

Päivi Aaltonen

MARKKINAKARTOITUKSEN KÄYTTÄMINEN  
JULKISISSA HANKINNOISSA

Liiketalouden koulutusohjelma  
2019



## MARKKINAKARTOITUKSEN KÄYTTÄMINEN JULKISISSA HANKINNOISSA

Aaltonen, Päivi  
Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Liiketalouden koulutusohjelma  
Toukokuu 2019  
Ohjaaja: Moisio, Hanna  
Sivumäärä: 35  
Liitteitä: 1

Asiasanat: julkiset hankinnat, hankinta, laki julkisista hankinnoista, kuntalaki

---

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten paljon hankintayksiköt tekevät markkinakartoitusta ennen hankintailmoituksen julkaisemista. Tutkimusmateriaalina käytettiin julkaistuja hankintailmoituksia sekä haastateltiin muutamia valittuja hankintayksiköiden edustajia.

Uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista tuli voimaan vuonna 2017. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää innovatiivisten ja laadukkaiden sekä kestävien hankintojen tekemistä. Lisäksi hankintalain tavoitteena on turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Opinnäytetyön teoriaosuudessa perehdyttiin hankintalain mukaan kilpailutettavaan julkisiin hankintoihin yleisellä tasolla sekä avattiin eri hankinta- ja markkinakartoituksen eri menetelmät. Empiirisen aineiston hankinta toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena käyttäen tutkimusmenetelmänä teemahaastatteluja sekä analysoimalla määrällisiä tilastoja. Selvityksessä analysoitiin, mitkä asiat vaikuttivat markkinakartoituksen tekemiseen.

Selvityksen perusteella markkinakartoitusta tehtiin sähköistä ilmoituskanavaa käyttäen vain 28,35 % hankintailmoitusten kokonaismäärästä. Hankintayksiköiden aika- ja resurssipula koettiin suurimmaksi haasteeksi markkinakartoituksen tekemiselle.

# USING MARKET DIALOGUE IN PUBLIC PROCUREMENT

Aaltonen, Päivi  
Satakunta University of Applied Sciences  
Degree Programme in Business Studies  
May 2019  
Supervisor: Moisio, Hanna  
Number of pages: 35  
Appendices: 1

Keywords: Public procurement, procurement, the law on public procurement, the local government act

---

The aim of this thesis was to find out how much procurement units do market surveys before publishing a procurement notice. As a research material, were used already published procurement notices and interviewed some representatives of selected procurement units.

The new law on public procurement and concessions came into force in 2017. The aim of the law is to improve the use of public funds, promote innovative, high quality and sustainable procurement activity. In addition, the purpose of this procurement law is to ensure equal opportunities for companies and other entities to provide goods, services and works in open competitive biddings.

In theoretical part of this thesis, explored public competitive biddings and compared it to the law on public procurement. I also analysed different methods to do procurement and market surveys. Empirical research was carried out as a qualitative research using theme interviews as well as quantitative statistics. The study analysed what facts influenced mapping the markets.

According to the survey, only 28.35% of the total number of contract notifications. The time and resource constraints of the contracting entities were the biggest challenges for market research.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	6
2	OPINNÄYTETYÖ .....	6
2.1	Työn taustaa .....	7
2.2	Käytettävä tutkimusmenetelmä sekä aineiston kerääminen .....	8
3	JULKISET HANKINNAT .....	9
3.1	Kuntalaista tuleva ehto .....	9
3.2	Hankintalain ja -säädösten tavoitteet .....	10
3.3	Hankintalain mukaan kilpailutettavat julkiset hankinnat .....	11
3.4	Keskeiset periaatteet .....	11
3.5	Kynnysarvot hankinnoissa .....	12
3.6	Määräajat .....	14
4	MARKKINAKARTOITUKSEN ERI MENETELMÄT .....	14
4.1	Markkinakartoitus .....	15
4.1.1	Tietopyyntö .....	16
4.1.2	Tiedotustilaisuus .....	16
4.1.3	Esittelytilaisuus .....	17
4.1.4	Tekninen vuoropuhelu .....	17
4.1.5	Muiden kokemukset .....	17
4.1.6	Omaehtoinen markkinakartoitus .....	18
4.2	Yhteenveto markkinakartoituksesta .....	18
5	ERI HANKINTAMENETELMÄT .....	18
5.1	Avoin menettely .....	19
5.2	Rajoitettu menettely .....	19
5.3	Neuvottelumenettely .....	20
5.4	Kilpailullinen neuvottelumenettely .....	21
5.5	Innovaatiokumppanuus .....	22
5.6	Suorahankinta .....	23
5.7	Pienhankinnat .....	23
6	TUTKIMUSTULOKSET .....	24
7	KEHITTÄMISTOIMENPITEET .....	29
8	JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO .....	30
9	POHDINTA .....	32
	LÄHTEET .....	35
	LIITTEET	

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aihealue liittyy julkishallinnon suuntautumisen opintoihini. Opinnäytetyöni tarkoitus on selvittää, kuinka paljon julkisissa hankinnoissa ennen asiakirjojen julkaisemista selvitetään markkinatilannetta eri menetelmin.

Hankinnat ovat jokaisen julkisen tai yksityisen organisaation toimivuuden edellytys. Julkisia hankintoja tehdään vuosittain noin 35 miljardin edestä. Hankintojen merkitys ja niiden valmistautuminen on kasvanut vuosi vuodelta. Kyvykyys johtaa hankintoja kustannustehokkaasti vaatii laajaa markkinatuntemusta. Markkinoiden tuntemus sekä palvelujen ja tuotteiden kehittäminen vaatii yhteistyötä tilaajan ja tuottajan välillä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2018, 13.)

Tämän työn tavoitteena on selvittää, kuinka paljon hankintayksiköt tekevät markkinakartoitusta ennen asiakirjojen julkaisemista. Markkinatilannetta voidaan selvittää markkinakartoituksen eri keinoin tai menetelmin. Julkiset hankinnat ovat merkittävä menoerä niin kunnan kuin valtion taloudessa. Julkiset hankinnat ovat julkisen talouden säästö- ja kehittämiskohde monessa kunnassa. Huolellisesti suunnitellulla ja toteutetulla hankinnalla voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä kunnalle.

## 2 OPINNÄYTETYÖ

Opinnäytetyöni aihe tuli valituksi, koska aihe on erittäin ajankohtainen ja mielenkiintoinen. Oman kokemukseni perusteella väitän aiheen olevan erittäin arka. Araksi aiheen tekee hankinnan ammattilaisten ammattitilpeys ja tietoisuus siitä, että ei haluta asettaa omaa osaamista ja hankintayksikön toimin-

taa arvostelun kohteeksi. Selvityksen perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä myös hankintojen laadusta.

Selvitän aihettani yleisellä tasolla. Työni pääkysymys on ”Kuinka paljon hankintayksiköt tekevät markkinakartoitusta ennen hankintaprosessin aloittamista? Hankintaprosessin aloittamisella tarkoitetaan hankintailmoituksen julkaisemista. Hankintojen suunnittelu- ja valmisteluvaihe ei ole osa varsinaista hankintaprosessia.

Mietin tarkkaan, kuka olisi paras toimeksiantaja tässä selvitystyössä. Tulin siihen johtopäätökseen, että pyydän toimeksiantajakseni Satakunnan ammattikorkeakoulua. Selvityksen puolueettomuus vaarantuisi, mikäli hankintayksikkö olisi toimeksiantajani. Selvityksessä ei ole kysymys hankintayksiköiden välisestä kilpailusta tai niihin kohdistuvasta arvostelusta. Selvityksessä haluan tuoda esiin tämän hetken tilanteen. Loppuyhteenvedossa otan kantaa teinkö oikean ratkaisun.

## 2.1 Työn taustaa

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 (myöh. hankintalaki) hyväksyttiin 29. joulukuuta vuonna 2016. Uusi laki astui voimaan vuoden 2017 alusta. Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää innovatiivisten ja laadukkaiden sekä kestävien hankintojen tekemistä. Lisäksi hankintalain tavoitteena on turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintalain §:n 2 mukaisesti, julkiset hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Julkisissa hankinnoissa on pyrittävä tekemään siten, että myös pienet ja keskisuuret yritykset sekä muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Tässä laissa tarkoitettua kansallista kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.)

## 2.2 Käytettävä tutkimusmenetelmä sekä aineiston kerääminen

Nykyisin tutkimuksen tekemisellä tarkoitetaan asioiden kartoitusta, tietojen luokittelua, keräämistä ja analysointia sekä haastatteluihin ja omakohtaisiin kokemuksiin perustavaa tietojen keräämistä (Vilkkä 2015, 30).

Määrällisen tutkimusmenetelmän tavallisin menetelmä on kyselylomakkeella tehty kartoitus tutkimukseen (Vilkkä 2015, 94). Erimuotoiset haastattelut ovat tavallisia laadullisessa tutkimuksessa. Eniten käytetty haastattelumuoto on teemahaastattelu. (Vilkkä 2015, 122.) Laadullisen tutkimusmenetelmän aineistoa voidaan kerätä monin eri tavoin. Haastatteluja ovat teemahaastattelu, avoin haastattelu ja lomakehaastattelu. (Vilkkä 2015, 123.) Teemahaastattelu ei ole pelkästään laadullista tutkimusta, vaan teemahaastattelua käytetään myös määrällisessä tutkimusmenetelmässä. Teemahaastattelun materiaali on mahdollisuus muuttaa määrällisen tutkimusaineisto muotoon. (Hirsijärvi ym. 2005, 197.)

