HANKINTA-SUOMEN TUOTTAVUUSANALYYSIT

HANKINNAN NEUVONNAN JA TUEN KANSALLISEN KOKONAISUUDEN SELVITYS YHTEENVETO

1.6.2021

JUSSI KLEEMOLA (BROADSCOPE)

SOFIGATE

SISÄLLYS

Selvityksen lähtökohdat ja tavoitteet……..s. 3

Kansallinen rakenne ja keskeiset toimijat……..s. 7

Neuvonnan ja tuen tarve……..s.23

Kansallisen hankintojen kokonaisuuden kehittymisen ja ohjauksen tarve……..s.33

Kansallisen kehittämisen tarve.-……..s.41

Yhteenveto ja johtopäätökset……s.47

SELVITYKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TAVOITTEET

Selvityksen lähtökohtia

- Kansallista julkisten hankintojen strategiaa on valmisteltu laaja-alaisena yhteistyönä eri sidosryhmien kesken. Valmistelutyö on perustunut Hankinta-Suomi valmisteluryhmän laatimaan tilannekuvaan Suomen julkisten hankintojen keskeisistä kehittämiskohteista.
- Tämän tilannekuvatyön pohjalta syntyi kahdeksan strategista teemaa ja tahtotilaa, joista hankintataitojen -teema on yksi keskeisistä. Yhtenä hankintataitojen toimenpiteistä on; ***Varmistetaan olemassa olevien hankintayksiköiden toimintaa tukevien organisaatioiden rahoitus ja arvioidaan sen tarkoituksenmukainen rakenne.*** Tällä hetkellä useat eri tahot antavat neuvontaa ja tukea julkisten hankintojen kehittämiseksi.
- Tällä hetkellä useat eri tahot (mm. Hansel, Valtiokonttori, VNK, Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY), SY, KEINO, HAUS) antavat neuvontaa ja tukea julkisten hankintojen kehittämiseksi. Eri neuvonta- ja tukipalveluilla on erilaiset lähtökohdat ja rooli hankintakentässä. Toimijakenttä on hyvin moninainen.
- Selvityksellä tuotetaan tietopohjaa ja keinoja kansallisesta hankintojen neuvonta- ja tukipalvelujen muodostamasta kokonaisuudesta hyödynnettäväksi julkisten hankintojen strategian tavoitteiden toimeenpanossa.

Selvityksen tavoitteena on:

- Arvioida hankinnan neuvonnan ja tuen kansallista kokonaisuutta (palvelut, toimintamallit, kehittäminen, ohjaus, rakenteet, tuloksellisuus) ja sen tarkoituksenmukaisuutta suhteessa strategiassa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.
- Arvioida strategian toimeenpanon vastuutusta sekä tuottaa kehittämisideoita strategian tehokkaan toimeenpanon ja sen seurannan organisoinnista ja toimintamalleista/-periaatteista.
- Arvioida nykyisen neuvonnan ja tuen riittävyys sekä hankintayksiköiden että tarjoajien näkökulmasta. Tunnistaa mahdolliset aukot tarjolla olevassa tuessa suhteessa nykyisiin ja ennakoituihin tuleviin tarpeisiin sekä nostaa esille tarvittavat kehitystoimenpiteet.
- Arvioida neuvontaa ja tukea tarjoavien toimijoiden keskinäisiä rooleja mahdollisten päällekkäisyyksien, epäjatkuvuuskohtien sekä katvealueiden tunnistamiseksi. Tuottaa kehitysideoita kokonaisuuden vaikuttavuuden edistämiseksi strategian tavoitteiden mukaisesti.
- Arvioida tunnistettuihin kehitysideoihin ja/tai vaihtoehtoisiin kehitysideoihin liittyvä tuottavuuspotentiaali.

Kokonaisuuden tarkastelu jakautuu kahteen päänäkökulmaan:

1. Olemassa olevan neuvonnan ja tuen riittävyys sekä löydettävyys hankintayksiköiden tarpeiden näkökulmasta
2. Kansallisen hankintojen kokonaisuuden kehittymisen ja hankintastrategian toimeenpanon rakenteiden tarkastelu

Selvityksen tiedonkeruu

Näkemysten saamiseksi neuvonnan ja tuen tarpeesta, sen riittävyydestä, tarpeiden kehittymisestä tulevaisuudessa sekä kehittämistarpeista haastateltiin keskeisten toimijoiden avainhenkilöitä sekä joukkoa erilaisten hankintayksiköiden ja toimittajien edustajia.

Selvityksen yhteydessä ei ollut tarkoituksenmukaista toteuttaa laajaa kattavaa otostutkimusta yksittäisistä hankintayksiköistä tai toimittajista. Sen sijaan haastateltavat pyrittiin valitsemaan siten, että heillä on laaja-alainen näkemys julkisiin hankintoihin, niiden kehittymiseen ja kokonaisuuteen sekä pystyivät näin edustamaan omaa organisaatiotaan laajempaa näkemystä. Pääosin haastateltavat edustivat Hankinta-Suomi ohjelmassa mukana olevia avaintoimijoita, mutta lisäksi haettiin näkemystä hankintayksiköiden ja toimittajien osalta.

Haastattelut ajoittuivat välille 09/2020 – 01/2021 ja haastateltavia oli yhteensä 78 kpl ja he edustivat seuraavia ryhmiä:

Ministeriöt: TEM, VM, VNK, YM, OKM

Hankintoihin kytkeytyvät organisaatiot (ohjaus, koordinointi, tuki, neuvonta, ict)**:** Kuntaliitto, JHNY, Hansel, KEINO, Valtiokonttori, HAUS, KKV, Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus, SOSTE, Suomen yrittäjät, EK, FCG, LOGY ry, PTCServices Oy

Muut valtion virastot ja laitokset: Business Finland, DVV, OPH, Kela, Poliisi , Tulli, Syyttäjälaitos, THL, Vero, GTK, Liikennevirasto, Luke, KEHA-keskus

Tutkimus: Oulun yliopiston, Lapin yliopisto, Aalto, LUT, Turun yliopisto,

Sote ja kunnat: Helsinki, Vantaa, Espoo, Oulun kaupunki, Kemi, Kotka, Hämeenlinna, Lapinjärvi, Akaa, Soite, HUS, Tiera

Toimittajat ja niiden edustajat: ICT (3 kpl), infra (2), palvelut(4), pienet toimittajat (sekalainen, 3 kpl), Suomen yrittäjät, EK, Teknologiateollisuus, Palta

Haastatteluiden kautta oli saatavissa varsin kattava kokonaiskuva ja monelta osin haastateltavien näkemykset olivat hyvin yhteneviä. Yksittäisten henkilöiden yksittäisiksi jääneitä huomioita tai selvästi valtavirrasta poikkeavia tai ristiriitaisia näkemyksiä ei ole kirjattu selvityksen yhteenvetoon, vaan yhteenvetoon on poimittu näkemyksiä, jotka edustavat useamman vastaajan näkemyksiä. Osa asiakokonaisuuksista jakoi haastateltavien mielipiteitä ja osassa asioita esitettiin myös hyvin voimakkaita keskenään ristiriitaisia näkemyksiä. Yhteenvedossa on pyritty keskittymään valtavirran näkemyksiin sekä tuotu esille ne kohdat, joissa useampi haastateltavista on esittänyt valtavirrasta risteäviä näkemyksiä. Haastattelujen lisäksi pidettiin työpaja, johon osallistui hankinta-Suomi ohjelman kyvykkyydet -teemaryhmän edustajia.

