



Julkisten hankintojen kehittäminen IT-hankintojen näkökulmasta

Jari Eriksson

Haaga-Helia ammattikorkeakoulu

Tradenomi (YAMK)

Liiketoiminnan teknologiat - ICT-palvelut ja tietojärjestelmät

Opinnäytetyö

2025

Tiivistelmä

Tekijä(t) Jari Eriksson
Tutkinto Tradenomi (YAMK)
Opinnäytetyön nimi Julkisten hankintojen kehittäminen IT-hankintojen näkökulmasta
Sivu- ja liitesivumäärä 61
<p>Tämä ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö tarkastelee julkisten hankintojen kehittämistä erityisesti IT-hankintojen näkökulmasta. Julkiset IT-hankinnat ovat keskeisessä roolissa julkisten palveluiden tehokkuuden ja laadun varmistamisessa, mutta niihin liittyy myös merkittäviä haasteita. Haasteina ovat muun muassa monimutkainen sääntely, teknologian nopea kehitys, hankintayksiköiden osaamis- ja resurssipuutteet sekä toimittajien vähäinen kiinnostus. Työssä analysoidaan opinnäytetyöprojektin alussa muodostetun viitekehyksen pohjalta hankintalain nykytilaa, hankintojen strategista johtamista, tarjoajien näkemyksiä, IT-hankintojen erityispiirteitä sekä digitaalisten työkalujen roolia ja niihin liittyviä haasteita.</p> <p>Tässä työssä tutkimusmenetelmäksi on valittu tapaustutkimus, mikä soveltuu tutkimustilanteisiin, joissa halutaan ymmärtää erityisesti monimutkaisia ilmiöitä. Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty aineistolähtöistä sisällön analyysiä, minkä avulla aineistosta on tunnistettu keskeiset teemat ja ilmiöt liittyen asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Näin on voitu muodostaa kokonaiskuva julkisten IT-hankintojen kehittämisen nykytilasta sekä tunnistaa kehitystarpeita ja suosituksia.</p> <p>Tutkimusaineisto koostuu kansallisista selvityksistä, tutkimuksista ja alan asiantuntijoiden näkemyksistä, sekä valikoiduista kirjallisuuslähteistä, jotka tukevat valittuja tutkimuskysymyksiä. Yleinen keskustelu aiheesta ja jotkut tulokset osoittavat, että hankintalaki on osin joustamaton ja kankea, mikä vaikeuttaa IT-hankintojen onnistumista. Hankintojen onnistumisen näkökulmasta suurempi haaste näyttäisi kuitenkin olevan hankintayksiköiden resurssipula ja osaamisvaje, jotka heikentävät hankintojen valmistelua ja markkinavuoropuhelua, mikä puolestaan vähentää kilpailua ja hankintojen vaikuttavuutta. Lisäksi tarjoajat kokevat julkiset IT-hankinnat usein kalliiksi ja monimutkaisiksi, ja tarjouspyynnöt koetaan suosivan tiettyjä toimittajia sekä sisältävän kohtuuttomia vaatimuksia ja rajoittavia sopimusehtoja. IT-hankintojen erityispiirteet kuten laajat ja monimutkaiset järjestelmäkokonaisuudet, ristiriitaiset vaatimukset, heikko markkinavuoropuhelu sekä sopimusten jäykkyys, korostavat näistä julkisien IT-hankintojen haasteista.</p> <p>Opinnäytetyön tulosten analyysissä korostui tutkimusaineiston pohjalta tarve kehittää hankintoja kokonaisvaltaisesti siten, että lainsäädännön uudistukset yhdistetään hankintayksiköiden strategisen johtamisen ja osaamisen vahvistamiseen sekä parannetaan tarjoajien mahdollisuuksia osallistumiseen. Näin voidaan lisätä kilpailua, parantaa hankintojen laatua ja vaikuttavuutta sekä vastata IT-hankintojen erityispiirteisiin muuttuvassa toimintaympäristössä. Lisäksi tekoälyn ja digitaalisten ratkaisujen hyödyntäminen hankintaprosessissa tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia hankintojen tehokkuuden ja laadun parantamiseen tulevaisuudessa.</p>
Asiasanat Julkiset hankinnat, IT-hankinnat, hankintalaki, hankintatoimen johtaminen ja kehittäminen

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Taustaa ja tavoitteet	1
1.2	Tutkimuskysymykset	3
1.3	Opinnäytetyöprojekti ja tutkimuksen eteneminen.....	4
1.4	Tutkimuksen rakenne	5
1.5	Luotettavuus ja eettisyys	5
1.6	Keskeiset käsitteet ja käytetyt lyhenteet	6
2	Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys	8
3	Julkisten IT-hankintojen haasteet ja niiden kansalliset kehittämistoimenpiteet.....	11
3.1	Hankintalaki ja muu julkisia hankintoja velvoittava lainsäädäntö.....	12
3.1.1	Hankintoja koskeva lainsäädäntö	12
3.1.2	Hankintalain tavoitteet ja periaatteet	13
3.1.3	Nykyisen hankintalain keskeiset haasteet ja hankintalain uudistus 2025.....	16
3.2	Hankintojen strateginen johtaminen ja hankintayksikön osaaminen	17
3.2.1	Julkiset hankinnat ja niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin liittyvät haasteet	19
3.2.2	Hankintojen strategisen johtamisen ja hankintayksikön osaamisen haasteet	22
3.3	Tarjoajien erityispiirteet	26
3.3.1	Tarjoajien yleinen suhtautuminen julkisiin hankintoihin	29
3.3.2	Tarjoamisen suurimmat esteet.....	30
3.3.3	Tarjoamista helpottavat tekijät.....	33
3.4	IT-hankintojen erityispiirteet.....	34
3.4.1	Vaihe 1 – Kirkasta tavoitteet (9 kuukautta ennen tarjouspyynnön julkaisua).....	37
3.4.2	Vaihe 2 - Hyödynnä markkinavuoropuhelun mahdollisuudet	37
3.4.3	Vaihe 3 – Kuvaa kohdeympäristö riittävän tarkasti ja mahdollista parhaiden ratkaisujen tarjoaminen oikein asetetuilla vaatimuksilla	40
3.4.4	Ketterä IT-hankintojen toimintamalli ja prosessin johtaminen	42
3.5	Hankinnan digitaaliset työkalut ja niiden haasteet	45
3.5.1	Hilma	45
3.5.2	Cloudia	46
3.5.3	Digitaaliset julkisen hankintojen tietolähteet	46
3.5.4	Työkaluihin liittyvät haasteet	47
4	Vertailu EU-tasoiisiin ja kansainvälisiin kehittämistoimenpiteisiin	48
4.1	EU:n julkisten hankintojen kehittämislinjaukset.....	48
4.2	Kansallinen julkisten hankintojen kehittäminen Suomen ulkopuolella	49
5	Tutkimustulokset	50

5.1	Tutkimusmenetelmät	50
5.2	Tutkimustulosten esittely	50
5.2.1	Hankintalain ja sääntelyn haasteet.....	51
5.2.2	Hankintojen strateginen johtaminen ja osaaminen	51
5.2.3	Tarjoajien näkökulma	51
5.2.4	IT-hankintojen erityispiirteet ja haasteet	51
5.2.5	Digitaaliset työkalut	52
5.3	Suomen kehittämistoimenpiteiden vertailu EU:n ja muiden maiden kansallisiin kehitystoimenpiteisiin.....	52
5.4	Tulosten analyysi	52
6	Pohdinta	57
6.1	Opinnäytetyön tulosten tarkastelu ja johtopäätökset.....	57
6.2	Opinnäytetyöprosessin ja oman oppimisen arviointi	58
	Lähteet.....	59

1 Johdanto

Julkiset IT-hankinnat ovat nykypäivän yhteiskunnassa keskeisessä roolissa, sillä ne vaikuttavat suoraan julkisten palveluiden laatuun, tehokkuuteen ja kansalaisten arkeen. Julkisten IT-hankintojen onnistuminen on myös taloudellisesti merkittävää, koska kyse on vuosittain miljardiluokan julkisista investoinneista. Lisäksi digitalisaation kiihtyvä kehitys ja esimerkiksi tekoälyn mullistavat mahdollisuudet luovat ennennäkemättömiä odotuksia ja vaatimuksia IT-järjestelmille. Samalla julkisten IT-hankintojen toteuttaminen kohtaa kuitenkin moninaisia haasteita. Tässä opinnäytetyössä pureudutaan näihin haasteisiin ja etsitään keinoja kehittää julkisia IT-hankintoja vastaamaan paremmin sekä hankintayksikön niille asettamia vaatimuksia että yhteiskunnan odotuksia.

1.1 Taustaa ja tavoitteet

Tämän ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyöprojektin tarkoituksena on koostaa näkemys julkisten hankintojen haasteita ja muodostaa niiden pohjalta kehitysehdotuksia hankintatoimeen ja hankintalakiin liittyen, huomioiden jo meneillään olevat kehitystoimet (esimerkiksi Valtionvarainministeriön Hankinta-Suomi). Tutkimusalue on kohdennettu erityisesti julkisiin IT-hankintoihin, niiden erityispiirteiden sekä haastavuuden takia. Siten opinnäytetyön tavoitteena on koostaa tietoa julkisten hankintojen ja hankintalain kehittämisestä ja kehittämistarpeista erityisesti IT-hankintojen näkökulmasta, sekä tuottaa analyysin pohjalta johtopäätös ja suosituksia.

Suomessa julkisia hankintoja säätelee hankintalaki, eli laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, joka tuli voimaan 1. kesäkuuta 2007. Hankintalakia on uudistettu sen voimaantulon jälkeen useaan otteeseen. Merkittävä uudistus tapahtui vuonna 2017, jolloin laki päivitettiin vastaamaan EU hankintadirektiivien muutoksia, ja viimeisin uudistus on parhaillaan lausuntokierroksella. Hankintalaki säätelee kaikkia julkisyhteisön organisaationsa ulkopuolelta tekemiä hankintoja. Näihin julkisyhteisöihin kuuluvat muun muassa valtio ja kunnat sekä niiden laitokset. Lisäksi julkisyhteisöihin kuuluvat kaikki hyvinvointialueet. Laki säätelee sitä, millaisella menettelyllä verovaroilla toimivien julkisten organisaatioiden on tehtävä tavara- tai palveluhankintoja. (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, jäljempänä hankintalaki 2016)

Finlex on maksuton oikeusministeriön ylläpitämä oikeudellisen aineiston julkinen verkkopalvelu (Finlex). Hankintalain tavoitteena on Finlexin mukaan erityisesti tehostaa julkisten varojen käyttöä sekä edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä. Sen tavoitteena on myös turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolinen kohtelu tarjouskilpailuissa. Hankintalakia sovelletaan niihin julkisiin hankintoihin, jotka ylittävät EU-kynnysarvot eli 214 000 euroa, ja niihin kansallisiin hankintoihin, jotka ylittävät kansalliset kynnysarvot eli 60 000 euroa ylittäviin julkisiin hankintoihin. Kansallisiin, kynnysarvojen alle jääviin pienhankintoihin eli alle 60 000 euron

hankintoihin ei sen sijaan sovelleta hankintalakiä, ellei sitten julkinen organisaatio ole itse asettanut tätä hankintarajaa vapaaehtoisesti alemmaksi. (hankintalaki 2016)

Julkisten hankintojen yhteenlaskettu arvo Suomessa vuonna 2023 oli noin 45 miljardia euroa. Se vastaa arvoltaan karkeasti noin puolta Suomen valtion vuosibudjetista (Heikkilä ym. 2024, 1). Sen vuoksi Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan myös julkisille hankinnoille asetetut odotukset ovat korkeita muun muassa elinvoiman, ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden, sekä julkisten palveluiden kustannustehokkuuden näkökulmasta (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2023:34, 11). Tämä korostuu erityisesti IT-hankinnoissa, koska yksittäisen hankinnan arvo saattaa kohota erityisen suureksi. Lisäksi esimerkiksi virastojen perusjärjestelmillä ja niiden uudistamisella on tyypillisesti laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia esimerkiksi kustannustehokkuuden ja uusien ratkaisujen hyötytoteutuksen kautta. Tällaisesta hankinnasta hyvä esimerkki on Kelan tekemä viimeaikainen erittäin laaja IT-järjestelmähankinta. Kela julkaisi huhtikuussa 2025 tiedotteen kertoakseen, että PricewaterhouseCoopers Business Services SRL (PwC) on valittu Kelan etuuskäsittelyn uudistuksen toteuttajaksi (Kela 2025). Hankinnan myötä käynnistyvässä, laajassa IT-hankkeessa, tullaan uudistamaan Kelan etuuskäsittelyn kaikki tietojärjestelmät sekä muun muassa Kelan digitaalinen asiointialusta vuoteen 2032 mennessä. Tiedotteen mukaan hankinnan vertailuhinnan mukainen arvo, laskettuna 10 vuodelle, on lähes 600 miljoonaa euroa. Hankinta itsessään oli Suomen mittakaavassa suurusluokaltaan ja kompleksisuudeltaan jopa poikkeuksellinen, ja myös sen yhteiskunnalliset vaikutukset ovat huomattavat. Uusi järjestelmä mahdollistaa koko Kelan etuuskäsittelyn uudistuksen, jonka vaikutukset lopulta ulottuvat kaikkiin suomalaisiin ja meidän sosiaaliturvaamme ja -etuuksiimme.

Digitalisaation myötä erilaisten IT-hankintojen määrä ja merkitys onkin kasvanut vuosi vuodelta, myös julkisella sektorilla. Lisäksi sen osuus Suomen bruttokansantuotteesta ja toisaalta osuus viennistä kasvaa koko ajan. Kansallisella tasolla on siis merkityksellistä, miten julkisia IT-hankintoja toteutetaan. IT-hankinnat ovat monesti epätarkoituksenmukaisen laajoja. Lisäksi niiden vaatimukset ja sopimusehdot ovat ristiriidassa markkinatarjontaan nähden tai ne eivät vastaa hankintayksikön todellista tarvetta. Tällaiset hankinnat eivät myöskään ole toimittajille kiinnostavia sillä niihin koetaan sisältyvän paljon riskitekijöitä. Tämä johtaa siihen, ettei todellista kilpailutilannetta toimittajien välillä synny eikä markkinoiden kehittymistä saada aikaiseksi. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa, 3)

Useissa medioissa on jo pitemmän aikaa kirjoitettu laajasti julkisten hankintojen haasteista, ja monesti ne koskevat nimenomaan IT-hankintojen haasteita. Tyypillisin uutisoitu tapaus on, että verovaroilla tehty hankinta on ollut suorahankinta halutulta toimittajalta, vaikka hankinta olisi hankintalain mukaan pitänyt kilpailuttaa. Esimerkiksi marraskuussa 2023 Kauppalehti (Kolehmainen 2023)

ja muut mediat uutisoivat laajasti Maahanmuuttoviraston tapauksesta. Valtion tarkastusvirasto (VTV) oli tällöin tarkastuksessaan huomannut, että virasto oli hankkinut jopa yli 100 miljoonalla IT-hankintoja kilpailuttamatta.

Toinen tyypillinen haaste liittyy itse hankintaprosessiin ja sen virheeseen, esimerkiksi tarjousten vertailun osalta. Kauppalehti (Korhonen 2025) uutisoi toukokuussa 2025 tapauksesta, jossa markkinaoikeus kumosi Turun Sataman hallintajärjestelmän hankintasopimuksen. Kyse oli yli 10 miljoonan euron IT-järjestelmän hankinnasta, mutta kilpailutuksessa kuitenkin vertailtiin vain ensimmäisen eli suunnitteluvaiheen hintoja, jonka osuus oli alle prosentti koko hankinnan arvosta. Markkinaoikeus katsoi, ettei tarjousten vertailu ollut avointa, eikä hankintayksikön asettamien vertailuperusteiden pohjalta pystytty valitsemaan kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta, koska satamayhtiö on jättänyt valtaosan kilpailutuksen kohteena olevasta järjestelmän suunnittelua, toimittamista ja ylläpitoa koskevasta työkokonaisuudesta hintavertailun ulkopuolelle. Markkinatuomioistuimen päätöksen myötä kilpailutus jouduttiin uusimaan kokonaan alusta alkaen. Vastaavia esimerkkejä hankintalain säännösten kiertämisestä sekä erilaisista julkisten hankintojen epäonnistumisista löytyy lukuisia, ja niitä tulee myös ilmi säännöllisesti.

Julkisten hankintojen tarjoajatkin ovat Hankinta-Suomen kyselytutkimuksessa kritisoineet julkisia hankintoja ja niihin liittyviä menettelyitä, eli tunnistaneet useita haasteita niihin liittyen. Tyypillisesti julkisiin hankintoihin osallistuminen koetaan kalliiksi, ne eivät tavoita relevantteja tarjoajia, tai hankinnan kohde ja siihen liittyvät vaatimukset on kuvattu huonosti, mikä johtaa pahimmillaan hankinnan totaaliseen epäonnistumiseen. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 5). Tarvetta kehittämislle on siis sekä hankintatoimen, että hankintalain näkökulmasta.

1.2 Tutkimuskysymykset

Edellisessä kappaleessa läpikäytyjen taustojen ja opinnäytetyön tavoitteiden pohjalta, opinnäytetyön ensisijaisena tutkimuskysymyksenä on tarkastella, miten julkisia hankintoja ja hankintalakia tulisi kehittää erityisesti IT-hankintojen näkökulmasta. Ensisijaista tutkimuskysymystä tarkennetaan kahdella tarkentavalla tutkimuskysymyksellä.

Opinnäytetyön tavoitteiden pohjalta johdetut tutkimuskysymykset ovat:

- TK1: Miten julkisia hankintoja tulisi kehittää, erityisesti IT-hankintojen näkökulmasta?
- TK2: Mitä taustatekijöitä julkisten IT-hankintojen haasteille on löydettävissä?
- TK3: Mitkä ovat IT-hankintojen erityispiirteet ja miten ne tulisi huomioida?

Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan tämän opinnäytetyön valitun teorian ja lähdeaineiston pohjalta. Lähdeaineistona toimivat julkisten hankintojen ammattilaisten kirjoittama kirjallisuus,

vertaisarvioidut esimerkiksi eri ministeriöiden ja organisaatioiden tuottamat selvitykset ja tutkimukset, sekä muut julkishallinnollisten ja viranomaisten tuottamat julkisiin hankintoihin liittyvät viralliset julkaisut ja ohjeistukset. Opinnäytetyön keskeinen lähdemateriaali on esitelty tarkemmalla tasolla luvussa 2, opinnäytetyön teoreettisen viitekehyksen yhteydessä.

Esitettyihin tutkimuskysymyksiin palataan opinnäytetyön Tulosten analyysi -luvussa (luku 5.2), jossa niitä käsitellään opinnäytetyön teoriaosuuden ja tutkimustulosten pohjalta. Tuloksien tarkoitus on tarjota hyödyllistä tietoa ja suosituksia useille keskeisille toimijoille liittyen julkisiin IT-hankintoihin. Ensisijainen kohderyhmä ja hyötyjät ovat julkiset hankintayksiköt, jotka vastaavat IT-hankintojen suunnittelusta, kilpailuttamisesta ja toteutuksesta. Tulokset tukevat näitä organisaatioita kehittämään hankintaprosessejaan strategisesti, parantamaan hankintojen valmistelua, vahvistamaan osaamistaan sekä lisäämään markkinavuoropuhelua ja kumppanuuksia toimittajien kanssa.

Samalla tutkimus pyrkii tarjoamaan kattavasti tietoa myös IT-toimittajille ja palveluntarjoajille, jotka osallistuvat julkisiin IT-hankintoihin. Tulosten kautta on tarkoitus avata toimittajien näkemyksiä ja kokemuksia hankintaprosessien haasteista sekä tulosten analysoinnin jälkeen koota suosituksia siitä, miten hankintayksiköt voivat tehdä tarjouspyynnöistä selkeämpiä, kohtuullisempia ja houkuttelevampia, mikä voi lisätä kilpailua ja parantaa yhteistyötä.

Lisäksi tutkimuksen tarkoitus on tarjota tietoa myös laajemmalle julkisten IT-hankintojen sidosryhmille, kuten kansallisille ja kansainvälisille julkisten hankintojen kehittämisohjelmille, tutkimusyhteisöille sekä konsultti- ja asiantuntijatahoille, jotka tukevat julkisten IT-hankintojen kehittämistä ja digitalisaatiota.

1.3 Opinnäytetyöprojekti ja tutkimuksen eteneminen

Opinnäytetyöprojekti käynnistyi toukokuussa 2025. Touko-kesäkuun aikana tunnistettiin työn keskeinen lähdeaineisto, määritettiin opinnäytetyön alustava teoreettinen viitekehys ja opinnäytetyön rakenne, sekä kirjoitettiin ensimmäinen versio Johdanto -kappaleesta. Heinäkuussa 2025 työ jatkui opinnäytetyön teoriaosuuden kirjoittamisella, ja elo-syyskuussa 2025 kirjoitettiin tulosten analyysi-osa sekä johtopäätöksiin liittyvät luvut. Samalla viimeisteltiin työn kirjoitusasua ja muodostettiin työn lopullinen rakenne. Kirjoitustyö eteni koko projektin ajan iteratiivisesti, eli tekstiä kirjoitettiin ja kirjoitusasua hiottiin koko opinnäytetyön projektiin ajan. Tutkimusprojekti saatiin lopullisesti päätökseen vuoden 2025 syyskuussa ja sen opinnäytetyöraportti valmistui marraskuussa 2025.

ministeriöiden ja muiden luotettavien organisaatioiden toimesta tuotettua aineistoa. Tämän lähestymistavan taustalta löytyy kaksi keskeistä havaintoa:

- Hiljattain tehtyjä aineistoja ja vertaisarvioituja selvityksiä on aiheen ajankohtaisuuden takia ensinnäkin hyvin ja kattavasti saatavilla,
- ja toisaalta aiheen laajuus on suuri, eli kaikki Suomen julkisoikeudelliset organisaatiot ja niiden IT-hankinnat, että esimerkiksi kyselyitä ei ole tämän opinnäytetyön kautta mahdollista toteuttaa siinä laajuudessa, että otos olisi riittävän kattava ja edustava.

Tutkimus toteutetaan siten ns. kirjoituspöytätyönä hyödyntäen ja analysoiden kattavasti saatavilla olevaa kirjallisuutta ja aineistoja. Analyysissä pyritään löytämään yhteisiä nimittäjiä ja syitä haasteiden taustalla ja välillä. Aineistoja käsitellään objektiivisesti ja kriittisesti.

Tutkimusraportti noudattaa korkeakoulun ohjeistusta ja se on kirjoitettu Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene Ry:n eettisiä ohjeita noudattaen (Arene Ry). Siinä on hyödynnetty vain julkista ja luotettavista lähteistä saatavilla olevia aineistoja ja tutkimuksia. Lisäksi opinnäytetyöprojektissä on noudatettu tietosuojaperiaatteita, eikä sitä tehtäessä ole käsitelty henkilötietoja tai tallennettu niitä.

1.6 Keskeiset käsitteet ja käytetyt lyhenteet

Alle on koottu tässä opinnäytetyössä käytetyt keskeiset käsitteet ja lyhenteet.

Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016), joka säätelee julkisten hankintayksiköiden kilpailuttamisprosessia ja julkisten hankintojen toteuttamista Suomessa. (hankintalaki 2016)
Julkiset hankinnat	Julkisyhteisöjen, kuten valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden tekemät tavara-, palvelu- ja urakkahankinnat, joiden tarkoituksena on turvata julkisten palveluiden toimivuus ja tehokkuus. (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60 2023)
Hankintayksikkö	Julkinen organisaatio tai muu yksikkö, joka tekee julkisia hankintoja. Esimerkkejä ovat valtion virastot, kunnat ja kuntayhtymät. (hankintalaki 2016)
IT-hankinnat	Tietojärjestelmien, ohjelmistojen, laitteiden sekä niihin liittyvien palveluiden hankinnat, jotka eroavat muista hankinnoista monimutkaisuudellaan ja teknologian nopealla kehityksellä. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023)

Markkinavuoropuhelu	Hankintayksikön ja markkinoilla toimivien tarjoajien välinen vuorovaikutus ennen varsinaista kilpailutusta, jonka tarkoituksena on parantaa hankinnan valmistelua ja tarjouspyyntöjen laatua. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023)
Tarjouspyyntö	Dokumentti, jossa hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohteen, vaatimukset ja vertailuperusteet, joiden perusteella tarjoajat jättävät tarjouksensa. (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60 2023)
Sidosyksikköhankinta (in-house-hankinta)	Hankinta, jossa julkinen hankintayksikkö tekee hankinnan omistamaltaan ja määräysvallassaan olevalta organisaatiolta ilman kilpailutusta. (hankintalaki 2016)
EU-kynnysarvo	Hankintalain mukainen rahamääräinen raja (214 000 euroa), jonka ylittävät hankinnat kuuluvat EU:n hankintadirektiivien soveltamisalaan. (hankintalaki 2016)
Kansallinen kynnysarvo	Hankintalain mukainen rahamääräinen raja (60 000 euroa), jonka ylittävät hankinnat kuuluvat kansallisen hankintalainsäädännön soveltamisalaan. (hankintalaki 2016)
Hankintaprosessi	Julkisen hankinnan vaiheiden kokonaisuus, joka sisältää hankinnan valmistelun, kilpailuttamisen, sopimuksen tekemisen ja sopimuskauden hallinnan. (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60 2023)
Digitaaliset tarjousportaalit	Sähköiset järjestelmät, kuten Hilma ja Cludia, jotka tukevat julkisten hankintojen kilpailutusprosessia ja tarjoavat tiedon julkisista hankinnoista. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023)
Tarjoaja	Toimittaja, joka on jättänyt tarjouksen julkiseen hankintaan. Tarjoaja voi olla luonnollinen henkilö, yritys tai muu oikeushenkilö. (hankintalaki 2016)

2 Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys

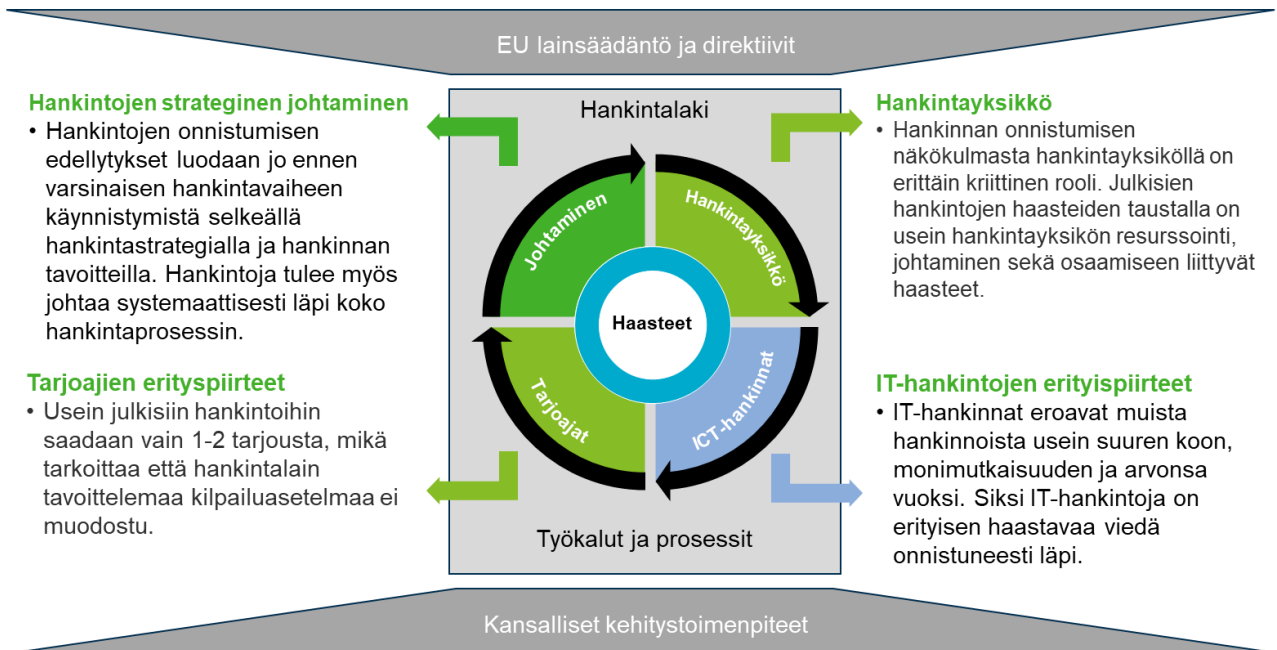
Suomessa toteutetaan vuosittain julkisia hankintoja, sisältäen erilaiset tuote-, palvelu- ja urakka-hankinnat, yhteensä noin 45 miljardilla eurolla. Julkisia hankintoja ohjaa ja säätelee hankintalaki, eli laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Hankintalain kautta tavoitellaan erityisesti julkisten verovarojen mahdollisimman tehokasta käyttöä. Hankintalaki säätelee kuitenkin vain varsinaista kilpailuttamisprosessia. Sen ulkopuolella päätäntävalta on hankintayksiköllä alkaen hankinnan strategisista valinnoista aina hankinnan kohteen ja hankintayksikön tarpeiden tarkempaa määrittelyyn sekä käytettäviin vertailuperusteisiin. Tämä asettaa hankintayksikön osaamiselle laajat vaatimukset, eli hankintalain ymmärtämisen lisäksi hankintayksiköllä tulee myös olla osaaminen ja kyvykkyys hankinnan läpiviemisestä kokonaisuudessaan. (Pekkala ym. 2022, johdanto).

Hankintalain ja julkisten hankintojen säätelyn tarpeellisuutta ja tarkoitusta tuskin kukaan kyseenalaistaa, mutta julkisiin hankintoihin liittyy myös paljon haasteita. Nämä haasteet koskevat sekä hankintayksikköä että tarjoajia. Hankintaprosessi koetaan usein kankeaksi, kalliiksi ja aikaa vieväksi. Siitä huolimatta se ei aina johda kustannusten ja/tai laadun näkökulmasta parhaaseen lopputulokseen. Työ ja elinkeinoministeriön (TEM) selvityksessä (Koiste ym. 2023, 19) keskeisiksi haasteiksi nostettiin hankintayksiköiden resurssihaasteet ja hankintojen johtamiseen liittyvät ongelmat.

Valtiovarainministeriön Hankinta-Suomi tutki vastaavasti julkisia hankintoja tarjoajan näkökulmasta. Hankinta-Suomen kyselyn mukaan tarjoajille esitetyn kysymyksen: ”Kuinka toimivana pidät Suomen julkisten hankintojen kilpailuttamista (0=en pidä toimivana, 10 pidän toimivana)” vastausten keskiarvo oli 4. Tarjoajat siis kokivat vahvasti, että julkisten hankintojen hankintaprosessi ei ole toimiva. Tarjoajat muun muassa kokivat tarjouspyyntöjen usein suosivan tiettyä toimittajaa, tarjoamisen vaatimusten olevan kohtuuttomia sekä sopimusehtojen liian rajoittavia. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 11-12)

IT-hankinnat eroavat muista hankinnoista, kuten esimerkiksi rakennusurakoista tai tavara ja materiaalihankinnoista. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) nostaa IT-hankintojen erityispiirteiksi esimerkiksi niiden suuren koon, monimutkaisuuden ja taloudellisen arvon. Näiden erityispiirteiden vuoksi JHNY:n mukaan IT-palvelujen ja -tuotteiden kilpailuttaminen vaatii erityisosaaamista. Myös Valtiovarainministeriössä on tunnistettu julkisten IT-hankintojen erityispiirteet ja niitä käsittelemään on perustettu ICT-kohtaamo, joka on IT-hankintojen vuorovaikutteinen avoin yhteistyöverkosto hankintayksiköille ja yrityksille. Lisäksi julkisten IT-hankintojen tiimoilta on julkaistu useita niihin keskittyviä selvityksiä julkaisuja, kuten esimerkiksi Hankinta-Suomen Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin - Pelikirja hankintayksiköille ja tarjoajille (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin. 2023).

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys on muodostettu ja sitä on tarkemmin käsitelty opinnäytetyön teoriaosuudessa luvuissa 3 ja 4 sekä tulosten esittelyssä (luku 5.2), näiden neljän edellä läpikäydyn näkökulman pohjalta. Viitekehysten muodostavat kuvassa 2 esitetyn mukaisesti hankintalain asettamat reunaehdot ja säätely julkisille hankinnoille, hankintayksikön kyvykyys viedä julkisia hankintoja läpi, sekä julkisten hankintojen tarjoajan ja IT-hankintojen erityispiirteet.



Kuva 2. Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys

Työn rajaus pohjautuu muodostettuun viitekehukseen, joka on esitetty kuvassa yksi (kuva 1). Tutkimustyön kohteena on pelkästään julkiset hankinnat ja niihin liittyvä hankintalaki. Opinnäytetyössä ei kuitenkaan ole tarkoitus tarkastella yksityiskohtaisesti hankintalain sisältöä tai sen periaatteita, vaan käsitellä sitä viitekehysnä, joka luo raamit julkisten hankintojen läpiviennille sekä osaltaan hankintojen haasteiden tarkastelulle.

Lisäksi työssä on tarkoitus peilata hankintoihin liittyviä haasteita keskittymällä erityisesti IT-hankintoihin ja niiden erityispiirteisiin, jättäen muun tyyppiset hankinnat ja niiden erityispiirteet tarkastelun ulkopuolelle. Huomioitavaa kuitenkin on, että osa lähdeaineistoissa tunnistetuista julkisten hankintojen yleisistä haasteista ovat relevantteja myös IT-hankinnoissa, ja siksi näitä ei rajata tältä osin tarkastelun ulkopuolelle.

Seuraavassa luvussa eli luvussa 3 Julkisten IT-hankintojen haasteet ja niiden kansalliset kehittämistoimenpiteet, on tarkasteltu muodostetun viitekehysten eri näkökulmista lähdemateriaalin pohjalta julkisten IT-hankintojen haasteita sekä haasteisiin liittyviä toimenpide-ehdotuksia.

Opinnäytetyön ja sen myötä työn teoriaosuuden keskeisinä materiaaleina toimivat erityisesti osana Valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteisen Hankinta-Suomi – toimenpideohjelman tehdyt erilaiset julkisten hankintojen erityisasiantuntijoiden tekemät ja vertaisarvioidut selvitykset ja tutkimukset. Hankinta-Suomi toimenpideohjelman tavoitteena on edistää julkisen talouden kestävyttä ja julkisten hankintojen yhteiskunnallista vaikuttavuutta (Valtiovarainministeriö 2020). Siinä luotujen erilaisten selvityksien ja tehtyjen tutkimusten tarkoituksena on täydentää ja toimia jatku- mona kansalliselle julkisten hankintojen strategialle sekä edistää ja tukea toimenpiteitä hankintayk- siköissä. Siten keskeisenä lähteenä toimivat myös Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), Valtiovarain- ministeriön (VM) ja Valtioneuvoston kanslian julkaisut, kuten Ratkaisut julkisten hankintojen pullon- kauloihin (TEM:n julkaisu 2023:34), Suomen julkisten hankintojen tilannekuva (VM:n julkaisu 2020:25), Julkisten hankintojen käsikirja 2023 (VM:n julkaisu 2023:60) sekä Valtioneuvoston han- kintaohje (julkaisu 2023:33). Näiden lisäksi lähdeaineistona toimivat julkisia hankintoja käsittelevä keskeiset kirjallisuuslähteet sekä luotettavien lähteiden internet-julkaisut. Lähteet on listattu ja esi- teltty tarkemmin työn lopussa löytyvässä lähdeluettelossa.

3 Julkisten IT-hankintojen haasteet ja niiden kansalliset kehittämistoimenpiteet

Johdantoluvussa eli luvussa 1 on poimittu joitain esimerkkejä median esille nostamista julkisten hankintojen haasteista epäonnistuneiden hankintojen muodossa. Tämän taustoituksen ja opinnäytetyön tavoitteiden pohjalta, opinnäytetyön ensisijaisena tutkimuskysymykseksi määriteltiin tarkastella, miten julkisia hankintoja ja hankintalakia tulisi kehittää erityisesti IT-hankintojen näkökulmasta. Näihin julkisten hankintojen laajoihin haasteisiin ja suoranaisiin ongelmiin havahduttiin myös Suomen valtiojohdossa vuonna 2019. Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa oli lopulta tunnistettu 27 tavoitetta, jotka liittyivät suoraan julkisiin hankintoihin. Nämä tavoitteet liittyvät julkisten hankintojen kehittämiseen monipuolisesti, muun muassa hankintojen vaikuttavuuden, tehokkuuden, läpinäkyvyyden, kestävyuden sekä innovaatioiden edistämisen näkökulmista. (Valtiovarainministeriö, 2020)

Ohjelmassa kuitenkin todettiin, että pelkkä lainsäädäntö ei riitä edistämään hankintojen kehittämistarpeita, vaan tarvitaan yhteistyötä ministeriöiden, kuntasektorin ja tarjoajien välillä. Tätä yhteistyötä varten Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto käynnistivät Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman (Hankinta-Suomi) kansallisen julkisten hankintojen strategian luomiseksi, yhteistyön lisäämiseksi ja hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Strategia julkaistiin 9.9.2020, ja sen valmistelussa oli mukana laaja joukko hankintojen ammattilaisia ja strategisen johdon edustajia. (Valtiovarainministeriö, 2020)

Strategiatyössä keskeisiksi kehittämiskohteiksi tunnistettiin julkisten hankintojen strateginen johtaminen ja hankintataitojen edistäminen. Työn tavoitteeksi asetettiin tarjota konkreettisia uusia työkaluja julkisia hankintoja toteuttaville tahoille, kuten valtiolle, kunnille ja seurakunnille, sekä uudenlaisen kumppanuuden myötä uusia liiketoimintamahdollisuuksia yrityksille ja järjestöille. Tämä suomen mittakaavassa historiallinen ja ainutlaatuinen valtion, kuntien ja tarjoajien yhteistyössä tehty julkisien hankintojen strategiatyö toimi alkuun panevana voimana muun muassa vielä huomattavasti laajemmalle toimenpideohjelmalle nimeltään Hankinta-Suomi, sekä myöhemmin vuonna 2025 hankintalain uudistamiselle. (Valtiovarainministeriö, 2020).

Tässä luvussa on kuvaus näistä keskeisistä selvityksistä ja kehittämistoimenpiteistä. Niitä käydään läpi opinnäytetyön teoreettisen viitekehyksen kautta ja siinä tunnistettujen näkökulmien kautta alkaen hankintalaista, edeten viitekehyksen keskeisiin julkisten hankintojen haasteiden näkökulmiin ja lähteisiin, eli hankintojen strategiseen johtamiseen ja hankintayksikköön sekä toimittajien ja IT-hankintojen erityispiirteisiin päätyen viitekehyksen mukaisesti hankintaa tukevien työkalujen haasteiden tarkasteluun.

3.1 Hankintalaki ja muu julkisia hankintoja velvoittava lainsäädäntö

Hankintalain tavoitteena on edistää julkisten varojen taloudellista ja laadukasta käyttöä, taata yrityksille tasapuoliset mahdollisuudet julkisissa hankinnoissa ja mahdollistaa laajempien yhteiskunnallisten tavoitteiden, kuten ympäristövaikutusten tai innovaatioiden huomioimisen hankinnoissa. Lain noudattaminen on pakollista julkisille hankintayksiköille ja se luo puitteet avoimuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden periaatteille hankinnoissa. (hankintalaki 2016). Sen vuoksi onkin erityisen tärkeää, että lakia kehitetään jatkuvasti ja havaittuihin epäkohtiin puututaan systemaattisesti osana eduskunnan lainsäädäntöroolia.

3.1.1 Hankintoja koskeva lainsäädäntö

Hankintalain (hankintalaki 2016) mukaan julkisessa hankinnassa on kyse julkisyhteisön tekemästä vastikkeellisesta ja vastavuoroisesta suorituksesta, jossa se maksaa ja saa hankintasopimuksen perusteella itselleen palvelun tai tavarat. Julkisia hankintoja säätelee ja ohjaa ensisijaisesti hankintalaki (hankintalaki). Julkisissa hankinnoissa on noudatettava myös muualla lainsäädännössä annettuja julkisia hankintoja koskevia säännöksiä ja määräyksiä:

- valtion talousarviosta annettu laki (laki 423/1988)
- laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (laki 1233/2006)
- laki kaupallisten sopimusten maksuehdoista (laki 30/2013)
- arvonnäköverolaki (laki 1501/1993)
- viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (laki 621/1999)
- digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (laki 306/2019)
- hallintolaki (laki 434/2003)
- liikesalaisuuslaki (laki 595/2018)
- julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (laki 906/2019)
- EU:n yleinen tietosuoja-asetus (laki 2016/679)
- tietosuoja-asetus (laki 1050/2018). (Valtioneuvoston kanslia 2023:33, 16-17)

Lisäksi hankintoja koskevat myös esimerkiksi seuraavat lakia alemman asteiset säädökset:

- Asetus valtion talousarviosta (asetus 1243/1992)
- Valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (asetus 765/2006)
- Valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista (päätös 766/2006). (hankintalaki 2016)

Julkiset hankinnat ovat siis vahvasti regulaation ohjaamaa ja säätelemää toimintaa, jota valvoo markkinatuomioistuin (hankintalaki 2016). Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarkoitus kartoittaa tai syventyä hankintalainsäädäntöön syvällisemmin, vaan tarkastella vain hankintalakia viitekehystenä, kuitenkin tiedostaen julkisia hankintoja säätelevän lainsäädännön kompleksisuus.

3.1.2 Hankintalain tavoitteet ja periaatteet

Suomen hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä. Lisäksi tarkoituksena on turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolinen kohtelu tarjouskilpailussa.

Hankintalain mukaan hankintatoimi on järjestettävä siten, että:

- hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti huomioiden kilpailulliset, ympäristö ja sosiaaliset näkökohdat
- pieniä ja keskisuuria yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa
- hyödynnetään puitejärjestelyjä ja yhteishankintoja, jotta hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien määrä vähenee. (hankintalaki 2016)

Lisäksi hankintalaissa on asetettu kolme periaatetta julkisille hankinnoille. Nämä periaatteet ovat hankintalain mukaan tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, avoimuus ja suhteellisuus sekä hyvän hallinnon periaatteet (hankintalaki 2016). Valtioneuvoston kanslia on myös antanut joitain esimerkkejä näiden periaatteiden soveltamisesta:

- Avoimuus: Julkisesta hankinnasta tulee aina julkaista avoin hankintailmoitus, ja hankintaa koskevista ehdoista tulee myös antaa kaikille asianosaisille yhtenäiset tiedot.
- Tasapuolisuus ja syrjimättömyys: Jokaisessa hankinnan vaiheessa tulee kaikkia tarjoajia kohdella tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Lisäksi hankintaa koskevien ehtojen tulee olla kaikille tarjoajille samanlaiset.
- Suhteellisuus: Hankinnan vaatimukset ja käytänteet on aina suhteutettava hankinnan luonteeseen ja arvoon. (Valtioneuvoston kanslia 2023:33, 16-17)

Hankintalain tavoitteena on Finlexin mukaan tehostaa julkisten varojen käyttöä näiden periaatteiden pohjalta. Lain tavoitteena on myös edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä (Finlex). Lisäksi hankintalain tavoitteena on turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet ja kohtelu julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Suomessa hankintalakia sovelletaan kaikkiin EU-kynnysarvot (214 000 €) ja kansalliset kynnysarvot (60 000 €) ylittäviin julkisiin hankintoihin. Kynnysarvojen alle jääviin niin sanottuihin pienhankintoihin (alle 60 000 €) ei lähtökohtaisesti sovelleta hankintalakia. Julkiset organisaatiot voivat kuitenkin halutessaan itse määrätä alempia hankintarajoja hankinnoilleen. (hankintalaki 2016)

Julkishallinnon hankintatoiminnan tavoitteena ja tehtävänä on varmistaa, että hankinnat tukevat niin organisaation strategisia kuin taloudellisia tavoitteita. Hankintatoimen ensisijaisena tavoitteena onkin hankkia käytettävissä olevien resurssien puitteissa organisaatiolle sen tarpeiden mukaisia, käyttötarkoitukseen sopivia ja laadukkaita tuotteita ja palveluja kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Tässä julkisten varojen tehokas käyttö ja toisaalta hankintalainsäädännön noudattaminen ovat keskeisiä. (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60, 34):

Löytääkseen hankintatarpeeseen sopivan ja taloudellisesti vaikuttavan lopputuloksen hankintayksiköt voivat hyödyntää laajasti markkinatietoa, erilaisia kilpailumahdollisuuksia, yhteishankintoja ja yhteistyötä eri tahojen kanssa. Samalla pyritään edistämään markkinoiden toimivuutta, kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista sekä hallitsemaan hankintoihin liittyviä riskejä ja varautumaan ulkoisen ympäristön muutoksiin. Organisaation hankintatoiminnan pääprosesseihin kuuluvat Valtiovarainministeriön mukaan hankintojen johtaminen ja kehittäminen, sopimus- ja toimittajahallinta sekä tietojen ylläpito. Hankintojen kilpailutusprosessiin taas kuuluu pääsääntöisesti seuraavat vaiheet:

- Hankinnan kohteen määrittely sekä hankinnassa käytettävän hankintamenettelyn valinta.
- Tarjouspyynnön laatiminen ja hankinnasta ilmoittaminen hankintailmoituksen kautta.
- Ehdokkaiden osallistumishakemusten arviointi ja tarjoajien valinta, mikäli kyse on kaksivaiheisessa menettelyssä.
- Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen sekä tarjoajien soveltuvuuden arviointi muissa kuin kaksivaiheisissa menettelyissä.
- Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkistaminen ja saatujen tarjousten vertailu.
- Hankintapäätöksen tekeminen ja julkaiseminen.
- Sopimuksen tai tilauksen tekeminen päätöksen jälkeen.
- Sopimus- ja toimittajahallinta sopimuskaudella. (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60, 34)

Valtiovarainministeriön julkaisun (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60) mukaan hankintalain säädökset kattavat ja luovat puitteet näille kaikille kilpailutusprosessin vaiheille. Lisäksi hankintalaki määrittää hankintayksikön käytettävissä olevat hankintamallit, mikä valitaan hankintaa käynnistettäessä. Käytettävä menettely ja sen valinta riippuu muun muassa hankinnan arvosta, kohteesta, luonteesta ja monimutkaisuudesta. Lisäksi siihen vaikuttavat esimerkiksi hankintayksikön osaaminen, neuvottelutarve sekä markkinoilla toimivien toimittajien lukumäärä. (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60, 184-186)

Hankintamenettelyistä ensisijaisia ovat avoin ja rajoitettu menettely. Muita hankintamenettelyjä, kuten neuvottelumenettelyä, kilpailullista neuvottelumenettelyä tai suora hankintaa voidaan käyttää

vain, jos niiden käyttöedellytykset täyttyvät. Niiden käyttö on siis aina perusteltava ja perustelun tulee käydä ilmi hankinta-asiakirjoista. (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60, 184-186). Keskeiset hankintamenettelyt ja niiden lyhyet kuvaukset, siten kun ne on Valtionvarainministeriön Julkisten hankintojen käsikirjassa kuvattu, on koottu alla olevaan taulukkoon (Taulukko 1).

Taulukko 1. Hankintamenettelyjen kuvaukset (Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60, 184-186)

Hankintamenettely	Kuvaus
Avoin menettely	Hankintailmoituksella käynnistyvä yksivaiheinen menettely, jossa ei ole neuvottelumahdollisuutta. Käytetään yleensä yksinkertaisissa perushankinnoissa.
Rajoitettu menettely	Hankintailmoituksella käynnistyvä kaksivaiheinen menettely, jossa ei ole neuvottelumahdollisuutta. Sopii erityisesti hankintoihin, joissa on tarve rajoittaa osallistujien määrää ja rajaamiseen löytyy selkeitä perusteita. Käytetään yleensä esimerkiksi pitkäkestoissa tavara- tai palveluhankinnoissa.
Neuvottelumenettely	Hankintailmoituksella käynnistyvä kaksivaiheinen menettely, jossa neuvottelumahdollisuus toimittajien kanssa. Menettely edellyttää aina laissa määriteltyjen neuvottelumenettelyn edellytysten täyttymistä. Neuvottelut käydään alustavien tarjousten pohjalta ja neuvottelujen tuloksena on lopullinen tarjouspyyntö, jonka julkaisun jälkeen ei voi enää neuvotella.
Kilpailullinen neuvottelumenettely	Hankintailmoituksella käynnistyvä kaksivaiheinen menettely, jossa neuvottelumahdollisuus toimittajien kanssa. Menettely edellyttää aina laissa määriteltyjen neuvottelumenettelyn edellytysten täyttymistä. Neuvotteluissa saa neuvotella kaikista hankintaan liittyvistä näkökohdista. Tarkoituksena on löytää hankintayksikölle soveltuva ratkaisumalli, joka parhaiten täyttää sen tarpeet.
Suorahankinta	Yksivaiheinen menettely, ei hankintailmoitusta, neuvottelumahdollisuus yhden tai useamman toimittajan kanssa. Edellyttää aina laissa määriteltyjen suorahankinnan edellytysten täyttymistä, ja siksi tämä hankintamenettely ei yleensä ole mahdollinen. Vapaaehtoinen suorahankintaa koskeva ilmoitus.