Työssäni käytän kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusmenetelmää sekä kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää. Määrällisellä tutkimuksella kerään tietoa selvityksen kohteesta. Markkinakartoitusta on tarkoitus tutkia niin laajasti kuin mahdollista. Selvitys perustuu erilaisiin luotettaviin lähteisiin sekä opinnäytetyön tekijän omaan kokemukseen hankintojen kilpailuttajana. Tarkoituksena on löytää mahdollisimman paljon tietoa eri hankintayksiköiden toimintatavasta.

Tutkimusmenetelmän valinta oli erittäin haasteellinen. Mikäli tiedot olisivat saatavilla julkisista rekistereistä tai tilastoista, olisin tehnyt työn ainoastaan käyttäen määrällistä tutkimusmenetelmää. Haluan kuitenkin haastatella muutamia hankintayksiköiden johtajia, saadakseni selville mitkä asiat vaikuttavat markkinakartoituksen tekemiseen. Haluan myös miettiä ratkaisukeinoja markkinakartoituksen laajempaan käyttöön ja hankintaosaamisen lisäämiseen eri hankintayksiköissä.



Selvityksen teen huhtikuun 2019 aikana. Selvityksen aluksi kartoitan kokonaisvaltaisesti julkisista rekistereistä ja tilastoista, miten paljon eri hankintayksiköt ovat tehneet markkinakartoitusta. Tämän jälkeen teen henkilökohtaisia haastatteluja valittujen hankintayksiköiden edustajille.

### 3 JULKISET HANKINNAT

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan julkisilla varoilla hankittavia palveluita, tavaroita sekä urakoita. Julkisia hankintoja tekee hankintayksiköt, jotka käyttävät julkisia varoja. Näitä hankintayksiköitä ovat esimerkiksi kuntayhtymät sekä valtion ja kunnan viranomaiset. (Pekkala, Pohjonen, Huikko & Ukkola 2017, 19.)

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan menettelyä, jonka hankintayksikkö ilmoittaa julkisten hankintojen ilmoituskanavassa eli Hilma-ilmoitusjärjestelmässä. Hilma-ilmoitusjärjestelmässä tulee ilmoittaa kaikki hankintalain määrittelemät hankinnat. Hankintalaissa määritellään kaikki julkisiksi hankinnoiksi, jotka ylittävät kansallisen kynnysarvon. (Pekkala ym. 2017,19.) Hankintalaissa on ilmoitettu, että kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat eivät kuulu hankintalain piiriin. Hankinnan arvo lasketaan ilman arvolisäveroa. Tavaroiden ja palveluiden kansallinen kynnysarvo on 60 000 euroa. (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 178.). Kynnysarvolla tarkoitetaan yksittäisen hankinnan suurinta mahdollista laskennallista ennakoitua arvoa. Hankintalain pykälissä 27–30 on kerrottu ennakoidun arvon säännökset. (Huuhka 2017, 254.).

#### 3.1 Kuntalaista tuleva ehto

Kuntalaissa on määritelty, mitkä ovat kunnan järjestämisvelvollisuutena tuottamat palvelut kuntalaisille. Kunta voi itse määritellä, tuottavatko palvelut itse vai kilpailuttamalla ne markkinoilla. (Harjula & Prättälä 2015, 201.) Kuntalain

§:n 22 mukaisesti kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (Harjula & Prättälä 2015, 251).

Hankintalaissa on määritelty julkisissa hankinnoissa noudatettavat periaatteet. Periaatteiden mukaisesti hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 §3.)

### 3.2 Hankintalain ja -säästösten tavoitteet

Hankintalain §:ssä 2 on määritelty hankintalain tavoitteet. Pykälän 2 mukaisesti; ”Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Tässä laissa tarkoitettut kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys”. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 397/2016.)

### 3.3 Hankintalain mukaan kilpailutettavat julkiset hankinnat

Hankintoja koskevat Euroopan unionin direktiivit ja Euroopan unionin perussopimuksista johtuvat oikeudelliset periaatteet sekä maailman kauppajärjestön julkisten hankintojen GPA-sopimus ovat julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016) taustalla. Hankintalain 1 §:n mukaisesti kuntien, valtion ja muiden hankintayksiköiden tulee kilpailuttaa hankinnat ja käyttöoikeussopimukset hankintalain mukaan. (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 27.)

Hankintalailla tavoitellaan julkisten varojen käytön tehostamista, laadukkaiden, kestävien ja innovatiivisten hankintojen tekemisen edistämistä sekä kaikkien mahdollisten tarjoajien tasapuolisia mahdollisuuksia osallistua julkisten hankintojen kilpailutuksiin. Hankintayksiköt voivat saada kilpailua hyödyntämällä kunkin hankinnan parhaan hinta-laatusuhteen ja julkisten varojen käyttö silloin tehostuu. Kun yritykset ja yhteisöt pääsevät mukaan julkisiin kilpailutuksiin, tämä voi luoda sekä alueellista että kansallista talouskasvua. (Eskola ym. 2017, 23.)

Suomessa hankintalain piiriin kuuluvia hankintoja tehtiin vuonna 2017 noin 25 miljardilla eurolla (Hilma julkiset hankinnat 2017). Summassa on hankintojen kokonaisarvo, joka on muodostunut Hilmassa julkaistavista hankinnoista. Tämä pitää sisällään kansalliset, EU:n ja erityisalojen hankintailmoitukset. (Kontio ym. 2017, 28.)

### 3.4 Keskeiset periaatteet

Hankintalain §:ssä 3 on säädetty julkisissa hankinnoissa noudettavat periaatteet. Keskeisin periaate on, että hankintayksikön on kohdeltava kaikkia hankintamenettelyn osallistujia tai muita mahdollisia toimittajia tasapuolisesti, syrjimättömästi ja toimittava avoimesti sekä suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Tällä periaatteella on keskeinen rooli hankintalain soveltamisessa. Tätä periaatetta on myös sovellettava hankintalain ulkopuolelle jää-

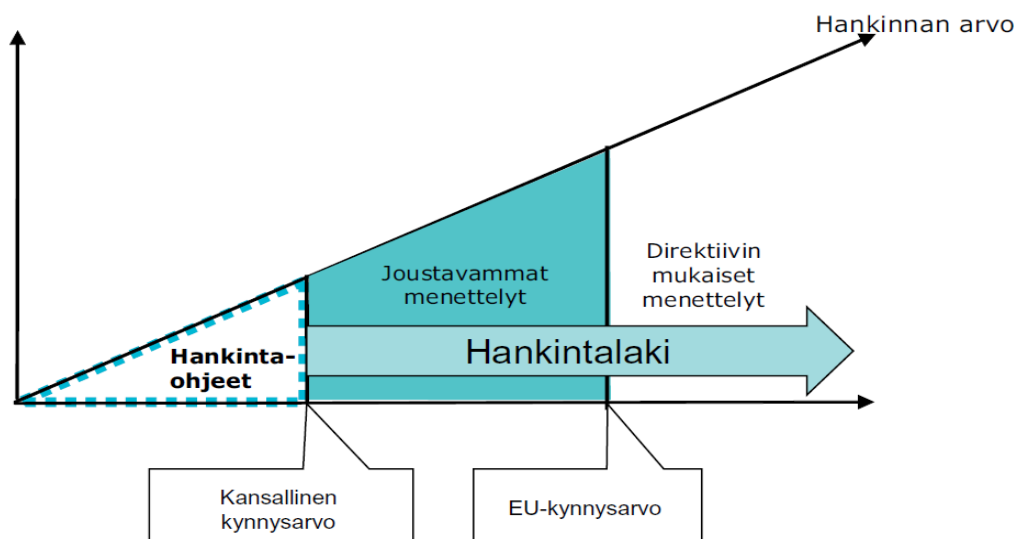
vissä hankinnoissa eli kansallisen kynnyksiarvon alittavissa hankinnoissa. (Pekkala ym. 2017, 33.)

Keskeisiä periaatteita on noudatettava koko hankintaprosessin jokaisessa vaiheessa hankinnan arvosta riippumatta. Keskeisten periaatteiden mukaisesti hankintapäätöksen kriteerit tulee ilmoittaa hankinnan asiakirjoissa ja päätös tulee tehdä näiden kriteerien mukaisesti. (Kontio ym. 2017, 29.)

### 3.5 Kynnyksiarvot hankinnoissa

Julkisten hankintojen menettelyitä rajaavat kynnyksiarvot. Kansallisille ja EU-hankinnoille on säädetty eri kynnyksiarvot. Kynnyksiarvojen eli hankinnan arvon mukaan hankinnat jaotellaan kansallisen kynnyksiarvon alittavat eli pienhankinnat, kansallisen kynnyksiarvon ylittävät, mutta EU-kynnyksiarvon alittavat sekä EU-kynnyksiarvon ylittävät hankinnat. (Pekkala ym. 2017, 177.)

Pienhankintoja ohjaavat hankintayksikön omat ohjeet ja määräykset, kun ne alittavat kansallisen kynnyksiarvon (Huuhka 2016, 253). Pienhankinnat on rajattu hankintalain ulkopuolelle eli näissä hankinnoissa ei tarvitse soveltaa hankintalainsäädännön kriteeristöä (Eskola ym. 2017, 181). Hankinnan arvon vaikutukset hankintalain soveltamiseen julkisissa hankinnoissa on kuvattu kuviossa 1.



Kuvio 1 Hankinnan arvon vaikutukset lain soveltamisessa

Hankinnan arvon perusteella määräytyy minkä säännösten mukaisesti hankinta tulee kilpailuttaa. Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat kilpailutetaan hankintayksikön ohjeiden mukaisesti. Kansalliset hankinnat kilpailutetaan kansallisten säädösten mukaisesti. EU:n hankinnat kilpailutetaan EU-hankintoja koskevien säädösten mukaisesti. (Huuhka 2016, 253.)

