

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Kilpailu ja kuluttajat • 2023:34

# Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin

Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

# Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin

Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja  
ekologista kestävyyttä edistäviä hankintoja  
sekä toimivia markkinoita

Ville Koiste, Heta Siranko, Waltteri Lemola

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

**Osana kansallisen  
hankintastrategian  
toteutusta**



Työ- ja elinkeinoministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-327-617-8

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita

<b>Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:34</b>		<b>Teema</b>	Kilpailu ja kuluttajat
<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Ville Koiste, Heta Siranko, Waltteri Lemola		
<b>Yhteisötekijä</b>	Gesund Partners Oy		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	65

### Tiivistelmä

Julkisille hankinnoille on asetettu suuria yhteiskunnallisia odotuksia ja tavoitteita, kuten esimerkiksi elinvoiman ja kestäväen kehityksen edistäminen sekä muun muassa julkisten palveluiden kustannustehokkuuden parantaminen. Tavoitteiden tiellä on kuitenkin erilaisia esteitä. Tämän selvityksen tavoitteena oli määritellä toimenpiteitä, joilla julkisten hankintojen pullonkauloja voitaisiin poistaa nykyisten lakien puitteissa.

Selvitysprosessin aikana muodostimme asiantuntijoita osallistaen listan julkisten hankintojen pullonkauloista eli toimivutta haittaavista esteistä tai hidasteista. Pullonkaulat johtavat muun muassa kuormittaviin prosesseihin, kilpailun vähäisyyteen sekä innovaatioiden edistämisen vaikeuteen.

Ehdottamiemme toimenpiteiden pyrkimyksinä ovat lisähuomion saaminen hankintojen resursointiin ja johtamiseen, digitalisaatioon liittyvän potentiaaliin tarttumisen, tarjoajien osallistumiskokemuksen kehittäminen sekä julkisten hankintojen muodostaman markkinan houkuttelevuuden lisääminen.

Julkisten hankintojen kehittäminen kaipaa tehokkuuskeskustelun rinnalle ennakoivaa ja systeemistä tarkastelua. Vaikuttaa siltä, että monen pullonkaulan juurisyyt löytyvät "pinnan alta". Haasteet liittyvät esimerkiksi hankintatoimeen liitettyihin mielikuviin, hankintatoimen organisatoriseen arvostukseen ja resursseihin, osaamispohjaan, ajattelumalleihin sekä toiminnan kulttuuriin.

**Asiasanat** kilpailu ja kuluttajat, julkiset hankinnat, elinvoimaisuus, kestävä kehitys, innovatiiviset julkiset hankinnat, vaikuttavuus

**ISBN PDF** 978-952-327-617-8 **ISSN PDF** 1797-3562

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-617-8>

## Lösningar på flaskhalsarna i den offentliga upphandlingen En färdplan mot upphandlingar som främjar ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet samt en fungerande marknad

<b>Arbets- och näringsministeriets publikationer 2023:34</b>		<b>Tema</b>	Konkurrens och konsumenter
<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet		
<b>Författare</b>	Ville Koiste, Heta Siranko, Waltteri Lemola		
<b>Utarbetad av</b>	Gesund Partners Oy		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	65

### Referat

Det har ställts stora samhälleliga förväntningar och mål för den offentliga upphandlingen, såsom främjande av livskraften och en hållbar utveckling och bland annat förbättring av de offentliga tjänsternas kostnadseffektivitet. Det finns dock olika hinder på vägen mot målen. Syftet med denna utredning var att fastställa åtgärder för att undanröja flaskhalsarna i offentlig upphandling inom ramen för de gällande lagarna.

Under utredningsprocessen gjorde vi experter delaktiga och tog fram en förteckning över flaskhalsar i den offentliga upphandlingen, dvs. hinder eller fördröjningar som gör det svårare att fungera. Flaskhalsarna leder bland annat till belastande processer, en liten konkurrens och svårigheter att främja innovationer.

De föreslagna åtgärderna syftar till att ytterligare fästa uppmärksamhet vid resursfördelningen och ledningen i fråga om upphandling, att ta vara på potentialen i samband med digitaliseringen, att utveckla anbudsgivarnas erfarenhet av deltagande samt att göra marknaden för offentlig upphandling mer attraktiv.

Utvecklingen av den offentliga upphandlingen behöver vid sidan av diskussionen om effektivitet en förutseende och systematisk granskning. Det ser ut som om de bakomliggande orsakerna till många flaskhalsar finns "under ytan". Utmaningarna hänför sig till exempel till de föreställningar som har samband med upphandlingsverksamheten, den organisatoriska uppskattningen av och resurserna för upphandlingsverksamheten, kunskapsunderlaget, tankemodellerna och verksamhetskulturen.

**Nyckelord** konkurrens och konsumenter, offentliga upphandlingar, livskraft, hållbar utveckling, innovativ offentlig upphandling, verkningsfullhet

**ISBN PDF** 978-952-327-617-8 **ISSN PDF** 1797-3562

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-617-8>

## Solutions to Bottlenecks in Public Procurement Roadmap to Procurement Promoting Economic, Social and Ecological Sustainability and Well-Functioning Markets

---

<b>Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2023:34</b>	<b>Subject</b>	Competition and consumers
--	----------------	---------------------------

<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland
------------------	--

---

<b>Author(s)</b>	Ville Koiste, Heta Siranko, Waltteri Lemola
------------------	---

<b>Group author</b>	Gesund Partners Ltd
---------------------	---------------------

<b>Language</b>	Finnish
-----------------	---------

<b>Pages</b>	65
--------------	----

---

### Abstract

High societal expectations and objectives have been placed on public procurement, including promotion of vitality and sustainable development as well as improved cost-effectiveness of public services. There are, however, various obstacles to achieving these objectives. The aim of this report was to define measures with which it would be possible to remove bottlenecks in public procurement within the framework of existing laws.

Involving various experts, we formulated a list of bottlenecks in public procurement, i.e. obstacles or delays that hinder functionality, during the process of preparing the report. Bottlenecks lead to strenuous processes, low level of competition and difficulties in promoting innovations, for example.

The proposed measures aim to draw more attention to the resource allocation and management of procurements, utilise the potential of digitalisation, improve tenderers' experience of participating in the tendering process and increase the attractiveness of the public procurement market.

Alongside the debate on efficiency, the development of public procurement requires proactive and systemic examination. It seems that the root causes of many bottlenecks lie beneath the surface. The challenges are related, for example, to the perceptions associated with procurement as well as the organisational appreciation and resources, competence base, thinking models and operating culture of procurement.

<b>Keywords</b>	competition and consumers, public procurement, vitality, sustainable development, innovative public procurement, impact
-----------------	---

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-617-8
-----------------	-------------------

<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
-----------------	-----------

---

<b>URN address</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-617-8">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-617-8</a>
--------------------	---

---

# Sisältö

<b>Saatesanat</b> .....	7
<b>1 Johdanto</b> .....	8
<b>2 Kuvaus tiekartan laatimisprosessista</b> .....	10
<b>3 Lyhyesti julkisten hankintojen nykytilasta</b> .....	11
3.1 Julkisille hankinnoille asetetut odotukset ovat korkealla .....	11
3.2 Julkisten hankintojen toimivuutta haittaavat pullonkaulat.....	14
3.3 Yhteenvedo keskeisistä kehittämistarpeista .....	18
<b>4 Ratkaisun avaimet toimiviin julkisiin hankintoihin</b> .....	22
4.1 Vahvistetaan pilareita, joiden varaan vaikuttavuus voi rakentua .....	22
4.2 Varmistetaan julkisten hankintojen tehokkuus ja laatu kehittämällä johtamisosaamista .....	26
4.3 Parannetaan julkisten hankintojen houkuttelevuutta tarjoajien silmissä.....	29
4.4 Panostetaan käyttäjälähtöisyyteen ja tarkoituksenmukaisiin käytänteisiin .....	33
<b>5 Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita</b> .....	37
<b>Liitteet</b> .....	47
Liite. Lista julkisten hankintojen pullonkauloista.....	47
Liite 2. Haastatellut asiantuntijat .....	62
<b>Lähteet</b> .....	63

## SAATESANAT

Tämän raportin esittelemät toimenpiteet pyrkivät toimimaan syötteenä niille teoille ja päätöksille, joilla me selvitystyön tekijät arvioimme saatavan eniten arvoa julkisten hankintojen kehittämiseen. Jotta ehdotukset eivät perustuisi vain meidän raportin laatijoiden näkemyksiin, prosessin aikana on osallistettu ja kuultu yli 200 asiantuntijaa selvitystyön eri vaiheissa.

Haluamme kiittää kaikkia prosessiin osallistuneita asiantuntijoita heiltä saadusta panoksesta yhteisen päämäärän edistämiseksi. Ilman prosessiin osallistuneiden rehellisiä ja suoria näkemyksiä emme olisi tunnistaneet keskeisiä pullonkauloja, jotka antoivat perustan ehdotetuille toimenpiteille.

Tämäkin raportti on oman aikansa ja hetkensä tuotos. Siksi tavoitteena oli tuoda uutta ja täydentävää näkökulmaa useiden ansiokkaiden julkisten hankintojen kehittämistä koskevien raporttien ja toimenpidesuosituksen rinnalle. Raportin valmistumisajankohta osuu myös kesällä 2023 aloittavan hallituksen ohjelmaneuvotteluiden keskelle. Toivomme ajankohdan osaltaan mahdollistavan uuden ja entistä jyrkemmän vaiheen alkua julkisten hankintojen kehittämisessä.

Kiitos Hankinta-Suomen ohjelmalle sekä ohjelman omistajatahoille Valtionvarainministeriölle ja Kuntaliitolle hyvin sujuneesta yhteistyöstä. Erityiskiitos selvitystyön toimeksiantajalle eli työ- ja elinkeinoministeriölle meille osoitetusta luottamuksesta saada toteuttaa tämä selvitystyö. Selvitystiimimme koki tehtävän erittäin merkitykselliseksi ja yhteiskunnallisesti tärkeäksi. Toivomme, että olemme voineet tuoda julkisia hankintoja koskevaan keskusteluun, päätöksentekoon sekä kehittämistoimintaan avartavaa ja laajan toimijarintaman yhteistyötä rakentavaa näkökulmaa.

Kaikkia osapuolia ja osallistujia selvitysprosessin aikaisesta yhteistyöstä vielä kerran kiittäen,

Toukokuu 2023

**Ville Koiste, Heta Siranko, Walteri Lemola**  
Gesund Partners Oy



# 1 Johdanto

Tämän Hankinta-Suomen ja sen Toimivat hankinnat -teemaryhmän toimintaan liittyvän selvitystyön tavoitteena oli laatia valikoitu lista julkisten hankintojen kehittämistoimenpiteitä, joiden toimeenpano olisi mahdollista myös nykyisen hankintalainsäädännön puitteissa. Lainsäädäntöön liittyvät kehitysehdotukset rajattiin siten tämän selvityksen ulkopuolelle. Selvitystyö tehtiin työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) toimeksiannosta ja työtä ohjasivat sekä TEM:in ja Kuntaliiton edustajista koostunut projektiryhmä että laajemman toimijajoukon muodostama ohjausryhmä.

Toimivat hankinnat ja elinvoimaiset markkinat olivat tälle selvitystyölle ja sen pohjalta laadittavalle tiekartalle asetettuja sisällöllisiä painopisteitä. Kysymysten asettelussa ei kuitenkaan rajauduttu pelkästään näihin teemoihin, vaan halusimme muodostaa kokonaiskuvaa julkisten hankintojen nykytilasta. Selvitystyötämme ohjasi pyrkimys tunnistaa kansallisiin linjauksiin, toiminta- ja yhteistyökulttuuriin, hankintayksiköiden ja tarjoajien omaan toimintaan sekä hankintaprosessin toimivuuteen liittyviä, julkisten hankintojen pullonkaloja ja ehdotuksia niiden poistamiseen tarvittaviksi toimenpiteiksi.

Keskeisinä selvitystyön periaatteina olivat vaiheistettu laatimisprosessi, pyrkimys avoimuuteen ja osallistavaan kartoitukseen, systeeminen eli toiminnan eri tasot huomioiva analyysivaihe sekä jo tehtyjen raporttien huomioiminen toimenpide-ehdotuksissamme. Osallistavuus nähtiin tärkeänä sekä eri näkökulmien huomioimisen että yhteisen ymmärryksen muodostumisen kannalta. Valitut tiedonkeruun tavat ja vuoropuhelua mahdollistaneet työmenetelmät tukivat selvitystyön avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Virtuaalisen työtilan puitteissa luotiin edellytykset kokonaisuudessaan jopa yli sadan asiantuntijan vertaisdialogin ja -kommentointiin julkisten hankintojen pullonkaloihin sekä toimenpideideoihin liittyen. Selvitystyössä ”yhteisellä matkallakin” oli suunnitellusti oma tärkeä merkityksensä.

Olemme koonneet tähän raporttiin toimeksiannon rajauksen puitteissa keskeisimpiä havaintoja julkisten hankintojen nykytilasta, joukkoistaen tunnistetuista pullonkaloista sekä asiantuntijoilta ja raporteista kartoitetuista ratkaisun avaimista. Raportin lopussa on myös ehdotuksemme tiekartasta eli julkisten hankintojen pullonkaloja avaavista, konkreettisista toimenpide-ehdotuksista.

Pyrimme tämän selvityksen sisällöllä ja toimenpide-ehdotuksilla täydentämään useita aikaisempia ja ansiokkaita julkisia hankintoja koskevia raportteja. Tavoitteenamme on, että tämä tiekartta toimisi julkisten hankintojen kehittämisen tukena ja valittu lähestymistapa tarjoaisi myös uutuusarvoa, avartaen julkisten hankintojen kehittämistä koskevaa keskustelua.

## 2 Kuvaus tiekartan laatimisprosessista

*Tiekartta laadittiin osallistavan prosessin kautta. Prosessin aikana kartoitimme joukkoistaen sekä julkisten hankintaprosessin eri vaiheisiin liittyviä haasteita että toimenpide-ehdotuksia pullonkaulojen ratkaisemiseksi. Eri vaiheisiin osallistui yhteensä yli 200 asiantuntijaa, edustaen sekä tarjoajien, hankintayksiköiden että loppukäyttäjien näkökulmia.*

Pullonkaulojen ja toimenpide-ehdotusten monivaiheinen kartoitus sisälsi seuraavat askeleet.

1. Pullonkaulojen kartoitus
  - **Kaikille avoin kommentointimahdollisuus avoimessa virtuaalityötilassa (Howspace) 23.–30.3.:** Ajasta ja paikasta riippumattomaan työskentelyyn osallistui yhteensä 119 henkilöä. Tilassa arvioitiin hankintaprosessin eri vaiheiden toimivuutta sekä joukkoistettiin vaiheisiin liittyviä haasteita.
  - **Toimivat hankinnat -teemaryhmän kokouksen yhteydessä pidetty etätyöpaja 22.3.** Työpajaan osallistui 50 henkilöä.
  - Pullonkaulojen kartoittamisen jälkeen **koostimme 30 pullonkaulan listan**, johon lähdettiin seuraavaksi keräämään toimenpide-ehdotuksia.
2. Ratkaisu- ja toimenpide-ehdotusten kokoaminen
  - **Hilman visiotyöpaja 31.3.**, jonka yhteydessä pidimme minityöpajan toimenpideideoiden keräämiseksi. Mukana työpajassa oli mukana noin 80 osallistujaa, jotka jättivät yhteensä 135 kommenttia viiteen ennalta valittuun pullonkaulaan.
  - **Kaikille avoin kommentointimahdollisuus avoimessa virtuaalityötilassa (Howspace) 21.–27.4.:** Ajasta ja paikasta riippumattomaan työskentelyyn osallistui yli 60 henkilöä, jotka jättivät 150 kommenttia.

Teimme prosessin aikana myös **taustatutkimusta** tutustumalla julkisten hankintojen haasteita ja kehitysehdotuksia käsitteleviin selvityksiin, blogeihin ja raportteihin. Taustamateriaaleista löytyy koonti tämän selvityksen lähdeluettelosta. **Haastattelimme myös seitsemän julkisten hankintojen syväosaajaa**, jotka edustivat laajalti erilaisia toimijoita julkisten hankintojen parista. Haastatellut asiantuntijat on lueteltu selvityksen lähdeluettelon yhteyteen.

Kaikkien edellä kuvattujen vaiheiden pohjalta teimme yhteenvedon keskeisimmistä kehitysehdotuksista ja muotoilimme joukon konkreettisia toimenpide-ehdotuksia julkisten hankintojen kehittämisen tueksi.

## 3 Lyhyesti julkisten hankintojen nykytilasta

Julkisten hankintojen nykytilaan ja haasteisiin liittyviä selvityksiä on julkaistu tihenevään tahtiin. Tämä on osoitus julkisiin hankintoihin kohdistuvista odotuksista, toimijoiden kohtaamista haasteista arjen toiminnassaan sekä muun muassa Hankinta-Suomen työn vaikutuksista. Julkisten hankintojen kehittäminen on noussut vahvemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun.

### 3.1 Julkisille hankinnoille asetetut odotukset ovat korkealla

*Elinvoiman, ekologisen ja sosiaalisen kestävyiden sekä muun muassa julkisten palveluiden kustannustehokkuuden kaltaiset tavoitteet kuvaavat julkisiin hankintoihin kohdistuvia suuria odotuksia. Suomi on Euroopassa profiloitunut innovatiivisten hankintojen edistämässä tahtotilaltaan yhtenä edelläkävijämaista. Haasteena on kuitenkin tämän yhteiskunnallisen tahtotilan ja arjen kokemusten välinen kuilu.*

Julkisilla hankinnoilla on vahva kytkös moniin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Näitä ovat muun muassa:

- julkisten palveluiden kustannustehokkuus ja laatu
- käyttäjälähtöisyys ja loppukäyttäjien tarpeiden huomioiminen
- innovaatioiden edistäminen ja julkisten palveluiden uudistaminen
- sosiaalinen kestävyys ja väestön hyvinvointi
- ekologinen kestävyys sekä
- elinvoimaiset markkinat.

Ajatellen julkisten hankintojen kykyä täyttää näitä yhteiskunnallisia tavoitteita, kartoitusprosessiin osallistuneiden asiantuntijoiden arvioiden mukaan kustannustehokkuuden edistäminen on paremmalla tasolla (Taulukko 1, ka. 2,7) kuin esimerkiksi innovaatioiden edistämisen (1.9) tai kestävyteen liittyvien tavoitteiden edistyminen (ka. 2,3–2,4). Tulosten valossa julkisten hankintojen rooliin yhteiskunnan kestävässä uudistumisessa ja esimerkiksi vihreässä siirtymässä tulisi kiinnittää lisähuomiota.

**Taulukko 1.** Asiantuntijoiden arvio julkisten hankintojen kyvystä edistää yhteiskunnallisia tavoitteita. (Asteikko: 1 erittäin huono – 5 erittäin hyvä. N=62)

Millaiseksi arvioit julkisten hankintojen ja hankintaprosessien nykyistä kykyä edistää...	Keskiarvo (ka) – kaikki vastaajat	Ka. hankinta-amm. / julk. hall.	Ka. hankinta-amm. / muu org.	Ka. tarjoajat	Ka. loppukäyttäjä
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 kestävyttä ja esimerkiksi väestön hyvinvointia	2,3	2,52	2,4	2	2,25
ekologisen kestävyden 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

Oheisen kyselyn perusteella suurimmat julkisten hankintojen nykytilaa koskevat näkemuserot hankinta-ammattilaisten ja tarjoajien välillä liittyvät julkisten hankintojen kykyyn edistää elinvoimaisia markkinoita (2,76 vs. 1,63) sekä julkisten palveluiden laatua (3,1 vs. 2,11). Molemmassa osa-alueissa keskiarvojen ero on yhden yksikön verran, tarjoajien ollessa selkeästi kriittisempi osapuoli.

Keräsimme osana selvitystyötä asiantuntijoiden arviot myös julkisen hankintaprosessin eri vaiheiden toimivuudesta (Taulukko 2). Kuten liittyen julkisten hankintojen kykyyn edistää yhteiskunnallisia tavoitteita, myös hankintaprosessin toimivuuden osalta tarjoajat olivat vastauksissaan hankintayksiköiden edustajia kriittisempiä.