3.1.3 Nykyisen hankintalain keskeiset haasteet ja hankintalain uudistus 2025

Hallitus valmistelelee vuoden 2025 aikana hankintalakiin merkittäviä uudistuksia. Uudistuksen tavoitteena on uudistaa hankintalaissa havaittuja epäkohtia ja haasteita, ja parantaa uudistusten kautta markkinoiden toimivuutta ja lisätä kilpailua julkisen sektorin hankinnoissa. Hankintoja tehostamalla voitaisiin saavuttaa kustannussäästöjä hankintayksiköissä ja organisaatioissa, sekä toisaalta lisätä tarjoajien edellytyksiä osallistua julkisen sektorin kilpailutuksiin. (Hietanen 2025, 1)

Lakimuutosten valmistelu käynnistyi jo vuonna 2023 ja työryhmän mietintö valmistui tammikuussa 2025, jolloin se julkaistiin lausuntokierrokselle. Lakiluonnos keräsi paljon huomiota ja sitä käsiteltiin laajasti muun muassa erilaisissa medioissa. Lausuntokierroksen päättyessä esitys olikin kerännyt poikkeuksellisen paljon palautetta, yhteensä yli 600 lausuntoa. Työryhmä on jatkanut esityksen valmistelua vuoden 2025 kesän aikana, ja hallituksen on tarkoitus antaa esitys eduskunnan käsiteltäväksi syksyn 2025 aikana siten, että laki tulisi voimaan 1.1.2026. (Hietanen 2025, 7)

Esityksen pohjalta keskeisiä lakimuutoksia olisi neljä, tavoitteena valmistelutyössä tunnistettujen epäkohtien korjaaminen. Ensimmäinen lakimuutos olisi kilpailutuksen uusimiselle asetettava velvoite, mikäli tarjoajia ja saatuja tarjouksia on vain yksi. Tällä muutoksella pyritään lisäämään kilpailua julkisissa hankinnoissa, ja sen kautta saamaan muun muassa kustannussäästöjä parempien tarjousten muodossa. Tästä uudelleenkilpailutuksen veloitteesta voidaan poiketa vain erityisen painavasta syystä. Veloitetta ei kuitenkaan ole, jos katsotaan että hankintayksikkö on valmistellut hankinnan huolellisesti (esim. tehnyt markkinakartoituksen). Veloite uudelleen kilpailuttamiseen koskisi samaa hankintaa vain yhden kerran eli mikäli hankinnan uusimisenkin jälkeen tarjoajia on edelleen yksi, kilpailutusta ei tarvitsisi enää uusia. (Hietanen 2025, 10-12)

Toinen lakimuutos olisi, että EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa veloitettaisiin hankintayksikköä jakamaan hankinta osiin, ellei jakamatta jättämiselle ole erityisiä syitä. Tällä pyritään puuttumaan epätarkoituksenmukaisen laajoihin hankintoihin, joiden seurauksena voi syntyä niin sanottuja toimittajaloukkoja, kun yhdellä toimittajalla on käytännössä monopoliasema. Poikkeaminen eli hankinnan osiin jakamatta jättämisen tulisi perustua markkinakartoitukseen tai muuhun hankinnan toteutustapaa koskevaan selvitykseen. Hyväksytyt poikkeuksia voisivat olla muun muassa hallintokustannusten nousu, hankintakokonaisuuden hallittavuus ja riskit, ulkomaisten yritysten houkuttelu ynnä muut sellaiset syyt. Lisäksi mahdollistettaisiin päätöksestä valittaminen markkinaoikeudelle. (Hietanen 2025, 10-12)

Kolmas lakimuutos olisi, että hankinnan huolelliseen valmisteluun halutaan kiinnittää aiempaa enemmän huomiota, kannustamalla markkinakartoituksen nykyistä laajempaan käyttöön. Tällä toimenpiteellä pyritään parantamaan tarjouspyyntöjen laatua, ja toisaalta osallistuttaa toimittajia

hankintaan jo sen valmisteluvaiheessa. Alle 10M€ hankinnoissa markkinakartoituksen käyttö ja toteutustavan valinta jäisivät kuitenkin edelleen hankintayksikön harkintaan, mutta yli 10M€ hankinnoissa olisi jatkossa velvoite tehdä markkinakartoitus tai muuten toteuttaa hankintamallin soveltuvuuden arviointi ja kustannusten ennakointi osana hankinnan valmistelua. (Hietanen 2025, 10-12)

Neljäs lakimuutos koskisi sidosyksikköhankintaa. Sidosyksiköille asetettaisiin jatkossa vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus. Tällä halutaan rajoittaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia kiertää hankintalakia sidosyksikköhankintojen kautta. Sidosyksikkö (in-house-yksikkö) on hankintalain mukainen organisaatio, joka toimii julkisen hankintayksikön omistuksessa ja määräysvallassa. Tähän omistukseen liittyvänä erityispiirteenä on, että hankintayksikön ei tarvitse kilpailuttaa hankintaa, jos se tehdään hankintalaissa tarkoitetulta sidosyksiköltä. Sidosyksiköiden käyttöä hankintojen toteuttamisessa halutaan jatkossa rajoittaa asettamalla sidosyksikön omistukselle 10 prosentin vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus. (Hietanen 2025, 14-16)

Tämä olisi ainakin monelle hyvinvointialueelle ja kunnalle todella merkittävä muutos sekä iso haaste, koska sidosyksiköiden (kuten esimerkiksi 2M-IT, Istekki, Tiera, Sarastia ja niin edelleen) käyttö erityisesti IT-hankinnoissa on hyvin yleistä, mutta omistusosuus sidosyksiköstä on usein merkittävästi alle tuon jatkossa vaaditun 10 prosentin. Sen vuoksi tältä osin on suunnitteilla 1,5 vuoden siirtymäaika (joka alkaisi lain voimaantulosta 1.1.2026). Tänä siirtymäaikana sellaiset sidosyksiköiden kautta tehdyt hankinnat ja sopimukset, jotka eivät olisi enää ehtojen mukaisia, tulisi kilpailuttaa uudelleen. (Hietanen 2025, 14-16)

3.2 Hankintojen strateginen johtaminen ja hankintayksikön osaaminen

Käsitteellä strateginen johtaminen tarkoitetaan organisaation toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on luoda laajat suuntaviivat toiminnalle ja päätöksenteolle. Strategiaan valittujen suuntaviivojen pohjalta tehdään toimintasuunnitelmia konkreettisista toimenpiteistä, joiden avulla organisaation tavoitteet pyritään saavuttamaan. Strategisella johtamisella ohjataan organisaation päätöksentekoa ja toimintaa. Tavoitteena on saavuttaa asetetut pitkän aikavälin tavoitteet ja sen varmistaminen, että organisaatio menestyy myös haastavissa ja muuttuvissa olosuhteissa. Hankintojen strategisella johtamisella pyritään vastaavasti suunnittelemaan, hallitsemaan ja ohjaamaan organisaation hankintoja siten, että hankinnat tukevat organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamista. Käytännössä hankintojen strateginen johtaminen pyrkii toteuttamaan organisaation strategisia tavoitteita hankinnan keinoin. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 15)

Onnistuessaan hankintojen strateginen johtaminen mahdollistaa julkisten hankintojen potentiaalisen saavuttamisen ja tukee asetettuihin tavoitteisiin pääsemistä. Tavoitteina voi olla esimerkiksi edistää innovaatioita tai ekologista, sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä. Hankintojen

vaikuttavuuspotentiaalin ja mahdollisuuksien ymmärtäminen on olennainen osa hankintojen strategista johtamista. Valtiovarainministeriön mukaan organisaatioiden strategioiden lisäksi strategiasta johdetut hankintastrategiset linjaukset määrittävät hankintayksikön hankintoja koskevat yleiset periaatteet. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, 17-18)

Hankintastrategiset linjaukset voivat sisältää esimerkiksi:

- kuvauksen siitä, miten organisaation strategisia linjauksia tulisi huomioida ja toteuttaa hankintatoimessa,
- hankintoihin liittyviä tarkempia tavoitteita,
- hankintojen ja hankintatoimen kehittämistavoitteita,
- hankintojen johtamisjärjestelmän ja johtamismallin kuvaukset,
- hankintojen johtamisen keskeiset linjaukset,
- hankintojen vaikutusten arviointikäytännöt, osaamistarpeet, strategian toimeenpanoon liittyvät linjaukset, sekä
- linjauksia hankintojen mittaamisesta. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, 17-18)

Vastaavasti operatiivisella tasolla linjaukset hankintojen periaatteista ja hankinnoissa sovellettavista menettelytavoista tulisi linjata hankintaohjeissa tai hankinnan johtosäännöissä. Ulkoistuksiin ja kumppanuuksiin liittyviä suunnitelma linjataan puolestaan hankintastrategiassa. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, 17-18)

Hankintayksiköllä tarkoitetaan julkista organisaatiota tai muuta yksikköä, joka tekee hankintoja. Hankintayksiköitä ovat esimerkiksi valtion virastot, kunnat ja kuntayhtymät. Myös seurakunnat ja muut julkisoikeudelliset laitokset katsotaan hankintayksiköiksi. Lisäksi hankintayksiköitä voivat olla sellaiset yksiköt, jotka saavat julkista rahoitusta tai joiden toiminta on julkisen sektorin valvonnassa. (hankintalaki 2016)

Hankintojen onnistumisen ja niiden vaikuttavuuden näkökulmasta hankintayksiköllä ja hankintojen strategisella johtamisella on keskeinen ja kriittinen rooli. Tätä roolia ja siihen liittyviä kriittisiä menestystekijöitä on alettu viime aikoina tutkimaan ja selvittämään laajasti, ja niiden pohjalta on julkaistu tihenevällä tahdilla erilaisia selvityksiä julkisten hankintojen nykytilaan ja niiden haasteisiin liittyen. Kiinnostus hankintojen strategiseen johtamiseen ja aiheen tutkimiseen osoittaa sen, että julkisiin hankintoihin kohdistuu valtavia odotuksia ja toimijat kohtaavat julkisiin hankintoihin liittyviä moninaisia haasteita. Myös kansallisten toimien kuten Hankinta-Suomen työn vaikutukset kiinnostavat. Julkisten hankintojen kehittämiseen liittyvät aiheet ovatkin näiden myötä nousseet yhä vahvemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun, jota myös media on tukenut tuomalla esiin erilaisia epäkohta ja hankintalain väärinkäytöksiä. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 15)

Julkisiin hankintoihin kohdistuu suuria odotuksia liittyen esimerkiksi ekologisen ja sosiaalisen kestävyden tai elinvoiman parantamiseen. Myös julkisten palveluiden kustannustehokkuuden parantamista tavoitellaan. Lisäksi Suomi on halunnut erityisesti profiloitua Euroopassa yhtenä innovatiivisten hankintojen ja niiden edistämisen edelläkävijämaista (Koiste 2023, 11).

Yhtenä haasteena voidaan pitää kuilua hankintoihin liittyvän yhteiskunnallisen tahtotilan ja käytännön kokemusten ja havaintojen välillä. Osana Valtionvarainministeriölle ja Kuntaliiton Hankinta-Suomi ohjelmaa toteutettiin keväällä 2023 selvitys, jossa työ- ja elinkeinoministeriön rahoittamana selvitettiin tuota kuilua ja sen taustalla olevia tekijöitä, erityisesti julkisten hankintojen strategisen johtamisen näkökulmasta. Näitä tekijöitä nimitettiin selvityksessä julkisten hankintojen pullonkauloiksi. Niiden kartoittamiseksi järjestettiin alkuun kaikille avoin kommentointimahdollisuus virtuaalityötilassa (Howspace-työtila). Osallistujat pääsivät arvioimaan hankintaprosessin vaiheiden toimivuutta sekä prosessin vaiheisiin liittyviä haasteita. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 10-11)

Tämän jälkeen työtilaan kertynyttä materiaalia työstettiin työpajassa, johon osallistui 50 hankinnan asiantuntijaa. Työpajan jälkeen materiaalin työstö jatkui ydintiimin kesken osana selvitystyötä ja työn pohjalta tunnistettiin lopulta 30 keskeistä julkisten hankintojen pullonkaulaa ja annettiin niille toimenpidesuosituksia. Kaiken kaikkiaan selvitystyöhön osallistui yli 200 asiantuntijaa sen eri vaiheissa, ja osana selvitystä haastateltiin myös seitsemää hankinnan syväasiantuntijaa sekä käytiin läpi useita vastaavia selvityksiä, blogeja yms. taustamateriaaleina. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 10-11). Seuraavissa kappaleissa esitellään selvityksen keskeisiä havaintoja ja suosituksia.

3.2.1 Julkiset hankinnat ja niiden yhteiskunnallisiin tavoitteisiin liittyvät haasteet

Hankinta-Suomen selvityksessä tunnistettiin useita julkisten hankintojen kytköksiä yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Tällaisia ovat muun muassa:

- julkisten palveluiden kustannustehokkuus ja toisaalta laatu,
- käyttäjälähtöisyys ja loppukäyttäjien tarpeet,
- julkisten palveluiden uudistaminen ja innovaatioiden edistäminen,
- sosiaalinen ja ekologinen kestävyys,
- väestön hyvinvointi,
- sekä elinvoimaiset markkinat. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 11)

Selvitykseen osallistuneiden asiantuntijoiden näkemyksen mukaan julkisilla hankinnoilla pystytään tukemaan näitä tavoitteita vain kohtuullisen hyvin tai jopa huonosti. Seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon (Taulukko 2, 20) on koostettu asiantuntijoiden vastaukset.

Vastaukset annettiin asteikolla 1-5, ykkösen ollessa erittäin huono ja viitosen ollessa erittäin hyvä. Kyselyn perusteella julkisten hankintojen ja hankintaprosessien nykyinen kyky edistää yhteiskunnallisia tavoitteita liittyen uusiin innovaatioihin ja julkisten palveluiden uudistamiseen koettiin erityisen huonoksi, sen keskiarvon jäädessä niinkin alhaiseksi kuin 1,9. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 12)

Selvityksessä nostetaan myös huomiona, vertailtaessa hankintayksikön ja toimittajien vastausten välisiä eroja, että organisaatiot itse kokevat julkisten hankintojen kyvykkyyden edistää elinvoimaisia markkinoita, sekä julkisten palveluiden laatua huomattavasti paremmaksi kuin mitä toimittajat arvioivat. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 12)

Taulukko 2. Asiantuntijoiden arvio julkisten hankintojen kyvystä edistää yhteiskunnallisia tavoitteita (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 12)

Millaiseksi arvioit julkisten hankintojen ja hankintaprosessien nykyistä kykyä edistää yhteiskunnallisia tavoitteita	Keskiarvo (ka) – kaikki vastaajat	Ka. hankinta-amm. / julk. hall.	Ka. hankinta-amm. / muu org.	Ka. tarjoajat	Ka. loppukäyttäjät
julkisten palveluiden kustannustehokkuutta	2,7	2,95	3,2	2,3	2,75
julkisten palvelujen laatua	2,4	3,1	3,2	2,11	2,75
käyttäjälähtöisyyttä ja loppukäyttäjien tarpeiden huomioimista	2,4	2,95	2,9	1,96	1,75
innovaatioita ja julkisten palveluiden uudistamista	1,9	2	2,4	1,67	2
sosiaalista kestävyyttä ja esimerkiksi väestön hyvinvointia	2,3	2,52	2,4	2	2,25
ekologisen kestävyyden tavoitteita	2,4	2,67	2,6	2,07	2,5
terveitä ja elinvoimaisia markkinoita	2,4	2,76	2,8	1,63	2,5

Osana selvitystä pyydettiin asiantuntijoiden arviota myös julkisen hankintaprosessin eri vaiheiden toimivuudesta. Kyselyssä käytetty asteikko oli sama eli 1-5, ykkösen ollessa erittäin huono ja

viitosen ollessa erittäin hyvä arvio. Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 3) on koostettu asiantuntijoiden vastaukset.

Taulukko 3. Asiantuntijoiden arvio julkisten hankintojen kyvystä edistää yhteiskunnallisia tavoitteita (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 13)

Arvio hankintaprosessin vaiheiden (1–5) toimivuudesta	Keskiarvo (ka), kaikki	Hankintayksikkö, ka.	Tarjoajat, ka.
Vaihe 1: Hankinnan valmistelu, suunnittelu ja viestintä			
Markkinakartoitus ja tilaajan sekä toimittajien vuoropuhelu	2,5	2,8	2,2
Hankinnan kohteen määrittely eli tilaajan tarpeiden kirkastaminen ja viestiminen toimittajaehdokkailla	2,6	2,9	2,2
Loppukäyttäjien osallisuus hankinnan valmisteluun	2,2	2,4	1,9
Vaihe 2: Hankintamenettely			
Tarjousten vertailuperusteet	2,7	3,3	2,8
Hankintamenettelyn tarkoituksenmukaisuus ajatellen tavoitteita	2,7	3,2	2
Vaihe 3: Kilpailutus			
Hankintailmoituksen julkaisu ja löydettävyyys	3,7	3,9	3,3
Kysymyksien jättö ja niihin vastaaminen	3,3	3,7	2,9
Tarjousten vastaanotto	3,9	4,3	3,5
Vaihe 4: Hankintapäätös			
Tarjousten arviointi ja vertailu	2,9	3,4	2,4
Päätöksen perustelut	3	3,5	2,3
Sopimus ja sopimusehdot	3	3,5	2,3
Vaihe 5: Sopimuskausi			
Tilaajan ja toimittajan välinen vuorovaikutus sekä yhteistyö	2,8	2,9	2,7
Loppukäyttäjien osallisuus (mm. käyttäjäkokemus)	2,3	2,6	2

Selvityksessä nostetaan esiin huomioina, että hankintaprossiin ja sen vaiheiden toimivuuteen suhtaudutaan pääsääntöisesti positiivisemmin kuin julkisten hankkeiden kyvykkyyteen edistää yhteiskunnallisesti merkittäviä tavoitteita. Hankintaprosessiinkin näyttäisi kuitenkin liittyvän haasteita, erityisesti hankintaprosessin alkuvaiheeseen eli hankinnan valmisteluun ja markkinakartoitukseen. Tässä vaiheessa vastausten perusteella erityisesti loppukäyttäjien osallistuttamista pitäisi lisätä. Toisaalta vastausten perusteella myös sopimuskauden aikana eli jatkokehitysvaiheessa osallistetaan loppukäyttäjää selkeästi liian vähän. Selvityksen mukaan hankintaprosessin varsinainen kilpailutusvaihe toimii julkisen hankinnan vaiheista yllättäen kaikkein parhaiten, siitäkin huolimatta, että hankintalaki säätelee juuri tätä vaihetta kaikkein eniten. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 13)

Näitä asiantuntijoilta saatuja näkemyksiä hyödynnettiin sitten selvityksessä kehittämistoimenpiteiden painotuksissa. Selvityksessä kuitenkin korostetaan, mikäli halutaan varmistaa kehittämistoimintaa ja toteuttaa odotukset julkisiin hankintoihin liittyen, ei yksinään riitä, että tunnistetaan hankintaprosessin heikkouksia. Heikkouksien lisäksi on tarpeen tunnistaa niiden taustalla olevia tekijöitä ja eri ilmiöiden välisiä syy-vaikutussuhteita. Selvityksen mukaan julkisten hankintojen kehittämisessä tulee huomioida niiden yhteiskunnallinen merkitys ja kehittämistä tulee tehdä strategisesti. Kyselyn perusteella työsarkaa riittää; asiantuntijoiden arvioiden mukaan ollaan kaukana siitä tavoitteesta, että julkisilla hankinnoilla olisi kyvykkyys edistää yhteiskunnassa sille asetettuja odotuksia. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 13-14)

3.2.2 Hankintojen strategisen johtamisen ja hankintayksikön osaamisen haasteet

Selvityksessä tunnistettiin lopulta yhteensä 30 niin sanottua pullonkaulaa eli julkisten hankintojen haastetta. Haasteet liittyvät joko julkisten hankintojen asemaan ja rooliin julkisorganisaatioissa ja yhteiskunnassa tai yksittäiseen vaiheeseen hankintaprosessissa. Seuraavissa kappaleissa on käyty läpi keskeisimpiä haasteita ja niihin liittyviä toimenpidesuosituksia.

Yksi keskeisimmistä tunnistetuista haasteista on resurssivaje. Selvitystyön yhteydessä tehdyssä kyselyssä havaittiin hankintayksiköiden ja tarjoajien olevan yksimielisiä siitä, että hankintayksiköiden resurssivaje on keskeinen haaste. Hankintayksiköiden riittämättömät resurssit heikentävät hankintojen laatua ja strategista valmistelua. Kun resurssia on liian vähän, ennakoivuus prosessissa vähenee. Tämä tarkoittaa sitä, että hankinnassa ei kyetä huomioimaan toimintaympäristön muutoksia tai esimerkiksi teknologian kehitystä riittävästi. Kun hankintoja tehdään niukalla resursilla ja tiukalla aikataululla, toiminnasta saattaa tulla reaktiivista. Reaktiivisuus ilmenee esimerkiksi markkinavuoropuhelun vähenemisenä tai ohittamisena kokonaan, sekä liian tiukkoina aikataulutavoitteina. Kiire ja kuormitus ovat taustatekijöinä myös osajien vaihtuvuuteen, mikä aiheuttaa laatuongelmia hankintaprosesseihin. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 23-26 ja 50)

Pajusen-Muhosen (Pajunen-Muhonen ym. 2023) mukaan julkisten hankintojen asiantuntijoiden veto- ja pitovoimaan tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Kohtuullisen työkuorman säilyttäminen vaatii ennakkointia; riittävä määrä osaajia tarvitaan. Myös palkkauksen tulee pysyä kilpailukyisenä. Lisäksi viestinnällisillä keinoilla voidaan vaikuttaa merkittävästi koko hankintatoimen ja alalla työskentelevien asiantuntijoiden arvostukseen. Jotta julkisten hankintojen arvostus vahvistuisi, tulisi verkostotoimintaa jatkaa mahdollisimman kattavasti. Alan yhteiskunnallista merkitystä vahvistavaa viestintää tulisi myös jatkaa. Yksi keino helpottaa resursseihin liittyviä haasteita, olisi myös eri hankintayksiköiden tiiviimpi yhteistyö, esimerkiksi markkinatiedon kokoamiseen ja jakamiseen liittyen. Näin julkisorganisaatioilla olisi jatkossa käytössään tietoa kustannustasoista, alan toimijoista ja innovaatioistakin, sen sijaan että jokainen organisaatio tekisi kartoituksen aina nollapistestä ja omilla resursseillaan. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 23-26 ja 50)

Yksi selvityksessä tunnistettu resurssointiin liittyvä julkisten hankintojen erityispiirre on markkinaoikeuden resurssointi. Markkinaoikeuden resurssivaje johtaa nykyisellään usein pitkiin, jopa puolen vuoden käsittelyaikoihin. Markkinaoikeudella on tietysti kriittinen rooli julkisissa hankinnoissa hankintalain noudattamisen valvonnassa ja yleisessä hankintojen oikeudenmukaisuuden valvonnassa. Vaikka vain noin 2,5 % julkisista hankinnoista päättyy markkinaoikeuteen, valitusta markkinaoikeuteen pelätään aiheellisesti; valituksen myötä hankinnan edistäminen keskeytyy ennalta määrittelemättömäksi ajaksi. Hankintojen sujuvoittamiseksi ja yleisen oikeusturvan, puolin ja toisin, näkökulmasta olisikin ensiarvoisen tärkeää pystyä nopeuttamaan mahdollisten valitusten käsittelyaikoja. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 26)

Selvityksen mukaan julkisia hankintoja ja niiden kehittämistä tulisi myös johtaa useissa organisaatioissa nykyistä strategisemmin ja systemaattisemmin portfoliomaisella otteella. Hankintojen systemaattisella johtamisella tulisi aina varmistaa tarkoituksenmukaisen hankintastrategian luonti ja parhaan hankintamallin valinta, optimaalinen hankinnan resurssointi sekä toimivimmat käytänteet hankinnan eri vaiheisiin. Julkisten hankintojen johtamisosaaminen on kuitenkin usein puutteellista. Selvityksessä tunnistetaan yhdeksi merkittäväksi tätä selittäväksi tekijäksi se, että hankintojen johtamista tukeva koulutustarjonta on vähäistä ja puutteellista. Tällä hetkellä ei ole varsinaista koulutuspolkua julkisten hankintojen ja niiden johtamisen erityisosaajaksi. Sen vuoksi erilaisissa hankinnan tehtävissä ollaankin usein hyvin monimuotoisilla taustoilla. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 27 ja 49)