#### **Kansalliset kynnysarvot (Hankintalain 25 §)**

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000
Käyttöoikeussopimukset / palvelut	500 000
Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut	400 000
Muut erityiset palvelut	300 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	500 000
Suunnittelukilpailut	60 000

#### **EU-kynnysarvot (Hankintalain 26 §)**

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavarahankinnat ja palveluhankinnat	221 000
Rakennusurakat	5 548 000
Suunnittelukilpailut	221 000

#### **EU-kynnysarvot (Erityisalojen hankintalain 13 §)**

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	443 000
Rakennusurakat	5 548 000
Suunnittelukilpailut	443 000
Käyttöoikeussopimukset	5 548 000

#### **Puolustus- ja turvallisuushankintojen kynnysarvot (laki puolustus ja turvallisuushankinnoista 12 §)**

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	443 000
Rakennusurakat	5 548 000

### **Puolustus- ja turvallisuushankintojen kansalliset kynnyсарvot (laki puolustus ja turvallisuushankinnoista 13 §)**

Hankintalaji	Kynnyсарvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	100 000
Rakennusurakat	500 000

#### 3.6 Määräajat

Hankintalain luvussa kuusi on säädetty hankintamenettelyssä noudatettavat määräajat. Hankintalain §:ssä 56 on säädetty vähimmäismääräajat EU-kynnyсарvon ylittävissä hankinnoissa. Hankintalaki määrittelee vain EU-kynnyсарvon ylittävien hankintojen vähimmäisajan. Hankintalaissa ei ole määritelty vähimmäismääräaikoja markkinakartoitukselle tai kansallisille hankinnoille. Hankintayksikkö voi määrittää ne itse. Hankinnan koko ja luonne sekä tarjouksen laatimiseen vaadittava aika määrittelevät ne määräajat, joita ei ole määritelty hankintalaissa. (Eskola ym. 2017, 290.)

## 4 MARKKINAKARTOITUKSEN ERI MENETELMÄT

Tärkein työvaihe julkisissa hankinnoissa on hankinnan suunnittelu. Hankinnan täydellisen onnistumisen kannalta tulee hankinnan olla huolellisesti suunniteltu. Suunnitteluvaiheessa päätetään mm. millä ehdoin, mitä hankintaan ja millä menettelyllä hankinta suoritetaan. Suunnitteluvaiheessa on hankintayksikön erityisesti kiinnitettävä huomioita hankinnan kokonaisuuteen sekä sopimusehtojen sisältöön. (Pekkala ym. 2017, 333.) Hankinnan kohteena oleva tuote tai palvelu voidaan määrittellä monella eri tavalla. Markkinakartoituksen avulla voidaan selvittää, millä tasolla hankinnan kohde kannattaa määrittellä. (Nieminen 2016, 54.) Suunnittelun yhtenä osana hankintayksikkö voi käyttää eri menetelmiä selvittämään hankinnan kohteena olevan tavaran tai palvelun markkinatilannetta (Pekkala ym. 2017, 333).

Hankintalain 66 §:ssä on säädetty ehdokkaan osallistumisesta hankinnan valmisteluun. ”Jos ehdokas, tarjoaja tai tarjoajaan liittyvä yritys on osallistunut hankinnan valmisteluun, on hankintayksikön varmistettava, että tämä ei vääristä kilpailua”. Hankintalain tarkoituksena on varmistaa, että hankintayksikön menettely ei vääristä kilpailua. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöomaisuuksista §66).

#### 4.1 Markkinakartoitus

Markkinakartoituksella tarkoitetaan kaikkea mahdollista tietoa markkinatilanteesta sekä tarjoajien kelpoisuuksista, mikä voi vaikuttaa hankinnan toteuttamiseen. Hankintalaki ei kuitenkaan ole määritellyt markkinakartoituksen sisältöä. (Pekkala ym. 2017, 334.) Hankintalain §:ssä 65 on määritelty, että ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja antaa tietoa mahdollisille tarjoajille tulevasta hankinnasta (Pekkala ym. 2017, 334).

Markkinakartoituksen tarkoituksena on kertoa hankintayksikölle tietoa hankinnan toteuttamisen vaihtoehtoista. Markkinakartoituksen avulla hankintayksikkö voi määritellä paremmin hankinnan tarpeen tai hankintamenettelyn hankinnalle. (Pekkala ym. 2017, 334.)

Markkinakartoitus on tehtävä aina ennen hankintailmoituksen julkistamista. Markkinakartoituksena ei saa käyttää varsinaista hankintamenettelyä. Markkinakartoitusta tehdessään hankintayksikön on ilmoitettava, että kysymyksessä ei ole tarjouspyyntö, vaan markkinakartoitus. Markkinakartoituksessa esitetyt tiedot eivät sido hankintayksikköä tai markkinakartoitukseen osallistuvia toimijoita. (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uotila 2007,77.)

Markkinakartoituksen avulla hankintayksikkö saa tietoa markkinoilla tällä hetkellä olevista ratkaisuista. Hankintayksikkö voi käyttää markkinakartoituksen avulla saatua tietoa tai voi määritellä kuitenkin hankinnan kohteen myös käyttäen hankintayksikön harkintavaltaa. Hankintayksiköillä on oikeus tehdä han-

kintoja, jotka rohkaisevat markkinoilla toimivia tai markkinoille pyrkiviä tarjoajia kehittämään omaa tuotetta tai palvelua. (Pekkala ym. 2017, 334.)

Markkinakartoitus on aina tehtävä suunnitelmallisesti hyvin, jotta siitä saatava hyöty olisi hankintayksikölle mahdollisimman suuri. Siksi on erittäin tärkeää, että hankintayksikkö saa viestinnän toimimaan mahdollisten markkinoilla olevien yritysten kanssa jo hankinnan suunnitteluvaiheessa. (Eskola ym. 2017, 319.) Markkinakartoitusta voi tehdä eri menetelmiä käyttäen. Markkinakartoituksen keskeinen asia on käydä mahdollisimman laajaa keskustelua toimittajien kanssa markkinatilanteesta. (Pekkala ym. 2017, 335.) Markkinakartoituksella saatu tieto ei sido hankintayksikköä tai siihen osallistuvia yrityksiä (Pekkala ym. 2017, 336).

#### 4.1.1 Tietopyyntö

Hankintayksikkö julkaisee tietopyynnön Hilma-ilmoituskanavassa. Tietopyynnöllä hankintayksikkö pyytää hankinnan kohteena olevasta tavarasta tai palvelusta kiinnostuneita kertomaan hankinnan markkinatilanteesta tai jostain tietystä piirteestä hankinnassa. Tietopyyntöön vastataan aina sähköistä menetelmää käyttäen. (Pekkala ym. 2017, 336.) Tietopyynnöllä voidaan esimerkiksi tiedustella hinnoittelua tai hankinnan kohteen jakamisesta osakokonaisuuksiin (Lähde & Puolusmäki 2017, 214).

#### 4.1.2 Tiedotustilaisuus

Markkinakartoitus ei ole pelkästään hankintayksikön asia, jossa mahdolliset toimittajat antavat tietonsa hankintayksikölle. Hankintayksikkö voi myös antaa tietoa tulevista hankinnoista markkinoille. Hankintayksikkö voi kertoa eri hankintojen suunnitelmista. Yleisin keino antaa tietoa, on ilmoittaa tulevasta tiedotustilaisuudesta Hilma-ilmoituskanavassa ja kutsua mahdolliset tarjoajat tiedotustilaisuuteen. Tiedotustilaisuudessa hankintayksikkö kertoo tietyn hankinnan alustavasta suunnitelmasta. Tiedotustilaisuuden avulla markkinat pys-



tyvät reagoimaan paremmin hankintayksikön tarpeeseen. (Pekkala ym. 2017, 336.)

#### 4.1.3 Esittelytilaisuus

Esittelytilaisuuden tarkoitus on, että mahdolliset tarjoajat esittelevät palvelujaan tai tuotteita. Esittelytilaisuudessa hankintayksiköllä on mahdollisuus saada tietoa, mitä mahdollisuuksia markkinoilla on tuottaa tietty palvelu tai hankkia tuote. Esitellyt tuotteet tai palvelut voivat olla täysin erilaisia toisistaan. Esittelytilaisuus voidaan tehdä jo erittäin aikaisessa hankinnan vaiheessa. (Pekkala ym. 2017, 335.)

#### 4.1.4 Tekninen vuoropuhelu

Tekninen vuoropuhelu markkinoiden kanssa on pisimmälle viety markkinakartoituksen muoto. Teknisessä markkinavuoropuhelussa hankintayksikkö kutsuu mahdolliset tarjoajat kommentoimaan valmisteilla olevia asiakirjoja. Tekninen vuoropuhelu tehdään kirjallisesti, niin hankintayksikkö voi tarvittaessa osoittaa olevansa tasapuolinen toiminnassaan. Teknisen markkinavuoropuhelun tarkoituksena on, että hankintayksikkö voi pyytää tietoa, miten hankinnan tietyt yksityiskohdat kannattaa ratkaista. Hankintayksikkö julkaisee tiedon Hilma-ilmoituskanavassa. (Pekkala ym. 2017, 336.)

#### 4.1.5 Muiden kokemukset

Hankintayksikkö voi käyttää markkinakartoitukseen myös muita viranomaisia, toisia hankintayksiköitä tai asiantuntijoita esimerkiksi konsultteja. Hankintayksikkö voi kysyä toisilta hankintayksiköiltä neuvoa tai kokemuksia koko hankintaprosessin toteutuksesta. Muiden kokemusten tai neuvojen käyttämisessä tulee hankintayksikön varmistua, että hankinnan toteutuksessa kaikkia osapuolia kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi hankintalain tavoitteiden mukaisesti. (Pekkala ym. 2017, 337.)