**Taulukko 2.** Asiantuntijoiden arvio julkisen hankintaprosessin eri vaiheiden toimivuudesta. (Asteikko: 1 erittäin huono – 5 erittäin hyvä)

Arvio hankintaprosessin vaiheiden (1–5) toimivuudesta	Keskiarvo (ka), kaikki vastaajat	Hankintayksikköä edustavat, ka.	Tarjoajat, ka.
<b>1) Hankinnan valmistelu, suunnittelu ja viestintä</b>	<i>n=97</i>	<i>n=35</i>	<i>n=29</i>
Markkinakartoitus ja tilaajan sekä toimittajien vuoropuhelu	2,5	2,8	2,2
Hankinnan kohteen määrittely eli tilaajan tarpeiden kirkastaminen ja viestiminen toimittajaehdokkaille	2,6	2,9	2,2
Loppukäyttäjien osallisuus hankinnan valmisteluun	2,2	2,4	1,9
<b>2) Hankintamenettely</b>	<i>n=79</i>	<i>n=31</i>	<i>n=22</i>
Tarjousten vertailuperusteet	2,7	3,3	2,8
Hankintamenettelyn tarkoituksenmukaisuus ajatellen tavoitteita	2,7	3,2	2
<b>3) Kilpailutus</b>	<i>n=81</i>	<i>n=32</i>	<i>n=23</i>
Hankintailmoituksen julkaisu ja löydettävyyys	3,7	3,9	3,3
Kysymyksiä jättö ja niihin vastaaminen	3,3	3,7	2,9
Tarjousten vastaanotto	3,9	4,3	3,5
<b>4) Hankintapäätös</b>	<i>n=82</i>	<i>n=31</i>	<i>n=24</i>
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
<b>5) Sopimuskausi</b>	<i>n=74</i>	<i>n=30</i>	<i>n=20</i>
Tilaajan ja toimittajan välinen vuorovaikutus sekä yhteistyö	2,8	2,9	2,7
Loppukäyttäjien osallisuus (mm. käyttäjäkokemus)	2,3	2,6	2

Vaikuttaa, että hankintaprosessin toimivuuteen liittyviä kehittämistarpeita on erityisesti prosessin alkuosassa ja valmisteluvaiheessa eli muun muassa hankintaan liittyvässä viestinnässä. Loppukäyttäjien osallisuus on vastaajien näkökulmasta liian heikkoa sekä hankinnan valmistelussa että sopimuskauden aikana. Kilpailutus erottui nykyisellään parhaiten toimivimpana vaiheena julkisissa hankinnoissa. Tulokset antavat suuntaa kehittämistoimien painotuksille. Numeerisen arvioinnin lisäksi osallistajat jättivät kirjallisia kuvauksia tunnistamistaan vaihekohtaisista haasteista sekä toisaalta toimivistakin käytännöistä.

Kehittämistoiminnan vaikuttavuuden varmistamiseksi ja julkisille hankinnoille asetettujen odotusten toteuttamiseksi on tarpeen tunnistaa hankintaprosessissa olevia heikkouksia, mutta erityisesti myös eri ilmiöiden välisiä syy-vaikutussuhteita sekä näkyviin tapahtumiin vaikuttavia taustatekijöitä. Rajaamalla kehittämistoimenpiteitä vain näkyviin haasteisiin emme käytä ratko ongelmien juurisyitä, vaan voimme ajautua reaktiivisten korjailujen kierteeseen.

Julkisten hankintojen kehittämiseen tulee suhtautua strategisesti ja niiden yhteiskunnallinen merkitys huomioiden. Asiantuntijoiden arviot kuvaavat, että olemme vielä kaukana julkisten hankintojen tavoitellusta kyvystä edistää sille asetettuja yhteiskunnallisia odotuksia. Emme saisi tyytyä kehittämään julkisia hankintoja pelkkänä tukitoimintona, jona esimerkiksi osa hankinta-asiantuntijoista tehtäväaluetta itsekin kuvasivat kommentointiprosessin aikana.

## 3.2 Julkisten hankintojen toimivuutta haittaavat pullonkaulat

*Julkisten hankintojen kehittämistä koskeva keskustelu liittyy nykyisellään byrokratian suureen määrään, kilpailun lisäämiseen ja tarjoamiskynnyksen madaltamiseen, tehostamispotentiaaliin, innovaatioiden edistämisen vaikeuteen sekä hankintojen johtamisen ja laadunseurannan kehittämiseen.*

Selvitystyön aikana syvennyimme julkisten hankintojen haasteisiin sekä niiden taustatekijöihin. Kuten edellä kuvatut kyselytulokset osoittavat, innovaatioagendaan liittyvistä kehittämistarpeista oli vastaajien kesken yhtenevin ymmärrys ja suurin huoli. Innovaatiot edellyttävät tarjoajien ja hankintayksiköiden ohella visiota, tahtoa ja vahvaa sitoutumista myös julkisorganisaatioiden substanssin edustajilta eli esimerkiksi toimialoilta, joiden tarpeisiin hankinnoilla vastataan.

Toimialoilla on kiistatta keskeinen rooli julkisiin hankintoihin liittyvän potentiaalın aktualisoimisessa. Toimintaympäristön nopean muutosvauhdin, globalisaation sekä sen edistämän, kiihtyvän erikoistumisen vuoksi myös julkisissa organisaatioissa tulee tarkastella sisäisiä ja ulkoisia resursseja entistä korostuneemmin yhdessä. Strategisempien hankintojen näkökulmasta julkisorganisaatioiden tulisi kehittää johtamisjärjestelmäänsä orkestroivampaan suuntaan, jotta esimerkiksi ulkoisten resurssiverkostojen tarjoama innovatiopotentiaali saataisiin täysimääräisesti hyödynnettyä. Tämä ulkoisten voimavarojen hallinta ja johtaminen koskettaa suoraan myös julkisia hankintoja. Nykyisellään julkisen sektorin innovaatiotoiminta on kuitenkin heikosti ohjattua ja resursoitua (VM 2022 & Kuntaliitto 2022b), mikä vaikeuttaa hankintojen kehittymistä edellä kuvattuun, toimialoja strategisemmin tukevaan suuntaan.

Arjen näkökulmasta julkisten hankintojen ja hankintaprosessien toimivuutta haittaa liika byrokratia. Lainsäädännöllä ja sen hankintayksiköille asettamalla vaatimuksilla on kiistaton roolinsa byrokratian taustalla. Tämän selvityksen ulkopuolella käytävä keskustelun lainsäädännön kehittämiseksi ja tarpeettomien uusien kuormitustekijöiden välttämiseksi on erittäin tärkeää.

Lainsäädäntö ei kuitenkaan ole kaikki kaikessa. Saman lainsäädännön puitteissa toimivien hankintayksiköiden ketteryydessä ja tarjoajayhteistyöhön liittyvässä laadussa on merkittäviä eroja. Keskeiset, lainsäädännöstä riippumattomat kitkan ja viiveiden aiheuttajat kumpuavat paljolti hankintaprosessin alkuvaiheeseen eli valmisteluun ja markkinavuoropuheluun liittyvistä kehitysalueista sekä esimerkiksi huolesta markkinaoikeuteen joutumisesta. Edellä kuvattu huoli markkinaoikeudesta on monessa tapauksessa taustatekijä hankintojen toimivuutta haittaaviin valintoihin ja niistä seuraaviin tapahtumaketjuihin. ”Varman päälle pelaaminen” eli riskien välttelyyn keskittyvät käytänteet kilpailutuksissa ja esimerkiksi sopimusehdoissa nostavat tarjoajien osallistumiskynnystä, laskevat tarjousten määrää ja vähentävät tarjottavien ratkaisujen innovatiivisuutta. Nämä seikat puolestaan johtavat sekä korkeampiin hintoihin että laaturiskiin.

Vähäinen kilpailu on yksi keskeisimmistä julkisten hankintojen haasteista. Esimerkiksi 55 prosenttiin sote-hankintojen tarjouspyynnöistä tuli keskimäärin alle kaksi tarjousta (VATT 2023). Kilpailun määrä on keskeinen keino julkisten varojen tehokkaan käytön varmistamiseksi. Viimeaikainen julkisia hankintoja koskeva yhteiskunnallinen keskustelu onkin usein verhoutunut kustannustehokkuuden viittaan. Tuoreet selvitykset ovat nostaneet esille julkisia hankintoja koskeva ohjauskeinoja, joilla julkisten hankintojen tehokkuutta voitaisiin parantaa asiantuntija-arvioiden mukaan jopa sadoilla miljoonilla euroilla vuodessa (VM 2023).



Haasteisiin liittyen tunnistimme pitkän listan pullonkauloista, jotka koskettavat joko julkisten hankintojen asemaa ja roolia julkisorganisaatioissa sekä yhteiskunnassa tai tarkemmin tiettyä hankintaprosessin vaihetta. Pullonkaulojen lista (1–30) löytyy alta ja niiden jaottelu on tehty seuraavien tasojen mukaan (Kuvio 1):

- i. yhteiskunnallinen päätöksenteko ja kansallinen taso
- ii. hankintojen johtaminen ja toimintakulttuuri
- iii. hankintayksiköiden ja tarjoajien yhteistyö,
- iv. hankintayksiköiden ja tarjoajien oma toiminta sekä
- v. loppukäyttäjä.

**Kuvio 1.** Julkisten hankintojen pullonkaulat toiminnan eri tasoilla



Ohessa tunnistetut pullonkaulat, jotka on kuvattu yksityiskohtaisemmin tämän raportin liitteessä:

- i. **Yhteiskunnallinen päätöksenteko ja kansallinen taso**
  1. Päätäjien ymmärrys julkisten hankintojen strategisuudesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä on liian vähäistä
  2. In-house -yhtiöiden suuri rooli
  3. Byrokratia ja sääntely lisäävät kuormitusta
  4. Markkinaoikeuden pelko
  5. Hilman tunnettuus (erityisesti pienempien) yritysten parissa
  6. Hankintaportaalien käytettävyys

ii. **Hankintojen johtaminen ja toimintakulttuuri**

7. Julkisten hankintojen johtamisosaamisen ja sitä tukevan koulutuksen tarve
8. Julkisten hankintojen resurssivaje estää ennakoivia ja hyvin valmisteltuja hankkeita
9. ”Yksi malli sopii kaikkeen”-ajattelu hankintojen johtamisessa ja kehittämisessä
10. Hankintojen tiedolla johtaminen on lapsenkengissä

iii. **Hankintayksiköiden ja tarjoajien yhteistyö**

11. Hankintayksiköiden ja tarjoajien molemminpuolinen tarve toisen osapuolen toimintakontekstin parempaan ymmärrykseen
12. Vuoropuhelun riittämättömyys tilaajien ja tarjoajien sekä tilaajien välillä

iv. **Hankintayksiköiden ja tarjoajien oma toiminta**

a. Hankintayksiköiden toiminnasta muodostuvat pullonkaulat:

13. hankintayksiköiltä puuttuvat prosessit ja käytänteet, joilla pyritään tarjoajien määrän systemaattisen kasvattamiseen
14. Liian suurten/laajojen kokonaisuuksien kilpailuttaminen
15. hankinnan liian yksityiskohtainen ja epätarkoituksenmukainen määrittely
16. Näennäisinä koetut kilpailutukset nakertavat tarjoajien kiinnostusta julkisiin hankintoihin
17. Osaamis- ja resurssivaje johtaa vanhan toistamiseen
18. Vertailuperusteiden tarkoituksenmukaisuus ja objektiivisuus
19. Kysymys-vastaus -vaiheen lyhyt kesto ja vastausten laatu
20. Tarjouspyynnöt ovat liian usein epäselviä
21. Tarjoajille asetetut vaatimukset ja sopimusehdot koetaan epätarkoituksenmukaisiksi sekä tiukoiksi
22. Hankintayksiköiltä kaivataan lisää ennakoivaa ja oma-aloitteista viestintää sekä tiedonjakoa
23. Sopimusehtojen jäykkyys sekä sopimusmuutosten ja sopimuksesta irtaantumisen vaikeus
24. Hankintapäätösten hitaus
25. Hankintojen laadun seuranta ja toimittajahallinta liian vähäistä
26. Hankintayksiköiltä puuttuvat riittävä osaaminen, työkalut ja menetelmät laajan loppukäyttäjä- tai tarjoajajoukon osallistamiseen

b. Tarjoajien toiminnasta muodostuvat pullonkaulat:

27. Tarjoajien rajalliset resurssit julkisiin hankintaprosesseihin
28. Tarjoajien reaktiivisuus haittaa yhteistyötä

29. Julkisiin hankintoihin liittyvää osaamista ja hankintayksiköiden lähtökohtien tuntemusta tulee vankistaa

v. **Loppukäyttäjä**

30. Loppukäyttäjien liian vähäinen osallisuus julkisissa hankinnoissa

### 3.3 Yhteenveto keskeisistä kehittämistarpeista

*Edellä listatut pullonkaulat pohjautuvat satoihin, osallistavan prosessin aikana kerättyihin kommentteihin. Lukumäärällisesti esiin nousseet pullonkaulat painottuivat hankintayksikön toimintaan, mikä oli tutkimuskysymykset huomioiden ennakoitavaa. Selvityksen tekijöinä haluamme korostaa kuitenkin pohdintaa siitä, mitkä ovat todellisia juurisyyitä julkisten hankintojen haasteille. Arviomme mukaan moni haaste kytkeytyy julkisten hankintojen organisatoriseen asemaan, johtamisosaamisen ja hankintojen riittävän sekä oikein kohdennetun resursoinnin kysymyksiin.*

Jotta tässä tiekartassa seuraavaksi ehdotettuja toimenpiteitä osataan tulkita oikeassa valossa ja ”näemme metsän puilta”, on syytä pysähtyä tarkastelemaan julkisia hankintoja isommassa yhteiskunnallisessa kehyksessä. Yhteiskuntamme kohtaa parhaillaan merkittävää uudistuspainetta monista eri suunnista. Painetta luovia muutosajureita ovat muun muassa ilmastonmuutos ja luontokato, geopoliittiset jännitteet, krooniset sairaudet ja väestön ikääntyminen sekä muun muassa kiihtyvän teknologisen kehityksen vaikutukset esimerkiksi työllisyyteen. Näihin haasteiden ratkaisemiseksi esitetään valtion nykyistä aktiivisempaa roolia talouden ohjauksessa (mm. Econchange-hanke, VNK 2023).

Julkiset hankinnat ovat yli 40 miljardin euron volyymillään hyvin merkittävä talouden ohjauskeino sekä välinen esimerkiksi vihreän siirtymän edistämiseksi. Toimittajaverkoston strateginen hallinta voisi tukea julkisorganisaatioita niiden kehittämis- ja innovaatio-toiminnassa sekä toimia innovaatioihin ja uudistumiseen liittyvien riskien hallintakeinona. Kuten korkean tason teknologianeuvottelukunnan raportissa todetaan (VM 2021), julkisia hankintoja tulisi nykyistä tavoitteellisemmin hyödyntää uusien teknologioiden ja niiden mahdollistamien toimintamallien kehittämisessä ja käyttöönotossa.

Julkisten hankintojen strategisuus on kulma, jota me tiekartan laatijat emme voineet sivuuttaa toimenpidesuosituksissa. Yhteiskunnallamme ei ole varaa jättää julkisia hankintoja sivurooliin kestävän kehityksen ja vihreän siirtymän kaltaisten yhteiskunnalliset tavoitteiden edistämiseksi. Siitä huolimatta - tai ehkä pikemminkin juuri julkisten hankintojen kehittämisen kiireellisyyden vuoksi - olemme pyrkineet toimenpide-ehdotuksissa

konkretiaan ja toteutettavuuden huomioimiseen. Toteutettavuuteen liittyy muun muassa hankintayksiköiden hyvin rajalliset kehittämisresurssit. Nyt tarvitaan tekoja, jotka avaisivat ensimmäisiä solmuja laajassa julkisten hankintoja koskevassa haasteiden vyyhdissä.

Selvitysprosessissa muodostui käsitys, että suurin osa julkisten hankintojen keskeisistä, toiminnassa tunnistetuissa haasteista on jo varsin hyvin sekä hankintayksiköiden että tarjoajien tiedossa. Yhteinen ymmärrys kehittämisen tarpeesta on verrattoman tärkeä voimavara matkalla kohti tavoitetta. Analyysimme mukaan monet pullonkaulat liittyvät juuriltaan hankintayksiköiden resurssihaasteisiin ja hankintojen johtamisen kysymyksiin.

Laadukkaat julkiset hankinnat edellyttävät riittäviä resursseja ja vankkaa osaamisperustaa. Vaikuttaa, että resursseista ja työkuormasta liittyvistä haasteista kumpuavat muun muassa hankintayksiköiden ja tarjoajien väliseen vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat. Vuoropuhelun vähäisyys jättää oman kiistattoman jälkensä hankintayksiköiden ja tarjoajien väliseen yhteistyökulttuuriin, jossa toisen osapuolen lähtökohtia huomioiva myötä-eläminen jää puolin ja toisin turhan rajalliseksi.

Resursoinnin rajallisuus ja kuormittavat työolosuhteet kaventavat julkisen sektorin kykyä kilpailla hankintaosaajista. Kuormittavuus näkyy myös osaajien vaihtuvuutena, mikä aiheuttaa osaltaan laatuongelmia hankintaprosesseihin. Osaajapulaa ja alan vetovoimaa koskeva signaali on syytä huomioida ennakoivasti, ajatellen julkisille hankinnoille asetettavia kasvavia odotuksia. Herättelevänä esimerkkinä toimii hyvinvointiyhteiskunnan perusteita parhailaan ravisteleva sote-alan osaajakriisi, jossa pito- ja vetovoimaan liittyvään kehityskulkuun ei puututtu riittävän ajoissa.

Kilpailun eli tarjoajien määrän lisääminen julkisissa kilpailutuksissa on laajalti kannatettu tavoite, joka nousi tässäkin selvitystyössä esiin. Useimmiten kilpailu esitettiin ensisijaisesti tehokkuustekijänä. On kuitenkin muistettava, että kilpailu on myös keino varmistaa laadukkaimpia tuotteita ja palveluita julkisorganisaatioiden toiminnan tueksi. Kilpailu ei ole siten vain kustannustehokkuuskysymys. Julkisten hankintojen muodostaman markkinan houkuttelevuudella varmistetaan parhaat toimijat, ratkaisut ja osaajat tyydyttämään julkisorganisaatioiden moninaisia tarpeita. Houkuttelevuuteen on tehtävä lisäpanostuksia tulevaisuudessa. Parhaimmillaan hankintayksiköt voisivat kilpailua lisäämällä sekä esimerkiksi innovatiivisia hankintoja hyödyntämällä kirittää tarjoajia innovoimaan entistä laadukkaampia ja kustannusvaikuttavampia ratkaisuja yhteiskunnan tarpeisiin.

Ajatellen asioiden syy-vaikutusketjuja, liian kapea ja yksipuolinen tehokkuus- tai tuottavuusperspektiivi voi johtaa vaikuttavuus- ja innovaatiopyrkimysten hautautumiseen sekä hankintojen arvostuksen heikkenemiseen. Pahimmillaan seurauksena voisi olla aliresursoinnin syvenemisen noidankehä.

Edellä kuvattu skenaario huomioiden, myös me allekirjoitamme tarpeen julkisten hankintojen tehokkuuden parantamiselle. Kerättyjen kommenttien perusteella arvioimme, että julkisten hankintojen nykyisiä resursseja voisi johtaa ja kohdentaa sekä tehokkaammin että vaikuttavammin. Siksi kyse ei ole ”joko tai”, vaan ”sekä että” -kysymyksestä. Suuressa määrässä hankintoja oikein kohdennettu tehokkuus ja esimerkiksi hankintojen keskittäminen luo kaivattua työkaistaa ja aikaa myös strategisemmille, enemmän panostuksia sekä vuoropuhelua tarvitseville hankinnoille.

**Kuvio 2.** Jäävuori-malli hankintaprosessin toimivuuden vaikuttavista tekijöistä



Julkisten hankintojen kehittämisessä on katsottava haasteita entistä systeemisemmin (kuvio 2). Keskittymällä vain osaprosessien toimivuuden kehittämiseen, ajaudumme reaktiiviseen korjausten sarjaan. Arviomme mukaan monet pullonkaulat liittyvät pitkälti ”pinnan alta” löytyviin tekijöihin eli esimerkiksi hankintatoimeen liitettyihin mielikuviin, hankintatoimen organisatoriseen arvostukseen ja resursseihin, osaamiseen tai ajattelumalleihin. Kuuluisaa liikkeenjohdon konsulttia ja kirjailijaa Peter Druckeria lainaten, ”kulttuuri syö strategian aamupalaksi”.