Tilannetta pahentaa entisestään se, että erityisesti pienissä organisaatioissa hankinta on usein hajautettu eri toimialojen työksi ja oman toimen ohella tehtäväksi. Tämä on haastavaa, koska toimialoilla ei ole riittävää julkisiin hankintaprosesseihin liittyvää erityisosaamista ja kokemusta. Tilanne johtaa hankinnan johtamis- ja laatuhaasteisiin sekä usein esimerkiksi vanhojen

hankintapohjien kopioimiseen, riippumatta niiden soveltuvuudesta kulloiseenkin hankintaan. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 27 ja 49)

Selvityksen perusteella myös julkisten hankintojen tiedolla johtamiseen liittyen tunnistettiin paljon kehityskohteita, mutta samalla tunnistettiin myös paljon potentiaalia. Hankintojen ennakoivaa suunnittelua ja tiedolla johtamista tulisikin kehittää, jotta hankintayksiköiden ja toimialojen välinen yhteistyö olisi tehokkaampaa. Samalla organisaatiotasoinen näkyvyys suunniteltuihin tai käynnissä oleviin hankintaprosesseihin paransi sekä ymmärrys siitä, mihin toimialueeseen/palveluun eri hankinnat liittyvät ja vaikuttavat. Tulevaisuudessa tiedolla johtamisen työkalujen toivottiin helpottavan hankinnan valmistelijan työtä. Merkittävää hyötyä toisi työkalun kyvykkyys kytkeä loppukäyttäjiltä ja tarjoajilta kerättäviä tietoja yhteen. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 51)

Markkinavuoropuhelun riittämättömyys, tai sen jättäminen väliin jopa kokonaan, oli selvitystyön aikana kaikista useimmin mainittu julkisten hankintojen haaste. Tästä oli myös erittäin vahva yhteisymmärrys molempien, sekä hankintayksiköiden että tarjoajien välillä. Perustuen selvityksessä kartoitettuihin asiantuntijoiden näkemyksiin, vuoropuhelun lisääminen vahvistaisi ennen kaikkea markkinaymmärrystä ja hankintojen tarvelähtöisyyttä sekä kilpailua. Hankintayksikön edustajat eli hankinta-asiantuntijat, toiminnan edustat ja loppukäyttäjät ovat tärkeässä roolissa vuoropuhelussa. Heidän pitäisi saada vuoropuhelussa riittävästi tietoa ja ymmärtää millaisia teknisiä ratkaisuja ja palveluita tarjoajat pystyvät toimittamaan huomioiden hankintayksikön hankinnalle asettamat tarpeet. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 53-54)

Tarjoajat puolestaan voivat vuoropuhelun kautta kasvattaa ymmärrystään hankintayksikön tarpeista sekä tavoitteista hankintaan liittyen. Oikein toteutetun markkinavuoropuhelun tai organisaation hankintaan liittyvän ennakoivan viestinnän kautta on mahdollista edistää kilpailua. Ajantasaisen, ennakoivan ja avoimesti saatavilla olevan kilpailutuskalenterin käyttö voi lisätä toimittajien tietoisuutta tulevista kilpailutuksista. Tiedossa olevat kilpailutukset voidaan proaktiivisesti huomioida tarjoaman kehittämisessä ja jopa toimittajan tuotekehityksessä. Jotta markkinavuoropuhelusta on hyötyä, tulee sen olla riittävän laadukasta. Vain prosessin vuoksi toteutetut vuoropuhelut eivät hyödytä ketään. Ne vievät turhaan osapuolten resursseja ja voivat johtaa tarjoajien turhautumiseen ja jopa kilpailun vähenemiseen. Hankintayksiköillä tuleekin olla riittävät resurssit vuoropuheluun, sekä esimerkiksi toimittajien kommenttien huomioimiseen. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 53-54)

Suoraan hankintayksiköihin liittyvinä suurimpina haasteina selvityksessä nousivat esille liian suurten ja laajojen kokonaisuuksien kilpailuttaminen, sekä toisaalta hankinnan liian yksityiskohtaiset ja joustamattomat vaatimusmäärittelyt. Liian laaja hankinnan kohde sulkee pois toimittajia, tyypillisesti erityisesti pienempiä toimijoita. Tämä vähentää kilpailun määrää. Lisäksi ratkaisukokonaisuuksien

modulaarisuuden puute, erityisesti IT-ratkaisujen hankinnassa, voi heikentää innovatiivisempien osaratkaisujen käyttöönottoa. Tämä puolestaan aiheuttaa hidasteita asteittaiselle, jatkuvalla modulaariselle kehittämiselle. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 55-57)

Vastaavasti liian yksityiskohtaisten vaatimusten nähtiin usein rajaavan toimijoiden osallistumismahdollisuuksia tarpeettomasti, ja siten vähentävän kilpailua. Liian yksityiskohtainen määrittely voi johtaa myös kalliimpiin toteutuksiin. Liian yksityiskohtainen määrittely eivät usein tuota lisäarvoa suhteessa vaatimusten vuoksi nousseisiin hankintakustannuksiin. Joskus hyvin yksityiskohtaisesti määritellyt tarjouspyynnöt tulkitaan myös suosivan jotain tiettyä toimittajaa, jopa niin että koko hankinta koetaan olevan pedattuja ennalta määritellylle ja halutulle toimijalle. Nämä kokemukset vähentävät tarjoajien kiinnostusta julkisiin hankintoihin osallistumiseen. Tätä näkökulmaa käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa, jossa käsitellään haasteita erityisesti tarjoajan näkökulmasta. (Pajunen-Muhonen ym. 2023, 55-57)

Karinkanta ja Lahtinen (Karinkanta & Lahtinen 2017) nostavat hyvin samantyyppisiä haasteita esille. Heidän mukaansa hankintayksiköllä voi toisinaan olla osaamis- ja resurssivajetta, mikä heijastuu suoraan tarjouspyyntöasiakirjojen laatuun. Asiakirjat saattavat olla kopioita toisista hankinnoista, yhdistelmiä useista eri hankinnoista tai sisältää vaatimuksia, jotka eivät täysin vastaa kyseessä olevaa hankintaa. Tämä osaamis- ja resurssipula voi koskea hankintayksikön kaikkia hankintoja tai esiintyä vain osassa niistä ajoittain, koska tyypillisesti hankintoja tekevät useat eri tahot hankintayksikön sisällä. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 34-39)

Lisäksi he korostavat, että erityisesti suurissa hankinnoissa liian vähäinen organisointi ja heikko sitoutuminen hankintayksikön organisaatiolta voivat johtaa puutteellisiin tarjouspyyntöasiakirjoihin ja epäselvyyksiin ostajaorganisaation roolissa. Vaikka hankintavaihe saattaa onnistua, resurssien ja sitoutumisen puute ilmenee usein sopimuskaudella, mikä aiheuttaa haasteita tarjoajalle. Tällöin on tärkeää sopimusasiakirjoissa määritellä hankintayksikön suoritteet, aikataulut, päätöksentekopisteet sekä vastuunrajaukset viiveiden ja virheiden varalta. Lisäksi muutoksenhallintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, sillä hankintayksikkö saattaa haluta tehdä sopimuskauden aikana useita muutoksia. Toisaalta suurissa kertaluontoisissa, esimerkiksi laajoissa IT-järjestelmähankinnoissa, yliorganisointi voi hidastaa päätöksentekoa ja estää joustavat muutokset valmisteluvaiheessa. Yliorganisointi voi johtaa valmistelun pirstoutumiseen, epäyhtenäisiin dokumentteihin ja resurssipulaan, mikä puolestaan aiheuttaa sopimuskaudella sekä suvantovaiheita että kiiretilanteita. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 34-39)

3.3 Tarjoajien erityispiirteet

Hankintalain mukaan tarjoajalla tarkoitetaan toimittajaa, joka on jättänyt tarjouksen (hankintalaki, 4 § Määritelmät). Toimittaja voi olla joko luonnollinen henkilö, oikeushenkilö tai julkinen taho, taikka ryhmittymä. Julkisiin hankintoihin voi osallistua periaatteessa mikä tahansa edellä mainittu taho, tietyin ehdoin. Hankintayksikön on päätöksellään poissuljettava tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokas, tarjoaja tai alihankkija, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokkaalla, tarjoajalla tai alihankkijalla on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu tiettyihin rikoksiin. Tällaisia rikoksia ovat mm. tietyt lahjontarikokset, kuuluminen rikollisjärjestöön, rahanpesurikokset, osallistuminen ihmiskauppaan sekä terroristisessa tarkoituksessa tehty rikokset. (hankintalaki 2016)

Lisäksi hankintayksiköllä on tietty valta päättää tarjouskilpailuun osallistujista. Hankintalain mukaan hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan. Tällaisia harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita voidaan hankintalain mukaan soveltaa sellaiseen ehdokkaaseen tai tarjoajaan, joka on konkurssissa tai keskeyttänyt liiketoimintansa. Tarjouskilpailusta voi sulkea ulos myös osallistujan, joka on ammattitoiminnassaan syyllistynyt sen luotettavuuden kyseenalaistavaan vakavaan virheeseen tai on laiminlyönyt velvollisuutensa maksaa Suomen tai sijoittautumisensa veroja tai sosiaaliturvamaksuja. Myös toimija, joka on tehnyt muiden toimittajien kanssa sopimuksia, joilla pyritään vääristämään kilpailua, voidaan sulkea kilpailutuksesta. Muita poissulkuperusteita ovat toimittajan osallistuminen hankintamenettelyn valmisteluun joka on vääristänyt kilpailua tai jos toimittajan suorituksissa aikaisemmissa hankintasopimuksissa tai käyttöoikeussopimuksissa on ollut merkittäviä tai toistuvia puutteita jonkin keskeisen vaatimuksen toteuttamisessa. Mikäli toimittaja on syyllistynyt olennaisesti väärin tietojen antamiseen ilmoittaessaan hankintayksikölle edellisiä tietoja tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen, tämä voidaan sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle. Hankintayksikköön ja hankintamenettelyyn ei myöskään saa vaikuttaa. Jos toimittaja on pyrkinyt vaikuttamaan epäasianmukaisesti hankintayksikön päätöksentekoon tai saamaan luottamuksellisia tietoja, joiden avulla se voi saada perusteetonta etua hankintamenettelyssä, voidaan toimittaja sulkea ulos kilpailutuksesta. Myös tarkoituksellisesti harhaanjohtavien tietojen antaminen, jotka voivat vaikuttaa olennaisesti tarjoajan tai tarjouksen valintaa koskeviin päätöksiin on peruste sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle. Hankintayksiköllä on näiden osalta toteennäyttämismenettelyvelvollisuus. (hankintalaki 2016)

Lisäksi hankintayksikkö voi asettaa harkinnan mukaan toimittajille soveltuvuutta koskevia vaatimuksia. Vaatimukset voivat liittyä rekisteröitymiseen (esimerkiksi rekisteriote, jolla tulee todentaa että tarjoaja on rekisteröity ammatti- tai elinkeinorekisteriin), taloudelliseen ja rahoitukselliseen tilanteeseen (esimerkiksi vähimmäisliikevaihtovaatimus, joka saa olla maksimissaan kaksi kertaa

hankintasopimuksen ennakoidun arvon suuruinen) sekä tekniseen ja ammatilliseen pätevyyteen liittyviä vaatimuksia (vaatimuksia, joilla varmistetaan, että ehdokkailla ja tarjoajilla on tarvittavat henkilöstö- ja tekniset voimavarat ja kokemus, esimerkiksi relevantit referenssivaatimukset). Näistä vaatimuksista on selkeästi ilmoitettava hankintailmoituksessa. Niiden tulee liittyä myös hankinnan kohteeseen ja ne on aina suhteutettava hankinnan luonteeseen, käyttötarkoitukseen ja laajuuteen. (hankintalaki 2016)

Soveltuvuutta koskevat vaatimukset eivät saa olla syrjiviä eli hankintalain mukaan hankinnat on järjestettävä siten, että pienet ja keskisuuret yritykset pystyvät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Vaatimusten täyttyminen tulee voida asianmukaisesti varmistaa, eli että ehdokkaalla tai tarjoajalla on oikeus harjoittaa ammattitoimintaa. Lisäksi sillä tulee olla riittävät taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat sekä tekniset ja ammatilliset valmiudet toimia toimittajana hankintasopimuksen määrittämässä puitteissa. Toimittajat, jotka eivät täytä hankintayksikön asettamia vähimmäisvaatimuksia, on hankintayksikön suljettava pois tarjouskilpailusta eli heidän tarjouksensa hylätään. (hankintalaki 2016)

Hankintayksiköllä on siis tietty harkintavalta siihen, ketkä toimittajat voivat osallistua kilpailutukseen, mutta muuten hankintalain lähtökohtana on aina muodostaa aito kilpailuasetelma eli asetelma, jossa tarjouksia saataisiin useilta toimittajilta, joiden pohjalta hankintayksikkö valitsisi sitten kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen. Hankintalain mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous tarkoittaa, että se on hankintayksikön kannalta kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. (hankintalaki 2016).

Karinkanta ja Lahtinen (Karinkanta & Lahtinen 2017) korostavat omassa teoksessaan, että hankinnan valmisteluvaihe on tarjoajalle keskeisin mahdollisuus vaikuttaa hankinnan toteutukseen. Tässä vaiheessa voidaan vaikuttaa koko hankintaprosessiin, kun taas myöhemmissä vaiheissa vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat yleensä vain toteutuksen yksityiskohtiin. Hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen tarjoajan vaikutusmahdollisuudet vähenevät merkittävästi, erityisesti avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä. Teoksen mukaan tarjoajan vaikuttamistavat voidaan jakaa kahteen päätyyppiin: voimavaikuttamiseen ja lisäarvoaikuttamiseen. Voimavaikuttamisessa tavoitteena on myydä tuote asiakkaalle riippumatta tämän todellisista tarpeista tai tilanteesta. Tässä käytetään erilaisia argumentointi- ja vaikuttamistekniikoita. Voimavaikuttaminen voi toimia esimerkiksi tilanteissa, joissa hankintayksiköllä on puutteita osaamisessa tai resursseissa, johdon ja hankintaa toteuttavan organisaation välillä on luottamuspulaa, tai hankinta on yliorganisoitunut. Toimintatapa muistuttaa kärjistetyksi aggressiivista puhelinmyyntiä. Lisäarvoaikuttamisessa pyritään löytämään aidosti lisäarvoa tuottava ratkaisu hankintayksikön tarpeisiin. Tämä tapahtuu kuuntelemalla ostajaorganisaatiota, tarjoamalla tietoa ja auttamalla hankintayksikköä ymmärtämään tarpeensa sekä

niiden tyydyttämisen vaihtoehdot. Lisäarvovaikuttaminen toimii parhaiten hallituissa, osaavissa hankintaympäristöissä, kuten suurten hankintaprojektien alkuvaiheissa ja neuvottelumenettelyissä. Vaikuttaminen vaatii aikaa, oikeaa henkilökemiaa ja kuuntelukykyä, eikä sen tulokset välttämättä näy lyhyellä aikavälillä. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 39-45)

Mutta siitäkin huolimatta, että toimittajia on mahdollisesti osallistutettu hankinnan valmisteluun, julkisissa hankinnoissa käy Hankinta-Suomen selvityksen mukaan (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023) valitettavan usein niin, että tarjouksia ei saada olleenkaan, tai tarjous saadaan vain yhdeltä toimittajalta, jolloin tavoiteltua kilpailuasetelmaa ei muodostu. Tai sitten esimerkiksi tarjousten hinta ylittää merkittävästi hankintayksikön arvion, jolloin hankinta joudutaan keskeyttämään. Julkisiin hankintoihin ja tarjoamiseen liittyviä haasteita on kuitenkin, ainakin Suomessa, selvitetty ja tutkittu aika vähän nimenomaan toimittajien näkökulmasta. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 5)

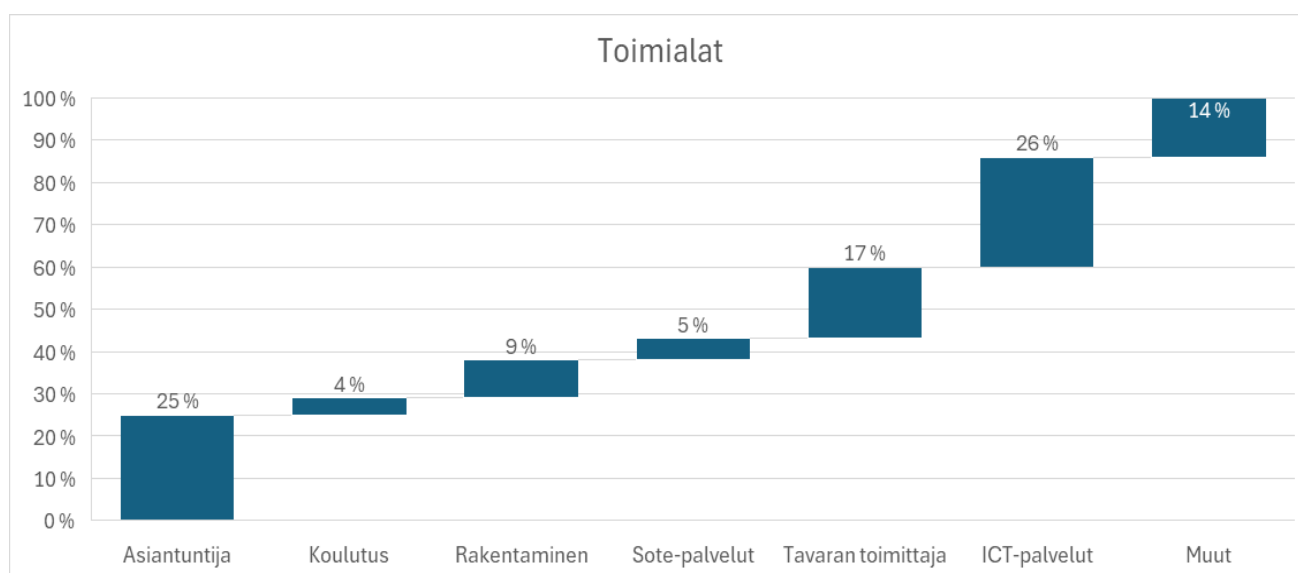
Vuonna 2023 Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto tekivät kuitenkin osana Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmalla kattavan kyselytutkimuksen tarjoamisen käytännön haasteista julkisissa hankinnoissa (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 5). Selvitys pohjautui talousteorian näkemykseen, jonka mukaan tilaajan kannalta todellinen kilpailu johtaa aina hinnan ja laadun suhteen parempaan lopputulokseen. Selvityksen tavoitteeksi asetettiin selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat potentiaalisten tarjoajien päätökseen tarjouksen jättämisestä. Selvityksessä kartoitettiin, mitkä tekijät vaikuttivat myönteisesti tarjoajien päätöksiin ja mitkä tekijät vaikuttivat kielteisesti tarjoajien päätöksiin. Selvitys oli osa kansallisen hankintastrategian toimeenpanoa ja siihen liittyvää Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmalla. Selvitys liittyy kansallisen hankintastrategian osaluueeseen, jossa edistetään erityisesti julkisten hankintojen taloudellista kestävyyttä. Ohjelmassa kyseinen toimenpide on kirjattu seuraavasti: ”Tarjotaan hankintayksiköille tietoa tarjoajien prosessikustannuksista. Tiedonjakamisen myötä tarjoamisen kustannuksia voidaan alentaa ja kilpailutuksiin jätettävien tarjousten määrä kasvaa. Tutkimusten perusteella lisääntyvä kilpailu parantaa tarjousten yleistä laatua.”. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 5)

Kysely toteutettiin syksyllä 2022 ja tulokset analysointiin kevään 2023 aikana. Kyselyn kohderyhmäksi määriteltiin julkisiin hankintoihin osallistuvat ja osallistumista pohtivat toimittajat. Kyselyllä haluttiin selvittää erityisesti, mitkä tekijät vaikuttavat tarjoamishalukkuuteen julkisissa hankintakilpailutuksissa. Kysely toteutettiin julkisena ja avoimena sähköisenä webropol-kyselynä, ja siihen vastasi 215 yritystä. Kysely toteutettiin monivalintakysymyksinä, siten että kaikki kysymyksiin vastaamista ei vaadittu. Kysely sisälsi myös useita avoimia kysymyksiä, joita selvityksessä analysoitiin laadullisina eikä määrällisiä johtopäätöksiä tehty vastausten perusteella. (Hankinta-Suomi -

Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 6-8). Kyselyn vastaukset on koostettu Taulukkoon 4 (Taulukko 4).

Kyselyyn vastanneista organisaatioista noin puolet oli osallistunut hankintoihin viimeisen vuoden aikana 11 kertaa tai enemmän, ja kolmannes 1–10 kertaa. Kyselyyn vastasi kattavasti niin pieniä kuin suuriakin yrityksiä ja vastaajien organisaatioista noin puolet oli osallistunut viimeisen vuoden aikana pienhankintoihin. Melkein 40 % organisaatioista oli osallistunut hankintoihin, joiden arvo ylitti miljoonan euron arvon. Kyselyyn vastanneet 215 yritystä edustivat eri toimialasektoreita, joista IT-palveluiden osuus oli varsin kattava 26 %. Siten kyselyyn vastanneiden otosta voidaan pitää tämän opinnäytetyön näkökulmasta kattavana. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 6-8)

Taulukko 4. Vastaajien edustamat toimialasektorit (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 6)



3.3.1 Tarjoajien yleinen suhtautuminen julkisiin hankintoihin

Kysely koostui kolmesta osiosta. Ensimmäisessä selvitettiin toimittajien yleistä suhtautumista julkisiin hankintoihin. Vastausten perusteella toimittajat suhtautuivat julkisiin hankintoihin kohtuullisen neutraalisti ja käytössä olevien sähköisten kilpailutusjärjestelmien (esim. Hilma, Cloudia jne.) koettiin tukevan tarjouksen jättämistä kohtuullisen hyvin. Tarjouksen jättämisen kustannukset julkisella puolella kuitenkin koettiin merkittävästi kalliimmaksi verrattuna yksityisen puolen kilpailutuksiin. Julkisen hankintaprosessin kalleus eli sen vaatima panostus niin aika- kuin resurssinäkökulmastakin saattaa pahimmillaan muodostua toimittajille tarjoamisen esteeksi. Tämä vähentää saatujen tarjousten määrää ja vähentää sitä kautta suoraan kilpailua. Tai vaihtoehtoisesti toimittajat joutuvat siirtämään tarjoustyön kustannukset niin sanottuina piilokustannuksina tarjouksen hintaan, mikä

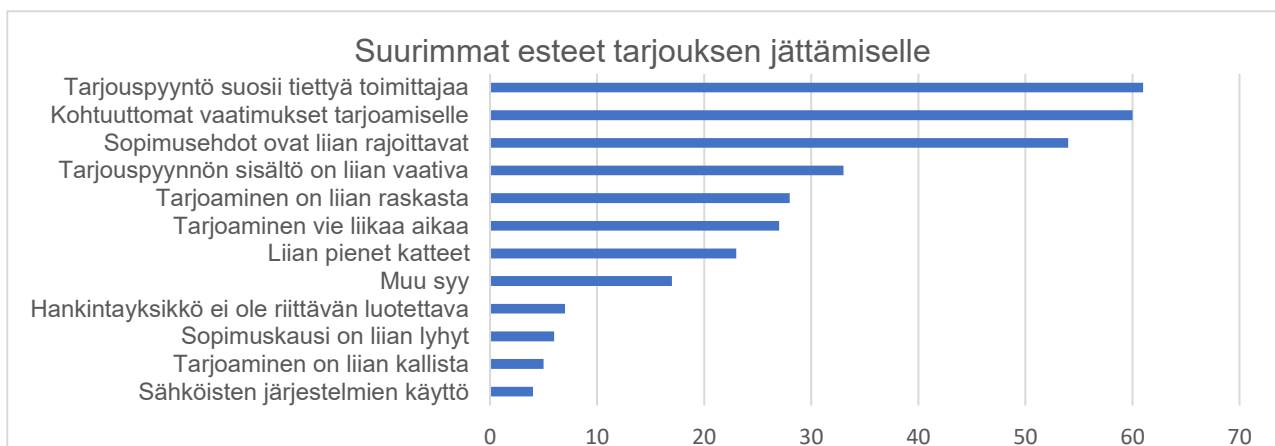
osaltaan vääristää kilpailuasetelmaa toimittajien välillä. Tätäkin suurempana haasteena toimittajat näkivät, että julkiset hankinnat eivät ole yritysystävällisiä. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 10). Tämän taustalla on kyselyn perusteella useita selittäviä tekijöitä, joita käydään tarkemmin läpi seuraavassa kappaleessa.