#### 4.1.6 Omaehtoinen markkinakartoitus

Hankintayksikkö voi tehdä myös omaehtoista markkinakartoitusta. Omaehtoisessa markkinakartoituksessa hankintayksikkö etsii tietoa hankinnan kohteesta oma-aloitteisesti ja itsenäisesti. Tämä tarkoittaa tiedon etsimistä esimerkiksi internetistä tai muista julkisista tiedonvälityskanavista. Omaehtoisella markkinakartoituksella saadaan tietoa palvelusta tai tavarasta, jossa ei markkinoilla tapahdu suuria muutoksia esimerkiksi partavaahdon koostumus. (Pekkala ym. 2017, 335.)

#### 4.2 Yhteenveto markkinakartoituksesta

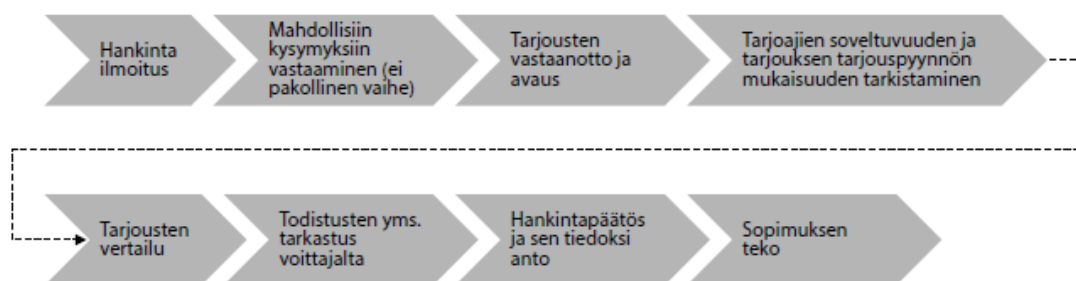
Ennen hankintamenettelyn alkamista on hankintayksiköllä laajat mahdollisuudet selvittää markkinatilannetta. Kuitenkin on otettava huomioon, mikäli hankintayksikkö saa markkinakartoitusta tehdessä liike- tai ammattisalaisuuksia käyttöönsä, niihin perustuva tieto on jätettävä hankintayksikön tietoon. Tietoa ei saa paljastaa hankinnan kohteen määrittelyssä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, saa mahdollisia tarjoajia käyttää hankinnan suunnitteluvaiheessa. Hankinnan edetessä hankinnan valmisteluvaiheeseen mahdolliset tarjoajat eivät saa osallistua tähän vaiheeseen, koska tässä voidaan vaarantaa hankintamenettelyn osallistujien tarjoajien tasapuolinen kohtelu. (Pekkala ym. 2017, 337–338.)

## 5 ERI HANKINTAMENETELMÄT

Julkisia hankintoja on mahdollista toteuttaa usealla eri menettelytavalla. Hankintayksikön valintaa ohjaa usein kunnan strategia tai tarkoituksenmukaisuuteen liittyvä peruste sekä markkinatilanne. (Kontio ym. 2017, 90.) Hankintamenettelystä riippumatta on kaikista hankinnoista tehtävä viranhaltijan päätös sekä liitettävä päätökseen valitusosoitus (Pekkala ym. 2017, 190).

## 5.1 Avoin menettely

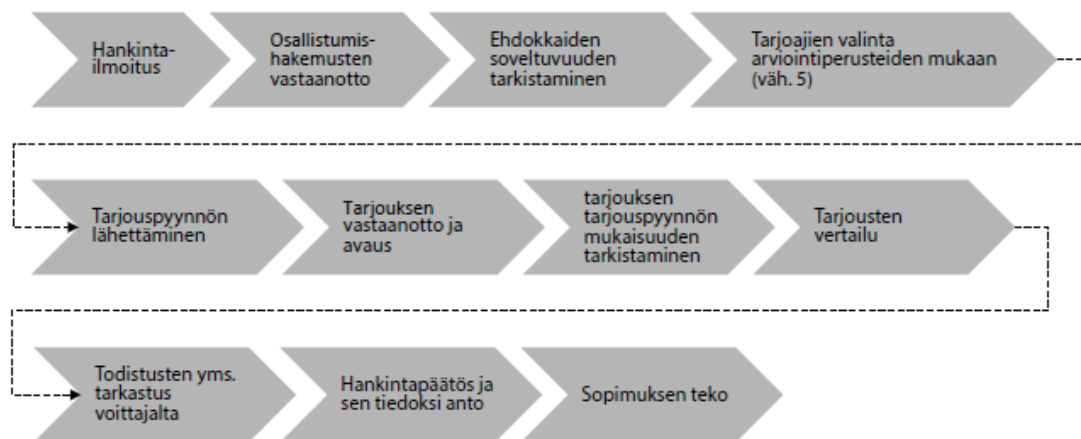
Avoin menettely on hankintayksiköiden tavanomaisin ja yleisin hankintamenettely. Hankinnasta julkaistaan hankintailmoitus Hilmassa. Hankintailmoituksen liitteenä on kaikki hankintaan liittyvät asiakirjat. Tarjoajat tekevät tarjouksen asiakirjojen perusteella. Hankintayksikkö tekee vertailun ja päätöksen tarjousten sekä tarjouspyynnön ja sen liitteiden perusteella. Hankintayksikkö ei saa neuvotella eikä tarjousta voi parantaa hankintamenettelyn aikana. (Pekkala ym. 2017, 190.) Avoimen menettelyn kulku prosessina on kuvattu kuviossa 2.



Kuvio 2 Avoin menettely vaiheittain (Karinkanta & Lahtinen 2017, 65).

## 5.2 Rajoitettu menettely

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee osallistumispyynnön, jossa on määritelty ne asiat, joiden perusteella valitaan osallistujat varsinaiseen tarjouskilpailuun. Valitut tarjoajat tekevät tarjouksen hankintaan ja niiden perusteella hankintayksikkö tekee päätöksen. Vertailuperusteet on ilmoitettu tarjouspyynnössä. (Pekkala ym. 2017, 190.) Rajoitettu menettelyn kulku prosessina on kuvattu kuviossa 3.

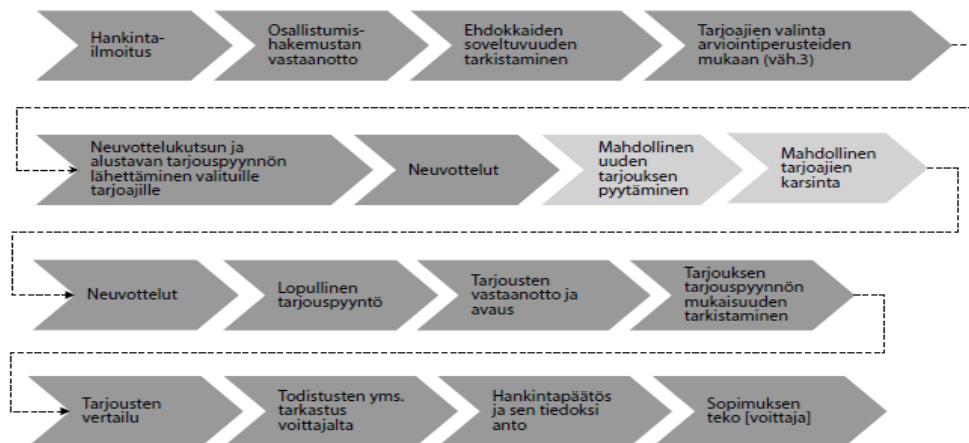


Kuvio 3 Rajoitettu menettely vaiheittain (Karin-kanta & Lahtinen 2017, 67).

### 5.3 Neuvottelumenettely

Mikäli hankintayksikön tarpeita ei voida täyttää olemassa olevilla palveluilla tai tuotteilla tai hankinnan kohteen kuvausta ei voida laatia riittävän tarkasti voi hankintayksikkö käyttää neuvottelumenettelyä. (Karin-kanta & Lahtinen 2017, 68.).

Neuvottelumenettelyssä julkaistaan osallistumispyyntö, jonka perusteella valitaan tarjoajat neuvotteluihin hankintayksikön kanssa. Osallistumispyynnössä on ilmoitettu, mistä asioista neuvotellaan. Vertailuperusteista ei saa neuvotella tarjoajien kanssa. Neuvottelukutsun yhteydessä pyydetään tarjoajia lähettämään alustava tarjous. Neuvotteluja käydään tarvittaessa useammin kuin kerran. Tässäkin vaiheessa tulee muistaa tarjoajien tasapuolinen kohtelu. Lopullisten tarjousten perusteella valitaan paras tarjoaja. (Pekkala ym. 2017, 191.) Neuvotteluissa voidaan neuvotella esimerkiksi hankinnan kohteesta, soveltuvuusehdoista tai muista hankinnan vaatimuksista. Hankinnan kohde ei saa muuttua olennaisesti siitä mitä hankintailmoituksessa on ilmoitettu. (Karin-kanta & Lahtinen 2017, 69.). Neuvottelumenettelyn kulku prosessina on kuvattu kuviossa 4.