Hankintojen kehittämistyössä paljon arvoa piileekin ihmisten käyttäytymisen taustatekijöiden ymmärtämisessä, joka on lakia paljon monimuotoisempi kokonaisuus. Organisaatiossa tai laajemmin vaikka tietyllä alalla vallitsevat ajattelumallit vaikuttavat suuresti siihen kuinka luontaista esimerkiksi asiakas- ja käyttäjälähtöisyys on arjen toiminnassa.

## 4 Ratkaisun avaimet toimiviin julkisiin hankintoihin

*Osallistava selvitystyö tuotti laajan kirjon julkisten hankintojen pullonkauloja ratkovista toimenpiteistä. Asiantuntijoilta kartoitettuja ratkaisuehdotuksia on koottu oheiseen 'ratkaisun avaimia'-osioon.*

Ratkaisun avaimia esittelevässä koonnissa käymme läpi keskeisimpiä kehitysehdotuksia, joita kokosimme osallistavan prosessin eri vaiheissa. Ratkaisuehdotusten yhteyteen on tuotu myös joukko epäsuoria ja nimettömiä lainauksia kartoitusprosessin aikana kerätyistä ehdotuksista, raporteista ja muista lähteistä.

Selvitystyö oli suunnitellusti myös tätä raporttia laajempi kokonaisuus. Kaikki prosessin aikana virtuaalisessa työtilassa tai työpajoissa kerätyt kommentit ja ideat – myös ne, joita emme saaneet sovitettua osaksi tätä kokonaisuutta – on luovutettu nimettömänä aineistona tilaajalle ja Hankinta-Suomelle. Tämä toimijoiden näkökulmia ja kokemuksia kuvaava aineisto tarjoaa syötettä myös tämän projektin ulkopuoliselle kehittämistyölle.

### 4.1 Vahvistetaan pilareita, joiden varaan vaikuttavuus voi rakentua

*”Ennakoitavuus on vain kaukainen haave. Arjen käytäntö on pikemminkin reaktiivista toimintaa eteen tuleviin asioihin.”*

**Julkisten hankintojen resurssien tulisi vastata paremmin asetettuihin yhteiskunnallisiin odotuksiin – laatuun ja vaikuttavuuteen voisi myös kannustaa.**

Julkisia hankintoja kohtaan asetetaan paljon odotuksia, jotka näkyvät myös Hankinta-Suomen toiminnassa. Odotukset liittyvät esimerkiksi teemoihin kuten innovaatiot, elinvoima, asiakaslähtöisyys ja kumppanuudet. Julkisten hankintojen merkityksellisyys onkin tullut yhä vahvemmin esille erityisesti poliitikkojen kommentteissa ja hallitusten ohjelmissa. Euroopan komission selvityksen mukaan (2021) Suomi on sekä innovatiivisten julkisten hankintojen politiikkatoimien kokonaisuudessa että innovatiivisten ratkaisujen suhteellisessa volyymissa jopa EU:n kärkeä.

Edellä esitetty tilannekuva ei kuitenkaan välittynyt hankintojen parissa työskentelevien kommenteissa. Sen sijaan koettiin pikemminkin epäsuhtaa asetettujen odotusten sekä käytännön ja käytössä olevien resurssien välillä. TKI-teemaan liittyvän tahtotilan ja julkisten hankintojen resursoinnin irtikytkentä on esitetty myös aiemmin toteutetuissa julkisia hankintoja koskevissa selvityksissä (mm. VTV 2018). Jotta kuilu tahtotilan ja arjen välillä kuroutuisi umpeen, hankintayksiköitä pitäisi kannustaa ja palkita vaikuttavuuden sekä esimerkiksi kilpailun lisäämisestä. Tämä toki edellyttää hankintojen seuranta- ja muun muassa vaikutusten arviointia.

Selvitystyön aikana tuli vahvasti esille, että resurssit ja myös osaaminen esimerkiksi osallistaviin hankintoihin ovat rajalliset. Asiantuntijakommenttien perusteella kiire ja kuormitus heikentävät kykyä hankintojen riittävään valmisteluun, strategisempien hankintojen laadukkaaseen läpivientiin ja muun muassa paljon kaivattuun, ennakoivaan vuoropuheluun toimittajien kanssa. Strategisempien hankintoihin liittyvät resurssihaasteet ovat tulleet esille jo useissa aikaisemmissa selvityksissä (mm. Suomen ympäristökeskus 2017, VM 2020, Kaljunen 2022). Tätä eräänlaista ”kestohaastetta” ei voida nytkään sivuuttaa.

***”Hankinnat tulisi nähdä keskeisenä ulkoisten resurssien hallinnan kumppanina eikä pelkästään hallinnollisena aputoimena”.***

**Julkisten hankintojen arvostusta tulee vahvistaa tarinankerronnan ja verkostomaisen toiminnan avulla – Hankinta-Suomi on avannut jo latua.**

Julkisten hankintojen arvostuksen vahvistamiseksi tulisi jatkaa alan yhteiskunnallista merkitystä vahvistavaa viestintää ja verkostotoimintaa. Hankinta-Suomen arvo muun muassa julkisten hankintojen arvostuksen kehittämisen kannalta koetaan hyvin suurena. Hankinta-Suomen työ nousi useissa kommenteissa spontaanisti esille. Näissä todettiin, että verkosto on nostanut julkisten hankintojen profiilia ja mahdollistanut verkostomaista tiedonjakoa.

Hankinta-alan ammattilaiset vaikuttavat myös itse alan maineeseen ja arvostukseen. Yllättävän moni kokee hankintojen roolin lähinnä tukevana toimintona, mikä on osaltaan ymmärrettävää huomioiden tehtävään liittyvien, melko toistuvienkin rutiinien määrän. Mikäli ”rimaa halutaan nostaa” eli hankintatoimen organisatorista asemaa parantaa nykyisestä, tulee hankintatoimen organisaatiolleen ja yhteiskunnalle luoma arvo kirkastaa ja sitä kautta vahvistaa myös osaajien omaa ammatti-identiteettiä.

Selvitysprosessin aikana esitettiin useasti, että julkisten hankintojen profiilia vahvistavan viestinnällisen sekä toimijoita verkottavan toiminnan tulisi jatkua myös tulevaisuudessa. Käyttötapauslähtöisempi viestintä ja kokemusten jakaminen esimerkiksi siitä miten



eri vaatimukset – kuten JYSE, JIT tai tietosuojakysymykset vaikuttavat hankintaprosessin osapuoliin – tukisi myös päättäjien ymmärrystä tehtyjen linjausten ja muun muassa lainsäädännön muutosten konkreettisemmista vaikutuksista.

***”Resurssivajeesta johtuva reaktiivinen toimintamalli on pidemmän päälle myös raskasta, mikä johtaa siihen, että julkisten hankintojen parissa työskenteleminen ei tunnu aina houkuttelevalta.”***

**Panostetaan veto- ja pitovoimaan, jotta varmistetaan vahva osaamis pohja julkisissa hankinnoissa – pohdintaan myös uudenlaiset roolit ja urapolut.**

Julkisten hankintojen ammattilaisten veto- ja pitovoimaan tulee ennakoivasti kiinnittää huomiota. Riittävien osaajamäärien ja sitä kautta kohtuullisten työkuormien lisäksi esimerkiksi palkkauksen tulee pysyä kilpailukykyisenä. Julkisorganisaatioiden palveluksessa olevien hankintaosaajien työn merkitystä tulisi entisestään korostaa organisaatioiden sisäisessä, ulkoisessa ja erityisesti rekrytointiviestinnässä. Myös Hankinta-Suomella ja sen taustaorganisaatioilla on viestinnässä tärkeä rooli.

Panostukset uusien työroolien kehittämiseksi (muun muassa toimittajasuhteiden kehittämisroolit tai tuotepäällikkö-/asiakasvastaavahenkiset positiot) julkisiin hankintoihin voisi tarjota uusia ja houkuttelevia urapolkuja alan nykyisille ja tuleville ammattilaisille.

***”Hankintabudjettien kiristämisen sijaan tulee painottaa pitkän aikavälin tehokkuuden ja laadun parantamista.”***

**Varotaan liiallista mustavalkoisuutta julkisten hankintojen tehostamiseen liittyvässä kansallisessa keskustelussa.**

Julkisten hankintojen kehittämisessä tulisi arvioida tarkkaan ja ennakoivasti laajoja, kaikkia hankintoja koskettavia muutoksia sekä muutosten vaikutuksia arjen toimintaan. Liian mustavalkoisesti edistettynä julkisia hankintoja koskeva tehokkuus- tai keskittämiskeskustelu voi vahvistaa käsitystä hankintojen roolista eräänlaisena tukitoimintona, mikä entisestään heikentäisi hankintatoimen asemaa julkisorganisaatioiden toiminnassa. Pahimmillaan voisi käynnistyä jopa eräänlainen kurjistumisen kierre.

Tehokkuuden vastapainoksi tulee asettaa myös tavoite julkisten hankintojen vaikuttavuuden parantamiseksi. Hankintojen resursoinnissa tulisi siten vahvistaa investointi-ajattelua ja -logiikkaa tuotannollisen tehokkuuden rinnalla. Siten esimerkiksi hankintojen keskittämiseen liittyen on tunnistettava millaisten hankintojen osalta hyödyt ovat

mahdollisia (esimerkiksi laatuun tai hankinnan koon kasvamiseen liittyviä) haittoja suuremmat (mm. KKV 2022). Joskus tuotannollista tehokkuutta tavoittelevilla uudistuksilla voi nimittäin olla vaikuttavuustavoitteiden kanssa risteäviä seurauksia.

Julkisten hankintojen tehostamiselle on kiistaton ja jatkuva tarve. Siksi esimerkiksi ennakkoivien kokeilujen tulisi hyödyntää ennen uusien lakien tai vaatimusten laajamittaisempaa toimeenpanoa. Lakiuudistukset voivat joskus johtaa yllättäviin ja lain tarkoituksen vastaisiin vaikutuksiin. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta toiminee muun muassa sote-tietojen toisiokäytön laki, josta seurasi useita ennakoimattomia haasteita sote-alan kansalliseen TKI-toimintaan (Findata 2022).

*”Tarjouspyyntöjen haasteisiin, sopimusmuutosten helpottamiseen sekä laadun seurantaan voisi auttaa vastakkainasettelun sijaan B2B-puolella vakiintunut kumppanuusajattelu.”*

**Kilpailun lisääminen edellyttää siirtymistä ”vastakkainasettelusta” strategisen ostamisen kulttuuriin, jossa tarjoajat ovat keskeinen ja jatkuvasti kehitettävä voimavara.**

Kilpailun lisäämisen kannalta tehokkaimmat keinot voivat liittyä erinäisten ”pakkojen” sijaan parhaiden käytäntöjen systemaattisempaan tunnistamiseen ja soveltamiseen, hankintayksiköiden välisen vertailun ja vertaisoppimisen mahdollistamiseen, digitalisaation tarjoaman potentiaaliin tarttumiseen sekä käyttäjälähtöisempään kehittämiskulttuuriin ja menetelmiin. Yhteistyökulttuuri hankintayksiköiden ja tarjoajien välillä on yleisesti melko heikko, vaikka poikkeuksiakin on olemassa.

Tarjoajaverkostoja tulisi systemaattisesti johtaa ja kehittää, mikä on yritysten välisellä B2B-markkinalla jo laajalti vakiintunut käytäntö. Osana verkoston kehittämistä, yhteistyökulttuurin rakentamista ja yleistä laadun varmistusta, hankintapäätösten jälkeen tarjoajilta tulisi kerätä palautetta hankintaprosessista. Lisäksi, jos resurssit vain riittävät, tarjoajien näkökulmasta myös suullinen palaute ja hankintapäätöksen läpikäynti voisi rakentaa hedelmällisempää yhteistyötä tarjoajien sekä hankintayksiköiden välille. Proaktiivinen tarjoajanäkökulmien kerääminen ja huomioiminen vahvistaisi myös hankintayksiköiden markkinaymmärrystä ja sitä kautta auttaisi toiminnan asteittaisessa, jatkuvassa kehittämisessä.

Tarjoajiin ja markkinoihin liittyvä tieto olisi tärkeää myös julkisorganisaation yleisen strategian ja toiminnan suunnittelun kannalta. Hankintayksikkö olisi mainiosti asemoitunut eräänlaiseksi markkinatiedon kokoamisen ja jakamisen keskittymäksi. Näin julkisorganisaatioissa saataisiin systemaattisesti tietoa eri toimijoista ja innovaatioista sekä niiden kustannustasoista.

*”Markkinaoikeuden pelko on todellista. Markkinaoikeus koetaan poliittisten päättäjien ja johdon parissa huonona, vaikka se on oleellinen osa julkista hankintatoimintaa. Kyseessä on keino varmistaa puolin ja toisin, että hankintamenetelmä lakien mukainen.”*

**Markkinaoikeuden pelkoa tulisi lievittää resursseja lisäämällä sekä toimivia käytäntöjä jakamalla.**

Yksi merkittävä pullonkaula on huoli markkinaoikeuteen joutumisesta. Markkinaoikeuden resurssivaje johtaa nykyisellään pitkiin, keskimäärin useiden kuukausien käsittelyaikoihin. Etenkin suuren työkuorman alla mahdollisia markkinaoikeuteen johtavia virheitä halutaan välttää ja tällöin usein tyydytään toistamaan tuttuja sekä turvallisiksi havaittuja toimintamalleja. Tämä estää kuitenkin hankintakäytäntöjen uudistumista ja esimerkiksi innovaatiomyönteisempien hankintojen yleistymistä.

Osana markkinaoikeuteen liittyvän pelon hälventämistä, tulisi esimerkiksi hankinta-oikaisut ottaa aktiivisempaan käyttöön (Hankinta-Suomi 2022). Hankinta-oikaisujen avulla mahdollistetaan hankintamenettelyssä tapahtuneen virheen korjaaminen ilman markkinaoikeuskäsittelyä. Lisäksi sopimusteknisiä keinoja tulisi hyödyntää, että hankittu toiminta voi jatkua, vaikka hankintapäätös olisikin markkinaoikeuden käsittelyssä.

## 4.2 Varmistetaan julkisten hankintojen tehokkuus ja laatu kehittämällä johtamisosaamista

*”Otaen huomioon Suomen talouden vahvan painottumisen julkisten hankintojen pohjalle, on yllättävää, ettei meiltä löydy enempää julkisten hankintojen osaamista tai siihen tähtäävää koulutusta.”*

**Hankintojen resursointiin tarvitaan portfolioajattelua, jotta sekä vaikuttavuuden ja elinvoiman kaltaiset pitkän aikavälin päämäärät että lyhyen tähtäimen tehokkuustavoitteet voivat toteutua.**

Julkisten organisaatioiden ylimmän johdon sitoutumattomuus ja julkisten hankintojen strategisen johtamisen puute saattavat näyttäytyä hankintoihin liittyvän potentiaalın alimittaisena hyödyntämisenä tai esimerkiksi hankintojen puutteellisena resursointina (VM 2020). Yhteiskunnan taloudellinen tila huomioiden julkisten hankintojen resurssi- niukkuus on kuitenkin tulevaisuudessakin väistämätön tila ja siten se korostuu yhtenä keskeisenä julkisten hankintojen kehittämiskohteena.

Julkisia hankintoja ja niiden kehittämistä tulisi johtaa strategisemmin ja portfoliomaisella otteella. Hankintojen johtamisessa tulee varmistaa tarkoituksenmukaisimmat hankinnan tavat, optimaalinen resursointi sekä toimivimmat käytänteet erilaisiin hankintoihin. Esimerkiksi vuoropuheluun liittyvät kehittämistarpeet korostuvat erityisesti palvelu- hankinnoissa tai suurissa infrastruktuurihankkeissa, joissa kumppanuus ja yhdessä oppi- minen ovat laadun sekä vaikkapa aikataulussa pysymisen kannalta tärkeitä. Hankintojen strategisempi johtaminen tuotiin esille yhtenä keinona edistää hankintojen arvostusta ja relevanssia myös julkisen sektorin ylimpien päätöksentekijöiden näkökulmasta.

**| ”Laadun parantaminen tuo ajallaan myös paljon kaivattuja tuo säästöjä.”**

**Hankintaresurssien ja -osaamisen kohdentaminen optimaalisesti sekä tehokkuuden että vaikuttavuuden kannalta edellyttää ’kaksikäätistä’ toiminnan logiikkaa.**

’Kaksikäätinen johtaminen’ (O’Reilly & Tushman 2004, eng. organizational ambidexterity) tarkoittaa yksinkertaistetusti johtamisen ja toiminnan mallia, jossa resursseja kohdenne- taan osin organisaation tehokkuutta korostavaan sekä toisaalta toiminnan laatua, inno- vaatioita tai vaikuttavuutta tavoittelevaan toimintaan. Tätä ’kaksikäätisyyden’ kaltaista ajattelumallia tulisi korostaa myös julkisten hankintojen johtamisessa, huomioiden hankintojen kaksoistavoite kustannustehokkuudesta että yhteiskunnallisista tavoitteista.

’Kaksikäätisyyden’ logiikka liittyy myös hankintojen portfoliomalliin (Kraljic 1983), jonka avulla hankinnat voidaan luokitella niiden tärkeyden ja toimittajamarkkinoiden moni- mutkaisuuden mukaan rutiini-, volyyymi-, pullonkaula- ja strategisiin hankintoihin. Hankintojen portfoliomaisempi lähestyminen on erityisen tärkeää siksi, että hankinnat ovat luonteeltaan, ominaisuuksiltaan, taloudelliselta tai yhteiskunnalliselta merkitykseltään ja hallittavuudeltaan hyvin erilaisia ja niitä hankitaan hyvin erilaisilta toimittajilta (Kurjenniemi & Kastikainen 2020).

Hankintojen luokittelua tulisi huomioida vahvemmin myös julkisia hankintoja koskevassa kehittämiskeskustelussa ja esimerkiksi hankintayksiköiden yhteistyössä toimialojen kanssa. Näin vältetään julkisten hankintojen kontekstin liiallista yksinkertaistamista ja toisaalta ehkäistään mustavalkoisuutta eli niin sanottua ”one-size-fits-all” -ajattelua hankintojen kehittämisessä tai resursoinnissa.

Hankintaportfolion menestyksekkäs johtaminen voi edellyttää verkostomaisempaa osaaaja- ja resursointistrategiaa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi omien hankintaosaajien suunnitelmallista keskittymistä tiettyihin hankintakategorioihin, kun muiden ja satunnaisemmin ajankohtaisten hankintojen osalta painottuisi verkostomaisempi ulkoinen resursointi. Ulkoisina asiantuntijoina voi toimia muun muassa KEINOn kaltaiset osaaajaverkostot tai ulkoiset asiantuntijat, kuten hankintakonsultit. Tämä edellä kuvattu hankintatyön suunnittelu ja johtamistyö vaatii myös oman aikansa ja osaamisensa. Monet ’kaksikäiset’ organisaatiot keskittyvät esimerkiksi tehokkuuden varmistamiseen omilla osaajillaan ja nojaavat kumppaneihin innovatiivisuuden edistämiseksi.

Luokittelun kautta hankintayksiköt voivat tunnistaa tehokkaimmat ja soveltuvimmat toimintamallit sekä kohdentaa tarvittavat resurssit. Tällainen johtamisen malli tukee organisaation ja hankintatoiminnan resurssiviisasta uudistumista eli kykyä katsoa sekä lähelle että kauas samanaikaisesti ja käytettävissä olevilla resursseilla.

***”Julkisia hankintoja tulisi johtaa strategisesti ja mitattavasti, jotta varmistetaan julkisten verovarojen käyttö tarkoituksenmukaisesti. Vertailun pitää olla myös läpinäkyvää ja julkista.”***

**Johtamisen kehittämiseksi yksi lähtökohtainen perusedellytys on hankintayksiköiden toimintaan liittyvän tiedon systemaattinen seuranta ja tietoperustainen johtaminen.**

Tieto mahdollistaa toimintamallien vertailun ja toimivien käytäntöjen tunnistamisen ja levittämisen. Esimerkiksi tuoreessa julkisten hankintojen säästöpotentiaaliin keskittyneessä selvityksessä (VM 2023) tuotiin esille tarve hankintojen yhteiselle ”datahuoneelle”.

Asiantuntijakommentit korostavat, että tarve hankintojen laadun seuraamiseksi ja toimittajahallinnan kehittämiseksi on suuri. Nykyiset järjestelmät eivät kuitenkaan tue tätä eivätkä resurssit ole riittäviä niin hankintayksiköillä kuin toimialoillakaan. Myöskään rakenteet eivät luo puitteita toiminnan laadun sekä käytänteiden vertailun systemaattiselle ja organisaatorajat ylittävälle seurannalle.