3.3.2 Tarjoamisen suurimmat esteet

Kyselyn (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 11-12) toisessa osiossa pureuduttiin tarkemmin tarjoamisen haasteisiin toimittajien näkökulmasta (Taulukko 5). Kysely toteutettiin monivalintakysymyksellä. Vastauksissa korostuivat erityisesti kolme erityyppistä estettä tarjouksen jättämiselle:

- Suurimmaksi esteeksi (61 % vastaajista) tarjoamiselle koettiin se, että tarjouspyynnöstä on tulkittavissa, että se suosii jotain tiettyä toimittajaa. Toimittajat siis kokivat, että tarjouspyyntö oli usein laadittu hankintalain vastaisesti siten, että se suosii jotain tiettyä toimittajaa.
- Lähes yhtä moni vastaajaa (60 % vastaajista) ilmoitti merkittäväksi tarjoamisen esteeksi sen, että tarjouspyynnön vaatimukset olivat kohtuuttomia. Käytännössä toimittajat siis kokivat, että julkisissa hankinnoissa esim. referenssi- tai liikevaihtovaatimus on asetettu kohtuuttoman korkeaksi suhteessa hankinnan kohteeseen. Tämä tietysti korostuu erityisesti pienten ja keskisuurten toimittajien kohdalla.
- Kolmas este, jonka erityisesti isommat yritykset olivat nostaneet esille, olit liian rajoittavien sopimusehtojen käyttäminen. Julkisten hankintojen luonteeseen kuuluu, että hankintayksikkö voi osana tarjouspyyntöä velvoittaa tulevaa toimittajaa sitoutumaan tiettyihin sopimusehtoihin, joihin ei pysty enää hankintapäätöksen jälkeen tekemään merkittäviä muutoksia. Tämä korostaa sopimukseen liittyvän avoimen dialogin merkitystä hankintayksikön ja toimittajan välillä osana hankintaprosessia ennen lopullisen tarjouspyynnön julkaisua.

Taulukko 5. Suurimmat esteet tarjouksen jättämiselle (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 11-12)



Myös toisessa Hankinta-Suomi toteuttamassa selvityksessä, nimeltään Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin (Koiste ym. 2023), saatiin hyvin samankaltaisia tuloksia. Selvityksessä julkisten hankintojen tarjoajat kritisoivat erityisesti vertailuperusteiden tarkoituksenmukaisuutta ja objektiivisuutta. Tarjoajat kokivat, että osaamista tulisi vahvistaa hankintayksiköiden vertailu- ja arviointikriteerien laatimiseen liittyen. Selvityksen perusteella erityisesti kokemukset markkinaoikeuden oikeuskäytännöstä koettiin vaikuttavat vertailukriteereihin. Tarjoajien arvioiden mukaan pelko valituksesta voi johtaa ylikorostuneeseen riskien välttelyyn ja sitä kautta tarjousturvallisuushakuihin vertailumalleihin. Tarjoajat kokivat myös, että laadun vertailu on nykyisellään satunnaista ja laatukriteerien erottelevuus on heikkoa. Lisäksi laatuvertailun objektiivisuutta kyseenalaistettiin usein eli tarjoajat kokivat, että laadullisen arvion pisteytysmallit mahdollistivat ainakin joissain tilanteissa halutun toimittajan suosimisen. Tämä voi johtaa epäselvillä kriteereillä tehtyjen kilpailutusten välttämiseen tai huonoon, jopa epäreiluun kilpailutuskokemukseen. Nämä voivat laskea toimijan halukkuutta tarjota myöhemmissä kilpailutuksissa. (Koiste ym. 2023, 54-55)

Toimittajat nostivat esille myös kysymys-vastaus -vaiheen keston. Toimittajat kokevat sen olevan usein liian lyhyt tarjoajien kannalta. Hankintalain vähimmäisaika ei siis ole riittävä, varsinkaan laajoissa hankinnoissa. Toimittajat tarvitsevat laadukkaiden kysymysten valmisteluun riittävästi aikaa. Vastauksiin perehtymiseen ja niiden perusteella tarjousturvalliseen muuttamiseen vaaditaan myös toimittajalta resurssia. Lisäksi toimittajat toivoivat, että hankintayksiköt kehittäisivät antamiensa vastausten laatua. Arvioitiin, että monesti juuri kiire ja liian tiukat aikataulut heikentävät vastausten laatua. Lisäksi vastausten laatua koettiin heikentävän monesti hankintayksikön huoli hankintalain sääntöjen rikkomisesta ja sitä kautta syntyvästä valitusriskistä. (Koiste ym. 2023, 57-58)

(Koiste ym. 2023, 57-58) Tarjoajat toivoivat heidän kannaltaan riittävää selkeyttä tarjouspyynnön taustasta ja tavoitteista. Lisää tietoa toivottiin myös teknisistä ja toiminnallisista vaatimuksista sekä tarjousturvallisuuden arvioinnin kriteereistä. Nämä koettiin keskeisinä tekijöinä, jotka kasvattavat tarjoamisen todennäköisyyttä. Tämä lisää myös kilpailua. Tarjoajat näkivät, että kilpailun lisäämiseksi tulisi kehittää erityisesti tarjouspyyntöjen ymmärrettävyyttä eli käyttäjälähtöisyyttä. Vaikeaselkoiset tarjouspyynnöt sekä tarpeettoman tiukan sopimusehdot tai vaatimukset karkottavat tarjoajia. Etenkin harvemmin julkiselle sektorille tarjoavat yritykset, pienet toimijat, sekä isommat riskeistä tarkat kansainväliset yritykset jättävät tarjoamatta, jos tarjouspyyntö on valkeaselkoinen. Tarjousta eivät usein jätä myöskään ne toimijat, joilla on mahdollisuus valita markkinansa. Esimerkiksi yritysten välinen B2B-markkina, eli ei-julkiset hankinnat, nähtiin tarjoajien kommentteissa huomattavasti ketterämpänä ja siten houkuttelevampana. (Koiste ym. 2023, 57-58)

Tarjoajat kokevat heille asetetut vaatimukset ja sopimusehdot usein epätarkoituksenmukaisiksi sekä tiukoiksi. Epäiltiin, että hankintayksiköt saattavat vältellä riskejä tarpeettomankin tiukoilla sopimusehdoilla kuten vaatimuksella toimittajan vastuista suhteessa hankkivan organisaation vastuisiin. Liikevaihdon määrään liittyvät vaatimukset ovat usein liian korkeat, varsinkin pienten hankintojen osalta. Lisäksi esimerkiksi hintoihin liittyvät kiinteät ajanjaksot ovat pitkiä (esim. 48 kk). Toimittajaa haastaa myös hankittavien tuote- ja hyödykemäärien liian laajat skaalat (esim. hankitaan 0–1 000 000 tuotetta). Hankintayksiköiltä kaivataan lisää ennakoivaa ja oma-aloitteista viestintää sekä tiedonjakoa. Esimerkkinä nostettiin, että harvat hankintayksiköt ottavat aktiivisesti yhteyttä suoraan toimittajiin ehdottaen tai rohkaisten tieto- tai tarjouspyyntöön vastaamiseen. Avoimista kilpailutuksista tulisikin viestiä riittävän laajasti. Viestimällä laajasti myös harvemmin julkiselle sektorille tarjoavat ja esimerkiksi pk-yritykset saisivat tietoa ja saattaisivat tarjota kilpailutuksiin useammin. (Koiste ym. 2023, 58-59)

Tarjoajat kokivat myös, että hankintapäätösten tekemisessä kestää liian kauan. Tarjoajilta kuitenkin edellytetään sitovia tarjouksia pitkällä voimassaoloajalla ja jopa resursseja sanktion uhalla lyhyellä varoitusajalla päätöksen jälkeen. Hankintojen laadun kehittäminen yhdessä edellyttäisi yleisesti lisää vuorovaikutusta toimittajien ja hankintayksiköiden välillä. Vuorovaikutusta toivotaan lisää myös sopimuskauden aikana. Lisäksi hankintojen ja toimittajien seuranta ja loppuarviointi koettiin tärkeinä. Toteutuakseen nämä tarvitsisivat kuitenkin lisäresursseja hankintayksiköille. Hankintojen laadun seuranta onkin haastavaa, mikä ilmenee hankinnoissa toistuvina tiedolla johtamisen haasteina. (Koiste ym. 2023, 59)

Toimittajille tehdyn Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa -kyselyn (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023) pohjalta Hankinta-Suomen työryhmä antoi useita suosituksia julkisten hankintojen toteuttajille ja hankintayksiköille. Hankintayksikön tulisi arvioida tarkkaan, ovatko tarjouspyynnössä asetetut tekniset tai toiminnalliset ehdot tarjoajan kannalta kohtuuttomat, sekä tarkistaa tarjouspyynnön vaatimusten laajuus ja selkeys: ovatko ne hankintayksikön kannalta oleellisia ja tarjoajien kannalta kohtuullisia. Lisäksi hankintayksikön tulisi selvittää markkinakartoituksen tai neuvottelujen kautta potentiaalisten tarjoajien näkemykset ja kommentit esimerkiksi sopimuksen ehtoihin, huomioiden molempien osapuolten riskit ja vastuut ja sen ettei ehdoissa poiketa alan yleisistä sopimuskäytännöistä. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 14)

Hankintayksikön tulisi kiinnittää erityistä huomiota toimittajien tasapuoliseen kohteluun ja tarkistaa aina sisältääkö tarjouspyyntö teknisiä tai toiminnallisia vaatimuksia, jotka voivat suosia tiettyä toimijaa. Hankintayksikön tulisi arvioida myös asiantuntijakokemuksen tarve kokonaisvaltaisesti, huomioiden, että liian korkeiden vaatimusten asettaminen ei tyypillisesti johda parhaaseen

lopputulokseen. Vastaavasti hankintayksikön tulisi arvioida referenssivaatimusten kohtuullisuus ja laajuus, sekä sallia referenssit riittävän pitkältä ajalta ja myös keskeneräisten referenssikohteiden hyödyntäminen, huomioiden kuitenkin hankintalain niille asettamat rajoitukset. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 14)

3.3.3 Tarjoamista helpottavat tekijät

Kyselyn (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023) kolmannessa osiossa selvitettiin tarjoamista helpottavia tekijöitä. Toimittajien vastausten perusteella (Taulukko 6) merkittävimmäksi (70 % vastauksista) tarjoamista helpottavaksi tekijäksi koettiin mahdollisimman selkeästi laadittu tarjouspyyntö. Toimittajat myös korostivat tarjousten valintaperusteiden selvyuden merkitystä (57 % vastauksista) osana hankintaprosessin läpinäkyvyyttä ja toimittajien tasapuolista kohtelua. Toimittajat myös kokivat (53 % vastauksista), että laadulla tulisi olla riittävän suuri painoarvo tarjousten vertailuperusteissa eli kilpailutusta ei pystyisi voittamaan pelkästään alhaisella hinnalla. Toimittajien vastauksissa korostui siis tarjouspyynnön ja siihen liittyvien tekijöiden merkitys vahvasti, muiden tarjoamista tukevien tekijöiden saadessa huomattavasti vähemmän valintoja vastausvaihtoehdoista. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 14-16)

Taulukko 6. Merkittävimmät tarjoamista helpottavat tekijät vastauksissa (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 16)



Kyselyn pohjalta Hankinta-Suomen työryhmä antoi myös useita suosituksia tarjoamisen helpottamiseksi julkisten hankintojen toteuttajille ja hankintayksiköille. Hankintayksikön tulee erityisesti varmistaa tarjouspyynnön selkeys eli varmistaa ymmärtääkö ulkopuolinen lukija tarjouspyynnön

pohjalta, että mikä on hankinnan kohde, mitkä ovat hankinnan ehdot ja millä perusteilla voittaja valitaan saatujen tarjousten pohjalta. Tätä varten hankintayksikkö voi tarpeen mukaan käydä markkinavuoropuhelua toimittajien kanssa, ja pyytää kommentteja ja muutosehdotuksia tarjouspyynnön luonnoksiin. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 17)

Hankintayksikön tulisi lisäksi arvioida, ovatko valintaperusteet selkeät ja tarkoituksenmukaiset, ja että tarjouspyyntö ei sisällä pisteytyskriteerejä, joista kaikki tarjoajat saavat käytännössä täydet pisteet. Hankintayksikön tulisi myös kiinnittää huomiota tarjoajalta vaadittavan dokumentaation työmäärään ja siihen, että onko tarjoamiseen käytetty aika ja vaiva oikeassa suhteessa hankinnan kokoon nähden. Vertailuperusteiden osalta on hyvä arvioida myös, että takaako puhdas hintakilpailu parhaan lopputuloksen vai olisiko mahdollista käyttää laatuperusteita osana tarjouspyynnön vertailuperusteita. Lisäksi hankintayksikön tulisi muistaa, että hankintalaki rajoittaa laajasti tarjouspyynnön muuttamista julkaisun jälkeen. Merkittäviä muutoksia tulee tehdä vain keskeyttämällä kilpailutus ja käynnistämällä kilpailutus alusta. Siksi tarjouspyynnön huolelliseen laatimiseen tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja. Osana valmistelutyötä on hyvä huolehtia riittävästä dialogista potentiaalisten toimittajien kanssa osana markkinavuoropuhelua. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 17)

3.4 IT-hankintojen erityispiirteet

IT-hankinnalla tarkoitetaan tietojärjestelmä-, laite- ja ohjelmistotuotteiden hankkimista. Lisäksi IT-hankinnoiksi kuuluu näihin liittyvien asiantuntija- ja ylläpitopalvelujen hankkimista. Julkisia IT-hankintoja säätelee ja ohjaa sama hankintalaki kuin kaikki muitakin julkisia hankintoja. Kuten Johdanto-kappaleessa nostetaan muutaman tapauksen muodossa esiin, erityisesti julkiset IT-hankinnat näyttäisivät epäonnistuvan poikkeuksellisen usein. Niitä ei saada vietyä läpi suunnittelussa aikataulussa tai kustannuksilla, ne päätyvät valitusten myötä markkinaoikeuskäsittelyyn, tai mikä pahinta, hankittu ratkaisu ei lopulta vastaa sille asetettua tavoitetta ja vaatimuksia. Saman aikaisesti IT-järjestelmien ja -palveluiden rooli muuttuu digitalisaation myötä yrityksille ja myös julkisen sektorin organisaatioille aina vain kriittisemmiksi. Toisaalta teknologian kehitystahti kiihtyy ja kompleksisuus kasvaa jatkuvasti vaikkapa tekoälyn viimeaikaisten valtavien kehitysloikkien kirittämänä. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 3)

IT-hankinnoissa tulee noudattaa samoja menettelyjä kuin kaikissa muissakin julkisissa hankinnoissa. Niihin kuitenkin liittyy tiettyjä erityispiirteitä, jotka tulee huomioida hankinnan valmistelussa ja kilpailutuksessa. IT-hankinnan onnistumisen kannalta erityisesti hankinnan valmisteluvaihe on kriittinen. IT-hankintoihin ja erityisesti laajempiin järjestelmähankintoihin tuleekin varata riittävästi aikaa hankinnan valmistelua ja vaatimusten määrittelyä varten. Vaatimusten keräämiseen tulee osallistuttaa kattavasti IT-alan asiantuntijoita, jotta tarvittavat tekniset ja IT-arkkitehtuuriin liittyvät

vaatimukset, sekä käyttöönottoon ja jatkuviin palveluihin liittyvät vaatimukset saadaan tunnistettua ja kuvattua. Myös tietoturva- ja tietosuoja-asiantuntijoiden osallistuttaminen hankintaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on kriittistä. (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:33, 90-93)

Lisäksi erityisesti IT-hankinnoissa tulisi varmistaa, ettei hankinnan kautta synny ei-toivottua toimittajariippuvuutta. Toimittajariippuvuudella tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa tilaaja on aiempien hankintojensa vuoksi riippuvainen yhden toimittajan monoliittisestä järjestelmästä. Lisäksi tilaaja on tällöin pakotettu hankkimaan järjestelmän uudet ominaisuudet ja jatkokehitys yksinomaan valitulta toimittajalta. (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:33, 90-93)

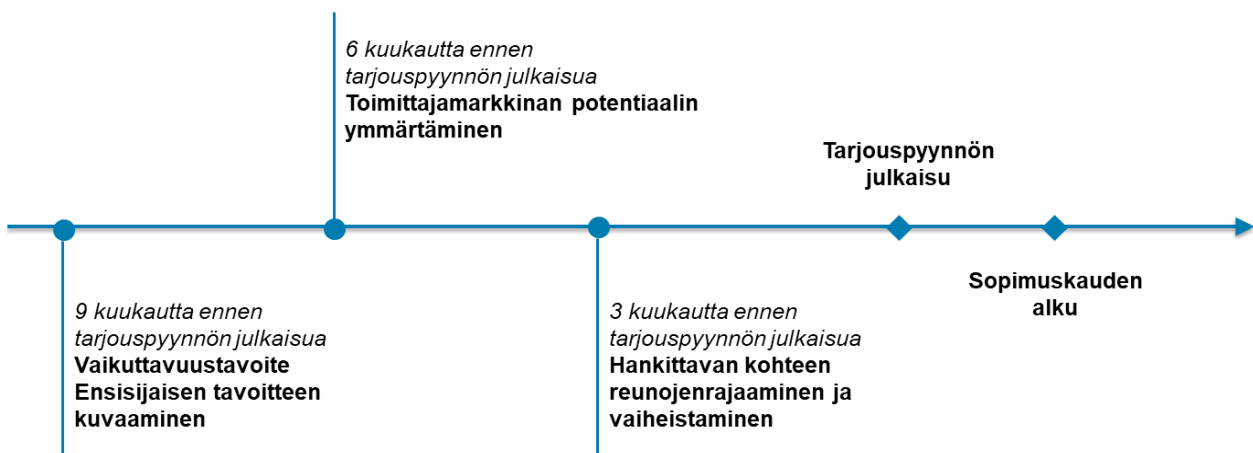
IT-hankintojen haasteellisuutta ei kuitenkaan selitä vain yksi erottava tekijä tai erityispiirre. Sen vuoksi Hankinta-Suomi-ohjelmassa käynnistettiin lokakuussa 2022 nimenomaan toimivien ja laadukkaiden IT-hankintojen edistämiseen keskittyvä yhteistyöprojekti. Projektissa tunnistettiin useita kysymyksiä IT-hankintoihin liittyen: ”Osaavatko hankintayksiköt hankkia tavoitteidensa näkökulmasta parhaita ratkaisuja, ja pystyvätkö toimittajat niitä tarjoamaan? Mahdollistavatko hankintaa koskevat määritelmät ja vaatimukset tarjoajille aidosti yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun? Varmistetaanko hankintalain taloudellisuutta, laadukkuutta, suunnitelmallisuutta, kestävyttä ja kilpailuolosuhteiden hyödyntämistä koskevien tavoitteiden toteutuminen? Tai mahdollistuuko IT-alan ja palvelujen kehittyminen sekä uusien innovatiivisten ratkaisujen syntyminen julkisten IT-hankintojen kautta?”. Projektin tavoitteena oli muodostaa pelikirja eli ohjeistus helpottamaan IT-hankintojen läpivientiä ja parantamaan niiden onnistumisen edellytyksiä. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 3)

Projektityön taustaksi tehdyssä kyselytutkimuksessa tunnistettiin useita IT-hankintoihin liittyviä haasteita. Kyselyn perustella suurimmat haasteet liittyivät hankinnan laajuuteen, eli IT-hankintojen laajuus nähtiin usein tarpeettoman laajana ja epämääräisenä. Tämä johtaa helposti tilanteeseen, jossa hankintojen aito ja hallittu johtaminen on haastavaa. Lisäksi tällaisissa hankinnoissa vaatimukset ja sopimusehdot ovat usein ristiriidassa markkinoiden tarjonnan ja hankintayksikön todellisten tarpeiden näkökulmasta. Tällaiset hankinnat eivät ole myöskään toimittajien näkökulmasta kiinnostavia, koska niihin liittyy paljon erilaisia riskejä muun muassa kannattavuuteen liittyen. Sen myötä aidon kilpailuasetelman muodostuminen saattaa jäädä vaillinaiseksi tarjoajien vähäisen kiinnostuksen myötä, tai vaihtoehtoisesti toimittajat siirtävät riskejä ja epävarmuustekijöitä tarjoutensa hintaan. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 4)

Projektissa tehdyn kyselyn perusteella IT-hankintojen suurimpia haasteita ovat tarjouspyynnössä esitetyt ristiriitaiset vaatimukset, usein epäsopiva hankintaprosessi ja liian laajat hankintakokonaisuudet, sekä hankintayksiköiden heikko markkinatuntemus ja liian vähäinen vuoropuhelu. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 4)

Kyselyn tulosten pohjalta projektissa alkoi hahmottumaan uusi ketterä IT-hankintojen toimintamalli, joka esiteltiin projektissa luodussa pelikirjassa. Pelikirjan tarkoituksena ei siis ole pelkästään tuoda esille ratkaisuja yksittäiseen tunnistettuun haasteeseen, vaan lähteä hakemaan kokonaisvaltaisempaa ratkaisua kokonaan uuden hankintojen toimintamallin muodossa, jota hankintayksiköt pystyvät sitten hyödyntämään tukena erilaisissa hankinnoissa, erityisesti IT-hankinnoissa. Toimintamalli taustalla on IT-kehityksessä paljon hyödynnetty, niin sanottu ketterän kehityksen malli. Tässä tapauksessa ketteryydellä tarkoitetaan sitä, että hankinnan aikana sen toteuttamiseen liittyviä riskejä pyritään minimoimaan jakamalla prosessi eri vaiheisiin eli iteraatioihin. Jokaisen iteraation alussa hankintayksikkö määrittelee tavoitteet, eli mitä kussakin vaiheessa halutaan saada aikaan. Ja ketterän kehityksen mallin mukaisesti iteraation lopussa arvioidaan aina vaiheen toteutumista, priorisoidaan seuraavat tehtävät sekä päätetään seuraavan iteraation sisällöstä. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 6)

Alla olevassa kuvassa (Kuva 3) on esitelty ketterän hankintamallin vaiheistus. Ensimmäisessä vaiheessa määritellään hankinnan strategiset lähtökohdat eli määritetään sen vaikuttavuustavoitteet ja kuvataan sen ensisijaiset tavoitteet. Toisessa vaiheessa hankintayksikkö hankkii määriteltyjä tavoitteita vasten markkinaymmärryksen markkinavuoropuhelun kautta. Tämän jälkeen muodostetaan lopullinen tarjouspyyntö kuvaamalla hankinnan kohde ja sen vaatimukset, ja julkaistaan tarjouspyyntö. Tämän jälkeen tehdään vielä toimittajavalinta saatujen tarjousten ja vertailukriteerien pohjalta, ja viimeistellään ja allekirjoitetaan sopimukset, johon hankintaprosessi päättyy. Seuraavissa kappaleissa on tarkasteltu prosessin vaiheita ja sen tehtäviä, sekä käyty läpi osana projektityötä tunnistettuja IT-hankinnan haasteita tarkemmalla tasolla. Lisäksi jokaisessa vaiheessa annetaan pelikirjan pohjalta suosituksia, niin hankintayksikölle kuin tarjoajillekin. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 6)



Kuva 3. Polku vaikuttaviin hankintoihin (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 6)

3.4.1 Vaihe 1 – Kirkasta tavoitteet (9 kuukautta ennen tarjouspyynnön julkaisua)

Tämä vaihe luo pohjan koko hankintaprosessin johtamiselle. Hankinnan onnistumista pystyy ja sitä pitäisikin mitata suoraan sen pohjalta, miten hyvin tässä vaiheessa hankinnalle asetetut tavoitteet lopulta saavutetaan. Ja vaikka kyse onkin IT-hankinnasta ja esim. teknisesti vanhentuneen järjestelmän uudistamisesta uudella IT-ratkaisulla, niin tänä päivänä IT-hankintojenkin tavoitteissa pitäisi aina korostua vahvasti myös toiminnan muutoksen näkökulma, sekä sitä tukevien digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen. Jotta tavoitteet ja tavoiteltu vaikuttavuus voidaan saavuttaa, tulee ne ensin tunnistaa ja konkretisoida, sekä kuvata eri sidosryhmien näkökulmista. Tavoitteiden kerääminen on usein iteratiivinen prosessi. Lisäksi niitä on tarkasteltava eri näkökulmista ja priorisoitava, kunnes halutut vaikuttavuustavoitteet voidaan tietoisesti päättää ja kiinnittää hankinnan pohjaksi. Tavoitteiden kirkastamiseen onkin hyvä varata reilusti aikaa. Yhteisesti jaetut, ymmärrettävät ja mitattavat vaikuttavuustavoitteet eivät synny hetkessä. Lisäksi keskeistä on kyky priorisoida tavoitteet ja sitoutua tässä vaiheessa tehtyyn priorisointiin läpi hankintaprosessin. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 10)

Pelikirjassa on tunnistettu hankintayksikön tueksi muun muassa seuraavat tavoitteiden asettamista tukevat kysymykset:

- Mitkä ovat liiketoiminnalliset tavoitteet ja kenellä on niistä vastuu?
- Mitkä ovat tavoitellut lopputulokset ja miten ne saavutetaan?
- Mitä ongelmia tulisi ratkaista ja mitä hyvää säilyttää?
- Miten tavoitteiden saavuttamista ja niihin pääsemistä mitataan ja seurataan?
- Mitkä ovat hankintayksikön IT-arkkitehtuurilliset tavoitteet ja rajaukset?
- Mitkä ovat hankintatoiminnan strategiset tavoitteet (esim. ympäristökriteerit, taloudellisuus, riskienhallinta)?
- Mitä yhteiskunnallisia tavoitteita mahdollisesti halutaan edistää? (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 10)

3.4.2 Vaihe 2 - Hyödynnä markkinavuoropuhelun mahdollisuudet

Pelikirjan mukaan IT-hankinnan kriittisenä menestystekijänä on hankintayksikön vetämä aktiivinen ja monipuolinen vuoropuhelu markkinoilla toimivien yritysten kanssa. Markkinavuoropuhelu ei hankintalain näkökulmasta ole vielä osa varsinaista hankintaprosessia. Se on vapaamuotoinen keino tuoda ilmi hankintayksikön tarpeita ja toisaalta kerätä tietoa markkinoilla olevista ratkaisumuodoista ja ratkaisumalleista. Lisäksi se mahdollistaa tarjouspyynnön sisällön työstämisen sen laadun parantamiseksi vuorovaikutuksessa toimittajien kanssa. Hankintalaki kuitenkin antaa ohjeita ja asettaa joitain reunaehtoja, jotka tulee huomioida markkinavuoropuhelun läpiviennissä. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 12-14)

Vuoropuhelua toimittajien kanssa voi käydä monella erilaisella tavalla; kaikille avoimina tai rajatuina infotilaisuuksina, kirjallisena esimerkiksi materiaalien kommentointipyyntöinä, erilaisina tietopyyntöinä sekä kahdenvälisinä keskusteluina. Usein paras tulos saavutetaan näiden yhdistelmällä, eli aloittamalla esimerkiksi yleisellä infotilaisuudella ja jatkamalla tämän jälkeen vuoropuhelua relevanttien toimittajien kanssa joko kirjallisesti tai tapaamisten muodossa. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 12-14)

Markkinavuoropuhelun avulla hankintayksikkö saa markkinatoimijoilta monipuolista tietoa esimerkiksi toimittajien erilaisista IT-ratkaisuista ja niiden ominaisuuksista, sekä mahdollisista vaihtoehtoisista ratkaisu- ja toteutusmalleista. Tämä on erityisen tärkeää juuri IT-hankinnoissa, koska IT-ratkaisut sekä niiden toimitus- ja sopimuskäytänteet kehittyvät nopeasti. Lisäksi osana markkinavuoropuhelua voidaan kerätä arvokasta tietoa potentiaalisista toimittajista ja niiden toimituskyvykkyydestä, vertailla eri vaihtoehtojen kustannuksista ja keskustella erilaisista hinnoittelumalleista sekä hankinnan kohteeseen liittyvistä sopimusehdoista ja toimituskäytänteistä. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 12-14)

Hankintayksikkö pystyy hyödyntämään saamaansa informaatiota ja markkinaymmärrystä tarkastellessaan hankintaan liittyvien ei-toiminnallisten (teknisten) ja toiminnallisten vaatimusten realistisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Vuoropuhelu auttaa myös määrittämään ja tarkentamaan hankinnan kohdetta ja sen laajuutta, sekä tukemaan päätöstä tarkoituksenmukaisimmasta hankintamenettelystä. Lisäksi markkinavuoropuhelun avulla hankintayksikkö pystyy keräämään arvokasta informaatiota laskeakseen mahdollisimman oikeellisen hankinnan ennakoidun arvonesimerkiksi lähettämällä toimittajille tietopyyntöjä. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 12-14)

Vastavuoroisesti toimittajat saavat markkinavuoropuhelusta arvokasta tietoa ja ymmärrystä hankintayksikön tavoitteista, tarpeista, toimintaympäristöstä ja linjauksista sekä asetetuista vaatimuksista. Se tarjoaa toimittajille myös kanavan kommentoida hankintayksikön asettamia vaatimuksia ja ehtoja, niiden perusteita ja niiden realistisuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta. Toimittajat voivat myös kertoa millaisella ratkaisu-, toimitus- ja sopimusmallilla hankintayksikön tarpeet saataisiin toimittajan näkemyksen mukaan parhaiten ratkaistua, sekä millaiset seikat ja asetetut alustavat ehdot mahdollisesti heikentävät toimittajien kiinnostusta osallistua hankintamenettelyyn. Siksi pelikirjassa suositellaankin varaamaan markkinavuoropuhelulle riittävästi aikaa, tyypillisesti useampi kuukausi, kun kyse on laajemmasta ja kompleksisemmasta IT-hankinnasta. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 12-14).

Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 7) on koostettu pelikirjassa annetut suositukset, niin hankintayksikölle kun tarjoajalle, koskien ketterän hankintaprosessin markkinakartoitusvaihetta.

Taulukko 7. Suosituksia hankintayksikölle ja toimittajille markkinakartoitukseen liittyen (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 15)

Suosituksia hankintayksikölle	Suosituksia tarjoajalle
<p>Huomioi hankintalain markkinakartoituksen toteuttamiselle asettamat ohjeet ja reunaehdot.</p>	<p>Käytä vuoropuheluun osallistumiseen riittävästi aikaa ja osaamista, ja anna hankintayksikölle rehellistä palautetta vuoropuhelusta ja materiaalista. Tämä on oikea hetki vaikuttaa ja tukea hankintayksikköä mahdollisimman selkeän ja laadukkaan tarjouspyynnön laatimisessa.</p>
<p>Tiedota eri kanavissa avoimesti tulevista hankinnoista, niiden alustavista aikatauluista sekä hankintojen ja muun kehittämisen keskinäisistä riippuvuuksista.</p>	<p>Auta hankintayksikköä esim. tavoitteiden, tarpeiden, kuvausten ja kriteerien selkiyttämässä kysymysten ja esimerkkien avulla.</p>
<p>Käy toimittajien kanssa aktiivista vuoropuhelua valmistelun eri vaiheissa ja erilaisia keinoja hyödyntäen, ja osallista markkinavuoropuheluihin laajasti hankintayksikön erilaisia asiantuntijoita, niin IT:n, toiminnan, kun hankinnan ja juridiikan asiantuntijoita.</p>	<p>Tarjota ratkaisuehdotuksia hankintayksikön esittämien tavoitteiden näkökulmasta tai kerro miten niitä tulisi muokata parhaaseen lopputulokseen pääsemiseksi kertomalla esimerkiksi konkreettisia ratkaisumalleja vastaavista tarjotuista.</p>
<p>Määrittele hankinnan tavoitteet ja tavoitteellisuus siten, että hankintaprosessissa voidaan keskittyä niihin ratkaisumalleihin, jotka vastaavat parhaiten hankintayksikön tarpeita ja niihin toimittajiin, joilla on mahdollisuus tuottaa haluttuja ratkaisuja ja vaikutuksia.</p>	<p>Muista, että hankintayksikön kanssa käytävää dialogia koskevat hankintalain asettamat ohjeet ja reunaehdot, vaikka dialogi onkin markkinavuoropuhelussa varsin vapaamuotoista.</p>
<p>Muista vastata markkinavuoropuhelun toimittajilta saatuihin kommentteihin ja palautteeseen.</p>	

Pelikirjassa nostetaan onnistuneeksi esimerkiksi toteutetusta markkinavuoropuhelusta poliisihallituksen yhteistilaisuudet toimittajien kanssa. Osana markkinavuoropuhelua Poliisihallitus ja Poliisin informaatioteknologiakeskus järjestävät yhteistilaisuuksia puitesopimustoimittajille ja muille keskeisille teknologiakumppaneille. Tilaisuuksissa esitellään ajankohtaisia ja tulevia hankkeita, tarpeita sekä kumppaneita koskevia odotuksia. Osallistujilla on esityksen pohjalta mahdollisuus keskustella vapaasti Poliisin IT- ja substanssiasiantuntijoiden kanssa. Tapahtumien tavoitteena on edistää avoimuutta ja syrjimättömyyttä kumppaniverkostossa sekä tarjota tilaisuus kumppaneiden keskinäiselle verkostoitumiselle. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 16)

3.4.3 Vaihe 3 – Kuvaa kohdeympäristö riittävän tarkasti ja mahdollista parhaiden ratkaisujen tarjoaminen oikein asetetuilla vaatimuksilla

Pelikirjassa korostetaan, että IT-hankinnan kohteena oleva ratkaisu on aina osa laajempaa toimintaympäristöä. Siksi hankinnan onnistumisen kannalta on olennaista, että hankintayksikkö kuvaa riittävän tarkasti sen toimintaympäristön, johon hankittava ratkaisu sijoittuu. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 19)

Kuvaaminen tulee tehdä niin nykytilan kun tavoitetilankin osalta. Tätä kutsutaan myös kokonaisarkkitehtuuriksi, mikä käsittää prosessit, tiedot ja tietovirrat, sovellukset, teknologiat, kehittämistoimenpiteet, linjaukset sekä säännöt. Juuri tämä kokonaisarkkitehtuurinäkökulma ja sen merkitys erottaa IT-hankinnat kaikista muista hankinnoista. Ja tekee IT-hankinnoista niin haastavia. Liian karkealla tasolla oleva hankinnan kohdeympäristön kuvaus saattaa johtaa siihen, että kaikkia hankinnan kannalta olennaisia tarpeita tai ominaisuuksia ei osata huomioida ja kuvata. Tämä voi johtaa yllätyksiin ja kustannusten kasvamiseen hankinnan jälkeen, kun esimerkiksi kaikki tarvittavat integraatiot toisiin järjestelmiin eivät olekaan olleet mukana hankinnan laajuudessa, nykyjärjestelmien elinkaarta joudutaankin jatkamaan koska uusi ratkaisu ei sisällä kaikki tarvittavia toiminnallisuuksia, tai käyttöönoton yhteydessä huomataan ennakoimattomia yhteen toimivuuden ongelmia. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 19)

Hankinnan kohteen ja nykytilan ja tavoitetilan eli kohdeympäristön kuvausta tarkennetaan lisäksi hankinnan tarkemmilla vaatimuksilla. Vaatimukset voidaan jakaa karkeasti kolmeen kategoriaan:

- Tarjoajaa koskeviin soveltuvuusvaatimuksiin,
- hankinnan kohdetta koskeviin teknisiin ja toiminnallisiin vaatimuksiin,
- sekä hankintasopimusta koskeviin vaatimuksiin eli kaupallisiin vaatimuksiin. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 19)

Lisäksi hankintalaki määrittää kaksi keskeistä periaatetta vaatimuksiin liittyen. Niistä ensimmäinen on suhteellisuusperiaate eli hankinnan vaatimusten on liityttävä hankinnan kohteeseen ja oltava

myös oikeassa suhteessa esim. hankinnan laajuuteen tai kokoon nähden. Toinen periaate on yhdenvertaisuusperiaate. Se edellyttää, että hankintaa koskevat vaatimukset tulee laatia niin että ne kohtelevat potentiaalisia tarjoajia tasapuolisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista voi olla esimerkiksi asettaa sellaisia vaatimuksia, jotka suosivat jotain tiettyä toimittajaa, tai vaatia sellaisia toiminnallisuuksia ja ominaisuuksia, jotka voi täyttää vain tietty markkinoilta löytyvä esimerkiksi ohjelmistotuote. Lisäksi vaatimuksia asetettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ne ovat hankinnan kohteen ja tarjousten vertailun kannalta aidosti merkittäviä ja tavoiteltuja. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 21-23)

Tyypillinen haaste erityisesti IT-hankinnoissa on niin sanottu toiveiden tynnyri -ilmiö. Ilmiö tarkoittaa sitä, että hankittavalta ratkaisulta toivotaan (vaaditaan) ominaisuuksia, joita loppukäyttäjät eivät oikeasti tarvitse ja joita hankintayksikkö ei tosiasiallisesti tule ottamaan hankintasopimuskauden aikana käyttöön. Tällaisia vaatimuksia ei tule käyttää tarjousten laadun vertailukriteereinä. Pelikirjassa esitetäänkin, että kohtuullisilla ja oikein asetetuilla vaatimuksilla on mahdollista päästä parhaaseen lopputulokseen eli hankintayksikkö saa käyttöönsä tarpeisiinsa ja vaikuttavuustavoitteisiinsa sopivimman ratkaisun. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 21-23)

Vastaavasti tarjoajat pystyvät oikein asetettujen vaatimusten pohjalta tarjoamaan hankintayksikön tarpeiden mukaisia ratkaisuja. Sen kautta valittu toimittajakin saa kumppanuudesta tavoittelemaansa lisäarvoa. Tällaista lisäarvoa voi olla monenlaista, muun muassa tuote ja palvelukehityksen laajentaminen, uusien referenssien saaminen, liiketoiminnan kasvu tai esimerkiksi kansainvälistyminen ja uudet markkina-alueet. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 21-23)

Vaatimukseen liittyen pelikirjassa nostetaan esille myös IT-hankinnan kohteesta riippumatta elinkaaren liittyvien vaatimusten tärkeys eli vaatimusten ja ehtojen asettamisessa tulee huomioida koko ratkaisun elinkaari. Tämä on tärkeää erityisesti IT-hankinnoissa, koska tavoitteet tai hankintaa koskevat vaatimukset tyypillisesti muuttuvat sopimuskauden aikana. Muutokset voivat johtua esimerkiksi lainsäädännön muutoksista tai organisaation toiminnan muutoksesta. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 24)

Vastaavasti toimittajien ratkaisuihin ja palvelumalleihin tapahtuu sopimuskaudella todennäköisesti muutoksia toimittajan oman tuote- ja jatkokehityksen kautta. Jouston ja muutosten mahdollisuuksiin tuleekin kiinnittää erityistä huomiota hankintaprosessin aikana, ja ne on huomioitava esimerkiksi sopimusteksteissä. Hankinnan valmisteluvaiheessa on tärkeää pohtia myös sitä, millä tavoin ja millä edellytyksillä ja ehdoilla hankitusta ratkaisusta voidaan irrottautua ja siirtyä tarvittaessa toiseen ratkaisuun, ja mikä toimittajan rooli on avustamisessa (toimittajan avustamisvelvollisuus). (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 24)

Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 8) on koostettu pelikirjassa (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023) annetut suositukset, niin hankintayksikölle kun tarjoajalle, koskien kohdeympäristön ja vaatimusten kuvaamista.

Taulukko 8. Suosituksia hankintayksikölle ja toimittajille kohdeympäristön ja vaatimusten kuvaamiseen liittyen (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 20 ja 26)

Suosituksia hankintayksikölle	Suosituksia tarjoajalle
Kaikki IT-ratkaisut ovat osa laajempaa toimintaympäristöä, jota ei pysty huomioimaan ilman ajantasaista toimintaympäristön nykytilan ja tavoitetilan kuvausta.	Esitä hankintayksikölle tarkentavia kysymyksiä toimintaympäristöstä, linjauksista ja periaatteista jo markkinavuoropuhelun aikana.
Tunnista ja kuvaa vähintään hankinnan kohteeseen liittyvät prosessit ja työnnkulut, rajapinnat muihin järjestelmiin, toiminnalliset ja tekniset riippuvuudet, sekä arkkitehtuuriperiaatteet ja -linjaukset, sisältäen tietoturvan ja -suojan.	Kerro selkeästi ja yksilöiden, mitä tietoja tarvitsen laadukkaan tarjouksen laatimiseksi.
Huomioi hankinnan kohteen määrittelyssä hankintaprosessin ensimmäisessä vaiheessa tunnistetut tavoitteet sekä erilaiset asiantuntijoiden tunnistamat toiminnalliset tarpeet IT-ratkaisulle. Kiinnitä huomiota asetettujen vaatimusten kohtuullisuuteen sekä markkinakartoituksessa tunnistettujen ratkaisujen potentiaalin täyttää määritellyt tarpeet ja vaatimukset.	Pyydä hankintayksiköltä teknisen vuoropuhelun mahdollisuutta tarjouspyyntömateriaalien kommentoimiseksi ennen hankintailmoituksen julkaisua. Anna vuoropuhelussa perusteltuja konkreettisia ja perusteltuja korjausehdotuksia laadukkaan tarjouksen jättämisen mahdollistamiseksi.

3.4.4 Ketterä IT-hankintojen toimintamalli ja prosessin johtaminen

Pelikirjan (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023) lopuksi siinä annetaan vielä suosituksia hankintaprosessin johtamiseen liittyen. Pelikirjassa korostetaan, että IT-hankinta alkaa hankintateknisestä näkökulmasta jo hankintatarpeen tunnistamisesta (esitellyn prosessin ensimmäinen vaihe). IT-hankinta päättyy vasta kun hankinnan kohteena olevan ratkaisun tai palvelun sopimus päättyy. IT-hankinta ei siis tarkoita pelkästään itse kilpailutusvaihetta ja sen valmistelua. IT-hankinnassa ei riitä, että kilpailutusvaihe onnistuu teknisesti ja aikataulussaan hankintapäätöksen

muodossa, jos hankinta sopimuskaudella epäonnistuu. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 29)

Hankinnasta johtuvia epäonnistumisia voi olla lukuisia; budjetti tai aikataulu saattavat karata kärsistä tai yhteistyö valitun toimittajan kanssa ei toimi sovitusti. Saattaa myös ilmetä, ettei tavoiteltua vaikuttavuutta ja hyötyjä saavuteta, tai järjestelmä osoittautuu vaikeakäyttöiseksi, minkä vuoksi loppukäyttäjät uupuvat sen aiheuttaman turhan työn vuoksi. Voi myös olla, että sopimuksen tekemisessä epäonnistutaan. Ongelmaksi voi muodostua esimerkiksi se, että sopimus ei mahdollista elinkaaren aikana eteen tulevien pientenkään kehitystarpeiden toteuttamista. Epäonnistumiseksi voidaan lukea myös se, että sopimuskaudella joudutaan toistuvasti neuvottelemaan toimittajan kanssa siksi, että hankinnan vaatimuksissa tai sopimusehdoissa on tulkinnanvaraisuuksia. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 29)

Lisäksi tulee huomioida, että hankinnalla tavoiteltavia hyötyjä ei saavuteta vain IT-ratkaisuja kilpailuttamalla ja käyttöönottamalla. Hyötyjen saavuttaminen edellyttää aina teknisen kehittämisen lisäksi panostusta muuhunkin. Toiminnan, prosessien ja muun toimintaympäristön johtamista tarvitaan ja ihmisten osaaminen tulee varmistaa. IT-hankintojen johtaminen onkin siis poikkihallinnollista ja usein eri rooleille hajaantunutta verkostojohtamista. Se kattaa strategisella, taktisella ja operatiivisellakin tasolla niin toiminnan johtamisen kuin IT-, sopimus- ja palvelujohtamisenkin koko hankinnan elinkaaren ajan. Pelikirjassa todetaankin, että IT-hankinnan onnistuminen on aina sen toteuttamiseen osallistuvien tahojen yhteistyön summa. Siksi sopimuskauden johtamisessa kannattaa pyrkiä avoimen ja luottamuksellisen kumppanuuden rakentamiseen niin toimittajan kuin käyttäjien kanssa. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 30).

Ketterän kumppanuuden toimintamalli edellyttää sitä, että jokainen hankinnan osapuoli kantaa vastuunsa lopputuloksesta. Jos lopputulos on kestävä ja laadukas, tavoitellun vaikuttavuus on mahdollista saavuttaa. Tämän toteutuminen vaatii systemaattisista johtamista läpi prosessin. Toimiva yhteistyö edellyttää esimerkiksi sitä, että roolit, vastuut, budjetti ja aikataulu on yhdessä sovittu ja niihin on sitouduttu. Sama vaatimus koskee myös seuranta- ja muutoksenhallintamekanismeja. On tärkeää varmistaa, että hankinnalle määritellyt tavoitteet ovat kaiken toiminnan keskiössä. Niitä tulee kuljettaa läpi prosessin systemaattisesti ja johdetusti. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 30).

Jos prosessin aikana tulee muutostarpeita tai ongelmia, on osapuolten velvollisuutena yhdessä etsiä tilanteeseen ratkaisuja. Tarvittaessa hankinnan suuntaa tulee muuttaa sovitun muutoshallintaprosessin mukaisesti. Tämä on erityisen tärkeää IT-hankinnoissa ja IT-ratkaisun elinkaarihallinnassa, koska muutostarpeita vääjäämättä ilmaantuu joko hallitusti esim. jatkokehityksen kautta, tai sitten ulkopuolisen tekijöiden, kuten lakimuutosten aiheuttamana. (Hankinta-Suomi - Polku

vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 30). Seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon (Taulukko 9, 44) on koostettu lopuksi pelikirjassa annetut suositukset, niin hankintayksikölle kuin tarjoajallekin, koskien hankintaprosessin johtamista.

Taulukko 9. Suosituksia hankintayksikölle ja toimittajille ketterän IT-hankintojen toimintamallin johtamiseen liittyen (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 31)

Suosituksia hankintayksikölle	Suosituksia tarjoajalle
Täydellinen sopimus yksin ei auta, joten muista sopimuksenmukaisuuden seuranta ja systemaattinen toimittajahallinta kilpailutusvaiheen ja käyttöönoton jälkeenkin.	Panosta ja tue kumppanin roolissa hankinnan jälkeenkin koko sopimuskauden ajan hankintayksikköä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja tarpeiden täyttämässä.
Rakenna sopimuskauden aikana systemaattisesti kumppanuutta toimittajan kanssa.	Pyydä hankintayksiköltä ja käyttäjiltä aktiivisesti palautetta ja esitä jatkokehitys- ja parannusehdotuksia.
Johda toiminnan muutosta koko sopimuskaudella eikä vain käyttöönottovaiheessa vaikuttavuuden ja hyötyjen saavuttamiseksi.	

Pelikirjassa mainitaan Metsähallituksen asianhallintajärjestelmän hankinta yhtenä esimerkkinä onnistuneesta hankinnan läpiviennistä ja sen johtamisesta. Hankinnan kohteena oli sujuvasti toimiva ja helppokäyttöinen asianhallintaratkaisu, joka täyttää myös säädökset ja vaatimukset. Ratkaisu hankittiin pilvipalveluna (SaaS) ja hankintamenettelynä käytettiin neuvottelumenettelyä. Hankintaprojekti käynnistettiin joulukuussa 2019, ja siihen nimettiin vetäjä sekä projektiryhmä, johon kuului vastuhenkilöitä eri liiketoiminnoista ja asiantuntijoita ulkoiselta asianhallintakonsultilta. Metsähallituksen johtoryhmä toimi hankintaprojektin ohjausryhmänä. Valmistelu ja kilpailutusprosessi kestivät lähes 10 kuukautta. Projektissa noudatettiin Metsähallituksen ICT-projektimallia. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 32)

Hankinta eteni siten, että keväällä 2020 toteutettiin kattavat markkinavuoropuhelut, joissa toimittajille annettiin selkeä kokonaiskuva hankinnan kohdeympäristöstä, tarpeista ja tavoitteista. Samalla kerättiin tietoa toimittajien näkemyksistä ja ratkaisumalleista. Hankintailmoitus julkaistiin lokakuussa 2020. Lopullinen tarjouspyyntö julkaistiin maaliskuussa 2021. Neuvottelut käytiin kahdella kierroksella. Neuvottelujen jälkeen tarjoajille toimitettiin yhteenveto sekä neuvotteluissa esille

nousseista kysymyksistä että täsmennyksistä. Lopullisen tarjouspyynnön vertailukriteereinä olivat hinta (20 %), pisteytettävät ominaisuudet (40 %) ja käytettävyys (40 %). Käytettävyyden arvioinnilla oli merkittävä rooli voittaneen tarjouksen valinnassa. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 32)

Hankinnan keskeisiksi onnistumistekijöiksi tunnistettiin erityisesti:

- Selkeä ja kiinnitetyt tavoitteet
- Henkilöstön ja johdon sitoutuminen sekä aktiivinen osallistuminen
- Realistiset ja toteutuskelpoiset aikataulut
- Riittävät ja asiantuntevat resurssit sekä selkeät roolit ja tehtävät
- Avoin vuorovaikutus niin sisäisesti kuin tarjoajien kanssa
- Hallitusti johdettu ketterä ja iteratiivinen työskentelymalli. (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023, 32)

3.5 Hankinnan digitaaliset työkalut ja niiden haasteet

Suomessa on tällä hetkellä käytössä useita niin sanottuja digitaalisia tarjousportaaleja, joiden tarkoituksena on tukea ja helpottaa julkisten hankintojen prosessin läpivientiä, sekä tarjota toimittajille informaatiota mahdollisimman helposti käynnissä olevista julkisista hankinnoista. Lisäksi julkisten hankintojen avoimuus edellyttää, että hankinnoista tiedotetaan julkisesti. Tällaisia digitaalisia laajasti kansallisesti käytössä olevia tarjousportaaleja ovat esimerkiksi Hilma- ja Cludia-järjestelmät sekä erilaiset julkisten hankintojen digitaaliset tietolähteet. Näitä ja niihin liittyviä haasteita esitellään seuraavissa alaluvuissa.