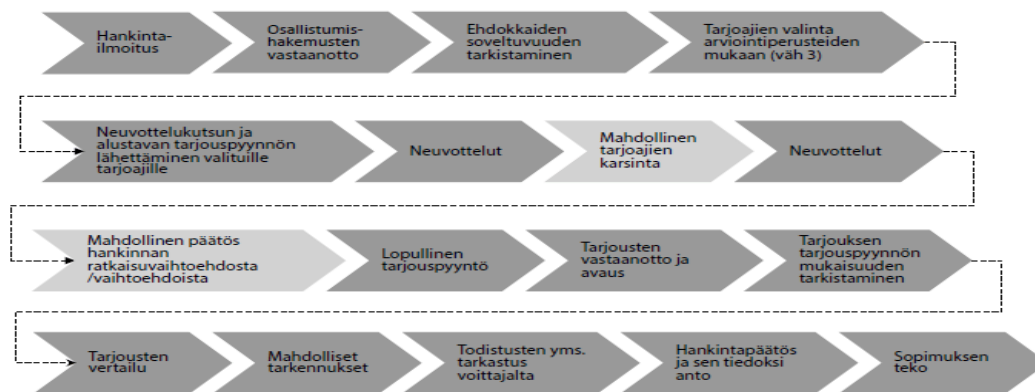
Kuvio 4 Neuvottelumenettely vaiheittain (Karin-kanta & Lahtinen 2017, 70).

Neuvottelumenettelyyn voidaan myös siirtyä avoimesta menettelystä, mikäli hankintayksikkö ei saanut varsinaisessa menettelyssä yhtään tarjouspyynnön mukaista tarjoutta. Tässä vaiheessa ei enää tarvitse tehdä hankintailmoitusta Hilmaan. (Pekkala ym. 2017, 193.)

#### 5.4 Kilpailullinen neuvottelumenettely

Mikäli hankintayksikön tarpeita ei voida täyttää olemassa olevilla palveluilla tai tuotteilla tai hankinnan kohteen kuvausta ei voida laatia riittävän tarkasti voi hankintayksikkö käyttää kilpailullista neuvottelumenettelyä. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 68.).

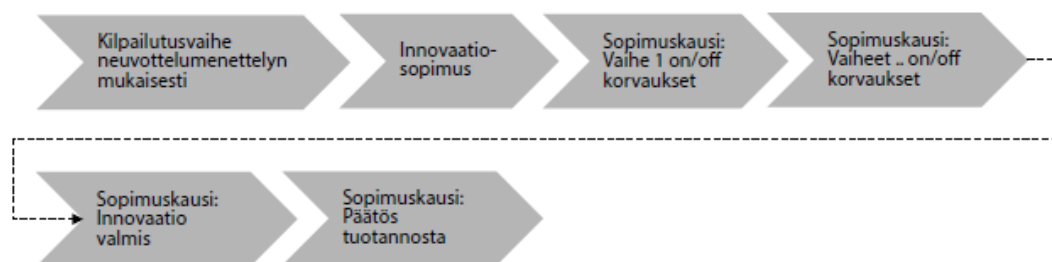
Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään harvoin julkisissa hankinnoissa. Menettely vastaa paljon neuvottelumenettelyä, mutta tässä menettelyssä karsitaan vaiheittain tarjoajia pois neuvottelujen edetessä. (Pekkala ym. 2017, 193). Kilpailullinen neuvottelumenettelyn kulku prosessina on kuvattu kuviossa 5.



Kuvio 5 Kilpailullinen neuvottelumenettely vaiheittain (Karinkanta & Lahtinen 2017, 72).

### 5.5 Innovaatiokumppanuus

Innovaatiokumppanuus on uusi hankintamenettely, joka tuli uuden hankintalain myötä. Innovaatiokumppanuutta käytetään, kun markkinoilta ei löydy hankintayksikön tarpeita vastaavaa valmista ratkaisua. Menettelyn kulku vastaa neuvottelumenettelyä. Ensimmäisessä vaiheessa valitaan kumppani tai kumppanit, joiden kanssa lähdetään tekemään uutta palvelua tai tavarahankinnalle tuotekehitystä. Kumppaneiden määrää voidaan vähentää hankintamenettelyn edetessä. (Pekkala ym. 2017, 192.) Innovaatiokumppanuuden kulku prosessina on kuvattu kuviossa 6.



Kuvio 6 innovaatiokumppanuus vaiheittain (Karinkanta & Lahtinen 2017, 74).

## 5.6 Suorahankinta

Suorahankinnan käyttämiseen hankintayksiköillä on erittäin rajalliset ja sen käyttö on aina perusteltava. Hankintalain §:n 40 on ilmoitettu, miten hankintayksikkö voi käyttää suorahankintaa. Suorahankinnassa hankintayksikön ei tarvitse julkaista hankintailmoitusta, vaan neuvottelee valitsemiensa toimittajien kanssa. (Pekkala ym. 2017, 193.) Suorahankinnan käyttämiselle on säädetty laissa tarkat periaatteet. Suorahankintasopimuksesta voi hankintayksikkö julkaista ilmoituksen HILMA-ilmoituskanavassa, jolloin markkinat voivat reagoida ilmoitukseen. Mikäli tarjoajat katsovat, että suorahankinta ei ole tehty laillisen perustein, on tällöin mahdollisuus tehdä valitus neljäntoista (14) päivän kuluessa. Hankintayksikkö ei voi tehdä sopimusta ao. aikana. (Eskola ym. 2017, 730–731.)

## 5.7 Pienhankinnat

Kansallisen kynnyksarvon alittavia hankintoja kutsutaan pienhankinnoiksi. Pienhankinnat eivät kuulu hankintalain sovellettaviin hankintoihin. Pienhankinnoissa ei tarvitse julkaista hankintailmoitusta Hilmassa. Hankinnasta ei voi myöskään valittaa markkinaoikeuteen. Pienhankintoja tehtäessä hankintayksiköiden tulee kuitenkin soveltaa hankintalain periaatteita. (Karinkanta & Lahtinen 2017, 60.)

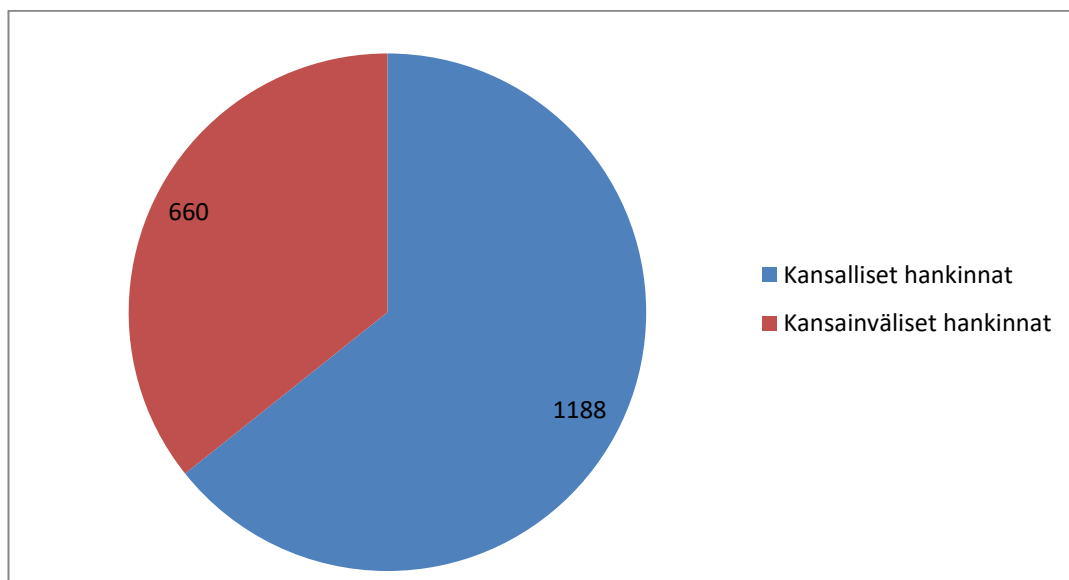
Kuntaliitto ja valtio ovat molemmat antaneet ohjeistukset kunnille pienhankintojen tekoon. Hankintalain yksi oleellisin muutos oli kansallisen kynnyksarvon nostaminen 30 000:sta 60 000:teen, jolloin hankintayksiköiden tuli tarkemmin miettiä ja suunnitella pienhankintojen kilpailuttamisen ohjeet kunnissa. (Eskola ym. 2017, 185.)

## 6 TUTKIMUSTULOKSET

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, kuinka paljon markkinakartoitusta käytetään ennen varsinaisen hankintamenettelyn aloittamista. Hankintamenettely alkaa julkaisemalla hankintailmoitus Hilma-ilmoituskanavassa. Opinnäytetyön selvityksen kohteena olivat kansalliset ja kansainväliset hankinnat. Kansainvälisissä hankintailmoituksissa oli selvityksessä mukana vain Suomea koskevat hankinnat.

Aluksi tein määrällistä selvitystä, kuinka paljon hankintailmoituksia on julkaistu. Selvitystyössä käytin Cludia-tarjouspalvelu sähköisen hankintajärjestelmän, Hilma- ja TEDin ilmoituskanavien sekä Creditan tilastoja analysointiin.