*”Vuosien saatossa kilpailutuksista kerätty materiaali tulisi analysoida koneoppimisen avulla. Tästä muodostuisi arvokasta ennakkotietoa hankintoja suunnitteleville. Näin myös koko prosessi voisi tehostua ja saataisiin aikaisemman kokemukset parhaaseen käyttöön.”*

Hankintayksiköillä sekä kansallisemmalla, Hankinta-Suomen kaltaisella verkostolla tulisi olla systemaattinen prosessi hyvien käytänteiden tunnistamiseen ja tehokkaaseen levittämiseen.

Hyvien käytäntöjen keskitettyä tietopankkia tai -katalogia toivottiin useissa kommentteissa. Paljon hyöty- ja levittämispotentiaalia sisältävät käytännöt vaikuttavat selvitystyön perusteella liittyvän esimerkiksi toimittajien sekä loppukäyttäjien osallistamiseen tai tarpeettoman byrokratian välttämiseen.

Käytäntöjen levittämisessä tulee kiinnittää huomiota käyttäjälähtöisyyteen, jottei keskitetty tietoresurssi jää vähäiselle käytölle ja arkistomaiseksi palveluksi. Siksi myös digitaalisuuden ja esimerkiksi tekoälyn ja automatisoinnin potentiaali muun muassa tiedon keräämisessä, rutiinitehtävissä sekä päätöksenteon tuessa tulisi huomioida nykyistä vahvemmin – niin julkisissa hankinnoissa yleisesti kuin tällaisissa käytäntöjä sekä päätöksentekoa tukevissa palveluissa.

### 4.3 Parannetaan julkisten hankintojen houkuttelevuutta tarjoajien silmissä

*”On vanhanaikaista olettaa kaikkien haluavan myydä, kunhan ostohalukkuutensa ilmaisee. Parhaista toimittajista käydään maailmalla kovaa kilpailua.”*

Julkisten hankintojen muodostaman markkinan tunnettuus ja vetovoima tarvitsee lisäpanostuksia – nykyisellään tarjoajien rooli jää myös liian reaktiiviseksi.

Tarjoajien määrää voi kasvattaa jakamalla tietoa nykyistä aktiivisemmin ja avoimemmin tulevasta kilpailutuksesta (ennakkoilmoitusten hyödyntäminen, potentiaalisten tarjoajien aktivointi) sekä hankintakohteesta (esimerkiksi ennakkoidun hankinta-arvon julkaiseminen). Erityisesti pienten tarjoajien parissa myös Hilman tunnettuus sekä yleinen tietoisuus ja osaaminen julkisista hankinnoista vaatii yhä lisäpanostuksia.

Systemaattinen ja aktiivinen tarjoajaviestintä lisää julkisista hankinnoista kiinnostuneiden tarjoajien määrää. Tarjoajaverkoston aktivoiminen ja houkuttelemisen sekä markkinavuoropuheluun että tarjousten jättämiseen on keskeinen keino varmistaa parhaita osaajia ja ratkaisuja yhteiskunnan tarpeisiin. Viestintää julkisten hankintojen muodostamasta markkinasta tulisi lisätä. Olisi tärkeä tuottaa myös kannustavia vertais-/case-esimerkkejä eri alan yrityksistä, joilla on paljon yhteistyötä julkisorganisaatioiden kanssa ("miten tarttua julkisten hankintojen markkinaan").

Isossa kuvassa tarjoajaverkoston kehittämällä ja yhteiskunnan tarpeista viestimällä voidaan vaikuttaa tulevien markkinoiden muotoutumiseen. Yrityksiä aktivoimalla voidaan esimerkiksi rohkaista toimijoita luomaan ratkaisuja yhteiskunnan erilaisiin tarpeisiin sekä edistää uusien, yhteiskunnallistenkin yritysten perustamista (TEM 2021b).

***"Tehdään julkinen rekisteri tarjoajista (vrt. itewiki), johon yritykset luovat osaamisprofiilinsa. Kun hankintaa suunnitellaan, niin kutsutaan rekisteristä kaikki sopivat toimittajat vuoropuheluun."***

**Kilpailun lisääminen edellyttää hankintayksiköiden ja tarjoajien vastavuoroisia sekä yhteistä päämäärää tukevia panostuksia.**

Reaktiivisuuden piirre ilmenee tarpeettomankin vahvana tarjoajien sekä hankintayksiköiden nykyisessä yhteistyössä. Oma-aloitteisuuden sekä ennakoivuuden puute johtaa epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin niin epäselvien tarjouspyyntöjen kuin heikosti laadittujen tarjoustenkin muodossa.

Tarjoajat kaipaavat lisää laadukkaita markkinavuoropuhelun mahdollisuuksia. Toisaalta hankintayksiköiden kokemusten mukaan tarjoajat aktivoituvat usein vasta kilpailutusvaiheessa eivätkä osallistu riittävän aktiivisesti markkinavuoropuheluun. Tämän vuoksi heidän näkökulmaansa ei saada kuultua niin hyvin kuin haluttaisiin ennen tarjouspyynnön julkaisemista. Tämä on esimerkki tarpeesta vahvistaa vastavuoroisuutta yhteistyön kulttuurissa.

Toisaalta osapuolten välisen luottamuksen kehittämiseksi on myös ilmeinen tarve selkeyttää esimerkiksi in-house-yhtiöiden asemaa sekä roolia suhteessa tarjoajiin, jotta luottamus ja yhteistyön puitteet kehittyvät nykyisestä. In-house -yhtiöt ja niiden roolit aiheuttavat paljon huolta tarjoajien parissa.

***”Eikö voisi luoda yhteisiä toimintamalleja yleisimpien hankintojen soveltuvuusvaatimukseen?”***

**Mahdollisimman objektiivisten sekä tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaisten kilpailuskriteerien hyödyntäminen sekä kohtuullisemmat sopimusehdot lisääisivät kilpailua..**

Kohtuuttomiksi koetut vaatimukset, ehdot ja kriteerit nostavat tarjoamiskynnyksen korkealle. Subjektiiviset laatukriteerit herättävät tarjoajissa epäilyksiä jonkin ennalta valitun tarjoajan suosimisesta – riski ”varmasta voittajasta” heikentää kilpailutukseen liittyvää kiinnostusta ja tarjoamiseen panostamista. Kohtuuttomaksi koetut sopimusehdot ovat myös yksi keskeinen, tarjoajia haittaava ja tarjoamiskynnystä nostava tekijä. Yleisimpiin hankintoihin voisi luoda ”parhaat käytänteet” -hengessä yhteisiä toimintamalleja, jotka ehkäisisivät epätarkoituksenmukaisia kilpailuskriteereitä.

Erityisesti julkisen hallinnon IT-hankintojen yleiset sopimusehdot (JIT) mainittiin päivitystä kaipaavana kokonaisuutena. Myös työllistämisehto voi harkitsemattomasti hyödynnettynä nostaa tarjoajien osallistumiskynnystä merkittävästi, vaikka sen taustalla oleva yhteiskunnallinen tarkoitus varsin hyvin ymmärretäänkin.

***”Hankintayksiköille tulisi pystyä argumentoimaan nykyistä kirukkaammin mitkä ovat hankintojen pilkkomisen hyödyt (esim. alueellinen elinvoima) ja tähän tarvitaan lisää viestintää – ehkä lisää akateemista tutkimustakin?”***

**Osallistumiskynnyksen madaltamiseksi suuria hankintoja tulisi osittaa aina kun tavoitteen ja lopputuloksen kannalta mahdollista, jotta useammalla tarjoajalla olisi realistiset mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin.**

Liian suuret/laajat hankinnat nostavat tarjoamiskynnystä. Hankintojen koon kasvaessa pienemmät tarjoajat tippuvat usein pois, mikä vähentää kilpailun määrää. Kilpailutuskohtaiset ryhmittymät eivät ole useinkaan realistinen vaihtoehto usealle yritykselle, vaikka niitä ratkaisuksi suositellaankin.

Toisaalta hankintojen pilkkominen elinvoimakulma edellä ei voi realistisesti olla määräävä tekijä hankintastrategiassa ja siten mahdollisten osittamisten tulisi tukea alkuperäisen hankintatavoitteen saavuttamista. Tämä on konkreettinen esimerkki alueesta, jossa tarvitaan hankintayksiköiden, toimialojen ja tarjoajien välistä dialogia erilaisista, pienempienkin toimijoiden osallistumista mahdollistavista tavoista tyydyttää hankinnan tarve.



Hankintojen osittamista koskevan diskurssin keskiöön tulisi pienten yritysten edun sijaan asettaa valintoihin liittyvä yhteiskunnallinen hyöty. Modulaarisuus eli hankinta-kokonaisuuden osiin jakaminen on oikeassa paikassa tehtynä keskeinen keino varmistaa organisaation muuntojoustavuutta ja toiminnan ketterää uudistumista. Nämä ovat julkis-organisaatioiden oman ensisijaisen tehtävän kannalta relevantteja näkökulmia, alueellista elinvoimaa toki unohtamatta.

***”Suomen tulisi seurata muita EU-maita ja pyrkiä kohti yhä ketterämpiä kilpailutuksia.”***

**Tarjoamiskynnyksen laskemiseksi tulisi julkisiin tarjouspyyntöihin vastaamiseen liittyvää työmäärää keventää.**

Nykyisellään tarjousprosessi koetaan yhä monimutkaiseksi, joka vie tarjoajilta paljon resursseja ja vaatii tiettyä (varsinkin pieniltä toimijoilta useammin puuttuvaa) erityisosaamista. Osaamisen puute estää monien yritysten osallistumista julkisiin kilpailutuksiin. Tarve tuelle ja ketterälle sekä käytännönläheiselle julkisiin hankintaprosesseihin perehdyttävälle koulutukselle on ilmeinen. Erilaisten arkeen helposti sovitettavien verkko-koulutusten (esimerkiksi MooC-kurssit) mahdollisuudet tulee huomioida nykyistä vahvemmin.

Muun muassa samojen tietojen toistuva täyttäminen tai toimittaminen kilpailutuksiin turhauttaa tarjoajia, minkä tiimoilta toivottiin pyrkimystä tietojen keräämiseen alkuperäisrekistereistä ja lähteistä. Esimerkiksi rikosrekisteriotteille toivottiin useissa kommentteissa sähköistä kanavaa - nopeana kehitystoimena tarjoajat voisivat jo nykyään esittää rikosrekisteriotteet hankintayksikölle Skype-palaverin yhteydessä (Skype tietoturvaluusyistä).

Julkisen sektorin sisäiset hankintaohjeet ovat yleensä lainsäädäntöä tiukemmat. Moni pohti kommentteissaan tämän tarkoituksenmukaisuutta ajatellen hankintojen laatua ja tehokkuutta. Yhtenä byrokratiaa keventävänä keinona ehdotettiin myös kilpailutuskynnyksen nostamista esimerkiksi EU-tasolle (215 000 euroon). Arvioiden mukaan tämä voisi lisätä hankintoja pienyrityksiltä kymmeniä prosentteja (Kustos ry 2023).

## 4.4 Panostetaan käyttäjälähtöisyyteen ja tarkoituksenmukaisiin käytänteisiin

*”Aktiivinen tarjoajaviestintä ja huomio yleistajuisuuteen. Hankintajargonin välttäminen aina kun mahdollista.”*

**Tarjouspyyntöjen selkeys ja portaalien käyttäjälähtöisyys lisää kilpailua ja vähentäisi työkuormaa puolin sekä toisin.**

Tarjouspyyntöjen sisällöt ja hankintaportaalit koetaan nykyisellään turhan epäselviksi. Julkiset kilpailutukset edellyttävät tarjoajilta paljon erityisosaamista. Koska monet tarjoajat eivät ole keskittyneet julkiselle sektorille tarjoamiseen, prosessi sekä tarjouspyyntöjen kieli koetaan verrattain monimutkaiseksi. Kommenttien perusteella erityisesti pk-yrityksille tarvittaisiin myös julkisiin hankintoihin liittyvää lisäkoulutusta sekä esimerkiksi kohdenettu tiedotuskampanja Hilmasta.

Tarjoajien kokemusten mukaan hankintayksiköiden välillä on varsin suuria eroja esimerkiksi tarjouspyyntöjen muotoiluissa ja tarjoajien vuoropuhelukokemuksissa. Hyviä, tarjoajien toimintaa sujuvoittavia käytänteitä sekä tarjoajaystävällisyyttä edistäviä ohjeita toivottiin jaettavan nykyistä aktiivisemmin hankintayksiköiden kesken. Tähän toivottiin myös kannustimia, ”porkkanaa sekä keppiä”.

Sekä tarjoajien että hankintayksiköiden edustajat esittivät toiveita palautekanavista, joiden kautta tarjoajien kokemuksia voisi kerätä tehokkaasti sekä ilman tilaaja-toimittaja-suhteen heikkenemiseen liittyvää pelkoa. Myös loppukäyttäjien aktiivisempi osallistaminen nähtiin yhtenä lisähuomiota kaipaavana kehityskohteena.

Tarjouspyynnöissä tulisi pyrkiä alusta saakka selkeyteen siitä mitä kaikkia tietoja tarjoajan tulee ilmoittaa, minne sekä missä muodossa (liite tai lomakkeen täyttäminen). Tarjouspyynnössä voisi olla kuvaus prosessin etenemistä ja mitä tarjoajan tulee tehdä missäkin vaiheessa. Tiedon käyttäjälähtöinen visualisointi tekisi esimerkiksi prosessiin liittyvistä aikarajoista ymmärrettävämpiä jo ensivilkaisulla.

Parhaimmillaan hankintaportaali ohjaisi nykyistä paremmin tarjoajaa tietojen täyttämässä. Yhdeksi inspiraation lähteeksi ehdotettiin esimerkiksi Verohallinnon palveluita, jotka ohjaavat käyttäjää vaihe vaiheelta eteenpäin.

***”Kun tarjouspyyntöjä tehdään yli sata vuodessa rajallisin resurssein, ei ole aikaa eikä ihmisiä tekemään ja analysoimaan erilaisia kyselyitä tai kyselemään niiden yritysten perään, jotka eivät jättäneet tarjousta.”***

**Käyttäjälähtöisyyden ja tarjoajien sekä loppukäyttäjien kanssa käytävän vuoropuhelun tärkeys tiedetään, mutta toteutuksen mahdollistavat puitteet puuttuvat.**

Käyttäjälähtöisyyteen liittyvät kehittämistoimet vaativat hankintayksiköiltä resursseja, joita ei koettu nykyisellään löytyvän. Lisäksi esimerkiksi osaaminen ja kokemus palvelumuotoilun kaltaisten käyttäjälähtöisyyttä tukevien menetelmien hyödyntämisestä ovat vähäisiä.

On pohdittava esimerkiksi verkostomaisia tapoja kanavoida hankintayksiköiden tueksi täydentävää osaamista tai sitten tulisi kehitettävä hankintayksiköille räätälöityjä koulutuksia palvelumuotoilun hyödyntämiseen liittyen. Näin varmistetaan, että menetelmä- ja työkaluesimerkit ovat relevantteja ja jaettava tieto on sujuvasti integroitavissa hankintayksikön toimintaan.

Jatkuvan kehittämisen varmistamiseksi on mietittävä hankintayksiköiden lisäresursointia tai esimerkiksi uusia tarjoajayhteistyöhön ja markkinatiedon keräämiseen keskittyviä (ja mahdollisesti keskitettyjä) tehtävärooleja, jotta hankintayksiköissä olisi systemaattista, osallistavaa sekä ennakoivaa vuoropuhelua nykyistä enemmän.

***”Toisinaan loppukäyttäjät esittävät hyvin konkreettisia ratkaisuja vaatimuksiksi. Hankintayksiköillä tulisikin olla kyky sanoittaa ne tarpeiksi, joihin tarjoajat voisivat esittää omia ratkaisujaan.”***

**Toimialojen tarpeiden kirkastamiseen sekä tavoitteiden varmistavien vaatimusten tunnistamiseen liittyvä fasilitoiva rooli edellyttää hankintayksiköiltä erityisosaamista.**

Hankintayksiköt omistavat prosessin, jonka kautta erilaiset tuotteet ratkaisut ja palvelut kytketään osaksi julkisorganisaation toimintaa. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ajatellen hankintayksikön yksi keskeisistä tehtävistä ja osaamisalueista onkin kyky kääntää ja sanoittaa loppukäyttäjien eli esimerkiksi toimialojen ennaltamääritelty ratkaisu- tai tuotevaatimukset pikemminkin tavoitteiksi ja niihin liittyviksi tarpeiksi. Näin tietyn oletetun ratkaisun sijaan saadaan laajempi joukko erilaisia vaihtoehtoja julkisorganisaation harkittavaksi.

Tarvelähtöisyys ehkäisee esimerkiksi tilanteita, joissa tarjouspyyntö rajaa tarjoajaehdokkaita kilpailun ulkopuolelle. Loppukäyttäjien tarpeiden nykyistä voimakkaampi korostuminen julkisten hankintojen valmistelussa ja tarjouspyyntöjen sisällöissä vahvistaisi markkinan vetovoimaa sekä voisi edistää innovatiivisempienkin ratkaisujen löytymistä julkisorganisaatioiden käyttöön.

### **”Byrokratian purkutalkoot yhdessä!”**

**Julkisten hankintojen tehokkuus edellyttää tarpeettoman byrokratian välttämistä ja sitä voidaan tehdä myös hankintayksiköiden käytänteitä uudistamalla.**

Byrokratian taustatekijäksi nimetään tyypillisesti hankintalaki. Sen kehittämistarpeiden lisäksi on monia toimia, joita voidaan kehittää jo nykyisen lainsäädännön puitteissa. Esimerkiksi tarjoajilta vaadittujen asiakirjojen osalta tulisi jokaisen hankinnan osalta tehdä tarkka tarveharkinta siitä, mitä tarjoajilta pyydetään ja edellytetään. Tulisi pyrkiä siihen, ettei toimittajien tarvitsisi esimerkiksi ladata tai kirjoittaa samoja tietoja jokaisen uuden tarjouksen kohdalla. Tämä prosessia sujuvoittava malli on käytössä jo dynaamisissa hankintajärjestelmissä.

Hankintayksiköitä kuormittavaa neuvontatyötä ja kilpailutusprosessiin liittyvien kysymysten määrää voisi hillitä panostamalla hankinnan valmisteluun ja viestintään sekä tarjoamalla harvemmin julkisiin kilpailutuksiin osallistuville tarjoajille (erityisesti pk-yritykset) tukea ja koulutusta eli esimerkiksi verkkokursseja julkisesta hankintaprosessista. Käytössä olevien hankintajärjestelmien kehittäminen toimittajaystävällisemmiksi ja paremmin ohjaaviksi vähentäisi sekä tarjoajien että hankintayksiköiden työtä muun muassa kysymys-vastaus -vaiheessa.

**”Jos yksityiseltä sektorilta tehtyjen hankintojen kustannukset nousevat esimerkiksi yhden prosentin lisävelvoitteita asettavan lakimuutoksen takia, tarkoittaa se vuoden 2018 arvoilla laskettuna 310 miljoonan euron vuosittaista lisäkustannusta julkishallinnolle.” (KKV 2022)**

**Rohkaisevista KV-esimerkeistä tulisi ammentaa Suomeen sovellettavia, byrokratiaa vähentäviä ja julkisia hankintojen kustannustehokkuutta parantavia käytäntöjä.**

Asiantuntijakommenteissa mainittiin Hollanti ja Viro EU:n esimerkkinä, joissa on onnistuttu toimimaan Suomea ketterämmin julkisten hankintojen osalta. Toimivia ja Suomeen sovellettavia käytänteitä tulisi systemaattisesti seuloa näistä sekä muista maista yhtenä toimivien käytänteiden kanavana.

Digitalisaatio on globaali megatrendi, joka koskettaa myös julkisia hankintoja. Suomen tulee seurata digitalisaation vaikutusta hankintojen kehitykseen eri maissa, uusien mahdollisuuksien tunnistamiseksi sekä sudenkuoppien välttämiseksi.

Hallitun digitalisaation toteutuminen julkisissa hankinnoissa edellyttää ennakoivaa otetta. Esimerkiksi tekoälyyn liittyvä muutosvauhti on nykyisellään niin nopeaa, että seurannan syklit tulee olla myös riittävän tiheitä. On tärkeää, että automatisaation, datalähtöisyyden ja muun muassa tekoälyn tarjoamat hyödyt niin prosessien tehokkuuden kuin laadun ja käyttäjäkokemuksen kehittämisessä hyödynnetään täysimittaisesti. Riskien hallitsemiseksi rajatut kokeilut sekä asioiden moniammatillinen tarkastelu ovat keskeisessä roolissa.