KANSALLINEN RAKENNE JA KESKEISET TOIMIJAT

SOFIGATE

Kansallinen rakenne 1/4

- **Valtionvarainministeriö** vastaa valtionhallinnon hankintatoimen yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä. Se vastaa valtionhallinnon hankinnoissa noudatettavien yleisten periaatteiden määrittelemisestä sekä hankintatoimen toimintatapojen ja menetelmien kehittämisestä. Valtionvarainministeriöllä on merkittävä rooli hankintojen digitalisoinnin edistämisessä. Valtiovarainministeriö ohjaa valtionhallinnon hankintoja muun muassa päättämällä keskitetyistä yhteishankinnoista, kehittämällä hankintatapoja ja vastaamalla yleisistä hankintojen sopimusehdoista. Valtionvarainministeriöllä on lisäksi merkittävä rooli Hanselin ja Valtiokonttorin ohjauksen kautta.
- Valtiovarainministeriö asetti Hankinta-Suomi -ohjelman laatimaan kansallisen julkisten hankintojen strategian, lisäämään julkisten hankintojen toimijoiden yhteistyötä ja kehittämään hankintojen vaikuttavuutta. Valtiovarainministeriö on koordinoinut yhdessä Kuntaliiton kanssa ohjelman puitteissa laadittua kansallista julkisten hankintojen strategiaa.
- **Työ- ja elinkeinoministeriölle** kuuluu julkisten hankintojen säädösvalmistelu (hankintalait), innovatiivisten julkisten hankintojen hallitusohjelmatavoitteiden toteuttaminen (IJH-kokonaisuus), säädöksistä tiedottaminen, julkisiin hankintoihin liittyvien uudistusten ja ajankohtaisten asioiden seuraaminen sekä sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseen liittyvät tehtävät. Sen tehtäviin kuuluu myös julkisiin hankintoihin liittyviin asioihin vaikuttaminen EU:ssa ja Maailman kauppajärjestö WTO:ssa. Hankintalaissa on mainittu ministeriölle kuuluvia tehtäviä kuten 26 §:n kynnysarvoja koskeva ilmoitusvelvollisuus.
- Työ- ja elinkeinoministeriöllä on keskeinen rooli säädösvalmistelun ohella kansallisen hankintatoiminnan kehittämisessä sekä hankintayksiköiden tuen ja neuvonnan mahdollistajana. Työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa hankintaosaamiseen keskittyvää Julkisten hankintojen neuvontayksikköä yhdessä Kuntaliiton kanssa sekä Suomen yrittäjien tarjoamaa hankinta-neuvontaa. Lisäksi ministeriö rahoittaa KEINO-osaamiskeskuksen toimintaa ja ministeriön yhteydessä toimii Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus.

Kansallinen rakenne 2/4

- **Valtioneuvoston kansliaan (VNK, VNHY)** tukee ministeriöitä yleishallinnollisten tehtävien toteuttamisessa keskitetyin palveluin. Myös ministeriöiden hankintatoiminto on pääsääntöisesti keskitetty VNK:aan, joiden toteuttamiseksi kansliassa on kuusi hankinta ja sopimusasioihin keskittyvää henkilöä. Valtioneuvoston kanslian hallintoyksikkö toteuttaa hankintoja kaikille ministeriöille.
- Hankinnoissa hyödynnetään valtionhallinnon yhteisiä hankintoja ja menettelyjä. Ministeriöt toteuttavat edelleen pääosin asiantuntijahankintoja, joiden hankintojen tueksi VNK tarjoaa ohjeistusta, malliasiakirjoja, sekä hankintoihin liittyvää tieto- ja kehittämispalveluita. VNK tarjoaa edellä mainitun lisäksi laajennettua hankintatukea viidelle ministeriöille, mikä sisältää laajasti hankintaan ja hankintasopimuksiin liittyvää tukea kattaen myös sopimuskauden aikaisen neuvonnan.
- **Myös muilla ministeriöillä** on kansalliseen hankintatoimeen liittyviä tehtäviä. Puolustusministeriön vastuulla ovat puolustushankintojen lainsäädännön valmistelutehtävät. Pääosin ministeriöiden toiminnot julkisissa hankinnoissa määrittyvät niiden oman hallinnonalan vastuukentän mukaisesti. Ministeriöt tukevat ja ohjeistavat oman hallinnonalansa substanssinäkökulmien huomioinnissa. Esimerkiksi ympäristöministeriö tuottaa keskitetysti tietoa ympäristönäkökohtien huomioimisesta julkisissa hankinnoissa.
- **Suomen Kuntaliitto ry** on kuntien edunvalvonta, kehittämis- ja palveluorganisaatio, joka auttaa neuvoo ja ohjeistaa kuntia niiden tehtävien suorittamisessa sekä kehittää yhteistyössä kuntien kanssa kuntasektorin toimintamalleja. Kuntaliitto rahoittaa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa hankintaosaamiseen ja -neuvontaan keskittyvää Julkisten hankintojen neuvontayksikköä. Tämän ohella Kuntaliitto vastaa yhteistyössä VM:n kanssa Hankinta-Suomi ohjelman toimeenpanosta ja ohjauksesta. Lisäksi Kuntaliitto on osa KEINO-osaamiskeskuksen konsortiota.

Kansallinen rakenne 3/4

- **Hallinnonalojen ja organisaatioiden oma ohjaus:** Varsinaisen hankintalainsäädännön ohella hankintatoimintaa ohjataan erilaisin ohjeistuksin ohjaten yhteisten menettelyjen, toimintatapojen ja strategisten päämäärien toteuttamiseen sekä esimerkiksi ict-ratkaisujen käyttämiseen hankintojen tukena. Nämä ohjeistukset voivat olla enemmän tai vähemmän hankintayksiköitä ja hankintoja toteuttavia virkamiehiä sitovia. Ohjeistuksia annetaan koko valtionhallinnon, hallinnonalojen ja yksittäisten organisaatioiden tasoisina. Kokonaisarkkitehtuuri –ajattelun ja ict-ratkaisujen yhteen toimivuuden edellyttäminen on osaltaan tuonut poikkihallinnollisia hankintojen sisältöön ja osin myös hankintojen toteuttamiseen ulottuvia vaatimuksia.
- **Hankintayksiköt itsessään** ovat luonnollisesti keskeisin toimijajoukko tarkasteltaessa julkisia hankintoja. Julkiset hankintayksiköt muodostavat varsin heterogeenisen toimijajoukon aina hyvin pienistä yksiköistä suuriin yhteishankintayksiköihin. Hankintalain mukaisia hankintayksiköitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset sekä valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset. Lisäksi yksityisistäkin toimijoista voi tietyin edellytyksin muodostua hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä niiden hyödyntäessä hankintoihin saamaansa tukea.
- **Maksutonta tukea hankintayksiköille tarjoavat** Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY), Suomen Yrittäjien Hankinta-neuvonta sekä KEINO-osaamiskeskus. VM:n ja HAUSin ylläpitämä eOppiva tarjoaa veloituksetonta tukimateriaalia. Näiden lisäksi neuvontaa ja asiantuntija-apua tarjoaa useat toimijat kuten Hansel, VNHY, BusinessFinland, useat muut järjestöt jäsenistöilleen, kuntien- ja kuntayhtymien yhteishankintayksiköt, kehittämisyhtiöt, Julkisten hankintojen yhdistys, yksityiset hankintakonsultointia ja palveluita tarjoavat yritykset sekä organisaatiokohtaiset sisäiset hankintayksiköt ja hankinta-asiantuntijat. Näiden toimijoiden verkkosivustojen kautta on varsin laajasti tukimateriaalia myös avoimesti saatavilla. myös avoimesti. Lisäksi myös muiden ylläpitämistä sähköisistä palveluista sähköisistä
- Lisäksi julkisia hankintoja koskevan ohjeistuksen ylläpitoon ja kehittämiseen osallistuu useat tahot, joista keskeisimpinä VM, TEM, YM, Motiva, VK, VNHY, BusinessFinland, Sitra ja yhteishankintayksiköt.
- Hankintayksiköiden lisäksi tukea on tarjolla myös julkisiin hankintoihin osallistuville tarjoajille. Tarjoaville yrityksille veloituksetonta tukea antaa Suomen yrittäjien hankintaneuvonta ja maksullisina palveluina lukuisat konsultointi- ja juridisia palveluja tarjoavat toimijat. Tarjoajat hyödyntävät laajasti JHNY:n verkkosivustoja sekä muita sähköisissä palveluissa olevia ohjeistuksia. Oman toimijajoukkonsa muodostavat erilaiset julkisiin hankintoihin liittyvät sähköisiä ”hankintavahti” –palveluita tarjoavat toimijat, jotka laajentavat julkisten sähköisten hankintaportaalien toimintoja.