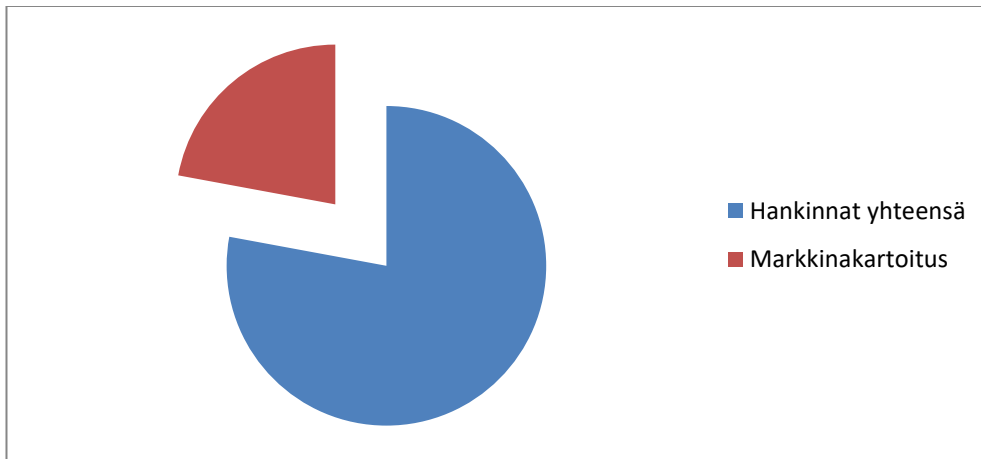
Vuonna 2018 julkaistiin Hilma-ilmoituskanavassa yhteensä 1848 hankintailmoitusta, joista kansallisia ilmoituksia oli 1188 kappaletta sekä kansainvälisiä ilmoituksia oli 660 kappaletta. Hankintailmoitusten jakautuminen kansallisiin ja kansainvälisiin hankintoihin on kuvattu kuviossa 7.



Kuvio 7 Miten hankintailmoitusten jakautuminen

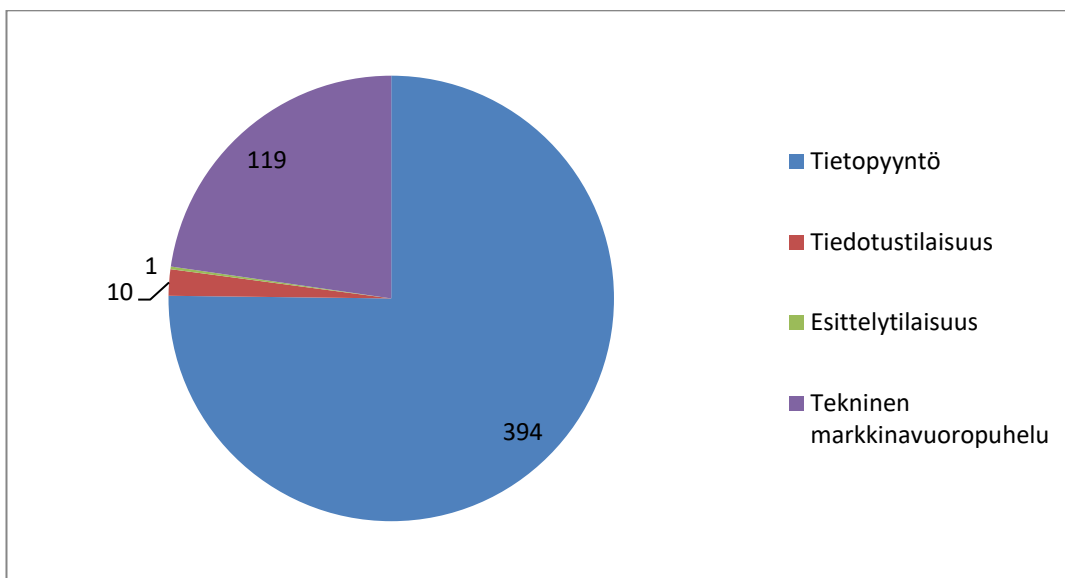


Markkinakartoitus sähköistä ilmoituskanavaa käyttäen oli tehty 524 kappaletta eli 28,35 % kokonaismäärästä. HILMA-ilmoituskanavassa julkaistujen markkinakartoitusten määrä kokonaismäärästä on kuvattu kuviossa 8.



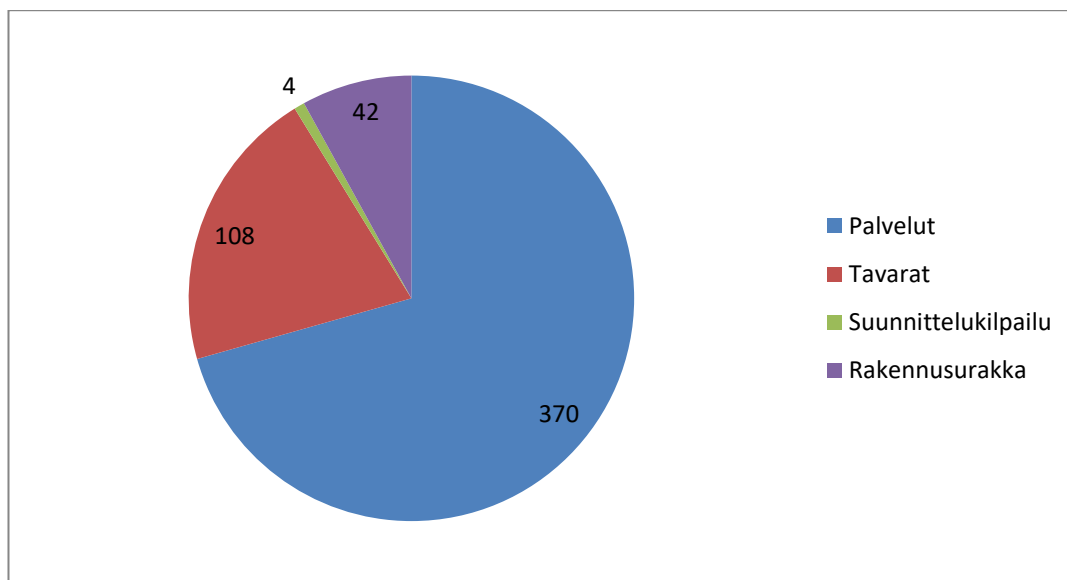
Kuvio 8 Markkinakartoituksen määrä kokonaismäärästä

Markkinakartoituksen ilmoitukset jakoutuivat seuraavasti: tietopyyntöjä oli 394 kappaletta, tiedotustilaisuuksia 10 kappaletta, esittelytilaisuuksia 1 kappaletta, teknisiä markkinapuhelukutsuja oli 119 kappaletta. HILMA-ilmoituskanavassa julkaistujen markkinakartoitusten jakautuminen eri menetelmiin on kuvattu kuviossa 9.



Kuvio 9 Markkinakartoituksen eri menetelmien jakautuminen

Markkinakartoituksesta julkaistut 524 ilmoitusta jakautuivat seuraavasti: palveluhankintoja 370 kpl, tavarahankintoja 108 kpl, suunnittelukilpailuja 4 kpl ja rakennusurakoita 42 kpl. HILMA-ilmoituskanavassa julkaistujen markkinakartoitusten hankinnan luonne on kuvattu kuviossa 10.



Kuvio 10 Hankintojen luonne

Teemahaastatteluun valitsin muutaman hankintayksikön kanssa. Valintaan vaikutti kaupungin koko eli asukasluvun tuli olla yli 60 000 asukasta sekä kaupungin sijainti. Selvityksen kohteista kaksi sijaitsevat Etelä-Suomessa ja yksi Pohjois-Suomessa. Hankintayksiköiden nimiä en kerro opinnäytetyössä, koska moni hankintayksikkö kieltäytyi haastattelusta kuultuaan selvityksen aiheen. Useat hankintayksiköt haluaisivat tehdä enemmän markkinakartoitusta, mutta hankintayksiköiden ajan- ja resurssienpuutteen vuoksi siihen ei ole mahdollisuuksia. Selvityksen tuloksena sain parempaa tietoa, mitkä syyt vaikuttivat markkinakartoituksen tekemiseen.

Kysymykset, joiden avulla pyrin selvittämään tilannetta:

1. Kuinka paljon hankintoja on tehty vuonna 2018?
2. Kuinka monessa hankinnassa on tehty markkinakartoitus ennen hankintamenettelyn aloittamista?

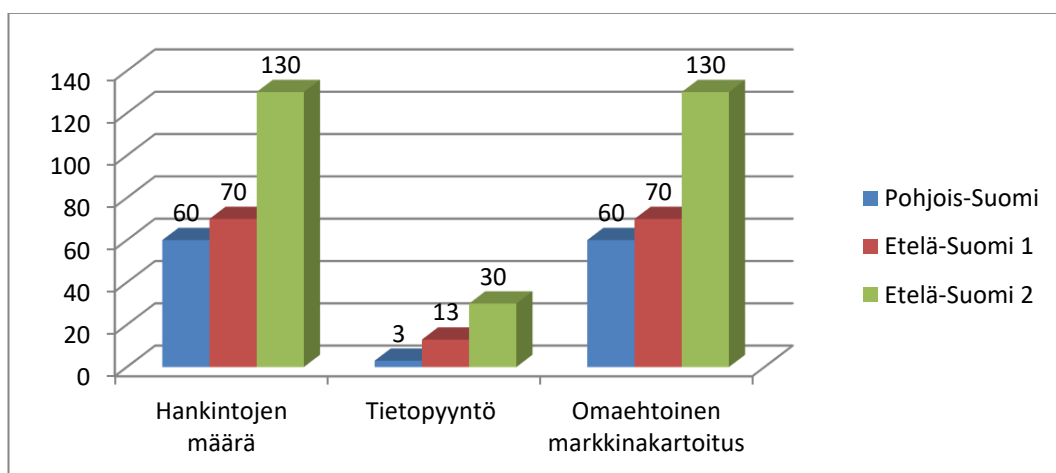
- tietopyyntö, tiedotustilaisuus, esittelytilaisuus, tekninen vuoropuhelu, muiden kokemukset tai omaehtoinen markkinakartoitus

### 3. Mitkä asiat vaikuttavat markkinakartoituksen tekemiseen? Kyllä / ei

- Onko hankinnan arvolla vaikutusta? esim. pienhankinta, kansallinen kynnyksarvo, EU-kynnyksarvon ylittävä
- Onko hankintamenettelyllä vaikutusta?
- Vaikuttaa päätös onko kyseessä tavara tai palveluhankinta
- Hankintayksikön ajan- ja resurssien puute
- Onko merkitystä hankinnan luonteella? esim. strateginen, innovatiivinen tai korvaava hankinta
- jokin muu syy

### 4. Hankintayksikön terveiset tai muuta huomioitavaa selvityksessä

Ensin selvitin, kuinka paljon valitut hankintayksiköt tekivät hankintoja vuonna 2018 ja kuinka paljon markkinakartoitusta tehtiin eri muodoissa. Pohjois-Suomen hankintayksikkö teki 60 kilpailutusta, Etelä-Suomi 1 teki 70 kilpailutusta sekä Etelä-Suomi 2 teki 130 kilpailutusta. Selvityksen kohteena olevien hankintayksiköiden hankinnat 2018 sekä niihin kohdistuvat markkinakartoitukset on kuvattu kuviossa 11.