## 5 Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita

*Esittämiemme ja lähitulevaisuudelle ajoittuvien toimenpiteiden tavoitteena on tukea päämäärätietoista askellusta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyttä edistäviä julkisia hankintoja sekä toimivia markkinoita. Pyrimme ehdotuksissamme keskittymään julkisten hankintojen toimivuutta haittaaviin juurisyihin. Toivomme, että ehdotukset täydentävät jo aiemmin tunnistettuja toimenpiteitä (mm. Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman strategian toteutumista tukevat toimenpiteet 12/2022, ICT-hankintojen pelikirja 2023) ja nostavat keskusteluun uusiakin näkökulmia.*

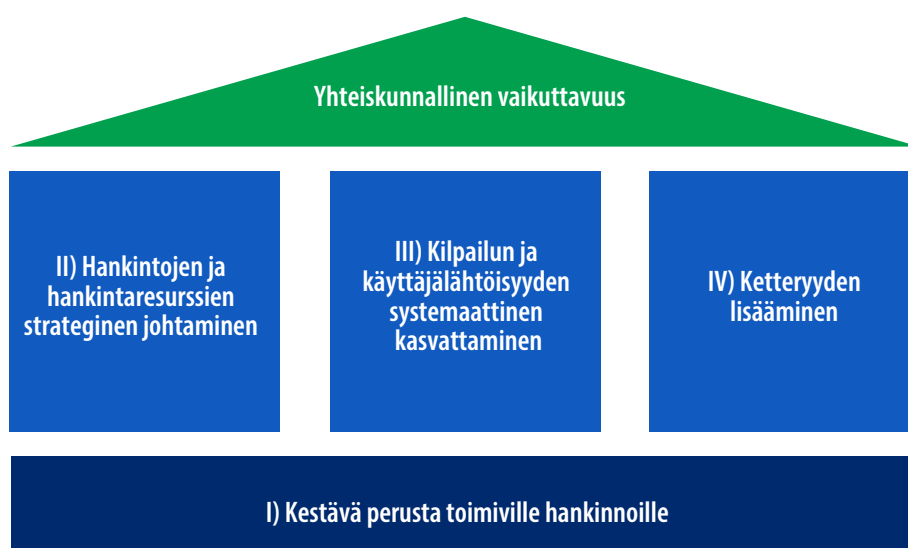
Olemme kytkeneet laatimamme tiekartan julkisten hankintojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden päämäärään. Tiekartta ja sen ensiaskeleet rakentuvat neljälle painopiste-alueelle. Kukin painopistealue sisältää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia eli ensiaskeleita kehittämistyölle. Toimenpiteiden johtavina pyrkimyksinä ovat lisähuomion saaminen hankintojen resursointiin ja johtamiseen, tarjoajien osallistumiskokemuksen kehittämiseen, tarjoaja-aktiivisuuden ja sitä kautta lisääntyvän kilpailun varmistamiseen sekä julkisten hankintojen muodostaman markkinan houkuttelevuuden lisäämiseen.

Nykyhetken lisäksi on mietittävä muuttuvan toimintaympäristön asettamia vaatimuksia julkisille hankinnoille sekä niiden johtamiselle. Esimerkkinä ovat muun muassa vastuullisuuteen liittyvät kasvavat vaatimukset tai digitalisaation eteneminen. Siksi toimenpiteitä on muotoiltu peräpeiliin katsomisen sijaan tulevaisuuteen kurkottaen ja ehdotusten välisiä synergiaetuja mieltien. Olemme pyrkineet toteutettaviin ja siten hankintayksiköiden työkuorman huomioiviin toimenpiteisiin. Pyrimme myös toimenpiteisiin, joilla olisi onnistuessaan suurimmat ja kauaskantoisimmat vaikutukset julkisiin hankintoihin – eli että ne käynnistäisivät eräänlaiset systeemiefektit.

Pelkkien pistemäisten kehittämistoimien sijaan olemme pyrkineet seuraavaksi kuvatuilla painopisteillä vauhdittamaan itseohjautuvan kehittämistyön jatkumoa. Haluamme korostaa, että toimenpide-ehdotukset ja niissä esitetyt vastuutahot sekä aikataulut ovat selvityksen laatijoiden ehdotuksia eivätkä siten tässä vaiheessa edusta toimeksiantajan tai muiden tahojen näkemyksiä.

Toivomme, että voimme seuraavaksi esiteltävien toimenpiteiden avulla antaa oman panoksemme julkisten hankintojen toimivuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi – sekä lyhyen aikavälin tehokkuustavoitteet että pidemmän aikavälin ja kestävän kehityksen sekä elinvoimaisuuden näkökulmat huomioiden. Esittämämme tiekartta kohti vaikuttavia ja toimivia julkisia hankintoja rakentuu seuraavien painopisteiden (I-IV) varaan:

**Kuvio 3.** Julkisten hankintojen vaikuttavuuden varmistavat painopistealueet



- I. **Kestävä perusta toimiville hankinnoille:** Vahvistetaan kansallisen ja alueellisen tason päättäjien ymmärrystä julkisten hankintojen yhteiskunnallisesta merkityksestä. Hankintojen laadukas toteutus edellyttää kansallista fasilitointia, panostuksia osaamisen kehittämiseen ja jakamiseen, riittäviä hankintaresursseja sekä muun muassa markkinaoikeuteen liittyvien pelkojen hälventämistä.
- II. **Hankintojen ja hankintaresurssien strateginen johtaminen:** Kustannustehokkuus, elinvoima ja vaikuttavuus edellyttävät oikein kohdennettuja julkisten hankintojen resursseja sekä oikeanlaista hankintaosaamista oikeassa paikassa, oikeaan aikaan. Muuttuvassa

toimintaympäristössä tulee huomioida osaamisen riittävän tiheä päivitys- sekä laajentamistarve.

III. **Kilpailun ja käyttäjälähtöisyyden systemaattinen kasvattaminen:**

Käyttöön otetaan palvelumuotoilun keinoja käyttäjälähtöisyyden edistämiseksi. Kokeillaan tarjoajien aktivointiin ja tarjousten lukumäärien kasvattamiseen tähtääviä käytänteitä. Seurataan vaikutuksia ja skaalataan toimivat käytänteet ketterästi. On huomioitava myös digitalisuuden ja tekoälyn avaamat mahdollisuudet julkisille hankinnoille esimerkiksi viestinnässä ja hankintojen valmistelun tukena.

IV. **Ketteryyden lisääminen:** Byrokratiaa aiheutuu sekä lainsäädännöstä että epätarkoituksenmukaisista käytännöistä. Tulisi luoda systemaattinen prosessi toimivien käytäntöjen tunnistamiselle sekä levittämiselle. Automatisaation potentiaali tulee hyödyntää siellä missä se on kestäväällä tavalla mahdollista.



## I) Kestävä perusta toimiville hankinnoille

Tavoiteltu muutos	Toimenpide	Vastuutaho(t)	Aikataulu
Varmistetaan yhteiskunnan päättäjien sekä julkis-organisaatioiden ylimmän johdon ymmärrys nykyisten hankintaresurssien riittävydestä suhteessa julkisille hankinnoille asetettuihin odotuksiin ja tuotetaan toimiviksi havaittujen resursoinnin mallien kuvaus	<p><b>1. Tehdään selvitys nykyisten hankintaresurssien riittävydestä, toimivimmista resursoinnin käytänteistä sekä luodaan suositukset toimivimmista resursoinnin malleista.</b></p> <p>Hankintojen resurssihaasteiden ratkaisemisen pohjalla tulee julkisorganisaatioiden johdolla olla riittävän tarkka käsitys hankintayksiköiden työkuormasta ja resursseista suhteessa hankinnoille asetettuihin odotuksiin, hankintojen strategiseen rooliin sekä hankintojen luonteeseen.</p> <p>Selvityksen avulla voidaan määritellä suositukset tehokkaimmista ja riittävän laadun sekä vaikuttavuuden varmistavista resursoinnin malleista. Selvityksessä on tärkeää huomioida myös tarjoaja- ja loppukäyttäjäkokemus yhteinä laatunäkökulmana.</p>	VM	syksy 2023
Lisätään tietoisuutta julkisten hankintojen ja alan ammattilaisten keskeisestä roolista julkisten palveluiden ja yhteiskunnan yleisen toimivuuden varmistamisessa	<p><b>2. Viestintäkampanja hankintojen merkityksestä, jolla vahvistetaan alaan liittyvän osaamisen arvostusta ja hankintatehtävien kiinnostavuutta.</b></p> <p>Yhteiskunnallisen päätöksenteon ja arvostuksen herättelemiseksi julkisten hankintojen merkityksellisyyttä voidaan tuoda esille myös ammattilaisten työn kautta ja miten heillä on keskeinen rooli monissa yhteiskunnan palveluissa tai toiminnoissa. Henkilöiden kautta rakennettu tarinallisuus on vetoavampaa ja vahvistaa osaajien veto- ja pitovoimaa.</p> <p>Hankintayksikön ja -ammattilaisten rooli jää tarpeettoman usein pimentoon monissa, paljon myönteistä julkisuutta saavissa hankinnoissa ja sektorirajat ylittävissä kumppanuuksissa (mm. onnistuneet allianssihankeet). Ammattilaisten roolia korostavalla viestinnällä voidaan myös tukea hankinta-ammattilaisten ammatti-identiteetin vahvistumista.</p>	VM	kevät 2024

## II) Hankintojen ja hankintaresurssien strateginen johtaminen

Tavoiteltu muutos	Toimenpide	Vastuutaho(t)	Aikataulu
Hankintojen strateginen johtamisosaaminen ja sen arvostus kehitty	<p><b>3. Tarjoajia ja hankintayksiköitä osallistaen muotoillaan sekä myöhemmin pilotoidaan houkuttelevasti profiloitu julkisten hankintojen strategisen johtamisen täydennyskoulutus.</b></p> <p>Vahvistamalla hankintojen strategista johtamista voidaan edistää myös julkisten hankintojen siltaamista julkisorganisaatioiden päätöksentekoon ja ylimmän johdon agendoille.</p> <p>Huomiota on kiinnitettävä myös täydennyskoulutuksen houkuttelevuuteen. Sen tulee olla profiililtaan riittävän haluttava organisaatioiden johdon silmissä, jossa hankintatoimen lisäksi myös muuta organisaation johtoa saadaan innostumaan koulutukseen osallistumiseen. Verrokkina yritysjohdolle räätälöidyt ”executive education” -koulutusohjelmat.</p> <p>Koulutuksen sisällöt tulisi määrittellä osallistavan prosessin kautta. Näin syntyy ymmärrys kaikista keskeisimmistä ja relevanteimmista moduuleista ajatellen hankintayksikön yhteistyötä julkisorganisaatioiden johdon sekä tarjoajien kanssa.</p>	TEM, OKM, KEINO, hankintayksiköt, SY, EK	2024–2025 (koulutuksen sisältöjen muotoilu)

### III) Kilpailun ja käyttäjälähtöisyyden systemaattinen kasvattaminen

Tavoiteltu muutos	Toimenpide	Vastuutaho(t)	Aikataulu
Julkaisten hankintojen muodostaman markkinan houkuttelevuuden kasvattaminen ja tarjoajien aktiivisuuden sekä monimuotoisuuden lisääminen	<p><b>4. Määräaikainen digimarkkinoinnin kokeilu, jolla opitaan kohdennetun markkinointiviestinnän mahdollisuuksia tarjousmäärien kasvattamiseksi sekä tarjoajien monimuotoisuuden lisäämiseksi julkisissa kilpailutuksissa.</b></p> <p>Ylialueellisessa kokeilussa valitaan hankintakategoria / toimiala, jonka tiimoilta kokeillaan kohdennettua digimarkkinoinnin kampanjaa. Kohdennetun viestinnän keinoja hyödyntäen pyritään lisäämään tarjoajien tietoisuutta hankintayksiköiden avoimista tarjouspyynnöistä ja sitä kautta kasvattamaan sekä tarjousten määrää että monipuolistamaan tarjoajien joukkoa (muun muassa pienten yritysten tai harvemmin julkisiin tarjouspyyntöihin vastaavien yritysten osallisuuden vahvistaminen).</p> <p>Osana kokeilua seurataan panostusten aikaansaamaa muutosta lähtötasoon (esimerkiksi onko panostukset uudenaikaiseen viestintään lisänneet tarjouspyyntöihin vastaamista) ja kerätään tarjoajien kokemuksia markkinoinnin vaikutuksista heidän toimintaansa tai mielikuviin. Kokeilun tulosten pohjalta voidaan arvioida proaktiivisemman tarjoajaviestinnän mahdollisuuksia ja jatkohyödyntämistä esimerkiksi keskitettynä kyvykkyytenä.</p>	VM, TEM, EK, SY	kevät 2024
Hankintaprosessien ja tarjouspyyntöjen käyttäjälähtöisempi muotoilu osallistumiskynnyksen madaltamiseksi	<p><b>5. Hankintayksiköissä sitoudutaan kokeilemaan ja ottamaan käyttöön muotoiluajattelun menetelmiä tarjoajaystävällisempien hankintaprosessien mahdollistamiseksi.</b></p> <p>Selvityksen aikana havaittiin, että riittävä selkeys tarjouspyynnön taustasta ja tavoitteista, teknisistä ja toiminnallisista vaatimuksista sekä tarjousten arvioinnin kriteereistä koettiin tarjoajien parissa keskeisenä osallistumis- ja tarjoamiskynnyksenä madaltavana kokonaisuutena. Kaikki edellä mainittu liittyy myös kykyyn muotoilla sisällöt sekä informaatio vastaanottajan lähtökohdat huomioivaksi ja yhteistyötä edistäväksi kokonaisuudeksi.</p> <p>Palveluiden kehittämisestä tutut muotoiluajattelun (eng. desing thinking) menetelmät tulisi olla laajemmassa käytössä julkisissa hankinnoissa ja kilpailutuksissa. Ne edistäisivät käyttäjä- eli esimerkiksi tarjoajalähtöisiä valintoja hankinnan valmistelussa ja prosessiin liittyvässä viestinnässä alusta loppuun.</p> <p>Nykyisin yhä useammassa julkisessa organisaatiossa on omia palvelumuotoilijoita, joiden kytkeminen hankintayksiköiden toimintaan auttaisi ensiaskeleiden ottamisessa. Julkaisten hankintojen muotoiluosaamisen verkostomaisempia malleja ja osajien yhteiskäyttöä tulisi myös pohtia jatkoa ajatellen. Verrokkina toimii Inland, joka on sisäasiainhallinnon yhteinen ja verkostomainen innovaatio- ja muotoilulaboratorio.</p>	Hankintayksiköt, Kuntaliitto, TEM	syksy 2023 alk.

## IV) Ketteryyden lisääminen

Tavoiteltu muutos	Toimenpide	Vastuutaho(t)	Aikataulu
Varmistetaan digitalisaation hallittua hyödyntämistä hankintoihin liittyvän työkuorman ja byrokratian keventämiseksi	<p><b>6. Toteutetaan selvitys digitalisaation ja tekoälyn mahdollisuuksista julkisten hankintojen kehittämisessä ja byrokratian vähentämisessä.</b></p> <p>Digitalisaation avulla tulisi vapauttaa aikaa ja resursseja rutiineista strategisempiin tehtäviin. Tämän edistämiseksi toteutetaan asiantuntijaselvitys, jossa tunnistetaan ja kartoitetaan digitalisaation ja erityisesti vahdilla kehittyvän tekoälyn mahdollisuuksia julkisten hankintojen kehittämisessä. Digitaalisuuden potentiaali ulottuu asiantuntijakommenttien perusteella useisiin julkisten hankintojen pullonkaulojen ratkaisemiseen.</p> <p>Oikein hyödynnettynä automatisaatiolla voidaan vähentää byrokratiaa ja parantaa tehokkuutta. Tietoa ja analysointia hyödyntäen voidaan vertailla sekä oppia parhaita käytänteitä. Sen lisäksi kehittyvä tekoälyä voisi esimerkiksi valjastaa myös potentiaalisten tarjoajien tunnistamiseen, materiaalien laadintaan tai esimerkiksi hankinta-ammattilaisten päätöksenteon tukemiseen hankintojen valmistelussa.</p>	VM, EK	syksy 2023
Hankintoja ketteröittävien ja laatua parantavien käytäntöjen tehokas levittäminen	<p><b>7. Kokeilu tekoölyavusteisesta toimivien hankintakäytäntöjen tietopalvelusta valmistelutyön tukena.</b></p> <p>Hankintakäytäntöjen tietopalvelu voisi tukea erityisesti hankintoja satunnaisemmin valmistelevia asiantuntijoita. Palvelussa tulee huomioida automatisaation ja vauhdilla kehittyvän tekoälyn potentiaali. Älykäs ja vuorovaikutteinen palvelu voi helpottaa oikeiden sisältöjen löytämistä ja tietopankin jatkuvaa kehittymistä.</p> <p>Keskitetty tietopankki levittäisi hankintaprosessia ketteröittäviä, helposti sovellettavia käytänteitä (esimerkiksi rikosrekisterin sähköinen esittely Skype-palaverissa). Lisäksi käytäntöpankkiin kertyvät asiat voivat olla esimerkiksi osallistamisen tehokkuutta sekä tarjoaja- ja loppukäyttäjävurorpuhelua parantavia vinkkejä digitaalisista työkaluista ja osallistamisen menetelmistä. Lisäksi markkinaoikeuteen liittyviä huolia lieventävät käytänteet (esimerkiksi sopimustekniset muotoilut, hankintaohjelmien aktiivisempi käyttö) tulisi saada keskitettyyn ja helposti hyödynnettävään paikkaan.</p> <p>Palvelussa suositeltavien ja esiteltävien käytäntöjen tulee läpäistä asiantuntijaryhmän varmennus eli käytäntöpankkiin kertyvien sisältöjen hyväksymisprosessista tulee vastata erityisosaajien joukko. Tämä lisää varmuutta tietopankkia hyödyntäville sisältöjen paikkansapitävyydestä.</p>	Kuntaliitto, TEM, EK, SY	kevät 2024

Edellä esitettyjen toimenpiteiden lisäksi prosessissa koottiin ja tunnistettiin muitakin mahdollisia toimenpiteitä. Näistä esimerkkejä ovat

- **kokeilu laaturekisterimallista**, jossa hankintayksiköiden toimintaa seurattaisiin valikoidusta näkökulmasta (esim. tarjousten määrän kehitys, tarjoaja- tai loppukäyttäjäkokemus). Systemaattisesti ja samalla tavalla kerätyllä tiedolla vauhditettaisiin hankintayksiköiden vertaisoppimista sekä parhaiden käytäntöjen leviämistä.
- **segmentointityökalu toimialojen ja hankintayksiköiden välisen yhteis-suunnittelun tueksi**. Työkalun avulla toimialat voisivat oma-aloitteisesti ja ennakkoiden hahmottaa alustavia suuntaviivoja tulevalle hankinnalle. Matalan kynnyksen työkalu voisi keventää hankintayksiköiden työkuormaa sekä toisaalta tukea toimialojen ymmärrystä hankinnoissa huomioitavista asioista. Vuorovaikutteinen ja tekoälyä hyödyntävä työkalu kartoittaisi hankinnan tavoitteen sekä tulevaan hankintaan liittyviä muita seikkoja. Tämän pohjalta työkalu antaisi yhteenvedon ja koonnin hyvistä käytänteistä sekä sopivimmista hankintamenettelyvaihtoehdoista.

### Yhteenveto toimenpide-ehdotuksista

*Julkisten hankintojen toimivuus sekä elinvoimaisten markkinoiden varmistaminen ovat varsin monimutkaisia kysymyksiä, eikä niihin liittyviin haasteisiin ole yksittäisiä "hopealuoteja". Kehittäminen on pikemminkin pienten, samaan suuntaan tähtäävien ja johdonmukaisten tekojen sarja. Näiden tekojen pohjaksi tulee kuitenkin varmistaa mahdollistavat ja yhteiskunnan kannalta kestävään suuntaan ohjaavat puitteet eli muun muassa riittävät resurssit ja osaamispohja.*

Varmistaaksemme yhteiskunnallisen vaikuttavuuden julkisten hankintojen kehittämisessä on suositustemme mukaan pureuduttava osaprosessien kehittämistä syvemmälle ja ongelmien juurisyiden tasolle. Eräänä juurihaasteena on tunnistettu yhteiskunnallisten päättäjien liian vähäinen ymmärrys julkisten hankintojen strategisuudesta – yli 40 miljardin vuotuisista hankintavolyymeista seuraavat ulkoisvaikutukset ovat merkittäviä muun muassa elinvoiman kannalta. Hankinta-Suomen kaltaisten, riittävän punnekkaiden aloitteiden avulla on tehtävä päämäärätietoisesti töitä julkisten hankintojen arvostuksen ja houkuttelevuuden parantamiseksi. Tietoisuutta julkisiin hankintoihin liittyvästä yhteiskunnallisesta potentiaalista ja merkityksestä sekä nykyisistä haasteista tulee vahvistaa sekä kansallisten että alueellisten päättäjien ja poliitikkojen parissa.