Kansallinen rakenne

- **Kilpailu- ja kuluttajavirasto** valvoo julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattamista. Valvonnan tehtävänä on varmistaa yleisen edun ja julkisten varojen käytön tehokkuuden kannalta keskeisten periaatteiden, kuten avoimuuden ja syrjimättömyyden, toteutuminen julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston ydintehtävänä on markkinoiden toimivuuden edistäminen ja turvaaminen. Toimivilla markkinoilla on merkittävä rooli julkisten hankintojen onnistumisen ja tavoiteltujen hyötyjen saavuttamisessa.
- **Julkisia hankintoja valvovat** myös Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä organisaatiokohtaiset sisäisen valvonnan ja tarkastuksen toimijat. Julkisia hankintoja valvotaan siten monen tasoisesti.
- **Markkinaoikeus** on julkisia hankintoja koskevia asioita käsittelevä erityistuomioistuin, johon tarjoajat voivat kirjallisella hakemuksella saattaa julkista hankintaa koskevan asiansa ratkaistavaksi. Markkinaoikeuden ratkaisuun voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Vahingonkorvausasioissa alioikeudet ovat toimivaltaisina viranomaisina. Luonnollisesti hankintaoikaisujen osalta hankintayksiköt itse ovat ensisijaisina oikaisukanavina.
- **Julkisia hankintoja koskevien ict-järjestelmien kehittämiseen** osallistuu merkittävä määrä eri toimijoita. Keskeisimpinä kansallisella tasolla arvioiden ovat TEM, VM, Hansel, VK, Palkeet sekä luonnollisesti hankintayksiköt. Lisäksi yksityiset toimijat kehittävät ratkaisuja ja palveluita tukemaan sekä hankintayksiköitä että kilpailutuksiin osallistuvia yrityksiä.
- **Hankintaosaamisen kehittämiseen** osallistuu niin ikään merkittävä määrä erilaisia toimijoita: HAUS, julkiset ja yksityiset koulutusorganisaatiot, tilaisuuksia järjestävät yhdistykset ja verkostot, hankkeet ja ohjelmat sekä merkittävimpänä hankintayksiköt.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta

KESKEISET TOIMIJAT OSANA KOKONAISUUTTA

Seuraavassa osiossa on käsitelty tarkemmin valittuja toimijoita sekä niiden roolia osana kokonaisuutta.

*Toimijoiden **roolia** on tarkasteltu:*

1.) Hankintayksiköille tarjolla olevan neuvonnan ja tuen näkökulmasta. *Hankintayksiköille tarjottava neuvontaa ja tukin on käsitelty laajasti. Se voi pitää sisällään neuvonnan ohella ohjeistuksia, työkaluja, hankintamenettelyihin liittyvää tietoa sekä muuta vastaava, joilla tuetaan yksittäisiä hankintayksiköitä niiden toteuttaessa hankintoja.*

2.) Laajemmin osana hankintojen kansallista kokonaisuutta. *Eri toimijoiden roolia kansallisessa hankintojen, sen ohjauksen ja kehittämisen kokonaisuudessa on arvioitu erikseen.*

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta 1/10

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (JHNY) tarjoaa hankintayksiköille neuvontaa julkisiin hankintoihin liittyvissä kysymyksissä, erityisesti liittyen lain soveltamiseen. JHNY on yksi keskeisistä veloituksetonta hankintaneuvontaa hankintayksiköille tarjoavista toimijoista. JHNY on työ- ja elinkeinoministeriön ja Suomen Kuntaliiton ylläpitämä palvelu. Sen tarkoituksena on parantaa osaamista julkisissa hankintaprosesseissa, auttaa julkisiin hankintoihin liittyvän tiedon saannissa sekä edistää julkisiin hankintoihin liittyvää strategista ajattelua ja markkinoiden toimivuutta.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Valtakunnallinen kokoava toimija, jonka pysyvä rakenne on mahdollistanut yhtenäisen neuvonnan, tuen menetelmien ja prosessien kehittämisen. Palvelulla on hyvä tunnettuus hankintayksiköiden parissa. Toimii eräänlaisena kansallisen hankintaneuvonnan selkärankana tarjoten yhtenäistä juridista neuvontaa. Sähköisten palvelujen kehittämisen (sivusto) ansiosta perusneuvonnan yhteydenottoihin pystytään vastaamaan hyvin, mutta laajempaa tiedonjakamista uudenlaisin menetelmin tai suurempia kehitystoimenpiteitä eivät nykyiset resurssit ja rahoitus mahdollista.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Valtakunnallisesti keskeinen neuvonta- ja tukitoimijoita yhdistävä toimija. Keskeinen rooli ajantasaisen tiedon ylläpitäjänä. Osallistuu aktiivisesti kansalliseen kehittämiseen. Rooli neuvonnan ja tuen asiakasrajapinnassa tarjoaa mahdollisuuden laaja-alaiseen hankintayksiköiden haasteiden, valmiuksien ja tarpeiden tunnistamiseen. JHNY:n vahvuutena on ollut reagointikyky, se on esimerkiksi korona aikana pystynyt läpiviemään nopeita muutoksia palvelutarjonnassaan.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta

Suomen Yrittäjien hankintaneuvonta

- Suomen Yrittäjien yhteydessä toimivat hankintaneuvojat tarjoavat maksutonta neuvontaa ja tukea hankintayksiköille sekä julkisiin kilpailutuksiin osallistuville toimijoille. Palvelu saa rahoitusta toimintaansa TEMiltä vuosittain anottavana avustuksena. Rahoitus jaetaan aluejärjestöille siten, että hankintaneuvojien ylläpitämiseen kukin toimija saa tasasuuruisen erän vuodessa kattamaan yhden hankintaneuvojan osa-aikaisen työpanoksen. Keskeisiä tehtäviä ovat hankintojen suunnittelu ja valmistelu yhteistyössä hankintayksiköiden kanssa siten, että myös pk-yritykset voivat jättää tarjouksia, markkinatiedon välittäminen yrityksiltä hankintayksiköille, markkinavuoropuhelujen järjestäminen, ajankohtaisista hankinnoista tiedottaminen ja tarjoajien aktivointi. Hankintaneuvojat tarjoavat neuvontaa sekä hankintayksiköille että tarjoajille.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Hankintaneuvojat muodostavat alueellisesti kattavan verkoston mahdollistaen tuen hyvän saavutettavuuden. Lähtökohtana on käytännönläheinen neuvonta, joka kohdistuu etenkin pienempiin hankintayksiköihin. Hankintaneuvojat tekevät yhteistyötä sekä hankintayksiköiden että tarjoajien kanssa, mikä edistää molemminpuolisesti hankintojen laadukasta toteutumista, mutta voi johtaa intressiristiriitoihin. Verkostomaisen toiminnon vahvuutena on kustannustehokas ja alueellisesti kattava saatavuus sekä joustavuus, mutta heikkoutena epäyhtenäinen tuen toteutus ja pitkäjänteisen kehittämisen näkökulmasta epäjatkuvuus.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Kansallisessa kokonaisuudessa hankintaneuvojien verkosto pystyy toimimaan linkkinä tuoden sekä hankintayksiköiden että tarjoajien käytännön näkökulman tuntemusta kehitystyöhön sekä esimerkiksi muutosten käytännön vaikutusten huomiointiin. Verkostolla on aktiivinen rooli alueellisessa eri toimijoiden verkottumisessa sen tukiessa sitä mm. tilaisuuksin. Suomen Yrittäjät on aktiivisesti mukana hankintojen kehittämisessä. Verkoston vahvuutena on reagointikyky, se on esimerkiksi korona aikana pystynyt läpiviemään nopeita muutoksia palvelutarjonnassaan.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta 3/10