Kuvio 11 Hankintojen ja markkinakartoituksen määrät vuonna 2018

Mitkä asiat vaikuttavat hankintayksikössä markkinakartoituksen tekemiseen.

Selvityksessä selvisi, että moneen kysymykseen hankintayksiköiden johtajat vastasivat samalla tavalla.

Markkinakartoituksen tekemiseen hankinnan arvo vaikutti vain silloin, kun kyseessä on kansallisen kynnyksarvon alittava hankinta eli pienhankinta. Jokaisessa hankintayksikössä tehdään vain hankintalain piiriin kuuluvat hankinnat. Pienhankinnat toteutetaan selvityksen kohteena olevissa kaupungeissa suoraan kaupungin eri yksiköissä, esimerkiksi vieritutkimuspassikoulutuksen hankinnan arvo on 20 000 euroa ja hyvinvointitoimialan hankintatiimi hoitaa kilpailutuksen pienhankintaohjeiden mukaisesti.

Hankintamenettelyllä ei ollut mitään vaikutusta siihen, tehdäänkö markkinakartoitus vai ei. Markkinakartoituksella saadulla tiedolla on kuitenkin vaikutus hankintamenettelyn valintaan. Se, että onko kyseessä tavara- vai palveluhankinta ei ollut vaikutusta. Markkinakartoitus kuitenkin tehdään useammin palveluhankinnoissa.

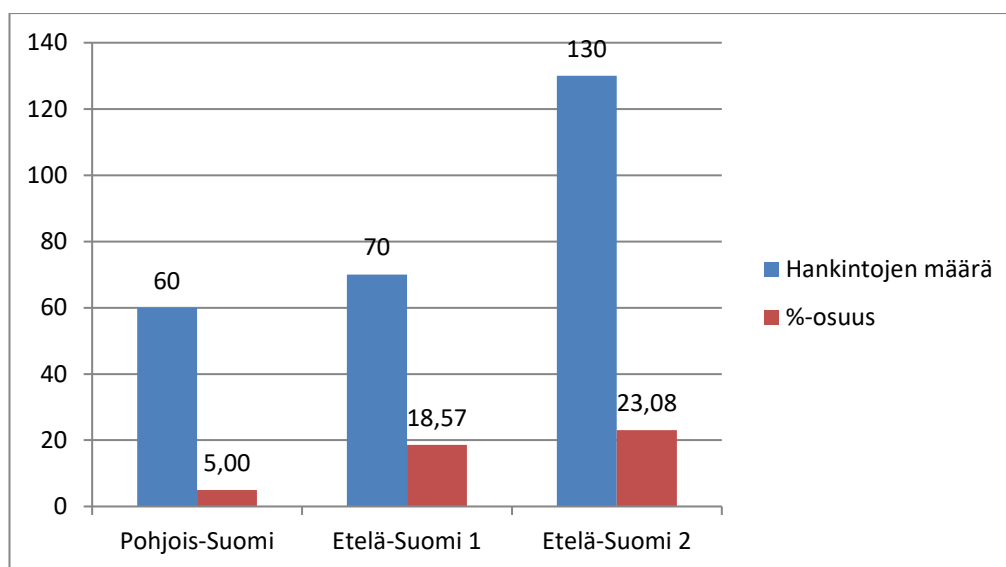
Suurin vaikuttava tekijä oli selvityksen mukaan hankintayksikön ajan- ja resurssien puute. Hankintayksiköt laajenevat seutusopimusten myötä. Tämän mukaan myös hankintojen arvot nousevat sekä vaikuttavuus markkinatilanteeseen kasvaa. Ajanpuutteeseen yksi vaikuttava asia oli, että hankintayksiköt eivät saa tarpeeksi ajoissa tietoa hankinnasta vaan joutuvat tekemään hankinnan kiireellä.

Hankinnan luonteella todettiin myös olevan vaikutusta markkinakartoituksen tekemiseen. Kaupungin strategisissa sekä innovatiivisissa hankinnoissa tehdään aina laajaa markkinakartoitusta. Korvaavissa hankinnoissa tehdään harvemmin tai ei lainkaan.

Selvityksessä oli myös mahdollisuus kertoa oman hankintayksikön kannalta muita syitä, jotka vaikuttivat markkinakartoituksen tekemiseen. Markkinakartoituksen ei katsottu tuovan lisäarvoa hankinnalle, mikäli hankinnan kohde oli tilaajalle tuttu tai markkinat olivat jo tiedossa hankintayksikölle. Hankin-

tayksiköiden eri toimintamallit myös vaikuttavat hankinnan suunnittelu- ja valmisteluvaiheeseen sekä siihen tehdäänkö markkinakartoitus.

Selvityksessä mukana olevien hankintayksiköiden julkaistut tietopyynnot HILMA-ilmoituskanavassa suhteessa hankintayksikön kokonaishankintamääriin jakautuivat. Kuviossa 12 on %-osuus, kuinka paljon hankintayksiköt ovat julkaisseet HILMA-ilmoituskanavassa markkinakartoituksia vuonna 2018 tehdyistä hankinnoista.



Kuvio 12 Markkinakartoituksen osuus kokonaismäärästä

## 7 KEHITTÄMISTOIMENPITEET

Selvityksen sekä opinnäytetyön tekijän oman kokemuksen perusteella hankintojen valmistelua tulisi seurata hankintayksiköistä riippumattomalla taholla. Työ- ja elinkeinoministeriö, Valtiovarainministeriö, Suomen Kuntaliitto tai KEINO-osaamiskeskus on puolueettomia organisaatioita, jotka voisivat perustaa hankintojen tietokannan sekä seuranta- ja kehittämisryhmän. Seuranta- ja kehittämisryhmän toimintaan osallistuisivat kaikki hankintalain alaiset yksiköt. Seuranta- ja kehittämisryhmän toimintaan tulisi asettaa ohjausryhmä, joka tulisi koostua erikokoisten kuntien edustajista. Ryhmässä hankintayksi-

köiden kokemukset sekä eri markkinakartoituksista saadut tiedot saataisiin kaikkien käyttöön. Markkinakartoituksen seurantaan ja vaikuttavuuteen tulisi kehittää myös työkalu. Markkinakartoituksen eri menetelmät tulisi tuoteistaa hankintayksiköiden käyttöön. Tämä tulisi tehdä myös yhteistyössä yrittäjien kanssa. Markkinakartoituksen tekemiseen tulisi laatia seurantajärjestelmä. Seurantaan tulisi ottaa kaikki hankintayksiköiden hankinnat myös pienhankinnat, joilla on suuri merkitys pien- ja keskisuurten yritysten toimintaan.

Haastetta näen kuitenkin tulevaisuudessa yhä enemmän, mikäli hankintayksiköiden aika- ja resurssipulaan ei löydetä ratkaisua. Ratkaisuna näen koko hankintaprosessi sekä vastuut tulisi määritellä sekä yhteistyötä tulisi lisätä eri hankintayksiköiden kesken. Hankinnat laajenevat ja kaupunkien strategiat vaikuttavat yhä enemmän tulevaisuudessa, miten hankintoja ohjeistetaan. Kestävän kehityksen merkitys myös on kasvanut, koska mm. hiilineutraaliuus on monen kaupungin tärkein strateginen painopiste.

## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöomaisuuksista tavoitteena on ollut tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, kestävien ja innovatiivisten hankintojen tekemistä. Hankintayksiköiden täytyy pyrkiä toteuttamaan hankintansa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen sekä ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen.

Julkisen sektorin ostovoima on noin 17 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkinen sektori hankkii palveluja ja tavaroita joka vuosi noin 35 miljardilla eurolla. Kunnat ulkoistavat toimintojaan, jonka johdosta palveluhankintojen määrä on kasvanut.

Toimeksiantajana oli Satakunnan ammattikorkeakoulu, joka oli erittäin hyvä päätös. Mikäli jokin hankintayksikkö olisi ollut toimeksiantajani, olisi selvitystyö pitänyt tehdä eri lähtökohdasta ja tietojen saaminen olisi ollut erittäin haastavaa. Hankintayksiköitä koskevat selvitykset tulisi olla puolueeton organisaatio.

Selvityksen perusteella hankintayksiköt tekevät markkinakartoitusta julkista ilmoituskanavaa käyttäen vain 28,35 % kaikista hankinnoista. Tämän lisäksi hankintayksiköt tekevät omaehtoista markkinakartoitusta haastattelujen perusteella melkein joka hankinnasta. Tämä tarkoittaa lähinnä etsimällä internetistä tietoa markkinoilla olevasta valmiista tuotteesta tai palvelusta. Hankintamenettelyn valinnalla ei ollut myöskään mitään vaikutusta markkinakartoituksen tekemiseen. Maantieteellisiä eroja ei selvityksen perusteella myöskään ollut hankintayksiköiden kesken. Otanta oli hyvin suppea, joten tarkkaa kuvaa ei selvityksen perusteella voida tutkia. Selvittämällä laajemmin hankintoja pystyisi saamaan laajemman kuvan, miten resurssit käytetään eri hankinnan vaiheissa ja missä hankinnoissa kannattaa tehostaa yhteistyötä markkinoiden kanssa.