Tulevaisuudessa odotukset julkisten hankintojen toimivuutta kohtaan kasvavat entisestään. Digitalisaation ja esimerkiksi ilmastonmuutoksen kaltaiset muutosajurit peräänkuuluttavat innovatiivisuutta julkiselta sektorilta. Tekoälyn viimeaikaisia harppauksia seurattaessa voidaan ennakoida, että myös modernia teknologiaa kehittävien tai teknologiaa hyödyntävien (palveluiden tuottamisessa tai materiaalien valmistuksessa) yritysten rooli ja merkitys on yhä vain suurempi myös digitalisoituvalle julkiselle sektorille. Hankinta on erittäin keskeinen vaihe siinä prosessissa, jolla uudet teknologiat kytetään osaksi julkiorganisaatioiden toimintaa tai vaikkapa kansalaisille tarjottavia palveluita.

Tämänkin vuoksi tilaaja- ja tarjoajaorganisaatioiden yhteistä oppimista mahdollistavien kumppanuusmaisempien hankintojen ja niihin liittyvän hankintaosaamisen tarve on kasvava. Hankintayksiköiden ja julkisorganisaatioiden on johdettava tarjoajayhteistyötä omaan näkemykseenkin pohjautuen. Muuten vaarana on ajautuminen myynti- ja markkinointipuheiden ohjaamaksi ajopuuksi. Siksi hankintojen strategista johtamisosaamista julkisorganisaatioissa on viipymättä vahvistettava systemaattisen työn kautta.

Julkisten hankintojen strategisuus vaatii jatkossa sekä osaamisen vahvistamista että hankinta-ammattilaisten työtä tukevia työkaluja ja toimintamalleja. Julkisten hankintojen ja siihen liittyvän osaamispääoman johtamiseen sekä muun muassa hankintaresurssien allokointiin kaivataan lisää strategisuutta ja portfolioajattelua. Ilman tavoitteellista hankintatyön resursointia, vähäisten voimavarojen kohdentamaton hajauttaminen nakertaisi kykyä varmistaa hankintojen laatu siellä missä tarvitaan. Riski ylilaatuun tulee myös tunnistaa eli ne tilanteet, joissa merkittävätkään lisäpanostukset hankintaprosessiin eivät tuota juurikaan tai ollenkaan loppukäyttäjäläatua tai yhteiskunnallista hyötyä.

Myös hankintayksiköiden ja tarjoajien yhteistyökulttuurissa on kehitettävää. Merkittävimmät yhteistyökulttuurin haasteet vaikuttavat löytävän juurensa julkisten hankintojen aliresursoinnista tai resurssien epäoptimaalisesta kohdentamisesta. Kuormitus ja kiire ovat tyypillisiä julkisiin hankintoihin sekä hankintayksiköiden ammattilaisten työhön liitettymiä piirteitä.

Työolosuhteet vähentävät kommenttien mukaan myös julkisten hankintatehtävien houkuttelevuutta, mikä on huolestuttava signaali. On vahvistettava jaettava ymmärrystä hankintayksiköiden optimaalisesta resursoinnista ja resurssien kohdentamisesta erityisesti hankintatoimen sekä organisaatioiden johdon välillä. Nykyisellään näkemyksiä on suuntaan ja toiseen.

Monet selvityksessä tehdyt havainnot ilmentävät myös hankintayksiköiden ja tarjoajien osalta vailla ymmärrystä toisen osapuolen lähtökohdista, tarpeista ja toiveista. Lähtökohdat yhteiselle kehittämiselle ovat kuitenkin varsin hyvät, sillä nykyisten haasteiden juurisista ollaan monilta osin samanmielisiä. Julkisten hankintojen sekä esimerkiksi

hankintayksiköiden ja tarjoajien välisen toimintakulttuurin kehittäminen edellyttää molempien osapuolten aktiivista osallistumista sekä tavoitteellisia ponnistuksia. Julkisten hankintojen resurssien ja odotusten suhdetta tulee tarkoin arvioida.

Yhteenvetona todettakoon, että julkisten hankintojen kehittämisessä tulisi havaintojemme mukaan keskittyä erityisesti perustan vankistamiseen tarkoituksenmukaisella resursoinnilla ja julkisten hankintojen merkityksen kirkastavalla yhteiskunnallisella keskustelulla sekä yhteistyökulttuurin ja hankintaprosessien asteittaista sujuvoittamista tukevilla konkreettisilla, kokeilevillakin aloitteilla.

# Liite. Lista julkisten hankintojen pullonkauloista

## Yhteiskunnallinen päätöksenteko ja kansallinen taso

### Pullonkaula ja sen kuvaus

#### 1. Päättäjien ymmärrys julkisten hankintojen strategisuudesta ja yhteiskunnallisesta merkityksestä on liian vähäistä

Asiantuntijakommenttien perusteella julkiset hankinnat koetaan päätöksentekijöiden parissa liian usein tukitoiminnoksi, joka ei saa riittävän vahvaa asemaa julkisorganisaatioissa ja sen päätöksenteossa. Julkiset hankinnat on kyllä varsin hyvin huomioitu tärkeänä teemana esimerkiksi kansallisissa TKI-strategioissa, mutta julkisorganisaatioiden tai hankintayksiköiden toiminnassa, saati hankintayksiköiden resursoinnissa tahtotila ei näy riittävän konkreettisesti.

Julkinen hankinta ei ole vain tekninen suorite, vaan hankintamenettelyihin ja muun muassa kriteereihin liittyvillä valinnoilla on suuri merkitys julkisorganisaatioiden toiminnan kannalta optimaalisten ja arvoa luovien ratkaisujen varmistamiseksi. Kyseessä on toimintaa, jolla vaikutetaan kymmenien miljardien veroeurojen ohjautumiseen. Tähän liittyvä ymmärryksen puute päättäjien (poliitikot, julkisorganisaatioiden ylin johto) on yksi selkeimmistä selvitysprosessin aikana tunnistetuista haasteista.

Julkisilla hankinnoilla on volyyminsa vuoksi myös merkittäviä ulkoisvaikutuksia, jotka näkyvät myös aiemmin mainituissa julkisten hankintojen yhteiskunnallisissa tavoitteissa (mm. elinvoima, ekologinen ja sosiaalisen kestävyys). Keskittymällä pelkästään julkisten hankintojen (kiistatta tärkeään) tehostamisnäkökulmaan, sivuutamme asiantuntijänäkemysten perusteella paljon sellaista yhteiskunnallista hyötyä ja arvoa, jota strategisesti tehdyt hankinnat voivat parhaimmillaan tarjota.

#### 2. In-house -yhtiöiden suuri rooli

In-house -yhtiöiden rooliin liittyvät kysymykset tulivat toistuvasti esille. Esitettiin epäilyjä, että ne ovat keino välttää kilpailutuksia. Haasteelliseksi koettiin in-house-yhtiöiden rooli tarjoajien ja loppukäyttäjäorganisaatioiden välissä, etenkin jos ja kun in-house -yhtiöllä on myös kilpailevaksi koettua liiketoimintaa tarjoajien kanssa. Myös yhtiöiden päättäjien tuplaroolit esimerkiksi tilaajaorganisaatioiden johdossa sekä in-house-yhtiöiden hallituksissa koettiin ongelmallisiksi.



### 3. Byrokratia ja sääntely lisäävät kuormitusta

Julkisiin hankintoihin liittyvän byrokratian määrä koettiin keskeiseksi haittatekijäksi. Liialliset raportointivaatimukset, selvityspyynnot ja sääntelyn tiukat tulkinnot (esim. EU-direktiivit ja mm. rikosrekisteriotteiden tarkistaminen tarjoajilta) tekevät prosesseista työläitä niin hankintayksiköille kuin tarjoajille. Esimerkiksi EU:ssa Hollanti ja Viro ovat esimerkkimaita, jotka ovat onnistuneet toimimaan ketterämmin julkisten hankintojen osalta.

Erytyspimustyyppien kohdalla hankintayksiköiden lakisääteinen velvollisuus on liittää hankintailmoitukseen käytännössä valmiit sopimusehdot, mikä kuormittaa hankintayksiköitä ja kaventaa kilpailua. Myös valitusaikojen pituus mainittiin useamman kerran haasteena, joka tuo hitautta hankintaprosesseihin.

### 4. Markkinaoikeuden pelko

Byrokratian taustatekijänä koettiin usein olevan pelko markkinaoikeudesta, johon liittyy myös kokemukset tiukentuneista oikeuskäytännöistä. Vaikka vain pieni osa, noin 2,5 % julkisista hankinnoista viedään markkinaoikeuteen, pelko markkinaoikeuteen joutumisesta ja sen aiheuttamasta (keskimäärin kahdeksan kuukauden) viiveestä johtaa riskejä kaikin mahdollisin keinoin välttäviin valintoihin. Markkinaoikeuden resurssit nähtiin riittämättöminä, mikä näkyy pitkissä käsittelyajoissa.

Markkinaoikeuden välttelyn arvioidaan näkyvän muun muassa tarjoajiin kohdistuvien vaatimusten ja selvityspyyntöjen suurena määränä.

### 5. Hilman tunnettuus (erityisesti pienempien) yritysten parissa

Hilman tunnettuuden vahvistaminen voisi lisätä tarjoajien määrää ja parantaa julkisten hankintojen mainetta. Kymmenessä vuodessa kilpailutusten avoimuus on parantunut merkittävästi. Hilman tunnettuus voisi lisätä myös tarjoajien aktiivisuutta markkinavuoropuheluihin ja siten ehkäistä esimerkiksi vasta kilpailutusvaiheessa ilmenevien kysymysten aiheuttamaa työkuormaa.

### 6. Hankintaportaalien käytettävyys

Hilmassa koetaan vielä kehittämistarpeita sekä hankintayksiköiden että tarjoajien näkökulmasta. Tarjoajien puolelta toivotaan kehitystä liittyen selkeyteen mitkä tarjouspyynnöt ovat aktiivisia ja että sieltä saisi paremmin kohdennettuja ilmoituksia aktiivisista tarjouspyynnöistä. Myös tarjouksen täyttävää ohjeistusta ja visuaalisia tuen muotoja toivotaan.

Lisäksi toistuvasti samojen tietojen syöttäminen Hilmaan/Cloudiaan eri tarjouspyyntöihin koetaan kuormittavaksi, joka ei tuo arvoa kummallekaan osapuolelle.

## Hankintojen johtaminen ja toimintakulttuuri

### Pullonkaula ja sen kuvaus

#### 7. Julkisten hankintojen johtamisosaamisen ja sitä tukevan koulutuksen tarve

Julkisten hankintojen johtamisen nykytasoon ei olla täysin tyytyväisiä ja siksi siihen liittyvän osaamisen kehittämiseen kaivataan lisäpanostuksia. Esimerkiksi hankintastrategiat puuttuvat useilta organisaatioilta.

Nykyisellään varsinaista koulutuspolkua julkisten hankintojen ja niiden johtamisen erityisosaajaksi ei ole, vaan tehtävissä ollaan melko monimuotoisilla taustoilla.

Pienissä tilaajaorganisaatioissa hankinta on hajautettu toimialojen työksi ja oman toimen ohella tehtäväksi. Tämä haastavaa, koska toimialoilla ei ole riittävää julkisiin hankintaprosesseihin liittyvää osaamista. Tilanne johtaa muun muassa vanhojen pohjien kopioimiseen, riippumatta niiden soveltuvuudesta kulloiseenkin hankintaan.

Teknisemmän, hankintaprosessiin liittyvän osaamisen ohella tuotiin esille strategiaan hankintoihin liittyvä erityisosaamisen tarve. Kehitettävää nähtiin muun muassa hankintayksiköiden kyvyssä valita tarpeen kannalta optimaalisimmat hankintamenettelyt ja toimia liiketoimintajohdon (sekä tilaaja- että tarjoajaorganisaatio) rajapinnassa, yhteistyön tavoitteelliseksi kehittämiseksi – sääntely ja muut julkisia hankintoja koskevat reunaehdot kuitenkin huomioiden. Johtamisosaaminen liittyy myös julkisten hankintojen arvostuksen vahvistamiseen niin kansallisella tasolla kuin tilaajaorganisaatioiden johdossa.

#### 8. Julkisten hankintojen resurssivaje estää ennakoivia ja hyvin valmisteltuja hankkeita

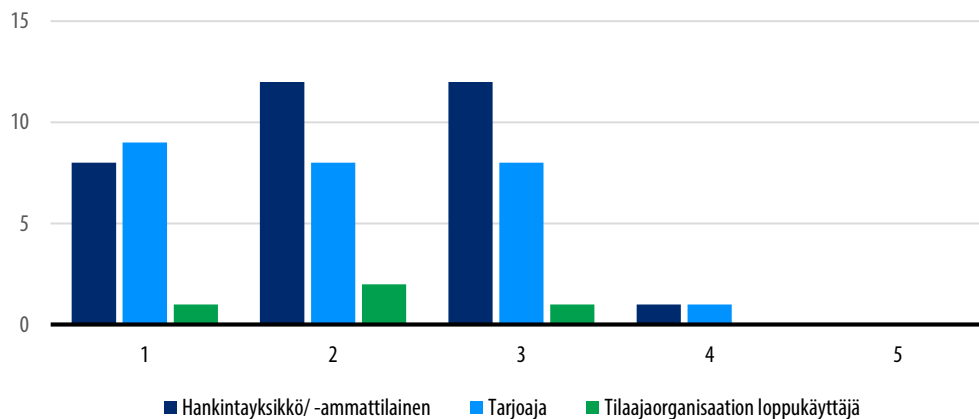
Selvitystyössä kerättyjen kokemusten ja kommenttien valossa tulisi tarkoin arvioida hankintojen nykyresursoinnin riittävyyttä. Odotukset hankintayksiköitä kohtaan ovat kasvavia, joista esimerkkinä ekologiseen kestävyYTEEN liittyvät vaatimukset. Kiire ja kuormitus on taustatekijöinä myös osajien vaihtuvuuteen.

Erityisesti pienten hankintayksiköiden osalta yksittäiset asiantuntijat joutuvat tekemään myös useiden toimialojen hankintoja ja näihin liittyvä substanssiosaaminen on siten väistämättä rajattua. Näin ollen hankinnalle asetetaan usein korkeat laatuodotukset, mutta realistisesti hankinnan toteutuksen resurssit eivät mahdollista laadun ja sen varmistamisen edellyttämää toimintaa.

Vähäisten resurssien vuoksi hankintaprosessien ennakoivuus eli kyky huomioida hankinnassa toimintaympäristön tai esimerkiksi teknologian kehitystä heikkenee. Hankinnoista tulee reaktiivisia, joka johtaa markkinavuoropuhelun vähenemiseen tai ohittamiseen sekä tarpeettoman tiukkoihin aikatauluihin, jossa ei pahimmillaan huomioida edes tuotteen tai palvelun realistisia toimitusmahdollisuuksia.

Selvitystyön yhteydessä tehdyn kyselyn mukaan hankintayksiköiden resurssivajeesta ollaan varsin yksimielisiä niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin parissa.

**Kuvio 4.** Tilaajaorganisaatioilla on riittävästi resursseja laadukkaiden hankintojen toteuttamiseen. (1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä)



Ajatellen tarjoajien toiveisiin vastaamista, niin vaikuttaisi ettei kyse ole ainakaan tahtotilasta. Hankintayksiköt toivovat enemmän resursseja voidakseen tehdä tarjoajienkin arvostamia asioita, kuten opastamista ja ohjeistamista, kokonaisuuden kehittämistä sekä hankintojen ja kilpailutusten ennakoivaa suunnittelua.

#### 9. "Yksi malli sopii kaikkeen"-ajattelu hankintojen johtamisessa ja kehittämisessä

Tarkoituksenmukaisuus tulisi olla julkisten hankintojen prosessien sekä niiden kehittämisen ytimessä. Siten erilaisia kehitysehdotuksia, kuten esimerkiksi markkinavuoropuhelun lisääminen, hankintojen keskittäminen ja isommat hankintayksiköt tulisi tarkastella useista näkökulmista ja hankintojen erilaiset luonteet huomioiden.

On paljon hankintoja, joissa skaalaedut ja keskittämisen tuomat hyödyt ovat selkeitä ja esimerkiksi hankintaprosessin tehokkuutta tulisi erityisesti painottaa. Tällaisia ovat muun muassa sellaiset tarvike- tai materiaalihankinnat, joissa laatuero on rajallista ja hinta (minimilaatukriteereiden ohella) selkein erottava tekijä. Toisaalta esimerkiksi palveluhankintojen osalta tunnistettiin muun muassa keskittämiseen liittyvä vaara kontekstiymmärryksen katoamisesta: monen julkisesti rahoitetun palvelun osalta (mm. sote-palvelut) liian kauas loppukäyttäjistä viety hankintavalmistelu voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin hankintakriteereihin, kun yhteys hankintayksikön ja loppukäyttäjien välillä kasvaa.

Asiantuntijakommenteissa tunnistettiin myös tarve kehittää julkisia hankintoja sekä sitä koskevaa diskurssia siten, että hankintoihin liittyvät haasteet ja näitä koskevat ratkaisut voidaan kohdentaa paremmin erityyppisiin hankintoihin. Liian suurpiirteiset kommentit ("lisää markkinavuoropuhelua") jättävät kehittämistä koskevan keskustelun liian abstraktille tasolle ja heikentävät myös kehittämistoimenpiteiden toimeenpanoa.

#### **10. Hankintojen tiedolla johtaminen on lapsenkengissä**

Esitettiin toiveita työkaluista, joiden avulla hankintojen ennakoivaa suunnittelua voisi kehittää. Tiedolla johtaminen nähtiin myös esimerkiksi hankintayksikön ja toimialojen välisen yhteistyön kannalta tärkeänä, jotta puolin ja toisin olisi näkymää suunniteltuihin tai käynnissä oleviin hankintaprosesseihin ja esimerkiksi mihin toimialueeseen/palveluun ne liittyvät.

Tulevaisuuden työkalujen toivottiin kykenevän kytkemään sekä loppukäyttäjiltä ja tarjoajilta kerättäviä tietoja yhteen, joka helpottaisi hankinnan valmistelijan työtä ja kommenttien huomioimista hankinnan valmistelun aikana.

## **Hankintayksiköiden ja tarjoajien yhteistyö**

### **Pullonkaula ja sen kuvaus**

#### **11. Hankintayksiköiden ja tarjoajien molemminpuolinen tarve toisen osapuolen toimintakontekstin parempaan ymmärrykseen**

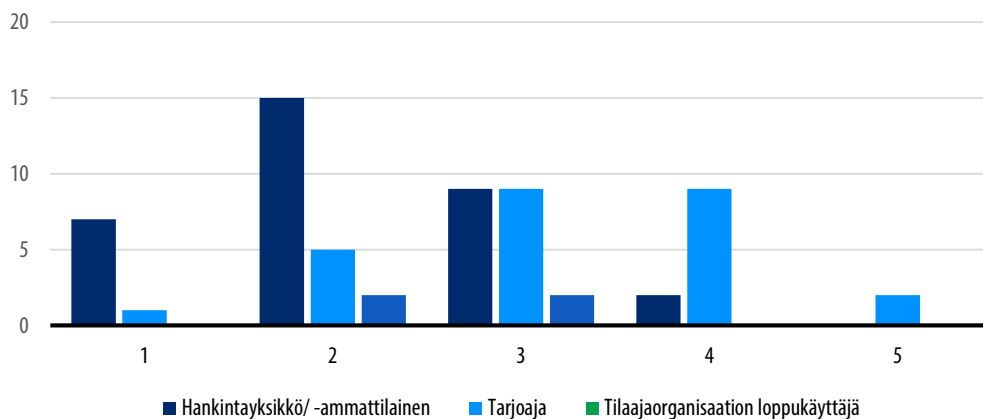
Kulttuuriin ja erityisesti yhteistyöhön liittyvät muutokset nousivat kartoituksen aikana toistuvasti esille. Osapuolten valmiuksia myötäelämiseen eli toisen näkökulman ymmärtämiseen tulee vahvistaa sekä hankintayksiköiden kuin tarjoajien osalta.