KEINO-osaamiskeskus

- KEINO-osaamiskeskus tukee julkisia hankkijoita kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen kehittämisessä. KEINO-osaamiskeskus kokoaa yhteen ja verkostoi julkisten hankintojen osaajia yhteisten tavoitteiden edistämiseksi.
- KEINO-osaamiskeskuksen päätavoitteina ovat 1.) lisätä kestävyystavoitetta ja innovatiivisuutta toteuttavia hankintoja Suomessa, 2.) edistää julkisen hankinnan tunnistamista ja aktiivista käyttöä johtamisen välineenä 3.) auttaa hankintayksiköitä jakamaan avoimesti tietoa omista kokemuksistaan ja oppimaan toisiltaan.
- KEINO kehittää kestäviin ja innovatiivisiin hankintoihin liittyvää osaamista, johtamista, mittaamista, yritysyhteistyötä sekä edistää uusien ratkaisujen skaalautumista. KEINO kehittää toimintamalleja ja työkaluja hankintayksiköiden hyödynnettäväksi. Niitä ovat muun muassa KEINO-Akatemia kehitysohjelmat, alueelliset muutosagentit, kestävien hankintojen kehittäjäryhmät ja hankintakriteerit, Inno Broker- toimintakonsepti sekä Green Deal –sopimukset ja niiden toteutus.
- KEINO –verkoston muodostaa Motiva, Suomen Kuntaliitto, VTT, Business Finland, SYKE ja Hansel. KEINO-osaamiskeskuksen toimintaa ohjaa ja rahoittaa TEM.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** KEINO-osaamiskeskus keskittyy tarjoamaan neuvontaa ja osaamisen kehittämiseen tähtäävää tukea liittyen kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen toteuttamiseen. Sen toiminta tukee välillisesti myös kestävien ja innovatiivisten hankintojen edistämistä laajemmin julkisten hankintojen tuen ja neuvonnan kokonaisuutta yhdistäen eri toimijoita.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** KEINO-osaamiskeskuksella on keskeinen rooli avaintoimijoiden verkottajana sekä kestävien hankintojen ja uusien innovatiivisten menettelyjen edistäjänä. Verkostomaisen toiminnan vahvuutena on monipuolinen ja toisiaan tukeva osaaminen sekä kyky laajana verkostona tukea kansallista kehittymistä.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta

Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus

- Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus tukee kaikkia julkishallinnon toimijoita vaikutusten hankinnassa ja siihen liittyvien menetelmien käyttöönotossa. Osaamiskeskus toimii TEMin yhteydessä ja tukee muiden asiantuntijoiden kanssa yhteistyössä tehtävää yhteiskunnallisen hyödyn mallintamista sekä tarjoaa käytännön apua hankintayksiköille auttaa johtamaan vaikutusten hankinnan prosessia.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus tukee toimijoita vaikuttavuusinvestoimisen suunnittelussa ja mahdollistamisessa. Osaamiskeskuksella ei ole yleisessä hankintaneuvonnassa roolia.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus toimii kehitysalustana ja mahdollistajana vaikuttavuusinvestointien edistämisessä. Tulevaisuudessa vaikuttavuusnäkökulman merkitys hankinnoissa tulee kasvamaa. Osaamiskeskuksen työ on pitkäjänteistä kansalliseen kehittymiseen tähtäävää toimintaa, jossa kasvatetaan osaamista, poistetaan vaikuttavuusinvestointien toteuttamisen esteitä sekä edistetään niiden toteuttamista eri keinoin.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta

Valtioneuvoston kanslia (VNK, VNHY)

- Ministeriöiden yleishallinnolliset tehtävät on pitkälti keskitetty valtioneuvoston kansliaan, joka tukee ministeriöitä niiden toteuttamisessa. Myös ministeriöiden hankintatoiminto on pääsääntöisesti keskitetty VNK:aan, joiden toteuttamiseksi kansliassa on viisi hankinta ja sopimusasioihin keskittyvää henkilöä. Valtioneuvoston kanslian hallintoyksikkö toteuttaa ministeriöille yhteishankintoja. Hankinnoissa hyödynnetään valtionhallinnon yhteisiä hankintoja ja menettelyjä. Ministeriöt toteuttavat edelleen mm. asiantuntijahankintoja, joiden hankintojen tueksi VNK tarjoaa ohjeistusta, malliasiakirjoja, sekä hankintoihin liittyvää tieto- ja kehittämispalveluita.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Tarjoaa neuvontaa, tukea ja ohjeistusta ministeriöille liittyen hankintojen yhtenäiseen toteuttamiseen. Tuki tarjotaan pääosin asiakirjapankin ja ohjeistusten kautta. Tuella keskeinen merkitys ministeriöille niiden toimiessa hankintayksikköinä.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Valtioneuvoston kanslialla on kansallisessa kokonaisuudessa rooli hankintoihin liittyvien menettelyjen yhtenäistämisessä ohjaamalla ministeriöitä yhtenäisiin käytäntöihin sekä osaltaan tukien myös laajemmin yhtenäisyyden toteutumista valtionhallinnossa.

Valtiokonttori

- Valtiokonttorin vastuulla on valtiovarainhoitoon ja valtion henkilöstöhallintoon kuuluvat tehtävät. Hankintatoimi kytkeytyy tiiviisti taloushallintoon, sen menettelyihin ja prosesseihin, joiden kautta Valtiokonttorilla on rooli myös hankintatoiminnon kehittämisessä ja ohjaajana.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Valtiokonttori kytkeytyy hankintojen neuvonnan ja tuen kokonaisuuteen prosessien ja toimintatapojen ohjeistuksen kautta. Valtiokonttori ohjeistaa, neuvoo ja tukee valtionhallinnon hankintayksiköitä hankintoihin ja hankintojen seurantaa liittyvissä kysymyksissä taloushallinnon prosessien näkökulmasta.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Valtiokonttori on merkittävä rooli valtionhallinnon toimijoiden taloushallinnon ja siten myös välillisesti hankintoihin liittyvien toimintojen kehittämisessä. Valtiokonttori toimii mm. hankinnasta maksuun -prosessin prosessinomistajana. Tiedolla johtamisen merkityksen kasvaessa taloushallinnon prosessien tuottama tieto on avainasemassa hankintojen seurannassa ja kehittämisessä niin kansallisella kuin yksittäisen organisaationkin tasolla. Sen sijaan sillä ei juuri ole roolia hankintojen sisältöön tai hankintalainsäädäntöön liittyen.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta 6/10

Valtionhallinnon muutoin keskitetty hankinta

- Valtionhallinnon hankintojen toteuttamista on pyritty keskittämään. Valtionhallinnossa kilpailutetaan keskitetysti tavanomaiset tavarat ja palvelut sekä laajasti käytettävät tietotekniset laitteet, ohjelmistot ja hallinnon yhteiset tietojärjestelmähankinnat.
- Yhteishankintavelvoite ja sitä tukeva systemaattinen ohjaus yhä laajamittaisempaan yhteishankintayksikkö Hanselin puitejärjestelyjen hyödyntämiseen on edistänyt hankintatoimen keskittämistä. Yhteishankintojen käyttäminen valtionhallinnossa on kattavaa, vakiintunutta ja yksittäisten hankintayksiköiden itsenäisesti toteuttamien erillisten hankintojen määrä on vastaavasti kaventunut huomattavasti.
- Valtion yhteishankintayksikkönä toimii Hansel Oy ja Senaatti-kiinteistöt vastaa valtionhallinnon toimitilojen ja kiinteistöjen vaatimien urakoiden kilpailuttamisesta. Valtionhallinnon yhteisistä toimiala riippumattomista tietojärjestelmistä vastaa Valtori. Näiden lisäksi palveluja on keskitetty merkittävästi esimerkiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (Palkeet) sekä hallinnonaloittain erilaisiin tukipalveluja tarjoaviin keskuksiin kuten KEHA-keskus ja Oikeusrekisterikeskus (ORK).