Selvityksen sekä opinnäytetyön tekijän oman kokemuksen perusteella hankintayksiköt painivat samojen haasteiden parissa. Työn haastavuus on lisääntynyt hankintalain uudistuksen sekä markkinatilanteen muuttumisen myötä. Hallitusohjelman mukaan kaupungit tulisi tehdä innovatiivisia hankintoja viisi prosenttia hankintojen kokonaismäärästä. Hankintayksiköiden ajan- ja resurssien puute vaikuttaa laadukkaiden ja innovatiivisten hankintojen tekemiseen. Selvitystyö ei ottanut kantaa hankintayksiköiden ammattitaitoon tai koulutustaustaan, mikä voi olla myös yksi selvitys ajan- ja resurssipuutteen lisäksi. Selvitystyössä ei tehty vertailua vuoteen 2017, jolloin hankintalaki muuttui. Vertailusta olisi saanut tietoa, onko markkinakartoituksen tekeminen lisääntynyt hankintalain uudistuksen jälkeen.

Opinnäytetyössä onnistuin selvittämään, kuinka paljon markkinakartoitusta tehdään hankintalainpiirin kuuluvista hankinnoista. En kuitenkaan onnistunut saamaan niin laaja selvitystä, kuin olin alun perin suunnitellut. Opinnäytetyön

aihe on minulle tärkeä, koska olen toiminut julkisten hankintojen parissa kymmenen vuotta. Huomaisin selvitystyön analysoinnissa oman kokemukse-  
ni tuottavan minulle haasteita, koska aihe on minua liian lähellä.

Hankintalain muuttuessa vuoden 2017 alusta vaikutti opinnäytetyön lähteiden määrään. Aikaisemman hankintalain aikaiset teokset eivät ole enää relevantteja. Yleisellä tasolla julkisista hankinnoista on tehty paljon eri tutkimuksia, mutta hankintayksiköiden konkreettiseen tekemiseen en löytänyt yhtään tutkimusta.

## 9 POHDINTA

Kirjoittaessani opinnäytetyötäni olen joutunut pohtimaan julkisten hankkijoiden ammatillista pätevyyttä sekä työn vaativuutta. Laki sekä yhteiskunta asettavat hankintojen tekijöille suuren vastuun. Hankinnoilla tulisi saada kustannussäästöjä laadusta tinkimättä sekä samalla luoda innovatiivisia ratkaisuja. Hankinnoissa tulisi tehdä yhteistyötä yrittäjien kanssa, jotta pienien ja keskiuurten yritysten näkemykset tulisi myös huomioida. Hankintayksiköiden resurssit eivät ole suhteessa näihin odotuksiin.

Kirjoittaessani työtä sain vahvistuksen käsitykseeni, että markkinakartoituksia tehdään vähän suhteessa hankintojen määrään. Selvityksen perusteella hankintayksiköt tekevät markkinakartoitusta julkisia ilmoituskanavaa käyttäen vain 28,35 % kaikista hankinnoista. Hankintoja tehdään joka vuosi noin 35 miljardilla eurolla. Karkeasti laskettuna markkinakartoitusta tehdään noin 9 miljardia koskeviin hankintoihin. Kuitenkin hankintalain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.



Pohtiessani selvityksen tuloksia mieleeni herää kysymys, olisiko maakunta-uudistus tuonut asiaan muutosta, jos olisi perustettu suurempia monen kaupungin yhteisiä hankintayksiköitä. Olisiko tämä ollut ratkaisu hankintayksiköiden aika- ja resurssipulaan.

Markkinakartoituksia tekemällä hankintayksiköt kasvattavat osaamistaan lisäämällä tietoa markkinoista. Yhteistyöllä markkinoiden kanssa pystytään kehittämään tuotteita ja palveluja, jolloin pystytään tekemään laadukkaimpia hankintoja sekä saavuttamaan kustannustehokkuutta. Hankintalain muutoksen yhteydessä tuli uusi hankintamenettely innovaatiokumppanuus. Innovaatiokumppanuusmenettelyn jokainen vaihe edistää mahdollisimman hyvin lopputuloksena syntyvän innovatiivisen ratkaisun toteutumista. Tähän tulokseen päästään yhteistyössä markkinoiden kanssa. Tilastojen mukaan innovaatiokumppanuutta ei ole käytetty vuosien 2017–2018 aikana kuin muutaman kerran.

Markkinakartoituksen hyödyt on ymmärretty, mutta niiden toteuttamiseen onko tarpeeksi osaamista. KEINO-osaamiskeskus teki hankintayksiköille kyselyn koskien kestäviä ja innovatiivisia hankintoja. Kyselyn yhtenä osa-alueena oli osaamisen taso ja kehittämistarpeet koskien markkinakartoitusta. Kysely oli tarkoitettu julkisen hankintojen tekeville organisaatioille (valtio, kunta tai kuntayhtymät sekä seurakunnat). Kyselyn tuloksena noin 24 % kunta tai kuntayhtymän vastanneista ilmoitti, etteivät osaa tehdä markkinakartoitusta.

Selvityksessä on tullut esille, että hankintayksiköiden ajan- ja resurssien puute vaikuttaa markkinakartoituksen tekemiseen. Omaan kokemukseni myös tukee selvityksen tulosta. Mielestäni hankintojen vaikuttavuutta ei ole vielä tarpeeksi tunnistettu. Hankinnoilla on mahdollisuus vaikuttaa mm. työllisyyteen, kunnan menoihin, tavaroiden ja palvelujen tuotekehitykseen sekä kestävän kehityksen edistämiseen. Mielestäni hankintayksiköt ovat kunnan toiminnan avainasemassa, joiden työlle tulisi antaa enemmän arvoa.

Lopuksi voin todeta, että hankintayksiköiden tulisi avoimesti keskustella hankintayksiköiden tilanteesta, jotta epäkohtaan voidaan puuttua. Hankintayksi-

köillä pitäisi olla heitä yhdistävä organisaatio, joilla pystyttäisiin lisäämään vuorovaikutusta sekä kokemuksen ja tiedon siirtoa. Hankintayksiköt painivat samojen haasteiden kanssa. Markkinakartoitusta tehdään liian vähän, joten kokonaistietoa markkinoista hankintayksiköillä ei voi olla.

Aiheesta on ollut mielenkiintoista tehdä opinnäytetyö, mutta samalla erittäin haastavaa. Oma kokemukseni hankintojen kilpailuttajana on vaikuttanut tietojen analysointiin. Aiheesta on myös ollut haastavaa löytää teoretietoa, koska markkinakartoitusta tehdään vähän ja niitä ei ole tuotteistettu. Työssäni olen kuitenkin käyttänyt niin laajasti kuin mahdollista eri tekijöiden kirjallisuutta, aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä sekä internettiä.

## LÄHTEET

Hirsijärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. 2005. Tutki ja kirjoita, 11.uudistettu painos. Helsinki: Tammi

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

Harjula, H. & Prättälä, K 2015, Kuntalaki-tausta ja tulkinnat 2015. Helsinki: Talentum Media Oy

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. 2017. Hankintojen kilpailuttaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Annettu Helsingissä 29.12.2016. Saatavilla sähköisesti osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Kuntalaki 410/2015. Annettu Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2015. Saatavilla sähköisesti osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

Eskola, S.; Kiviniemi, E.; Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat. 3. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Kontio, A.; Kronström, S.; Kumlin, A. & Mäki, L. 2017. Julkiset hankinnat: käsikirja. Helsinki: Edita.

Hyvönen O., Kess K., Piisi T., Tuomela H., Uotila J. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hilma Julkiset hankinnat 2019. Hankintailmoitusten tilastot 2018. Viitattu 29.11.2018: <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot>

Huuhka T. 2016. Tehokkaan hankinnan työkalut. 2.uudistettu painos. Helsinki: Books on Demand.

Iloranta K & Pajunen-Muhonen H. 2018. Hankintojen johtaminen, ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Helsinki: Tietosanoma.

Lähde J. & Puolusmäki N. 2017. Julkisten hankintojen ilmoittaminen - käsikirja ja ilmoitusmenettelystä 2. uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma Oy.

Nieminen S. 2016, Hyvä hankinta – parempi bisnes. Helsinki: Talentum Pro.

Karinkanta P. & Lahtinen T. 2017. Julkiset hankinnat yrityksille - käytännönläheisesti. Helsinki: Kauppakamari.

Teemahaastattelun kysymykset:

1. Kuinka paljon monta hankintaa olette tehneet vuonna 2018?
2. Kuinka monessa hankinnassa on tehty markkinakartoitus ennen hankintamenettelyn aloittamista?
  - Markkinakartoituksen eri muodot ovat: tietopyyntö, tiedotustilaisuus, esittelytilaisuus, tekninen vuoropuhelu, muiden kokemukset tai omaehtoinen markkinakartoitus
3. Mitkä asiat vaikuttavat markkinakartoituksen tekemiseen?
  - Onko hankinnan arvolla vaikutusta?
  - Onko hankintamenettelyllä vaikutusta?
  - Vaikuttaa päätös onko kyseessä tavara tai palveluhankinta?
  - Hankintayksikön ajan- ja resurssien puute?
  - Onko merkitystä hankinnan luonteella?
  - jokin muu syy?
4. Muuta huomioitavaa selvityksessä?