3.5.1 Hilma

Hilma on lakisääteinen hankinnoista ilmoittamisen palvelu, jota Valtionkonttori ylläpitää. Hilma tarjoaa myös yhteyden eurooppalaiseen TED-palveluun. Hilman tavoitteena on tehdä julkiset hankinnat läpinäkyviksi ja lisätä sen myötä tarjoajien kiinnostusta julkisia hankintoja kohtaan. Hilmasta löytyvät kaikki julkisia hankintoja koskevat ilmoitukset yhdestä paikasta, ja se on suora väylä hankintojen tarjouspyyntömateriaaleihin. Hilmassa voi tehdä hankintoihin liittyviä ennakoilmoituksia, hankintailmoituksia, jälki-ilmoituksia, sopimusmuutoksia ja korjausilmoituksia. Hilmassa voi myös kilpailuttaa hankinnat alusta loppuun, jos hankintayksiköllä ei ole käytössä erillistä kilpailutusjärjestelmää. Lisäksi Hilmassa on käytössä pilottivaiheessa oleva tekoälyavusteinen työkalu, Hankintavälkky. Se vastaa julkisia hankintoja koskeviin kysymyksiin hyödyntäen tekoälyä ja sen lähdeaineistona käytetään Julkisten hankintojen käsikirjaa. (Hilma)

3.5.2 Cloudia

Cloudia tarjoaa kattavan hankintajärjestelmän, joka sisältää työkaluja hankintojen suunnitteluun, kilpailuttamiseen ja sopimusten hallintaan. Monet julkiset organisaatiot Suomessa käyttävät Cloudiaa hankintojen hallinnassa. Cloudia on hankintayksiköiden käyttöön tarkoitettu kilpailutusjärjestelmä, jota käytetään koko kilpailutusprosessin ajan tarjouspyynnöstä hankintasopimukseen. Cloudiassa käsitellään kaikki asiakirjat ja prosessin tehtävät sähköisesti. Palvelun kehittämisessä on ollut mukana hankinta-alan ammattilaisia ja sen toteutuksessa on huomioitu hankintalainsäädäntöä sekä alan yleiset käytännöt. Se soveltuu tavara- ja palveluhankintojen kilpailuttamiseen ja kattaa kaikki hankintamenettelyt; kansalliset hankinnat, EU-hankinnat ja pienhankinnat. Cloudiassa on integraatio Hilmaan ja toiminnallisuudet hankinnan kohteiden ja kelpoisuusehtojen määrittelyyn. Automatisoitujen toimintojen tavoitteena on vähentää hankintayksiköiden työkuormaa ja parantaa kilpailutusten laatua. Toimittajat voivat jättää tarjouksia sähköisesti ja turvallisesti Cloudiaan Tarjouspalvelu.fi -portaalin kautta. (Cloudia)

3.5.3 Digitaaliset julkisen hankintojen tietolähteet

Varsinaisten tarjousportaalien lisäksi julkisista hankinnoista on saatavissa tietoa erilaisten digitaalisten tietopalvelujen kautta. Kuten luvussa 3.2.2 todettiin, hankintojen tiedolla johtamisen, tai oikeammin sen puutteen, koetaan olevan yksi keskeisistä julkisen hankinnan haasteista ja vasta niin sanotusti ”lapsen kengän asemassa”. Yksi esimerkki tällaisista palveluista on tutki hankintoja -palvelu. Se avaa näkymän valtion, kuntien ja muiden organisaatioiden hankintoihin. Palvelun tarkoituksena on lisätä julkisen sektorin rahankäytön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tarjoamalla tietoja julkisista hankinnoista. Lisäksi palvelun tavoitteena on tarjota tarjoajille kattavaa tietoa markkinoista. (Tutki hankintoja)

Toinen esimerkki vastaavanlaisesta digitaalisesta tietolähteestä julkisen hankintojen osalta on Handata -palvelu. Palvelussa julkaistaan kaikki avoimena datana saatavilla olevat hankinta- ja ostotiedot tukemaan hankintojen tiedolla johtamista. Tietopalvelu kokoaa yhteen hankintayksiköt ja toimittajat, sekä niiden tarvitsemat tiedot julkisen sektorin toteutuneista hankinnoista. Palvelusta löytyy tiedot yli 150 000 toimittajasta 800 eri toimialalta, sekä tiedot julkisia ostoja tekevien yli 300 hankintayksikön noin 35 miljardin euron vuosittaisista hankinnoista. Palvelun tarkoituksena on, että tietosisältöä voidaan hyödyntää monipuolisesti hankintojen ja ostojen suunnittelussa sekä valmistelussa mm. markkina-, sijainti-, toimiala- ja yritystietoa hyödyntäen. (Handata)

Yksi hieman erityyppinen julkisten hankintojen tukemiseen tarkoitettu työkalu, on Hanselin kehittämä Hankintatutka -palvelu. Hankintatutka-palvelussa hankintayksikkö voi mitata itsearviointin ja raportoinnin avulla omaa kyvykkyyttä eli maturiteettia julkisten hankintojen ja niihin liittyvän

osaamisen näkökulmasta. Työvälineen tavoitteena on auttaa organisaatiota tunnistamaan keskeiset kehittämiskohteet hankintoihin liittyen sekä arvioimaan hankintatoimen käytäntöjä suhteessa muihin organisaatioihin. Työkalun kohderyhmänä on niin hankinta-ammattilaiset, organisaation asiantuntijat kuin organisaation johtokin. (Hankintatutka)

3.5.4 Työkaluihin liittyvät haasteet

Viimeisen kymmenen vuoden aikana hankintojen avoimuus on parantunut huomattavasti tarjousportaalien ja erilaisten julkisiin hankintoihin keskittyvien tietolähteiden kautta. Esimerkiksi Hilman tunnettuuden kasvu on mahdollistanut tarjoajien helpomman osallistumisen ja aktiivisuuden markkinavuoropuheluihin. Se on osaltaan mahdollistanut aiempaa laadukkaammat ja paremmin markkinoihin kohdentuvat hankintayksiköiden tarjouspyynnöt. Siitä huolimatta parannettavaa ja kehitettävää on edelleen, niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin näkökulmasta. Tarjoajat toivoivat selkeyttä siihen, että mitkä tarjouspyynnöt ovat aktiivisia. Toiveena esitettiin myös, että ilmoitukset aktiivisista tarjouspyynnöistä olisivat paremmin kohdennettuja. Myös tarjouksen täyttämiseen liittyvää ohjeistusta kaivattiin ja visuaalisia tuen muotoja toivottiin. Tarjoajan kokivat myös toistuvasti samojen tietojen syöttämisen tarjousportaaleihin tarpeettomaksi ja kuormittavaksi. (Koiste ym. 2023, 48)

Näyttäisi kuitenkin siltä, että niin hankintayksiköt kuin tarjoajatkin ovat pääsääntöisesti ”oppineet elämään” tarjousportaalien, kuten Hilman, kanssa. Hankinta-Suomen tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa -selvityksen osana tehdyssä kyselyssä hankintayksiköiden ja tarjoajien keskiarvo kysymyksessä: ”Tukevatko käytössä olevat sähköiset järjestelmät (esim. Hilma, Cloudia tai Hankintasampo) tarjouksen jättämistä?” oli 6,2 asteikolla 0-10 (0=eivät tue, 10= tukevat). Teknisistä ja käytettävyyteen liittyvistä haasteista huolimatta tilanne siis koetaan kohtuullisen hyväksi, joskin arvosanan perusteella kehitettävääkin riittää edelleen. (Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa 2023, 10)

4 Vertailu EU-tasoiin ja kansainvälisiin kehittämistoimenpiteisiin

Tarve ja halu jatkuvasti kehittää julkisten hankintojen lainsäädäntöä ja siihen liittyviä prosesseja ja käytäntöjä ei tietenkään ole pelkästään Suomea koskeva asia tai trendi, vaan vastaavaa kehitystä tehdään niin EU-tasolla kuin laajemminkin kansainvälisesti maiden omista lähtökohdista. Tässä luvussa tarkastellaan Suomen julkisten IT-hankintojen kehittämistoimia suhteessa EU-laajuisiin ja kansainvälisiin kehittämistoimenpiteisiin. Vertailun tavoitteena on tunnistaa yhtäläisyyksiä ja mahdollisia eroja esimerkiksi kehittämisen painopisteissä.

4.1 EU:n julkisten hankintojen kehittämislinjaukset

EU:n julkisten hankintojen direktiivit ja säädökset korostavat erityisesti avoimuutta, kilpailua, innovaatioiden edistämistä ja kestäväää kehitystä (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2014). Keskeiset direktiivit ovat EU:n hankintadirektiivit (2014/24/EU ja 2014/25/EU), jotka asettavat yhteiset pelisäännöt EU:n jäsenmaille ja ohjaavat kansallisten lakien, kuten Suomen hankintalain, sisältöä. Direktiivit painottavat mm. kilpailun lisäämistä, läpinäkyvyyttä sekä sosiaalisten ja ympäristöllisten näkökohtien huomioimista (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2014). Hankintadirektiivien lisäksi EU-tasolla on tehty monia aloitteita ja käynnistetty erilaisia kehittämisohjelmia, joiden tarkoituksena on julkisten hankintojen haasteiden tunnistaminen ja niiden kehittäminen eri näkökulmista. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- Green Public Procurement (GPP) -aloite, jonka tavoitteena on edistää ympäristöystävällisiä julkisia hankintoja. EU:n GPP suositukset ohjaavat hankintayksiköitä ottamaan huomioon ympäristövaikutukset hankintapäätöksissä, myös IT-hankinnoissa (Euroopan komissio - Green Public Procurement 2023).
- Digital Single Market -strategia, joka toimii pohjana useille EU-hankintojen kehittämistoimenpiteille. Luodun strategian tavoitteena on madaltaa esteitä innovatiivisten ja digitaalisten ratkaisujen käyttöönotolle julkisella sektorilla (Euroopan komissio - Digital Single Market Strategy 2020).
- Innovation Procurement -ohjelmat, kuten Pre-Commercial Procurement (PCP) ja Public Procurement of Innovative Solutions (PPI), jotka tukevat innovatiivisten hankintojen tekemistä EU:ssa. Näiden avulla pyritään edistämään tutkimus- ja kehitystoimintaa sekä uusien ratkaisujen käyttöönottoa julkisissa hankinnoissa (Euroopan komissio - Guidance on public procurement of innovation 2021).

EU-tasolla on siis parhaillaan laajoja toimenpiteitä ja kehitysohjelmia, joiden tavoitteena on kehittää julkisia hankintoja EU-tasoisina toimenpiteinä.

4.2 Kansallinen julkisten hankintojen kehittäminen Suomen ulkopuolella

Suomen lisäksi monessa muussa maassa on tehty erilaisia kansallisia kehittämistoimenpiteitä julkisiin hankintoihin liittyen. Kansainvälisesti julkisten IT-hankintojen kehittämisessä korostuvat esimerkiksi seuraavat teemat:

- Ketterät ja iteratiiviset hankintamallit: Esimerkiksi Iso-Britanniassa on otettu käyttöön ketterä hankintamalli, jossa hankintaprosessi jaetaan vaiheisiin, ja hankintayksikkö voi joustavasti mukauttaa vaatimuksia ja tavoitteita prosessin edetessä. (UK Government - Procurement Act, 2023). Tämä malli tarjoaa myös kattavan ohjeistuksen hankintaprojektin eri vaiheisiin ja muistuttaa siten Hankinta-Suomen pelikirjaa (Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin 2023), mutta on kattavampi ja velvoittavampi.
- Digitaalisten työkalujen käyttöönotto: OECD:n tilastot osoittavat, että useissa maissa kuten Ruotsissa ja Saksassa, on kehitetty Suomen tapaan kattavia sähköisiä hankintajärjestelmiä. Niiden tavoitteena on digitalisoida ja tukea koko julkista hankintaprosessia sekä lisätä avoimuutta. Toisaalta useat maat ovat vasta aloittamassa näiden työkalujen käyttöönottoa, joten tältä osin Suomi on monia muita maita edellä hankintaprosessin digitalisoinnissa. (OECD, 2020).
- Kestävyys ja sosiaalinen vastuu: Kansainvälisesti julkisissa IT-hankinnoissa huomioidaan yhä enemmän ympäristövaikutukset ja sosiaaliset näkökohdat. Esimerkiksi Kanadassa julkisissa hankinnoissa on vahva painotus kestävyteen ja sosiaaliseen vastuuseen, mikä näkyy siinä, että ne tulee huomioida kaikkien julkisten hankintojen hankintakriteereissä ja toimittajien valinnassa (Government of Canada, 2023).

5 Tutkimustulokset

Tässä luvussa kuvataan opinnäytetyön tutkimusmenetelmät sekä esitellään keskeiset tutkimustulokset luvussa 2 muodostetun teoreettisen viitekehyksen pohjalta.

5.1 Tutkimusmenetelmät

Tässä opinnäytetyössä tutkimusmenetelmäksi on valittu tapaustutkimus. Erikssonin ja Koistisen mukaan tapaustutkimuksessa tarkastellaan tapausta, jonka kuvaaminen, analysointi ja ratkaisu on tapaustutkimuksen päämäärä. Heidän mukaansa tapaustutkimus on usein lähestymistavaltaan kontekstuaalista (contextual) eli tutkittavaa tapausta halutaan ymmärtää osana tiettyä ympäristöä ja tapaustutkimuksessa tapauksen ratkaisu tapahtuu asetettujen tutkimuskysymysten kautta. (Eriksson & Koistinen) Tässä opinnäytetyössä kontekstina ovat julkisten organisaatioiden IT-hankinnat ja luvussa 1.2 asetettujen tutkimuskysymysten avulla pyritään ymmärtämään julkisten hankintojen kehittämisen haasteita erityisesti IT-hankintojen näkökulmasta. Tapaustutkimuksen valinta tässä opinnäytetyössä perustuu sen soveltuvuuteen tilanteisiin, joissa halutaan ymmärtää monimutkaisia ilmiöitä.

Opinnäytetyössä käytetty tutkimusaineisto koostuu pääasiassa kansallisista esimerkiksi eri ministeriöiden vertaisarvioituista selvityksistä ja tutkimuksista, joissa on laajasti hyödynnetty hankinta-asiantuntijoiden näkemyksiä ja kokemuksia. Näissä selvityksissä on haastateltu kattavasti alan asiantuntijoita, minkä vuoksi opinnäytetyössä ei ole tehty erillisiä haastatteluja. Kansallisten selvitysten ja tutkimusten aineisto tarjoaa kattavan ja monipuolisen pohjan julkisten IT-hankintojen haasteiden ja kehittämistoimenpiteiden tarkastelulle. Tutkimuksen analyysimenetelmänä on käytetty aineistolähtöistä sisällön analyysiä, jonka avulla aineistosta on tunnistettu keskeiset teemat ja ilmiöt. Näin on voitu muodostaa kokonaiskuva julkisten IT-hankintojen kehittämisen nykytilasta sekä tunnistaa kehitystarpeita ja suosituksia.

5.2 Tutkimustulosten esittely

Tässä opinnäytetyössä valittu tapaustutkimusmetodologia on mahdollistanut julkisten IT-hankintojen monimuotoisten haasteiden kattavan tarkastelun. Laaja-alaisen kirjallisuuden, kansallisten selvitysten ja asiantuntijanäkemyksien yhdistäminen on tarjonnut monipuolisen aineistopohjan. Aineistolähtöinen sisällönanalyysi on tukenut tutkimusta systemaattisella ja jäsennellyllä aineiston käsittelyllä, mikä on mahdollistanut keskeisten teemojen tunnistamisen ja tutkimuskysymyksiin vastaamisen. Metodologiat ovat siten olleet keskeisiä tutkimustulosten luotettavuuden ja kattavuuden varmistamisessa sekä käytännönläheisten suositusten tuottamisessa julkisten IT-hankintojen

kehittämiseksi. Seuraavissa luvuissa on esitelty keskeiset tutkimustulokset luvun 3 pohjalta, läpikäyden ne opinnäytetyöhön valitun teoreettisen viitekehyksen (luku 2) jaottelun pohjalta.

5.2.1 Hankintalain ja sääntelyn haasteet

Hankintalaki on julkisten hankintojen keskeinen säädös, jonka tavoitteena on varmistaa julkisten varojen tehokas ja oikeudenmukainen käyttö. Tutkimuksen aineistossa korostuu, että nykyinen lainsäädäntö koetaan osin kankeaksi ja joustamattomaksi, erityisesti IT-hankintojen ja toimittajien näkökulmasta.

Nykyinen lainsäädäntö myös mahdollistaa hankintalain sivuuttamisen tietyissä tapauksissa sidosyksikköhankintojen kautta. Vuoden 2025 hankintalain uudistuksella pyritään ainakin osittain vastaamaan näihin tunnistettuihin epäkohtiin, muun muassa asettamalla velvoitteen kilpailutuksen uusimiselle, jos tarjouksia on vain yksi, sekä laajentamalla markkinakartoituksen velvoitetta suurissa hankinnoissa. Lisäksi uudistuksessa kiinnitetään huomiota sidosyksikköhankintojen rajoittamiseen, mikä on merkittävä muutos IT-hankintojen yleisessä toimintaympäristössä.

5.2.2 Hankintojen strateginen johtaminen ja osaaminen

Resurssipula ja osaamisvaje hankintayksiköissä näyttäisivät olevan eri tutkimusten ja selvitysten pohjalta yksi keskeisimmistä haasteista. Ne heikentävät erityisesti hankintojen valmisteluprosessin ja markkinavuoropuhelun laatua. Asiantuntijoiden mukaan strategisen johtamisen puutteet näkyvät mm. heikossa kyvyssä tunnistaa ja priorisoida hankinnan vaikuttavuustavoitteita sekä puutteellisessa yhteistyössä eri sidosryhmien välillä. Tämä johtaa usein reaktiiviseen hankintaprosessiin, jossa markkinaymmärrys jää vähäiseksi, ja hankintoja viedään läpi aina samalla tutulla kaavalla tai muiden hankintojen materiaaleja kopioiden.

5.2.3 Tarjoajien näkökulma

Tarjoajat kokevat julkiset IT-hankinnat usein kalliiksi ja monimutkaisiksi. Tarjouspyynnöt koetaan usein suosivan tiettyjä toimittajia, ja lisäksi hankinnan vaatimukset koetaan kohtuuttomiksi, mikä vähentää kilpailua. Myös sopimusehdot koetaan usein liian rajoittaviksi, mikä lisää tarjoamisen riskejä ja epävarmuutta. Lisäksi tarjoajat toivovat selkeyttä tarjouspyyntöihin ja enemmän vuoropuhelua hankintayksiköiden kanssa.

5.2.4 IT-hankintojen erityispiirteet ja haasteet

IT-hankinnat eroavat muista hankinnoista monimutkaisuudellaan, laajuudellaan ja markkinoiden nopean kehityksen vuoksi. Erityisesti IT-hankinnoissa tutkimusten ja selvitysten pohjalta keskeisiä haasteita ovat muun muassa:

- Liian laajat ja monimutkaiset hankintakokonaisuudet, jotka vaikeuttavat hallintaa ja johtavat toimittajariippuvuuksiin.
- Ristiriitaiset ja epäselvät tarjouspyynnön vaatimukset, jotka vaikeuttavat oikean ratkaisun löytämistä.
- Heikko markkinavuoropuhelu, joka vähentää markkinatuntemusta ja kilpailua.
- Ketterän hankintamallin puute, joka estää joustavan ja iteratiivisen hankintaprosessin toteuttamisen.
- Sopimusten jäykkyys, joka vaikeuttaa muutoksiin reagoimista hankintasopimuskauden aikana.

Julkisten IT-hankkeiden haasteet ovat suurelta osin yhteneviä muiden julkisten hankintojen yleisten haasteiden kanssa, mutta IT-hankintojen erityispiirteet korostavat tiettyjä asioita, kuten vaatimusten ja sopimusehtojen asettamiseen liittyviä haasteita.

5.2.5 Digitaaliset työkalut

Digitaaliset tarjousportaalit, kuten Hilma ja Cloudia, ovat parantaneet hankintojen avoimuutta ja prosessin hallintaa. Niiden käytössä on kuitenkin edelleen haasteita, kuten tiedon hajanaisuus, käyttöliittymien monimutkaisuus ja toistuva tiedon syöttäminen eri järjestelmiin. Julkisiin hankintoihin osallistuvat toimittajat eli tarjoajat kokevat, että sähköiset järjestelmät tukevat tarjousten jättämistä kohtuullisesti, mutta kehittämistarpeita on edelleen.

5.3 Suomen kehittämistoimenpiteiden vertailu EU:n ja muiden maiden kansallisiin kehitystoimenpiteisiin

Suomen julkisten IT-hankintojen kehittämistoimet ovat tulosten pohjalta linjassa EU:n toimenpiteiden kanssa ja hyvin samansuuntaisia kuin muiden maiden kansalliset toimenpiteet. Keskeiset kehityskohteet, kuten ketterät hankintamallit, markkinavuoropuhelu, digitaalisten työkalujen kehittäminen ja kestävyysnäkökulmat, ovat yhteisiä. Suomen haasteena on näiden toimenpiteiden laajempi ja systemaattisempi käyttöönotto, koska valtaosin tehdyt kehittämistoimenpiteet ovat ehdotuksia ja suosituksia, ilman tosiasiallisia velvoitteita.

5.4 Tulosten analyysi

Johdanto -kappaleessa kuvattiin esimerkinomaisesti joitain median julkaisemia tapauksia julkisten hankintojen haasteista. Yhtenä esimerkkinä käytettiin Valtion tarkastusvirastoa (VTV). Sen tarkastuksessa oli käynyt ilmi, että virasto oli hankkinut jopa yli 100 miljoonalla IT-hankintoja kilpailuttamatta, vaikka hankintalain mukaan suorahankinnan edellytykset eivät täyttyneet. Toisessa esimerkkitapauksessa markkinatuomioistuin puuttui Turun Sataman hankintasopimuksen, joka koski

yli 10 miljoonan euron hallintajärjestelmän hankintaa, ja velvoitti hankintayksikköä hankintaprosessissa tehtyjen virheiden takia uusimaan koko hankinnan. Nämä olivat vain yksittäisiä esimerkkejä, mutta onko tulosten ja opinnäytetyön tutkimuskysymysten kautta mahdollista löytää joitain toimenpiteitä, joiden avulla tällaiset epäonnistuneet julkiset IT-hankinnat voitaisiin jatkossa välttää?

Luvussa 1.2 määritettiin tämän opinnäytetyön tutkimuskysymykseksi, miten julkisia hankintoja tulisi kehittää erityisesti IT-hankintojen näkökulmasta? Tätä tutkimuskysymystä tarkennettiin opinnäytetyön toisen kysymyksen kautta; mitä taustatekijöitä julkisten IT-hankintojen haasteille on löydettävissä? Tulokset vahvistavat, että julkisten IT-hankintojen haasteet ja niiden taustatekijät ovat moniulotteisia ja ne liittyvät sekä lainsäädäntöön että hankintayksiköihin ja tarjoajiin. Yhtä selittävää tekijää ei siis ole, vaan kehittämistä tulisi tehdä läpi julkisen hankintaprosessin ja kattaen sekä hankintayksiköt että potentiaaliset toimittajat.

Hankintalain uudistus 2025 pyrkii vastaamaan moniin tunnistettuihin lainsäädännöllisiin ongelmiin, mutta kokonaisvaltaisempi hankinnan haasteiden korjaaminen edellyttää myös käytännön toimintatapojen kehittämistä ja hankintayksiköihin liittyvien haasteiden ratkaisemista. Tulosten pohjalta nämä ovat itseasiassa huomattavasti kriittisempiä ja vaikuttavuuden kannalta olennaisempia toimenpiteitä kuin hankintalain kehittäminen. Tämä oli tutkimuksen merkittävin löytö. Strategisen johtamisen ja osaamisen vahvistamisella näyttäisi siis olevan keskeinen merkitys hankintojen haasteiden korjaamisessa. Resurssipulan ja osaamisvajeen korjaaminen mahdollistaisi julkisten hankintojen strategisemman ja laadukkaamman valmistelun, aidosti vuorovaikutteisen ja hankinnan tarpeista lähtevän kattavan markkinavuoropuhelun, sekä tiedolla johtamisen työkaluna hankintaprosessin onnistumisen tukena. Näiden kautta olisi mahdollista parantaa hankintojen vaikuttavuutta sekä kasvattaa todennäköisyyttä saavuttaa hankinnalle asetetut tavoitteet ja aito kilpailuasetelma toimittajien välillä.