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta 7/10

Valtion ja kuntien yhteishankintayksikkö Hansel Oy

- Hansel on voittoa tavoittelematon osakeyhtiö, jonka omistaa yhdessä valtio (65 prosenttia) ja Kuntaliitto (35 prosenttia). Hansel on yhteishankintayksikkö, jonka kilpailuttaa ja ylläpitää palveluita ja tuotteita koskevia puitesopimuksia valtion ja kuntien hankintayksiköille. Hansel tarjoaa myös hankintayksiköille asiantuntijapalveluita hankintoihin ja hankintamenettelyihin liittyvissä kysymyksissä. Hanselin rooli ja tehtävä yhteishankintayksikkönä on määritelty julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä, Hansel Oy:tä koskevassa laissa ja valtion hankintastrategiassa.
- Varsinaisena ydinpalveluna on yhteishankinnat ja niiden hyödyntämisen tukeminen. Lisäksi Hansel tekee kehitystyötä hankinnan digitaalisten työkalujen, prosessien ja menettelyjen kehittämiseksi sekä tarjoaa hankintojen asiantuntijapalveluita. Asiantuntijapalvelut ovat asiakkaille maksullisia ja kattavat myös yksittäisen hankinnan toteuttamisen tuen. Hansel vastaa Hilma-järjestelmän kehittämisestä.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Hansel tarjoaa asiantuntemusta hankintoihin maksullisena konsultointipalveluna. Hanselilla on merkittävät asiantuntijaresurssit ja vahva hankintatoimen osaaminen. Hanselilla on keskeinen rooli omien kattavien puitejärjestelyjen yleisessä tuessa sekä hankintakohtaisessa hankintayksiköiden tuessa.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:***
- Hanselilla on keskeinen rooli julkisten hankintojen toteuttamisessa ja niiden tukemisessa. Hanselilla on yli 90 puitejärjestelyä ja dynaamista hankintajärjestelmää. Puitejärjestelyiden ja keskitettyjen hankintojen kautta sillä on merkittävä rooli kansallisella tasolla tavoiteltaessa laadukkaampia julkisia hankintoja sekä hankintatoimen tehokasta toteuttamista. Hansel on keskeinen toimija koko julkisen sektorin hankintatoimen kehittämisessä.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta 8/10

Kuntien ja kuntayhtymien yhteishankintayksiköt

- Kunnallisen sektorin hankintatehtäviä on siirretty erillisten yhteishankintayksiköiden vastuille. Yhteishankintayksikköinä voi olla kunnan viranomainen, liikelaitos tai muu julkisoikeudellinen laitos. Yhteishankintayksiköt palvelevat usein useampaa kuntaa volyymietujen saavuttamiseksi. Yhteishankintayksiköt ovat muodostuneet etenkin euromääräisesti suurten hankintakokonaisuuksien toteuttamiseen. Näiden yhteishankintayksiköiden tehtävänä on hankintojen toteuttaminen muiden hankintayksiköiden puolesta. Yhteishankintayksikkö toimii käytännössä kilpailuttajan ja tilaajan roolissa. Lisäksi yhteishankintayksiköt tarjoavat tyypillisesti hankintoihin liittyvää neuvontaa, tukea sekä erilaisia asiantuntijapalveluiden yhteistyöyksiköilleen.
- Yhteishankintayksiköillä on merkittävä rooli käytännön työn tukemisessa ja osaamisen jakamisessa. Hankintojen keskittäminen yhteishankintayksiköille on selkeyttänyt käytäntöjä. Hankintayksiöiden ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista hallita kaikkea julkiseen hankintatoimeen liittyvää osaamista. Ne voivat hyödyntää yhteishankintayksiköiden osaamista esimerkiksi ympäristönäkökulmien huomioimisessa, eri toimialojen markkinoiden erityispiirteiden tunnistamisessa tai hankintatoimen kehittämisessä.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Yhteishankintayksiköillä on merkittävä rooli omien yhteistyöyksiköidensä neuvonnassa, tuessa sekä menettelytapojen ohjauksessa ja ohjeistusten laadinnassa. Erilaiset puitejärjestelyt tukevat hankintayksiköitä sekä osaltaan myös tarjoajien toimintaa.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Yhteishankintayksiköt edistävät menettelyjen yhdenmukaistamista, mahdollistavat yksittäisiä pieniä hankintayksiköitä paremmin ammattimaisen hankintatoimen toteuttamisen ja uusien käytäntöjen kehittämisen suurempien resurssiensa ansiosta. Yhteishankintayksiköillä on keskeinen rooli kansallisella tasolla tavoiteltaessa laadukkaampia julkisia hankintoja sekä hankintatoimen tehokasta toteuttamista. Kansallisen ohjauksen näkökulmasta suuremmat yksiköt mahdollistavat muutosten nopeamman toimeenpanon hajallaan oleviin erillisiin hankintayksiköihin nähden.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta 9/10

Julkisten hankintojen yhdistys

- Julkisten hankintojen yhdistys edistää julkisiin hankintoihin liittyvää oikeudellista ja monitieteellistä tutkimusta, ammatillista kehitystä, parhaiden käytäntöjen jakamista ja julkisten hankintojen tunnetuksi tekemistä sekä verkostoi toimijoita ja asiantuntijoita keskenään. Yhdistys järjestää jäsenilleen erilaisia julkisiin hankintoihin liittyviä tapahtumia, kuten esitelmä- ja keskustelutilaisuuksia ja tutkimusseminaareja käytäntöjen jakamiseksi.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Yhdistys ei tarjoa suoraa hankintaneuvontaa tai –tukea yksittäisille hankintayksiköille. Rooli varsinaisessa neuvonnassa ja tuessa on pääosin välillinen. Julkisten hankintojen yhdistys tukee yksittäisiä hankintayksiköitä jakamalla tietoa sekä järjestämällä tilaisuuksia hankintaosaamisen kasvattamiseksi.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Yhdistys verkottaa toimijoita ja tukee tietoa jakamalla julkisten hankintojen laadukasta toteuttamista sekä kehittymistä.

Muu järjestöjen neuvonta

- Useat järjestöt tarjoavat jäsenistöilleen julkisiin hankintoihin liittyvää neuvontaa, materiaalipankkeja ja oppaita, valmennusta sekä tilaisuuksia. Neuvontaa tarjoavat esimerkiksi EK, SOSTE ja Suomen Yrittäjät. Niiden vahvuutena on voi olla esimerkiksi toimialakohtaisten erityispiirteiden huomioiminen, mikä monella toimialalla on hyvinkin olennaista (esim. SOSTE hankintaneuvonta sote-sektorille). Järjestöjen tuki ei kuitenkaan tavoita kaikkia hankintayksiköitä tai tarjoajia vaan kohdistuu jäsenistölle.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Järjestöillä on jäsenistöilleen sekä toimialakohtaisesti merkittävä rooli neuvonnan ja tuen tarjoajina. Ne tavoittavat usein hyvin jäsenistönsä ja pystyvät sovittamaan neuvonnan jäsenistön konkreettisiin tarpeisiin.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Järjestöt ja yhdistykset osallistuvat kansallisen hankintatoiminnan kehittämiseen keskeisinä vuoropuhelun rakentajina sekä tiedon välittäjinä. Toimialakohtaisesti rooli hankintatoiminnan kehittämisessä voi olla hyvinkin merkittävä.

Keskeiset toimijat osana kokonaisuutta

Yksityiset hankintaneuvontaa ja tukea tarjoavat toimijat

- Hankintoihin liittyvää neuvontaa ja tukea tarjoaa hyvin kirjava joukko erilaisia konsultointi- ja juridisia palveluja tarjoavia toimijoita. Yksityiset palvelutuottajat tarjoavat yleishankintapalveluja, toimialakohtaisia palveluja ja myös palvelujen sisältö ja kohdentuminen vaihtelee toimijoittain. Tyypillisiä palveluita ovat sopimusneuvonta, kilpailutusten tuki, koulutusta, hankepäällikkö ja hankintapäällikkö tehtävät. Lisäksi monella toimialalla on varsin vakiintuneena käytäntönä kokonaisvastuullinen pääurakoitsija, joka vastaa kokonaisuudesta, valvoo hankintakokonaisuuden toteutumista sekä kilpailuttaa tai tukee eri osa-alueiden toteuttajien kilpailuttamisessa. Rakennustoimialalla suunnittelu / konsultointitoimistot ovat pitkään toimineet asiakkaidensa hankintojen tukena. Myös suurissa ICT-kokonaisuuksissa on muodostunut vastaavia rakenteita sekä ulkoistettuja hankepäällikkö tehtäviä, joihin sisältyy kilpailutusten toteuttaminen.
- Julkisen hankintalainsäädännön erityispiirteet ja prosessien vaativuus on johtanut julkisten hankintojen tukee erikoistuneihin toimijoihin.
- ***Rooli neuvonnan ja tuen kokonaisuudessa:*** Yksityiset toimijat toimivat markkinaehtoisesti niillä hankintojen tuen ja neuvonnan osa-alueilla, joilla niiden tuottama hyöty asiakkaille on riittävän suuri niiden palkkioiden kattamiseksi. Käytännössä yksityiset palvelut kohdistuvat yksittäisiin hankintoihin ja niiden toteuttamisen tukeen.
- ***Rooli hankintojen kansallisessa kokonaisuudessa:*** Yksityisillä toimijoilla on merkittävä rooli hankintatoiminnan kehittymisessä ja hankintayksiköiden ammattimaisen hankintatoiminnan edistämisessä. Yksityisillä toimijoilla on myös keskeinen rooli vaativien hankintakokonaisuuksien toteuttamisessa laadukkaasti ja kustannustehokkaasti hyödyntäen hankintayksikön omaa osaamista laajentavaa erityisosaamista kohdennetusti. Hankintayksiköt voivat ylläpitävät itsellään hankintoihin liittyvää ydinosaamista sekä laajentavat tarvittaessa osaamista ja vahvistavat resursseja.