Esimerkiksi yritykset toivovat, että niiden päätöksiin ja valintoihin vaikuttavia realiteetteja huomioitaisiin hankintaprosessin eri vaiheissa. Esimerkkinä markkinavuoropuhelu, jota arvostetaan ja kaivataan lisää. Mutta toisaalta jos "muodollisuutena" toistettu vuoropuhelu johtaa toistuvasti epähoukutteleviin kilpailutuksiin, kynnys osallistua tuleviin vuoropuheluihin tai julkisiin hankintoihin vain kasvaa. Yrityksissä työajan ja muiden resurssien käyttöön suhtaudutaan hyvin tarkasti, myös tarjoamisen osalta. Tämä johtaa siihen, että mikäli kilpailutukseen osallistuminen ja mahdollinen valinta toimittajaksi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia suhteessa hankinnan laajuuteen (esim. työajallinen panos, työllistämisehdot, taloudelliset riskit), moni tarjoaja saattaa valita keskittymisen suoraviivaisemmaksi koettuun B2B- eli yritysten väliseen liiketoimintaan.

Toisaalta myös yritysten ymmärrystä julkisten hankintayksiköiden realiteeteista tulisi vahvistaa. Esimerkiksi se, ettei hankintayksikkö voi kommentoida tarjouspyyntöön liittyviä asioita tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen voidaan kokea byrokraattiseksi. Lähtökohdat, jossa julkisen hankintayksikön asiantuntija toimii sekä resurssien, sääntelyn että muiden reunaehto- jen osalta kaventaa paljon todellisia mahdollisuuksia toimia vaikkapa ketterästi.

Hankintayksiköiden ja tarjoajien näkemyksissä on myös merkittäviä eroja, liittyen esimerkiksi siihen kuinka hyvin tarjoajien koetaan ymmärtävän julkisen hankintaprosessin ja siihen vaikuttavat tekijät.

**Kuvio 5.** Tarjoajat ymmärtävät julkisen hankintaprosessin sekä siihen vaikuttavat tekijät riittävän hyvin. (1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä)

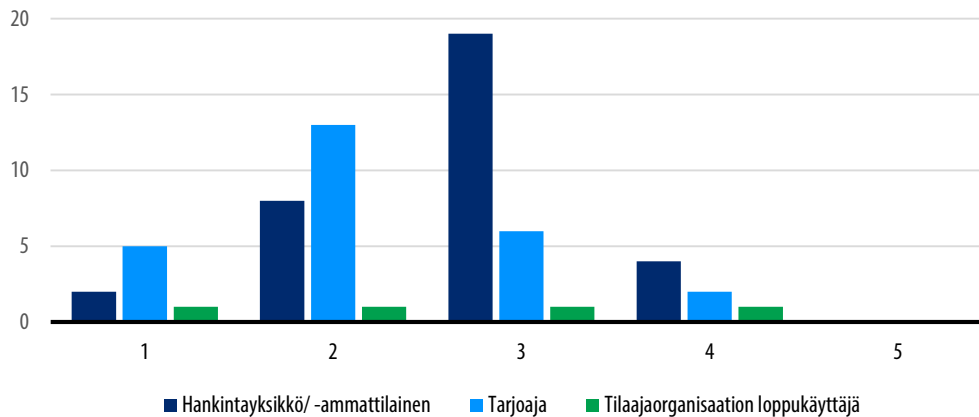


Julkisten hankintojen luonteissa on eroja, mikä näkyy myös tilaajaorganisaatioiden ja tarjoajien välisissä suhteissa. Yhä keskeisempänä julkisten hankintojen muotona nähdään uudenlaiset, sektorirajat ylittävät kumppanuuksien muodot. Etenkin palvelu- sekä myös laite- ja ohjelmistohankintojen tiimoilta korostettiin tarvetta uudenlaiselle kumppanuu- ajattelulle, jossa sekä tilaajien että toimittajien tulisi päämäärätietoisemmin pyrkiä trans- aktionaalisista ja etäisistä suhteista kohti strategisempia, esimerkiksi elinkaarinäkökulmaa huomioivia kumppanuuksia.

## 12. Vuoropuhelun riittämättömyys tilaajien ja tarjoajien sekä tilaajien välillä

Markkinavuoropuhelun riittämättömyys oli selvitystyön aikana kaikista useimmin mainittu pullonkaula. Tästä on myös vahva yhteisymmärrys hankintayksiköiden ja tarjoajien välillä (KUVA).

**Kuvio 6.** Tilaajien ja tarjoajien välillä on riittävästi vuoropuhelua.  
(1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä)



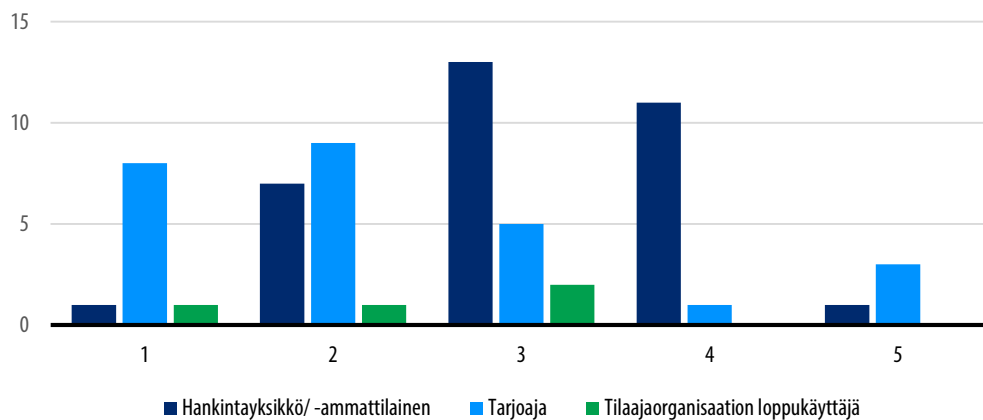
Perustuen kartoitettuihin näkemyksiin, vuoropuhelun lisääminen vahvistaisi

- **markkinaymmärrystä ja hankintojen tarvelähtöisyyttä:** hankintayksikön sekä liiketoiminnan edustajien eli loppukäyttäjien olisi tärkeää tietää millaisia tavaroita ja palveluita tarjoajat pystyvät toimittamaan ajatellen tarpeiden ja tarjonnan optimaalista kohtaamista mahdollistavia hankinnan kriteerejä. Tarjoajat puolestaan voivat vuoropuhelun kautta oppia hankintayksikön ja sen edustaman julkisorganisaation tarpeista sekä tavoitteista. (ICT-hankintojen pelikirja 2023)
- **kilpailua:** potentiaalisen tarjoajien tietoisuus tulevista kilpailutuksista edistää kilpailua. Esimerkiksi ajantasaisen, ennakoivan ja avoimesti saatavilla olevan kilpailutuskalenterin käyttö lisää toimittajien tietoisuutta tulevista kilpailutuksista.

Laadulla on väliä myös markkinavuoropuhelussa. Hankintayksiköillä tulee myös olla riittävät resurssit vuoropuheluun sekä kommenttien huomioimiseen. Niukasti resursoituna hankintayksikkö ei kykene kattavaan ja rakentavaan markkinavuoropuheluun. Lähinnä

”muodollisuutena” toteutetut vuoropuhelut vievät vain osapuolten resursseja ja voivat päinvastoin johtaa esimerkiksi tarjoajien turhautumiseen sekä sitä kautta kilpailun vähenemiseen.

**Kuvio 7.** Tilaajien ja tarjoajien välillä käytävä vuoropuhelu on rakentavaa ja sillä on oikeasti vaikutusta asioihin. (1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä)



On huolehdittava moderneista ja esimerkiksi digitaalisuutta hyödyntävistä keinoista vuoropuhelun käymiseen. Resurssitehokkaasti tai paremminkin ehkä resurssiviisaasti eli hankinnan tyyppi ja tavoite huomioivasti toteutettu markkinavuoropuhelu on sekä hankintayksikön että tarjoajien intresseissä. Siten hankintayksiköiden tulee sovittaa vuoropuhelun määrää ja tapoja tapauskohtaisesti.

## Hankintayksiköiden toiminnasta muodostuvat pullonkaulat

### Pullonkaula ja sen kuvaus

#### 13. Hankintayksiköiltä puuttuvat prosessit ja käytänteet, joilla pyritään tarjoajien määrän systemaattiseen kasvattamiseen

Tarjoajien määrän systemaattiseen kasvattamiseen pyrkivien käytäntöjen ja prosessien puute. Mainittuja käytäntöjä ovat esimerkiksi avoin tiedottaminen sekä proaktiivinen, kohdennettu viestintä tarjoajille tulevista hankinnoista tai aktiivisista kilpailutuksista.

Tarjoajien määrää ei järjestelmällisesti mitata ja seurata eikä tarjoajakandidaateilta kerätä esimerkiksi tietoa (kyselyt, haastattelut) miksi eivät ole jättäneet tarjouksia.

#### **14. Liian suurten/laajojen kokonaisuuksien kilpailuttaminen**

Liian suurten/laajojen kokonaisuuksien kilpailuttaminen sulkee pois toimijoita (erityisesti pieniä yrityksiä). Tämä vähentää kilpailun määrää. Lisäksi ratkaisukokonaisuuksien modulaarisuuden puute voi heikentää innovatiivisempien osaratkaisujen käyttöönottoa ja siten aiheuttaa hidasteita asteittaiselle, jatkuvalla kehittämiselle.

Hankintayksiköt esittävät pienille yrityksille ratkaisuna esimerkiksi ryhmittymien muodostamista, jotta ne voisivat osallistua isomman kokonaisuuden tarjoamiseen. Todellisuudessa vain harvoilla toimijoilla on lähtökohtaisesti valmiina juuri julkisen hankinnan tarpeita vastaavaa ryhmittymää, jonka osapuolten keskinäiset pelissäännöt olisi sovittu ja hallintamalli kirkas. Ryhmittymän kokoaminenkin on merkittävä, resursseja vaativa ponnistus.

#### **15. Hankinnan liian yksityiskohtainen ja epätarkoituksenmukainen määrittely**

Vastaajien mukaan julkisissa hankinnoissa kohdataan tarpeettoman yksityiskohtaisia määrittelyjä. Nämä nähdään rajaavan toimijoiden osallistumismahdollisuuksia ja siten vähentävän kilpailua. Toivottiin tarkoituksenmukaisia määrittelyjä, joissa pyritään jättämään riittävästi tilaa erilaisten, mutta saman lopputuleman varmistavien ratkaisujen tarjoamiselle.

Lisäksi tietyissä tapauksissa yksityiskohtainen määrittely voi johtaa myös kalliimpiin toteutuksiin, jotka eivät suhteessa tuota mielekästä lisäarvoa tilaajalle suhteessa vaatimusten vuoksi nousseisiin kustannuksiin.

#### **16. Näennäisinä koetut kilpailutukset nakertavat tarjoajien kiinnostusta julkisiin hankintoihin**

Joskus hyvin yksityiskohtaisesti määritellyt tarjouspyynnöt tulkitaan olevan pedattuja ennaltamääritellylle toimijalle. Nämä kokemukset vähentävät tarjoajien kiinnostusta julkisiin hankintoihin osallistumiseksi.

Esitettiin arvioita, että tämä haaste liittyy substanssin eli toimialojen edustajien taipumukseen esittää tarpeensa jonkin ennalta pohditun ratkaisun muodossa. Toivottiin, että hankintayksikkö olisi aktiivinen muuntamaan tämä heille esitetty ratkaisutoive tarpeeksi, joka sitten kilpailutettaisiin. Näin myös toimialat saisivat laajemman kirjon vaihtoehtoisia ratkaisuja tarpeidensa tyydyttämiseksi.

#### **17. Osaamis- ja resurssivaje johtaa vanhan toistamiseen**

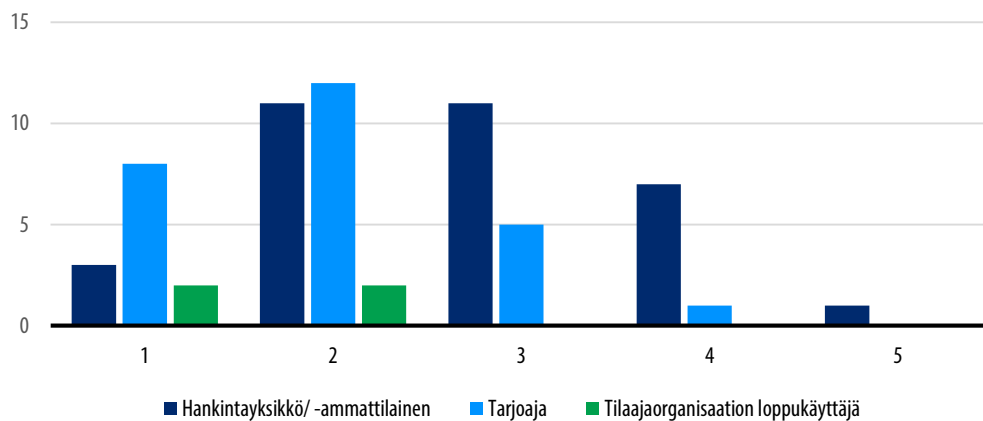
Osaamiseen liittyvät haasteet liitettiin useammin pieniin kuntiin ja hankintayksiköihin sekä toisaalta pienempiin yrityksiin. Osaamishaasteen juuret liittyvät laajaan vastuualueeseen sekä vähäisiin resursseihin vuoksi. Edellä mainituissa konteksteissa monet tekevät hankintoja myös oman toimen ohella. Jos ja kun hankintoja toteuttaa vain muutaman kerran vuodessa tai useille erilaista substanssimmärrystä vaativille toimialoille, kasvavat



sekä laadun heikkenemisen että tehottomuuden riski. Lisäksi pienissä yksiköissä esimerkiksi vertaistuen puute johtaa usein ”tuttujen ja turvalliseksi koettujen” toimintamallien soveltamiseen kerta toisensa jälkeen. Hankintayksiköillä ei välttämättä ole myöskään resursseja hankkia ulkopuolista lisäapua.

Koettiin myös, että erilaisten hankintamenettelyjen tarjoamia mahdollisuuksia innovaatioiden tai laadun edistämiseen ei nykyisellään hyödynnetä riittävässä määrin. Pääsyy tähän haasteeseen on selvityksessä kartoitettujen kommenttien perusteella resurssivaje sekä markkinaoikeuden pelko.

**Kuvio 8.** Tilaajaorganisaatioilla on riittävästi hankintaosaamista.  
(1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä)



### 18. Vertailuperusteiden tarkoituksenmukaisuus ja objektiivisuus

Tarjousten vertailuperusteiden osalta selvitysprosessissa tunnistettiin paljon kysymyksiä ja pettymyksiä sekä hankintayksiköiden että tarjoajien puolelta. Koettiin, että vertailuperusteet ovat liian usein irti hankinnan tavoitteista eli niin sanotusti ”päälle liimattuja”.

Tarjoajien parissa koetaan, että hankintayksiköiden vertailu- ja arviointikriteerien laatimiseen liittyvää osaamista tulisi vahvistaa. hankintayksiköiden kokemukset markkinaoikeuden oikeuskäytännöistä voivat arvioiden mukaan johtaa ylikorostuneeseen riskien välttelyyn ja sitä kautta tarjousten turvallisuushakuisiin sekä ”mekanistisiin” vertailumalleihin.

Esimerkiksi laadun vertailu koetaan nykyisellään hyvin satunnaiseksi ja erottelevuus heikoksi. Lisäksi laatuvertailun objektiivisuutta kyseenalaistettiin. Myöskään olemassa olevia laatustandardeja ei hyödynnetä systemaattisesti. Laatuvertailu lisää niin tarjoajien kuin hankintayksiköidenkin työmäärää.

Harkitsemattomasti valitut vertailu- ja arviointikriteerit johtavat tilanteisiin, joissa tarjousten arviointi ja niihin liittyvät perustelut koetaan tarjoajien parissa subjektiivisiksi. Tämä johtaa sekä epäselvillä kriteereillä tehtyjen kilpailutusten välttämiseen että huonoon, jopa epäreiluun kilpailutuskokemukseen, joka voi laskea toimijan halukkuutta tarjota myöhemmissä kilpailutuksissa.

### **19. Kysymys-vastaus -vaiheen lyhyt kesto ja vastausten laatu**

Kysymys-vastaus -vaiheen kesto koetaan usein olevan liian lyhyt tarjoajien kannalta (hankintalain vähimmäisaika). Laadukkaiden kysymysten valmistelu ja toisaalta kysymyksiin perehtymisen sekä niihin vastaamisen nähtiin tarvitsevan riittävästi aikaa.

Hankintayksiköiden antamien vastausten laatua toivottiin kehitettävän. Arvioitiin, että kiireen lisäksi hankintayksiköiden antamien vastausten laatua heikentää huoli sääntöjen rikkomisesta.

### **20. Tarjouspyynnöt ovat liian usein epäselviä**

Tarjoajien kannalta riittävä selkeys tarjouspyynnön taustasta ja tavoitteista, teknisistä ja toiminnallisista vaatimuksista sekä tarjousten arvioinnin kriteereistä koettiin keskeisenä tarjoamisen todennäköisyyttä kasvattavana ja kilpailua lisäävänä tekijänä.

Kilpailun lisäämiseksi tulisi kehittää tarjouspyyntöjen ymmärrettävyyttä eli käyttäjä-lähtöisyyttä. Vaikeaselkoiset tarjouspyynnöt sekä tarpeettoman tiukan sopimusehdot tai vaatimukset karkottavat etenkin

- harvemmin julkiselle sektorille tarjoavia yrityksiä.
- pieniä toimijoita, joilla ei ole omaa compliance- tai lakiosastoa.
- isompia, riskeistä tarkkoja kansainvälisiä yrityksiä ja
- yleisesti niitä toimijoita, joilla on mahdollisuus valita markkinansa – esimerkiksi yritysten välinen B2B-markkina nähtiin tarjoajien kommentteissa huomattavasti ketterämpänä ja siten houkuttelevampana.

Selvitysprosessin aikana tuotiin useasti esille näkökulma, että tarjouspyyntöjä laadittaisiin liikaa ”hankintayksikkö hankintayksikölle” -henkisesti. Tämä käyttäjä-/vastaanottaja-lähtöisyyden puute tekee sisällöstä vaikeaselkoista eikä tuo riittävän hyvin ilmi esimerkiksi loppukäyttäjien tarvetta ja hankinnan alkuperäistä tavoitetta.

Tarjoajat myös huomioivat hinnoittelussaan kilpailutuksessa tunnistamiaan riskejä. Epäselvällä tarjouspyynnöllä ja esimerkiksi tarpeettoman tiukilla sopimusehdoilla on vähenevän kilpailun lisäksi myös ”suora hintalappu”.

### **21. Tarjoajille asetetut vaatimukset ja sopimusehdot koetaan epätarkoituksenmukaisiksi sekä tiukoiksi**

Koettiin, että hankintayksiköt saattavat vältellä riskejä tarpeettomankin tiukoilla sopimusehdoilla (esim. toimittajan vastuut suhteessa hankkivan organisaation vastuisiin) ja vaatimuksilla (mm. liikevaihdon määrä) jopa pienten hankintojen osalta. Lisäksi esimerkiksi hintoihin liittyvät kiinteät ajanjaksot ovat pitkiä (esim. 48 kk) sekä hankittavien tuote- ja hyödykemäärien skaalat laajoja (esim. hankitaan 0–1 000 000 tuotetta).

Nämä epävarmuudet vaikeuttavat tarjoajien valmistautumista tilauksen mahdolliseen toteuttamiseen ja sen edellyttämiin investointeihin, etenkin jos toimitukselle asetetut aikarajat ovat liian tiukat.

### **22. Hankintayksiköiltä kaivataan lisää ennakoivaa ja oma-aloitteista viestintää sekä tiedonjakoa**

Tarjouspyyntöjen kieli ja muu viestintä ei rohkaise toimittajia tarjoamaan. Harvat hankintayksiköt ottavat aktiivisesti yhteyttä toimittajiin ja ehdottaa tarjouspyyntöön vastaamista tai rohkaisee siihen.

Avoimista kilpailutuksista tulisi viestiä riittävän laajasti, jotta harvemmin julkiselle sektorille tarjoavat ja esimerkiksi pk-yritykset tarjoaisivat kilpailutuksiin useammin.