Siitä huolimatta, että nämä haasteet on laajasti tunnistettu, konkreettisia toimenpiteitä on vielä varsin vähän. Liian monesti nämä konkreettiset toimenpiteet tuntuvat tulosten perusteella jäävän hankintaorganisaatioiden vastuulle eli julkisien kehityshankkeiden tulokset jäävät helposti etäisiksi ja teoreettisiksi. Tarjoajien kokemukset taas korostavat erityisesti tarvetta selkeyttää julkisen hankintojen tarjouspyyntöjä, sekä kohtuullistaa vaatimuksia ja lisätä avoimuutta. Tämä voisi myös osaltaan lisätä kilpailua ja parantaa hankintojen laatua, mutta tämänkin käytännön toteutus jää yksittäisten hankintayksiköiden vastuulle.

Eri selvityksissä ja tutkimuksissa tunnistettujen kehitystoimenpiteiden tärkeyttä korostavat IT-hankintojen erityispiirteet, mikä oli tämän opinnäytetyön toinen täydentävä kysymys eli mitkä ovat IT-hankintojen erityispiirteet ja miten ne tulisi huomioida? Tulosten perusteella IT-hankintojen keskeinen erityispiirre on niiden vaatima ketterä ja iteratiivinen hankintojen lähestymistapa, jossa

tavoitteiden kirkastaminen, markkinavuoropuhelu ja joustavat sopimukset ovat keskeisiä nopeasti kehittyvässä teknologiaympäristössä. Tämä myös korostaa IT-toimittajien merkitystä ja osallistumista hankintaprosessiin. Tutkimustulosten näkökulmasta tässä on kuitenkin ilmeinen ristiriita. Toimittajat toisaalta haluisivat enemmän ja aidompaa vuorovaikutusta hankintayksikön kanssa, jossa yhteistyössä parannettaisiin ymmärrystä hankinnan tarpeista ja kohteesta sekä parannettaisiin tarjouspyynnön laatua. Saman aikaisesti toimittajat kuitenkin kokevat, että julkiset tarjousprosessit ovat byrokraattisia ja kalliita, koska niihin osallistuminen sitoo paljon resursseja. Ja nämä resurssit ovat suoraan poissa esim. tuotekehityksestä ja muusta esimerkiksi yksityisen puolen ketterämistä myyntitoimenpiteistä.

Suunnitellut hankintalain uudistukset ovat siis oikean suuntaisia, vaikka sen kautta ei pystytäkään ehkä korjaamaan yllä kuvattuja julkisten hankintojen primäärejä haasteita. Hankintalain uudistamisen kautta tavoitellaan erityisesti kilpailuasetelman lisäämistä eli parantamaan markkinoiden toimivuutta ja lisäämään kilpailua julkisen sektorin hankinnoissa (katso tarkemmin luku 3.1.3). Tästä näkökulmasta kriittisessä roolissa on erityisesti sidosyksikköhankintoja koskeva lainsäädännön muutos. Se korjaa merkittävässä määrin nykyistä in-house -toimijoiden kautta syntynyttä kilpailuasetelman vääristymää, jossa julkisen hankinnan on pystynyt tekemään suoraan hankintana sidosyksikön kautta kilpailuttamatta, kunhan hankintayksikkö on vain omistanut sidosyksiköstä edes minimaalisen vähän. Tämä muutos tulee merkittävästi lisäämään kilpailutuksia ja kilpailua, jopa siinä määrin, että kaikkia vaadittuja hankintoja saattaa olla haastavaa kilpailuttaa siirtymäajan puitteissa. Tätä uudistusta varmasti odotetaan erityisesti toimittajien puolella. Ja toisaalta se pakottaa nykyiset in-house-toimittajat muuttumaan ja organisoitumaan siten, että omistajaohjausjatkossa toteutuu aidosti, mitä ei tänä päivänä tapahdu niin sanottujen promille -omistuksien kautta. Erityisen suuri vaikutus tällä lakimuutoksella on IT-hankinnoille ja sen alan toimijoille, koska monet in-house -yritykset ovat keskittyneet IT-järjestelmiin ja niihin liittyviin palveluihin.

Yksi merkittävä tekijä Suomessa, jolla on lisäksi pyritty ja onnistuttukin helpottamaan julkisten hankintojen läpivientiä ja niiden avoimuutta, ovat kattavasti käytössä olevat digitaaliset työkalut (kuten Hilma ja Cloudia). Ne näyttäisivätkin tukevan hankintaprosessia varsin hyvin eli ne koetaan hyödyllisiksi, ja ne ovat lisänneetkin merkittävästi hankintojen avoimuutta, mutta niiden käytettävyyden kehittämiseen ja käyttäjätukeen tulisi edelleen panostaa.

Vertailu EU-tasoiin ja muiden maiden kansallisiin kehityshankkeisiin osoittavat, että kehitystoimenpiteet ovat hyvin samansuuntaisia ja linjassa keskenään. Sen valossa Suomessa tunnistettuja kehityskohteita voidaan pitää varsin globaaleina julkisen hankintaprosessin haasteina. Merkittäviä erojakin toki löytyy eli esimerkiksi Iso-Britanniassa kansallisesti kehitetyt ohjeistukset ja parhaat käytännöt ovat julkisia hankintayksiköitä suoraan velvoittavia, kun taas Suomessa esimerkiksi

Hankinta-Suomi -ohjelman kautta luodut toimenpiteet ovat vain suosituksia ja ehdotuksia ja niiden noudattaminen ja hyödyntäminen jää täysin hankintayksiköiden omaan harkintavaltaan. Toinen ero on erityisesti ympäristöystävällisyyden korostaminen ja huomioiminen julkisissa hankinnoissa. Tulosten perusteella tähän ollaan toki Suomessakin heräämässä, mutta näyttää siltä, että tämän osalta monet verrokkimaat ovat Suomea edellä. EU:n GPP-aloite pyrkii vahvasti edistämään ympäristöystävällisyyttä, joten todennäköisesti muutos on tulossa myös Suomeen tulevaisuudessa.

Yksi keskeinen näkökulma, mikä tuloksista näyttäisi puuttuvan, on tekoälyn huima kehitystahti ja sen vaikutukset ja mahdollisuudet hankintaprosessin laadun ja tehokkuuden parantamiseen. Tähän liittyen useat konsulttiyritykset, kuten esimerkiksi Deloitte (Deloitte - Unlock the potential of AI for your procurement organisation 2024 ja Deloitte - How Generative AI will transform Sourcing and Procurement Operations 2023) ja McKinsey (Aaron McMillan 2024), sekä tutkimusyhtiö Gartner (Naveen Mahendra 2024) ovat julkaisseet omia näkemyksiään siitä, miten hankintaprosessia pystyy tehostamaan ja tukemaan hyödyntäen tekoälyn uusia mahdollisuuksia. Uusia työkaluja ovat esimerkiksi hankintaprosessia tukevat tekoälyavusteiset hankinta-agentit, jotka pystyvät viemään yksinkertaiset hankintaprosessit itsenäisesti läpi. Lisäksi tekoälyä voi hyödyntää hankinnassa käytettävien dokumenttien, kuten vaatimusmäärittelyiden ja sopimus pohjien laadun parantamiseen ja itse hankintaprosessin aikana tarjouspyyntöjen analysoimiseen ja vertailuun. Tekoälykään ei varmasti yksinään pysty ratkaisemaan tunnistettuja julkisten hankintojen haasteita, mutta siitä on nopeasti kehittymässä merkittävä työkalu ja apuväline tukemaan julkisten hankintaprosessien laadukaampaa ja tehokkaampaa läpivientiä.

Näin ollen opinnäytetyön tulokset antavat konkreettisia vastauksia tutkimuskysymyksiin ja ne osoittavat, että julkisten IT-hankintojen kehittämisessä tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka yhdistää lainsäädännön, organisaatioiden kyvykkyyden kehittämisen ja markkinatoimijoiden tarpeet. Vain näiden toimenpiteiden kautta on mahdollista kehittää julkisia hankintoja, erityisesti IT-hankintojen näkökulmasta. Tulevaisuudessa myös teknologian ja erityisesti tekoälyn kehitys tulee vaikuttamaan merkittävästi myös julkisiin hankintaprosesseihin ja niiden nykyisten haasteiden selättämiseen.

Olisiko näiden toimenpiteiden kautta sitten ollut mahdollista välttää nostettujen esimerkkihankintojen eli VTV:n ja Turun Sataman IT-hankintojen haasteet? Ne ovat tietysti yksittäistapauksia, ja näiden epäonnistuneiden hankintojen taustalla on moninaisia syitä kuten hankintalain tulkinnanvaraisuus, hankintayksikön osaamispuutteet hankintaprosessin läpiviennin osalta, todennäköiset hankintayksikön resurssihaasteet, puutteellinen markkina- ja hankintamalliyymmärrys ja niin edelleen. Mutta nämä ovat juuri niitä haasteita mitä opinnäytetyössä tunnistettiin ja joihin esitettiin useita toimenpiteitä, erityisesti koskien hankintayksiköitä. Julkisten IT-hankintojen haasteita ei tietenkään

ole mahdollista täysin eliminoida, mutta näiden toimenpiteiden avulla olisi mahdollista saada yhä useampi julkinen IT-hankinta pääsemään hankinnan vaikuttavuustavoiteisiin.

Alla olevaan taulukkoon (Taulukko 10) on vielä koostettu tulosten pohjalta tunnistettu keskeiset kehittämistoimenpiteet.

Taulukko 10. Julkisien IT-hankkeiden keskeiset haasteet ja niiden pohjalta johdetut suositukset.

Haaste	Kuvaus	Taho	Suostus
Liian laajat ja monimutkaiset hankinnat	Hankintakokonaisuudet ovat usein liian suuria ja monimutkaisia hallita.	Hankintayksikkö	Pilko hankinnat hallittaviin osiin, hyödynnä modulaarisuutta ja ketterää hankintamallia.
Epäselvät vaatimukset	Tarjouspyynnön vaatimukset voivat olla ristiriitaisia tai liian yksityiskohtaisia.	Hankintayksikkö	Osallista IT-asiantuntijat ja loppukäyttäjät vaatimusten määrittelyyn, selkeyttä vaatimukset.
Heikko markkinavuoropuhelun kattavuus ja laatu	Vuoropuhelu toimittajien kanssa on vähäistä tai laadultaan heikkoa.	Hankintayksikkö ja toimittajat	Lisää laadukasta markkinavuoropuhelua ja käytä sitä tarjouspyynnön laadinnan tukena.
Jäykät sopimusmallit	Sopimukset eivät joustamuutostarpeisiin hankintasopimuskauden aikana.	Hankintayksikkö ja toimittajat	Suunnittele joustavat sopimusehdot ja panosta sopimuskauden johtamiseen ja kumppanuuteen.
Toimittajien osallistuttaminen hankintaprosessiin	Usein toimittajia osallistetaan hankintaprosessiin näennäisesti, jolloin hankintayksikön markkinaymmärrys jää vaillinaiseksi.	Hankintayksikkö ja toimittajat	Markkinavuoropuheluvaiheeseen panostaminen
Teknologia uusien mahdollisuuksien, erityisesti tekoälyn hyödyntäminen tukemaan hankintaprosessia	Tekoäly ja sen kyvykkyudet kehittyvät tällä hetkellä huimaa vaihtua. Sen myötä tekoälyä tulisi hyödyntää myös nykyistä laajemmin hankintojen tukena.	Hankintayksikkö ja lainsäädäntö	Hankintaprosessin tehokkuutta ja laatua on mahdollista parantaa hyödyntämällä tekoälyä, ja tekoälyn kehitystä tällä saralla tulisi tarkastella niin hankintayksiköissä kuin kansallisesti.

6 Pohdinta

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli muodostaa kokonaisvaltainen näkemys julkisten IT-hankintojen haasteista ja niiden taustatekijöistä, sekä tuottaa näiden pohjalta kehitysehdotuksia hankintatoimen ja hankintalain kehittämiseksi. Tulosten perusteella voidaan todeta, että opinnäytetyö onnistui saavuttamaan asetetut tavoitteensa.

Tutkimuksen avulla on saatu selkeä kuva siitä, miten julkisten IT-hankintojen haasteet liittyvät paitsi hankintalainsäädäntöön, myös hankintayksiköiden resurssien ja osaamisen puutteisiin sekä tarjoajien kokemuksiin ja odotuksiin. Tämä kokonaisvaltainen ymmärrys on keskeinen lähtökohta kehitystoimenpiteiden suunnittelulle ja toteuttamiselle. Opinnäytetyön tulokset tarjoavat konkreettista tietoa siitä, millaisiin osa-alueisiin julkisten IT-hankintojen kehittämisessä tulee erityisesti panostaa, kuten strategisen johtamisen vahvistamiseen, markkinavuoropuhelun lisäämiseen, tarjouspyyntöjen selkeyttämiseen ja ketterien hankintamallien käyttöönottoon.

6.1 Opinnäytetyön tulosten tarkastelu ja johtopäätökset

Luvussa 5 Tutkimustulokset ja sen alaluvussa 5.2 Tutkimustulosten esittely käydään läpi tämän opinnäytetyön tulokset ja vastaan opinnäytetyön tutkimuskysymyksiin. Näitä tuloksia voidaan hyödyntää monin tavoin hankintatoiminnan kehittämisessä. Esimerkiksi hankintayksiköt voivat käyttää tutkimuksen viitekehyksen kautta esitettyjä havaintoja oman toimintansa arviointiin ja kehittämiseen, erityisesti resurssien kohdentamisessa ja osaamisen vahvistamisessa. Lisäksi tulokset tukevat hankintalain uudistuksen toimeenpanoa tarjoamalla näkemyksiä siitä, miten lainsäädännön muutokset voidaan yhdistää käytännön toimintatapojen parantamiseen. Tarjoajien näkökulman huomioiminen puolestaan auttaa luomaan kilpailukykyisempiä ja houkuttelevampia hankintaprosesseja, mikä voi lisätä kilpailua ja parantaa hankintojen laatua.

Opinnäytetyön tulokset tarjoavatkin, sille luvussa 1.2 asetettujen tavoitteiden mukaisesti, arvokasta tietoa ja suosituksia julkisten IT-hankintojen kehittämiseksi keskeisille julkisten IT-hankintojen sidosryhmille, kuten julkisille hankintayksiköille, IT-toimittajille sekä kansallisille ja kansainvälisille kehittämisohjelmille, tutkimusyhteisöille ja asiantuntijoille. Tulokset tukevat hankintayksiköitä prosessien strategisessa parantamisessa, osaamisen vahvistamisessa ja markkinavuoropuhelun lisäämisessä, samalla kun ne auttavat toimittajia ymmärtämään hankintaprosessin haasteita ja parantamaan tarjouspyyntöjen selkeyttä ja houkuttelevuutta. Näin tutkimus edistää kilpailua, yhteistyötä ja digitalisaatiota julkisissa IT-hankinnoissa, ja tavoitteet on saavutettu kattavan ja käytännönläheisen tiedon avulla. Ja monet näistä tuloksista, hankintalain kehittämistä lukuun ottamatta, ovat hyödynnettävissä myös suoraan yksityisissä eli yksityisen sektorin IT-hankinnoissa.

Tutkimustuloksista tehty analyysi ja tuloksista johdetut suositukset toimivat myös pohjana jatkotutkimuksille ja kehittämishankkeille, jotka tähtäävät julkisten IT-hankintojen vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantamiseen, mahdollisesti erityisesti tekoälyn uusia mahdollisuuksia hyödyntäen. Kokonaisuudessaan työ vahvistaa käsitystä siitä, että julkisten IT-hankintojen kehittäminen vaatii monitasoista ja yhteistyöhön perustuvaa lähestymistapaa, jossa lainsäädäntö, organisaatioiden kyvykkydet ja markkinatoimijoiden tarpeet otetaan tasapainoisesti huomioon.

Näin ollen opinnäytetyön tulokset eivät jää pelkästään teoreettiselle tasolle, vaan ne tarjoavat konkreettisia eväitä ja suuntaviivoja julkisten IT-hankintojen kehittämiselle. Tämä vastaa hyvin opinnäytetyön alkuvaiheessa asetettuun tavoitteeseen edistää julkisten IT-hankintojen onnistumista ja vaikuttavuutta muuttuvassa toimintaympäristössä.

6.2 Opinnäytetyöprosessin ja oman oppimisen arviointi

Opinnäytetyöprosessi toteutettiin kirjoituspöytätyönä hyödyntäen laajasti julkisia ja luotettavia lähteitä, kuten kansallisia selvityksiä, tutkimuksia ja viranomaisjulkaisuja. Tämä lähestymistapa mahdollisti kattavan ja monipuolisen näkemyksen muodostamisen julkisten IT-hankintojen haasteista ja kehittämistarpeista. Prosessi oli iteratiivinen, mikä auttoi syventämään analyysiä ja tarkentamaan johtopäätöksiä.

Oman oppimisen kannalta työ tarjosi arvokkaan tilaisuuden perehtyä julkisten hankintojen monimutkaiseen kokonaisuuteen erityisesti IT-näkökulmasta. Tutkimuskirjallisuuden ja virallisten selvitysten analysointi kehitti kykyäni kriittiseen tiedon käsittelyyn ja kokonaisuuksien hahmottamiseen. Lisäksi opinnäytetyön tekeminen vahvisti ymmärrystäni hankintalainsäädännön merkityksestä ja käytännön haasteista julkisissa hankinnoissa. Tämä osaaminen on suoraan hyödynnettävissä työelämässä ja tukee sitä kattavasti.

Opinnäytetyöprojektin taustalla oli sen alussa laadittu tutkimussuunnitelma, mikä myös tuki hyvin tekijän kirjoitusprosessia ja jäsensi sitä. Projektisuunnitelmassa muodostettu aikataulutusta ja vaiheistus auttoivat pitämään työn fokuksessa ja mahdollisti sen johdonmukaisen etenemisen. Suunnitelman merkitys korostui, koska opinnäytetyötä edistettiin tekijän päivätyön ohessa ja niissä ajan hetkissä, joissa se oli ajankäytöllisesti mahdollista.

Kalenteriajallisesti kirjoitusprosessista tulikin tämän myötä jonkin verran pitempi kuin alun perin oli suunniteltu, mutta koska opinnäytetyön ensisijainen tarkoitus oli oman osaamisen kasvattaminen, sillä ei ollut käytännön vaikutuksia. Siten opinnäytetyöprosessin näkökulmasta voidaan todeta, että prosessi vastasi pääpiirteittäin sen alussa tehtyä suunnitelmaa, sekä ennen kaikkea prosessi tuki oman osaamiseen kehittymistä tavalla, jota voidaan suoraan hyödyntää työelämässä.

Lähteet

Arene Ry. Opinnäytetyön eettiset ohjeet. Ammattikorkeakulujen rehtorineuvosto Arene Ry. Luettavissa: <https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/Opinn%C3%A4ytety%C3%B6prosessin%20eetti-set%20suositukset%20muistilistat%20opiskelijalle%20ja%20ohjaajalle.pdf>

Aaron McMillan. 2024. McKinsey: Leveraging Data & AI to Reshape Procurement. Progument magazine. Luettavissa: <https://procurementmag.com/technology-and-ai/mckinsey-leveraging-data-ai-to-reshape-procurement>

Cloudia. Merzell. <https://tuki.cloudia.fi/hc/fi>

Deloitte - Unlock the potential of AI for your procurement organisation. 2024. Luettavissa: <https://www.deloitte.com/fi/fi/services/consulting/blogs/unlock-potential-ai-procurement-organisation.html>

Deloitte - How Generative AI will transform Sourcing and Procurement Operations. 2023. Luettavissa: <https://www.deloitte.com/ch/en/services/consulting/research/how-generative-ai-will-transform-sourcing-and-procurement-operations.html>

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K., & Ukkola, M. 2022. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma, E-kirja

Eriksson, P. & Koistinen, K. 2014. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä.

Euroopan komissio - Digital Single Market Strategy. 2020. Luettavissa: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/digital-single-market/>

Euroopan komissio - Guidance on public procurement of innovation. 2021. Luettavissa: https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/innovation-procurement_en

Euroopan komissio - Green Public Procurement. 2023. Luettavissa: https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

Euroopan parlamentti ja neuvosto. 2014. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista. Luettavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0024>

Finlex, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Luettavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Government of Canada. 2023. Policy on Green Procurement. Luettavissa: <https://www.tbs-sct.ca-nada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32573>

Kela. 2025 PricewaterhouseCoopers Business Services SRL (PwC) on valittu Kelan etuuskäsittelyn uudistuksen toteuttajaksi. Kelan tiedote. Luettavissa: <https://www.kela.fi/ajankohtaista/pricewaterhousecoopers-business-services-srl-pwc-on-valittu-kelan-etuuskasittelyn-uudistuksen-toteuttajaksi>

Handata. Handata Oy. <https://handata.fi/>

Hankinta-Suomi - Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin. 2023. Pelikirja hankintayksiköille ja tarjoajille. Valtionvarainministeriö & Kuntaliitto. Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma. Luettavissa: https://vm.fi/documents/10623/15348578/Polku+vaikuttaviin+ICT-hankintoihin_pelikirja.pdf

Hankinta-Suomi - Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa. 2023. Kyselyselvityksen tulokset. Valtionvarainministeriö & Kuntaliitto. Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma. Luettavissa: https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf/

Hankintatutka. Hansel. <https://www.hansel.fi/hankintatutka/>

Heikkilä, J., Jääskeläinen, A., Karttunen, E., & Lintukangas, K. 2024. Julkisen hankinnan muutos: hintakeskeisyydestä yhteiskunnallisen arvon luontiin. LUT&Tampereen yliosto.

Hietanen, R. 2025. Hankintalain uudistus 2025. Yrittäjyyden neuvottelukunnan esitys 27.2.2025. Luettavissa: [https://tem.fi/documents/1410877/231218972/Yritt%C3%A4jyyden+neuvottelukunta+27+2+2025+Hankintalain+uudistus+TEM+Hietanen+\(1\).pdf](https://tem.fi/documents/1410877/231218972/Yritt%C3%A4jyyden+neuvottelukunta+27+2+2025+Hankintalain+uudistus+TEM+Hietanen+(1).pdf)

Hilma. Valtiokonttori. www.hankintailmoitukset.fi

Karinkanta, P. & Lahtinen, T. 2017. Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti. Helsingin Kamari Oy ja tekijät.

Kolehmainen, A. 2023. Virasto teki yli 100 miljoonalla it-hankintoja kilpailuttamatta yhdeltä yhtiöltä – pelkäsi ”takuun raukeamista”. Kauppalehti, verkkojulkaisu. Luettavissa: [Virasto teki yli 100 miljoonalla eurolla it-hankintoja kilpailuttamatta samalta yhtiöltä – Pelkäsi ”takuun raukeamista” | Kauppalehti](https://www.kauppalehti.fi/uutiset/virasto-teki-yli-100-miljoonalla-eurolla-it-hankintoja-kilpailuttamatta-samalta-yhtiolta-pelkasi-takuun-raukeamista)

Korhonen, S. 2025. 10 miljoonan it-hankinta meni mönkään: Satama joutuu aloittamaan alusta. Kauppalehti, verkkojulkaisu. Luettavissa: <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/10-miljoonan-it-hankinta-meni-monkaan-satama-joutuu-aloittamaan-alusta/bab7b583-3f2d-4a40-8981-befd1e4bfa89>

Koiste, V, Siranko, H., & Lemola, W. 2023. Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2023:34. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Naveen Mahendra. 2024. Quick Answer: How to Prepare for AI in Procurement. Gartner. Luettavissa: <https://www.gartner.com/en/documents/5360963>

OECD - Digital government. 2023. Digital Government index. Luettavissa: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/>

Pajunen-Muhonen, H., Saarenpää, T., & Vihonen, L. 2023. Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen, Valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto - Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma

Sinivuori-Boldt, T., Riikonen, E., Piri, O., Huikko, K., Jylhä, O., Tarvainen, O., & Pyykkönen, J. 2023. Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin - Pelikirja hankintayksiköille ja tarjoajille. Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto - Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma. Luettavissa: https://vm.fi/documents/10623/15348578/Polku+vaikuttaviin+ICT-hankintoihin_pelikirja.pdf

Tutki hankintoja. Hansel. <https://tutkihankintoja.fi/>

UK Government - Procurement Act. 2023. Procurement Act 2023. Luettavissa: <https://www.gov.uk/government/publications/procurement-act-2023-short-guides>

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

Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:60. 2023. Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Valtionvarainministeriö. Helsinki. Luettavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165114/VM_2023_60.pdf

Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:25. 2020. Suomen julkisten hankintojen tilannekuva, julkaisu 2020:25. Valtionvarainministeriö.

Valtioneuvoston kanslia 2023:33. 2023. Valtioneuvoston hankintaohje, julkaisu 2023:33. Valtioneuvosto.