NEUVONNAN JA TUEN TARVE

SOFIGATE

Neuvonnan ja tuen tarve - Tiedonkeruu

Näkemysten saamiseksi neuvonnan ja tuen tarpeesta, sen riittävyydestä, tarpeiden kehittymisestä tulevaisuudessa sekä kehittämistarpeista haastateltiin keskeisten toimijoiden avainhenkilöitä sekä joukkoa erilaisten hankintayksiköiden ja toimittajien edustajia. Haastateltavat pyrittiin valitsemaan siten, että heillä on laaja-alainen näkemys julkisiin hankintoihin, niiden kehittymiseen ja kokonaisuuteen sekä pystyivät näin edustamaan omaa organisaatiotaan laajempaa näkemystä. Haastateltavia oli yhteensä 76 kpl ja he edustivat seuraavia ryhmiä:

Ministeriöt: TEM, VM, VNK, YM, OKM

Hankintoihin kytkeytyvät organisaatiot (ohjaus, koordinointi, tuki, neuvonta, ict)**:** Kuntaliitto, JHNY, Hansel, KEINO, Valtiokonttori, HAUS, KKV, Vaikuttavuusinvestoimisen osaamiskeskus, SOSTE, Suomen yrittäjät, EK, FCG, LOGY ry, PTCServices Oy

Muut valtion virastot ja laitokset: Business Finland, DVV, OPH, Kela, Poliisi , Tulli, Syyttäjälaitos, THL, Vero, GTK, Liikennevirasto, Luke, KEHA-keskus

Tutkimus: Oulun yliopiston, Lapin yliopisto, Aalto, LUT, Turun yliopisto,

Sote ja kunnat: Helsinki, Vantaa, Espoo, Oulun kaupunki, Kemi, Kotka, Hämeenlinna, Lapinjärvi, Akaa, Soite, HUS, Tiera

Toimittajat ja niiden edustajat: ICT (3 kpl), infra (2), palvelut(4), pienet toimittajat (sekalainen, 3 kpl), Suomen yrittäjät, EK, Teknologiateollisuus, Palta

Haastatteluiden kautta oli saatavissa varsin hyvä kokonaiskuva ja monelta osin haastateltavien näkemykset olivat hyvin yhteneviä. Yksittäisten henkilöiden yksittäisiksi jääneitä huomioita tai selvästi valtavirrasta poikkeavia tai ristiriitaisia näkemyksiä ei ole kirjattu selvityksen yhteenvetoon, vaan yhteenvetoon on poimittu näkemyksiä, jotka edustavat useamman vastaajan näkemyksiä.

Esille nostettuja neuvonnan ja tuen tarpeen näkemyksiä arvioitaessa on huomioitava, että ne perustuvat pääosin asiantuntijoiden yleisiin näkemyksiin, ei yksittäisten hankintayksiköiden kokemuksiin. Yksittäisten hankintayksiköiden osalta esille nostetut näkemykset käsiteltiin ”case” –tapauksina, joiden kautta haettiin tukea edellä mainittujen asiantuntijoiden esille nostamiin näkemyksiin.

Hankintayksiköiden valmiudet ja tuen tarve eroavat 1/2

Tarve maksuttomaan yleiseen ohjeistukseen ja käytännönläheiseen tukeen

- Haastatteluissa nousi esille hankintayksiköiden tarve maksuttomaan yleiseen ohjeistukseen ja käytännönläheiseen tukeen. Maksuttomuutta perusteltiin erityisesti sillä, että tällöin tuki tavoittaa paremmin pienet hankintayksiköt sekä tilanteet, joissa kynnys maksullisten palvelujen hankintaan on liian suuri.
- Hankintayksiköitä ja niiden hankintoja tekeviä asiantuntijoita on tärkeää tukea käytännönläheisesti ja muuttuviin tilanteisiin vastaten. Hankintayksiköt tarvitsevat käytännön ongelmiin tukea, ohjeita, asiakirjamalleja, neuvontaa, koulutusta, verkostoitumista, informaatiota eri substanssialueista, tietoa hyvistä käytänteistä ja oikeuskäytännöstä.
- Tilannekohtaisen tuen lisäksi tarvitaan panostuksia valmiuksien kehittämiseen koulutusten ohella esimerkiksi ohjeistuksin, tilaisuuksin ja verkostotapaamisin.

Hankintayksiköiden valmiuksissa on suuret vaihtelut ja tukea tarvitaan paljon myös perusasioissa

- **Hankintayksiköillä sekä hankintoja toteuttavilla yksittäisillä asiantuntijoilla** on edelleen tarve käytännönläheiseen hankintakohtaiseen tukeen, jonka merkityksen arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa uudistettaessa hankintamenettelyitä. Käytännönläheisen tuen tarve nousi esille sekä hankintayksiköiden että neuvontaorganisaatioiden ja edunvalvojien toimesta.
- Julkiset hankinnat kehittyvät varsin nopeasti, jolloin hankintayksikkö ja/tai yksittäinen virkamies joutuu omaksumaan yhdenmukaistettavien menettelyjen, muuttuvan hankintalainsäädännön sekä digitaalisten hankintakanavien hyödyntämisen muuttuvat vaateet toteuttaessaan hankintoja.
- Etenkin pienemmin resurssein toimiville hankintayksiköille ei usein ole mahdollista hankkia markkinoilta tarvittavaa ulkopuolista asiantuntijatukea, joten julkisen tuen ja neuvonnan rooli korostuu.
- Tuen ja neuvonnan sähköisten kanavien kehittäminen palvelee laajasti erilaisia hankintayksiköitä. Keskeistä on ohjeistuksen selkeys ja konkreettisuus. Lisäksi arvostetaan mahdollisuutta tarvittaessa asiantuntijan kanssa käytävään vuoropuheluun.

Hankintayksiköiden valmiudet ja tuen tarve eroavat 2/2

Edellä kävijä hankintayksiköt tarvitsevat tukea ja selkänojaa uudistumiseen

- Edellä kävijöinä on tässä käsitetty hankintayksiköitä, jotka ovat tietoisesti kehittäneet omaa hankintatoimintaansa sekä tavoittelevat yksittäisten hankintojen teknistä toteuttamista laajemmin hankintojen vaikuttavuuden edistämiseen.
- **Edellä kävijä hankintayksiköt** tarvitsevat tukea uudenlaisten hankinnan menettelyjen käyttöönottoon ja kokeiluihin sekä oman organisaation ymmärryksen kasvattamiseen (johto). Lisäksi toivotaan kansallisella tasolla tukea hankintaprosessien yhtenäistämiseen, linjauksiin, välineisiin ja käytäntöihin.
- Uusien innovatiivisten hankintamenettelyjen laajempi soveltaminen edellyttää merkittävää uudistumista ajattelussa sekä kykyä ja rohkeutta soveltaa lainsäädäntöä. Tähän tarvitaan koulutuksen ohella erilaista tukea ja neuvontaa. Hankintastrategian tavoitteiden käytäntöön viennin nähdään kasvattavan tuen tarvetta.