### **23. Sopimusehtojen jäykkyys sekä sopimusmuutosten ja sopimuksesta irtaantumisen vaikeus**

Toimittajien näkökulmasta sopimusehtojen jäykkyys on eräs keskeinen tarjoamisen este, erityisesti tämä koskee monimutkaisempia hankintoja (esim. palvelut, IT-hankinnat).

Sopimusehtojen koetaan tarjoajien mukaan huomioivan erityisesti hankintayksiköiden näkökulman sekä tarpeet ja riskit. Pitkät sopimuskaudet edellyttäisivät, että myös tarjoajalla olisi esimerkiksi mahdollisuus irtisanoa sopimus.

Etenkin pitkien sopimusten osalta mahdollisuus tehdä sopimusmuutoksia (tai mahdollisuus irtaantua sopimuksesta myös tarjoajan puolelta) lisäisi julkisten hankintojen houkuttelevuutta tarjoajien silmissä.

Kommenteissa tuotiin esille, että sopimusten jäykkyys estää esimerkiksi monia sopimus-aikaisia kehittämistoimia, joita voitaisiin muun muassa loppukäyttäjiä osallistaen tunnistaa ja ottaa huomioon osana toimitusta.

**24. Hankintapäätösten hitaus**

Hankintapäätöksissä kestää kauan, minkä lisäksi tarjoajilta edellytetään sitovia tarjouksia pitkällä voimassaoloajalla. Päätöksiin liittyvät viiveet vaikeuttavat erityisesti pienten toimijoiden mahdollisuutta tarjota, johtuen sanktioista jos esimerkiksi tarjotut asiantuntijat eivät olekaan käytettävissä.

**25. Hankintojen laadun seuranta ja toimittajahallinta liian vähäistä**

Hankintojen laadun kehittäminen edellyttäisi yleisesti lisää vuorovaikutusta toimittajien kanssa, myös sopimuskauden aikana. Hankintojen ja toimittajien seuranta ja loppuarviointi olisi tärkeää, mutta toteutuakseen nämä tarvitsisivat lisäresursseja hankintayksiköille.

Hankintojen laadun seurantaan tarvittavan tiedon kerääminen ei nykyisillä resursseilla, järjestelmillä ja työkaluilla ole helppoa tai edes mahdollista (esimerkiksi hankintojen kytkeminen tiettyihin toimittajiin osana taloushallintoa).

**26. Hankintayksiköiltä puuttuvat riittävä osaaminen, työkalut ja menetelmät laajan loppukäyttäjä- tai tarjoajajoukon osallistamiseen**

Laajan loppukäyttäjäjoukon osallistaminen koetaan hankintayksiköissä kyllä periaatteessa arvokkaaksi asiaksi, mutta kiireen keskellä hyvin kuormittavaksi. Osallistamiseen liittyvää osaamista ja työkaluja on hyvin rajallisesti käytössä.

Nykyisellään ei hyödynnetä laajalti esimerkiksi digitaalisia keinoja (esim. virtuaaliset työtilat) loppukäyttäjien kuulemiseen, joka voi tehdä osallistamisesta ja odotusten tai kokemusten keräämisestä hyvinkin resurssitehokasta verrattuna haastatteluihin tai läsnätyöpajoihin.

## Tarjoajien toiminnasta muodostuvat pullonkaulat

### Pullonkaula ja sen kuvaus

**27. Tarjoajien rajalliset resurssit julkisiin hankintaprosesseihin**

Nykyisellään julkinen hankintaprosessi edellyttäisi myös tarjoajilta riittävää ja usein nykyistä vahvempaa resursointia. Kun liiketaloudellisten syiden vuoksi yrityksessä pyritään minimoimaan tarjoukseen investoitavaa työtä, niin seurauksena on joskus esimerkiksi heikkolaatuiset ja tarjouspyynnön ohi menevät tarjoukset sekä kysymykset, joihin löytyisi vastaukset tarjouspyynnöstä. Nämä puolestaan kuormittavat jo entisestään tiukoilla resursseilla toimivia hankintayksiköitä.

## 28. Tarjoajien reaktiivisuus haittaa yhteistyötä

Yrityksiltä toivotaan oma-aloitteisempaa ja ennakoivaa osallistumista julkisten hankintojen kehittämiseen. Tällaisiakin toimijoita on rajattu joukko, mutta hankintayksiköiden kokemuksissa valtaosa yrityksistä aktivoituu julkisiin hankintoihin vasta kun heille relevantti kilpailutus on aktiivinen – edes markkinavuoropuheluvaihe ei välttämättä ole riittävän kiinnostava osalle yrityksistä.

Hankintayksiköillä on kokemuksia, että sopimusehtoihin liittyviä haasteita tuodaan tarjoajien puolelta esille (joko taktisesti tai huonon valmistautumisen vuoksi) markkinavuoropuhelun tai kysymys-vastaus -vaiheen sijaan vasta sopimusten allekirjoitusvaiheessa.

## 29. Julkisiin hankintoihin liittyvää osaamista ja hankintayksiköiden lähtökohtien tuntemusta tulee vankistaa

Julkisia hankintoja koskevaan osaamiseen liittyvät haasteet liitettiin tarjoajien osalta useimmiten pk-yrityksiin sekä toimijoihin, jotka eivät toistuvasti tarjoa julkiselle sektorille. Jos ja kun julkinen hankintaprosessi on vain satunnaisesti ajankohtainen, se voidaan ymmärrettävästi kokea hyvin vaikeaksi. Tilanne voi johtaa esimerkiksi tarjouspyyntöä vastaamattomien eli huonolaatuisten tarjousten jättämiseen, joiden käsittely kuormittaa hankintayksiköjä.

Hankintayksiköiden puolelta kommentoitiin, että tarjoajilta tulee paljon sellaisia kehitystoiveita tai kritiikkiä, jolle hankintayksikkö ei voi itse juurikaan mitään. Lainsäädännön vaatimukset asettavat hankintayksikön monesti puun ja kuoren väliin. Hankintayksiköiden kokemuksen perusteella tarjoajat eivät välttämättä tätä aina tiedosta. Esimerkiksi jotkut haitallisiksi koetut vaatimukset ovat pakollisia (mm. vastuuvakuutus). Myöskään Luotettava Kumppani -palvelun kaltaisia ja molempia osapuolia helpottavia ratkaisuja ei hyödynnetä vielä riittävän laajalti.

# Loppukäyttäjien rooli

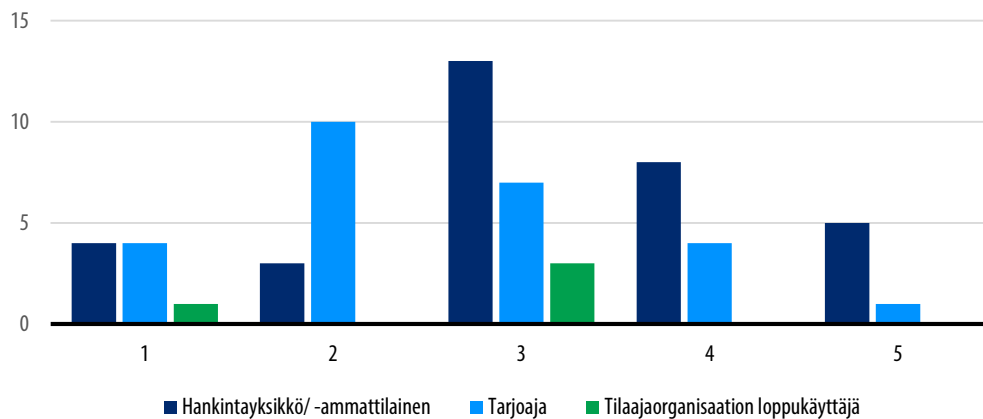
## Pullonkaula ja sen kuvaus

### 30. Loppukäyttäjien liian vähäinen osallisuus julkisissa hankinnoissa

Loppukäyttäjien osallistuminen julkisten hankintojen valmisteluun ja suunnitteluun sekä myös sopimuksenaikainen osallisuus koettiin erittäin tärkeäksi, jotta hankinnan kytkös tarpeisiin säilyy vahvana ja laatu korkealla. Tämä on tärkeää myös substanssikysymysten vuoksi, johon liittyvä tuen tarve korostuu pienten hankintayksiköiden ja useiden toimialojen hankintoja toteuttavien ammattilaisten työssä.

Esimerkiksi loppukäyttäjien kuulemista ja tarjoajien osallistamista osana hankintaprosessia ei koeta esimerkiksi sääntelyn näkökulmasta mahdolliseksi. Sekä hankintayksiköiden että tarjoajien parissa useat asiantuntijat kokevat nykyisenkin sääntelyn luovan mahdollisuuksia osallistavasti toteutettuihin julkisiin hankintoihin.

**Kuvio 9.** Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa osallistavasti toteutetut julkiset hankinnat. (1 täysin eri mieltä – 5 täysin samaa mieltä)



Tarjoajilla (etenkään pienillä) ei välttämättä ole resursseja (eli aikaa tai rahaa) hankkia tarvittavaa ulkopuolista lisäapua tai koulutusta julkiseen hankintaprosessiin. Aihepiirin syväosaaja on myös melko rajallisesti saatavilla.

Loppukäyttäjien kokemukset ja ääni jää kuitenkin turhan usein kuulematta sopimuskaudella. Lisäksi jäykät sopimukset vaikeuttavat mahdollisten muutosten tekemistä, vaikka loppukäyttäjiltä tällaisia tarpeita tunnistettaisiinkin.

Tuotiin myös esille, että joskus hankintayksiköillä on yrityksistä huolimassa haasteita saada substanssin edustajia eli esimerkiksi toimialoja osallistumaan hankinnan valmisteluun. Tämä voisi olla signaali hankintatoimen vähäisestä arvostuksesta, mikä korostaisi tarvetta vahvistaa ymmärrystä hankintojen strategisemmasta merkityksestä myös julkisorganisaatioiden sisällä. Myös keinoja edistää yhteistä kieltä ja tiedonjakoa hankintayksiköiden sekä substanssin edustajien välillä tulisi parantaa.

## Liite 2. Haastatellut asiantuntijat

Outi Jousi, Hannes Snellman  
Olli Jylhä, Kuntaliitto  
Antti Norkela, KKV  
Eija Kontuniemi, Hansel  
Pentti Komssi, Suomen yrittäjät  
Annaliisa Oksanen. EK  
Taneli Kivistö, Lekolar-Printel

## LÄHTEET

- Andersson, A., Halonen, K-M., Pyykkönen, J., Tukiainen, J. 2023. Kolumni: Julkisista hankinnoista on mahdollista säästää yli 500 miljoonaa – mutta se edellyttää isoja muutoksia. <https://vm.fi/-/julkisista-hankinnoista-on-mahdollista-saastaa-yli-500-miljoonaa-mutta-se-edellyttaa-isoja-muutoksia>
- Boman-Björkell, A. 2016. Muotoillaan hankinnat käyttäjälähtöisemmiksi! <https://www.hankinnat.fi/blogi/2016/muotoillaan-hankinnat-kayttajalahtoisemmiksi>
- Climate Change Committee 2020. Sensitive intervention points to achieve net-zero emissions. <https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2020/12/CCC-Policy-Advisory-Group-Report-2020-FINAL.pdf>
- Euroopan komissio 2021. The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy, final report. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7f5a67ae-8b8e-11eb-b85c-01aa75ed71a1>
- Findata 2022. Esiselvitys toisilain vaikutuksista ja ehdotus toimenpiteistä julkaistu. <https://findata.fi/uutiset/esiselvitys-toisilain-vaikutuksista-ja-ehdotus-toimenpiteista-julkaistu/>
- Hankintakeino 2020. Opas julkisten hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarviointiin ja mittaamiseen. <https://www.hankintakeino.fi/fi/kestavat-ja-innovatiiviset-hankinnat/miten-tehda-kestava-ja-innovatiivinen-hankinta/hankintojen-0>
- Hankinta-Suomi -seminaaria varten toteutettu kyselytutkimus 2022. (n=152)
- Hankinta-Suomi 2022. Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020: strategian toteutumista tukevat toimenpiteet. <https://vm.fi/documents/10623/15348578/Toimenpidelistaus2022FI.pdf/2452816f-baf3-686d-ef33-1b9626e375bd/Toimenpidelistaus2022FI.pdf/Toimenpidelistaus2022FI.pdf?t=1670840792961>
- Hankinta-Suomi 2022. Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen. [https://vm.fi/documents/10623/15348578/Julkkisia+hankintoja+koskevien+oikeudenk%C3%A4yntien+tehostaminen+-+Ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+raportti+\(1\).pdf/a3a7ccb6-5a89-2883-4f17-c89eafdcf998/Julkkisia+hankintoja+koskevien+oikeudenk%C3%A4yntien+tehostaminen+-+Ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+raportti+\(1\).pdf?t=1655125359397](https://vm.fi/documents/10623/15348578/Julkkisia+hankintoja+koskevien+oikeudenk%C3%A4yntien+tehostaminen+-+Ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+raportti+(1).pdf/a3a7ccb6-5a89-2883-4f17-c89eafdcf998/Julkkisia+hankintoja+koskevien+oikeudenk%C3%A4yntien+tehostaminen+-+Ty%C3%B6ryhm%C3%A4n+raportti+(1).pdf?t=1655125359397)
- Hankinta-Suomi 2023. Tutkijapaneeli: Säästöjä vai kestävää kehitystä julkisilla hankinnoilla? 10.5.2023.
- Halila, Leena 2021. Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen : Selvityshenkilön raportti. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163447>



- Helsinki Think Company 2020. HAKA-ideakilpailussa selvitettiin, miten julkisilla hankinnoilla tehdään kestävämpi tulevaisuus. [https://www.thinkcompany.fi/think-media/haka-ideakilpailussa-selvitettiin-miten-julkisilla-hankinnoilla-tehdään-kestavampi-tulevaisuus](https://www.thinkcompany.fi/think-media/haka-ideakilpailussa-selvitettiin-miten-julkisilla-hankinnoilla-tehdaan-kestavampi-tulevaisuus)
- Kaljunen, R. 2022. Hankintavastaavien arki, haasteet ja toiveet. [https://uudenmaanliitto.fi/wp-content/uploads/2022/05/Raija\\_Kiljusen\\_esitys.pdf](https://uudenmaanliitto.fi/wp-content/uploads/2022/05/Raija_Kiljusen_esitys.pdf)
- KKV 2022. Julkisten hankintojen tavoitteet ja riskit –hankintojen seuranta tulisi kehittää. Policy brief 1/2022. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/03/2022-01-policybrief-julkisten-hankintojen-tavoitteet-ja-riskit.pdf>
- KKV 2023. Julkisissa hankinnoissa on tehostamisen varaa, mutta toimet on kohdennettava oikein. <https://www.kkv.fi/blogit/kkv-blogi/julkisissa-hankinnoissa-on-tehostamisen-varaa-mutta-toimet-on-kohdennettava-oikein/>
- Kraljic, P. 1983. Purchasing must become supply management. Harvard Business Review. <https://hbr.org/1983/09/purchasing-must-become-supply-management>
- Kuntaliitto 2022a. Opas: Asiakasosallisuuden huomioiminen julkisissa hankinnoissa. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2159-asiakasosallisuuden-huomioiminen-julkisissa-hankinnoissa>
- Kuntaliitto 2022b. Valtaosa kunnista ja kuntayhtymistä tukee innovaatiotoimintaa. <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2022/valtaosa-kunnista-ja-kuntayhtymista-tukee-innovaatiotoimintaa>
- Kurjenniemi, P., Kastikainen, J. 2020. Portfolioanalyysin hyödyntäminen julkisen hankintatoimen kehittämisessä. <https://www.oamk.fi/epooki/2020/portfolianalyysin-hyodyntaminen-julkisen-hankintatoimen-kehittamisessa/#cite-text-0-0>
- Kustos ry 2023. Kustos: Avoimuutta ja ketterää kilpailutusta julkisiin hankintoihin: ”Suomen tulisi seurata muita EU-maita”. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/kustos-avoimuutta-ja-ketteraa-kilpailutusta-julkisiin-hankintoihin-suomen-tulisi-seurata-muita-eu-maita?publisherId=69819596&releaseId=69967604>
- Logistiikan maailma 2023. Hankintojen kehittäminen julkissektorilla. <https://www.logistiikanmaailma.fi/osto-ja-myynti/julkiset-hankinnat/hankintojen-kehittaminen-julkissektorilla/>
- Mäkinen, L. 2022. Blogi: Julkisten tarjouskilpailujen haasteet tarjoajan näkökulmasta. <https://ptcs.fi/julkisten-tarjouskilpailujen-haasteet-tarjoajan-nakokulmasta/>
- OECD 2019. Productivity in Public Procurement. A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement. [https://vm.fi/documents/10623/11724809/OECD+raportti\\_productivity-public-procurement.pdf/019e0c22-5af0-45f2-c58b-608373b64d53/OECD+raportti\\_productivity-public-procurement.pdf.pdf](https://vm.fi/documents/10623/11724809/OECD+raportti_productivity-public-procurement.pdf/019e0c22-5af0-45f2-c58b-608373b64d53/OECD+raportti_productivity-public-procurement.pdf.pdf)
- O’Reilly, C. A., Tushman, M. L. 2004. The Ambidextrous Organization. <https://hbr.org/2004/04/the-ambidextrous-organization>
- Osto&logistiikka 2021. Hankintamarkkinatieto on vahvaa valuuttaa. <https://www.ostologistiikka.fi/kategoriat/hankinta/hankintamarkkinatieto-on-vahvaa-valuuttaa>

- Suomen ympäristökeskus 2017. Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämissuhteita. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/228340>
- Tanskanen, K. 2021. Johtamisjärjestelmät murroksessa: kohti sisäisten ja ulkoisten resurssien integroitua johtamista. <https://www.boardman.fi/ljt-blogi/yritysten-johtamisjarjestelmat-murroksessa-kohti-sisaisten-ja-ulkoisten-resurssien-integroitua-johtamista/>
- TEM 2021a. Innovaatiomyönteisen sääntelyn käytännöt kasvualoilla. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163768/TEM\\_oppaat\\_4\\_2021\\_Innovaatio\\_saan\\_telyn\\_kaytannot\\_14012022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163768/TEM_oppaat_4_2021_Innovaatio_saan_telyn_kaytannot_14012022.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- TEM 2021b. Yhteiskunnallisten yritysten strategia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-884-4>
- VNK 2023. Harjuniemi, T., Jousilahti, J., Nuutinen, J., Hynes, W., Lammersen, F., Kirman, A., Saarinen, T., Leppänen, J., Ahokas, J. & Järvensivu, P. Econchange. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-412-5>
- VATT 2023. Raportti: Hyvinvointialueiden julkiset hankinnat tarvitsevat lisää kilpailua. <https://doria.fi/bitstream/handle/10024/186562/vatt-policy-brief-2-2023-hyvinvointialueiden-julkiset-hankinnat-tarvitsevat-lisaa-kilpailua.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- VTV 2018. Innovaatiostrategian toteuttaminen julkisissa hankinnoissa. [https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/22113001/innovaatiostrategian\\_toteuttaminen\\_julkisissa\\_hankinnoissa.pdf](https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/22113001/innovaatiostrategian_toteuttaminen_julkisissa_hankinnoissa.pdf)
- VM 2020. Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162171/VM\\_2020\\_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162171/VM_2020_25.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- VM 2022. Julkisen sektorin innovaatiobarometri 2022. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164345/VM\\_2022\\_64.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164345/VM_2022_64.pdf)
- VM 2023. Selvitys julkisen hankintojen säästökeinoista. [https://vm.fi/documents/10623/150718668/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf/392c82c8-c382-d667-d96b-f78f234abef8?t=1678084096339](https://vm.fi/documents/10623/150718668/Selvitys+julkisen+hankintojen+s%C3%A4st%C3%A4st%C3%B6keinoista.pdf/392c82c8-c382-d667-d96b-f78f234abef8?t=1678084096339)
- VM 2023. Polku vaikuttaviin ICT-hankintoihin - Pelikirja hankintayksiköille ja tarjoajille. [https://vm.fi/documents/10623/15348578/Polku+vaikuttaviin+ICT-hankintoihin\\_pelikirja.pdf/bb26e66d-752a-9622-7594-4766d0da6873/Polku+vaikuttaviin+ICT-hankintoihin\\_pelikirja.pdf?t=1679313380163](https://vm.fi/documents/10623/15348578/Polku+vaikuttaviin+ICT-hankintoihin_pelikirja.pdf/bb26e66d-752a-9622-7594-4766d0da6873/Polku+vaikuttaviin+ICT-hankintoihin_pelikirja.pdf?t=1679313380163)

Verkkajulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-617-8

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)  
Julkaisumyynti: [vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)