- **Yhteishankintayksiköiden** rooli edelläkävijöinä luomassa parhaita käytäntöjä ja markkinaa on keskeistä.
  - Yhteishankintayksiköillä on merkittävä rooli käytännön työn tukemisessa ja osaamisen jakamisessa. Hankintayksiköiden yhteistyön, yhteishankintojen ja yhteishankintayksiköiden käyttöä on tarkoituksenmukaista edistää niin tehokkuuden kuin uudistumisenkin näkökulmasta.
  - Hankintojen keskittäminen yhteishankintayksiköille on selkeyttänyt käytäntöjä ja mahdollistaa käytäntöjen uudistamisen. Hanselin ja Senaatin koetaan ottaneen roolia uudistajina, sen sijaan kaikkien yhteishankintayksiköiden ei koeta ottaneen tätä roolia.
  - Yhteishankintojen lähtökohtana on usein säästää sekä henkilöresursseja että hankintakustannuksia. Tutkimusten mukaan keskitetyllä hankinnalla voidaan saavuttaa 25 % säästöt hajautettuun hankintaan verrattuna. Yhteishankinnoilla tavoitellaan kustannushyödyn ja toiminnan ammattimaistamisen lisäksi tarjoavien yritysten kiinnostuksen lisäämistä tilanteissa, joissa yksittäisen hankintayksikön hankinnan arvo tai volyymi on pieni. Lisäksi panostusten keskittämisen merkitystä hankintojen kehittämisen mahdollisuuksiin ei voi väheksyä.

Neuvonta ja tuki tarjoajien näkökulmasta

Toimittajien näkökulma perustuu muutamien (12 toimittaja) valittujen toimittajien haastatteluihin, toimittajia laajemmin edustavien järjestöjen sekä tukiorganisaatioiden kautta saatuihin näkemyksiin. Tulokset ovat suuntaa antavia, mutta edustavat varsin rajallisen otoksen näkemyksiä.

- Tarjoajien näkökulma perustuu muutamien valittujen toimittajien näkemyksiin, laajemmin tarjoajia edustavien tahojen näkemyksiin sekä neuvontaorganisaatioiden kautta saatuun näkemykseen.
- Julkiset hankinnat koetaan vielä monelta osin monimutkaisiksi, byrokraattisiksi ja työläiksi. Osittain tämä näkemys tuntuu olevan historian takkaa ja elämään jäänyt mielikuva. Osa toimijoista nosti myös paljon myönteisemmän näkemyksen julkisten hankintaprosessien toimivuudesta.
- Hankintalainsäädännön ja julkisten hankintamenettelyjen monimutkaisuutta kritisoidaan, niiden osalta toivotaan yksinkertaisempia, **yhdenmukaisempia** ja työmäärää vähentäviä menettelyjä.
- Julkisten hankintojen koetaan kuitenkin **kehittyneen positiiviseen suuntaan**, sähköiset prosessit vähentävät myös tarjoajien työmäärää, joskin liikkumavaran koetaan on kaventuneen.
- Tarjoajat hyödyntävät hankintayksiköille suunnattua neuvontaa (tekniset asiat). Varsinaisen tuen ja neuvonnan osalta nähdään **tarjoajille suunnattua tukea tärkeämmäksi hankintayksiköiden kyvykkyyksien kehittäminen**.
- Tarjoajien näkökulmasta hankintojen **keskittäminen yhteishankintayksiköille on selkeyttänyt käytäntöjä.**
- Uusissa hankinnan menettelyissä nähdään mahdollisuuksia, joskin kilpailuttamisen koetaan rajoittavan tosiasiallisia mahdollisuuksia vaihtoehtoisiin menettelyihin. **Uusiin innovatiivisiin hankintoihin liittyen toivotaan vuoropuhelua** tarjoajien kanssa. Yrityksille tulee jättää aikaa sopeuttaa tarjontaansa menettelyjä uudistettaessa.
- **Kustannusajattelu:** tarjousprosessin työmäärä ja tarjottavaan kokonaisuuteen liittyvät epävarmuudet kasvattavat kustannuksia. Prosessin työmäärä on suoraan hallinnollista kustannusta kaikille osapuolille.
- Tarjoajien näkökulmasta julkiset hankinnat kytkeytyvät yrityksen myyntitoimintoon sekä strategiseen liiketoimintaan ja sen kehittämiseen.

Tuen ja neuvonnan tarpeen nähdään kasvavan

- *Selvityksen yhteydessä tehtyjen avainhenkilöiden laajasti jaettu näkemys on, että hankintoihin liittyvän neuvonnan ja tuen tarpeen nähdään tulevaisuudessa kasvavan. Syitä tuen tarpeen kasvamiseen nähdään useita. Hankinta-strategia edistää vaikuttavien hankintojen toteuttamista, mutta samalla edellyttää hankintayksiköiltä merkittävää kyvykkyyksien kehittämistä. Hankittavien kokonaisuuksien koetaan jatkuvasti monimutkaistuvan. Digitalisaation odotetaan tuovan helpotusta menettelyihin, mutta vasta viiveellä.*
- **Tulevaisuudessa digitalisaatio, innovatiivisuus, vaikuttavuus, ympäristönäkökulmat, kestävä kehitys sekä alueellisen elinkeinoelämän ja työllisyyden näkökulmat painottuvat**
  - Digitaalisten palvelujen hankinta ja sopimuskauden aikainen kumppanuus edellyttää uudenlaista osaamista. Samoin innovatiivisten hankintamenettelyjen hyödyntäminen haastaa osaamista.
  - Hankintojen vaikuttavuuden edistäminen ja laajempien yhteiskunnallisten vaikutusten huomioiminen edellyttää myös uudenlaista ajattelua ja osaamista.
  - Hankintoihin kohdistuvien odotusten laajeneminen ja toimintaympäristön muutos vaatii merkittävää osaamisen kehittämistä kansallisella tasolla sekä hankintayksiköiden tukea.
  - Kehitys edellyttää myös tarjoajien tukea ja ohjausta sekä nykyistä laajempaa vuoropuhelua toimijoiden kesken.
- **Hankinta-Strategian tavoitteiden toimeenpano edellyttää hankintayksiköiden uudistumisen tukea**
  - Hankintastrategian toimeenpanossa on asetettu paljon odotuksia ja panoa hankintayksiköiden kykykyyn uudistaa toimintamenettelyitä. Haasteena on niiden rajalliset resurssit ja siten tosiasiallinen kyky panostaa riittävästi uudistumiseen.
  - Strategian toimeenpanoa tukee kuitenkin laaja Hankinta-Suomi teemaryhmien verkosto. Teemaryhmät suunnittelevat yhdessä mitä tukitoimenpiteitä hankintayksiköt tarvitsevat strategian tavoitteiden edistämiseksi ja miten nämä toimet tulisi parhaiten toteuttaa. Teemaryhmien kautta hankintayksiköt osallistuvat laajasti toimeenpanon suunnitteluun sekä saavat tarvittavaa tukea.
  - Julkiset hankinnat ovat merkittävä väline eri politiikkatavoitteiden toteuttamisessa. Hankintojen kohdentamisella, sisällöllä ja hankintamenettelyillä voidaan edistää haluttuja vaikutuksia sekä saavuttaa merkittävää yhteiskunnallista vaikuttavuutta myös varsinaista hankintaa laajemmin. Laajempi eri politiikkatavoitteiden edistäminen edellyttää aikaisempaa laaja-alaisempaa näkökulmaa hankintojen hyödyntämiseen sekä uusia menettelyjä.
  - Neuvonta ja tuki painottuu nykyisellään hankintojen alkupäähän. Tukea tulisi saada koko hankintaprosessin ajan myös sopimuskauden aikana ja sen päättymiseen saakka. Hankintojen uusien menettelyjen käyttöönotto edellyttää kasvavia panostuksia myös sopimuskauden aikaiseen tukeen ja neuvontaan.
  - Hankinnan strategisen merkityksen kasvattaminen koko organisaatiossa, hankintojen strategisen johtamisen osaaminen sekä uusien tulevaisuuden hankintamenettelyiden omaksuminen edellyttää hankintayksiköiltä merkittäviä panostuksia.
  - Hankintayksiköt tarvitsevat tukea onnistuakseen uudistumisessa: käytännön neuvonta, parhaat käytännöt, tukimateriaalit ja ”valistus” johdon ymmärryksen lisäämiseen, koulutus ja osaamisen kehittäminen

Neuvonnan ja tuen palvelukokonaisuus koostuu laajasta toimijajoukosta 1/2

- Neuvonnan ja tuen kokonaisuus on hyvin moninainen. Eri rooleissa ja erilaisin tavoittein toimivia toimijoita on paljon. Yksittäisen hankintayksikön näkökulmasta kokonaisuus voi näyttäytyä monimutkaiselta, joskin tärkeän yleisen juridisen neuvonnan osalta JHNY ja SY:n neuvontaverkosto (hankintaneuvojat) ovat vakiinnuttaneet roolinsa ja ovat varsin hyvin tunnettuja.
- **Hankintayksiköiden veloitukseton yleisneuvonta**
  - Kansallinen veloitukseton yleisneuvonta hankintayksiköille on pitkälti Julkisten hankintojen neuvontayksikön ja Suomen yrittäjien hankintaneuvojien varassa. Lisäksi eri järjestöt tarjoavat jäsenilleen tukea ja neuvontaa (esim. SOSTE, SY). Toiminta on pääosin hankerahoitukseen perustuvaa, käytännössä ainoastaan JHNY on pysyvä neuvontaorganisaation rakenne.
  - JHNY:llä on merkittävä rooli yhtenäisen juridisen yleisneuvonnan tarjoamisessa. JHNY on vakiinnuttanut asemansa ja panostanut neuvonnan yhtenäistämiseen.
  - Suomen yrittäjien hankintaneuvojien kautta tarjottava käytännön neuvonnan organisointi tavoittaa hyvin asiakasrajapinnan ja tukee käytännönläheistä neuvonta. Verkoston vahvuutena on reagointikyky, se on esimerkiksi korona aikana pystynyt läpiviemään nopeita muutoksia palvelutarjonnassaan.
  - Hankintaprosessin yhtenäistämiseen ja hankintailmoitusten (digi) toteuttamiseen on omia ohjaus, tuki ja neuvontapalveluita
- **Hankintakohtainen tuki**
  - Hankintakohtaisesti tukea on saatavilla useilta eri tahoilta, joiden osalta tuen syvyys ja laatu vaihtelee.
  - Hansel tarjoaa asiantuntemusta hankintoihin maksullisena konsultointipalveluna. Hanselilla on merkittävät asiantuntijaresurssit ja vahva hankintatoimen osaaminen.

Neuvonnan ja tuen palvelukokonaisuus koostuu laajasta toimijajoukosta 2/2

- **Tulevaisuuden kyvykkyyksien edistämiseen panostetaan**
  - Yleisten hankintataitojen edistämisen ohella on panostettu varsin paljon kehittyneempien hankintamenettelyjen kyvykkyyksien kasvattamiseen. Kestävien ja uusien innovatiivisten hankintamenettelyjen sekä esimerkiksi vaikuttavuusinvestointien edistämiseen on panostettu suhteellisen hyvin.
  - Kestävillä ja innovatiivisilla hankinnoilla tavoitellaan laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia: julkisten palveluiden parantunutta tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja vaikuttavuutta sekä yritysten uusien tuotteiden ja palveluiden kehityksen ja käyttöönoton kautta saavutettavia taloudellisia vaikutuksia toimittajayritysten innovaatio- ja liiketoimintaan. Keino verkostolla on merkittävä rooli näiden edistämisessä.
  - Vaikuttavuusinvestointien osaamiskeskus tukee julkisen sektorin toimijoita hankintojen vaikutusten hankinnassa tuoden työkaluja, menetelmiä, järjestelyitä sekä edistäen uudenlaista ajattelua.
  - Hankintoihin liittyvää koulutusta ja osaamisen kehittämisen palveluja tarjoaa laaja toimijajoukko niin yksityisiä kuin julkisia toimijoita

Nykyinen neuvonta ja tuki suhteessa hankintayksiköiden tarpeisiin 1/2

Nykyisen neuvonnan ja tuen tarpeen arviointi suhteessa hankintayksiköiden tarpeisiin perustuu haastatteluissa esille nostettuihin näkemyksiin, joiden osalta on pyritty muodostamaan kokonaiskuva yleisemmällä tasolla. Yksittäiset valtavirrasta poikkeavat näkemykset on jätetty huomiotta ellei niiden tueksi ole muuta aineistoa.

Hankinnoissa huomioitavien näkökulmien määrä on kasvanut – Tarve laaja-alaiselle neuvonnalle

- Nopeasti kehittyvä julkisen sektorin hankintojen kokonaisuus edellyttää hankintayksiköiltä ja hankintoja tekeviltä asiantuntijoilta kykyä uudistua.
- Käytännön hankintojen toteuttamiseen nähdään liittyvän juridisten kysymysten ohella yhä enemmän hankintakanaviin, raportointeihin ja muihin yhtenäisyyttä edistäviin käytäntöihin liittyviä näkökulmia, joiden huomioiminen edellyttää niiden tuntemusta.
- Digitaalisten kanavien ja menettelyjen kehittämisen uskotaan pitkällä aikavälillä yksinkertaistavan prosesseja ja vähentävän hankintoihin käytettävää työpanosta. Meneillään olevan siirtymävaiheen aikana on kuitenkin nähty työmäärän kasvaneen, työprosessien monimutkaistuneen ja huomioon otettavien tekijöiden määrän kasvaneen hankintojen toteutuksessa.
- Selvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa nostettiin esille tarve laaja-alaisemmalle yleiselle neuvonnalle ja tuelle, jossa nykyistä kattavammin pystyttäisiin yhdistämään juridisen perusneuvonnan ja käytännön hankintojen toteuttamisen ohjaus.
- Erityisesti pienissä hankintayksiköissä, joissa hankintoja tehdään oman toimen ohessa on hankinnoissa huomioitavien eri näkökulmien tuntemus usein puutteellista, jolloin hankintojen toteuttaminen on työlästä sekä virheellisyyksien mahdollisuus kasvaa.
- Haastatteluissa nostettiin esille näkemys tuen ja neuvonnan keskittämiselle ja/tai vahvemmalle koordinoinnille sekä resurssien vahvistamiselle mahdollistamaan juridiseen perusneuvontaan yhdistettävän nykyistä laaja-alaisemman neuvontakokonaisuuden. Suuremmin panostuksin pystyttäisiin paremmin tavoittamaan hankintayksiköiden ”suuri massa”.

Yleistä veloituksetonta juridista tukea on hyvin saatavilla

- Yleisen juridisen neuvonnan osalta JHNY ja SY:n neuvontaverkosto (hankintaneuvojat) ovat vakiinnuttaneet roolinsa ja ovat varsin hyvin tunnettuja.
- Tukea on sitä hakevalle saatavilla hyvin sekä vuorovaikutteisesti että sähköisesti verkkosivustolta
- Myös tarjoajat hyödyntävät etenkin sähköisesti saatavilla olevaa aineistoa

Tavoittaako tuki sitä tarvitsevia?

- Yleistä hankintoihin liittyvää juridista tukea nähdään olevan varsin hyvin saatavilla sitä etsivälle. Haastatteluissa nousi tästä huolimatta huoli siitä, tavoittaako nykyinen tuki sitä tarvitsevia tahoja riittävässä määrin.
- Erityisenä huolena nähtiin, ettei kaikista heikoimmin hankintavalmiuksin hankintoja tekeviä ehkä tavoiteta riittävissä määrin. Haastateltavat olivat tunnistaneet hyvin puutteellisesti toteutettuja hankintamenettelyjä ja hankintayksiköillä on tunnistettu puutteita aivan perushankintataidoissa.
- Tarvittaisiin nykyistä suurempia panostuksia tuen tuomiseksi lähelle tarvitsijoita sekä proaktiivisin toimin tavoittaa ja kasvattaa myös passiivisten hankintayksiköiden valmiuksia.
- Lisäksi tarvittaisiin panostuksia etenkin sähköisten kanavien kehittämiseen kokoamaan saatavilla olevaa ohjeistusta ja madaltamaan kynnystä tuen pyytämiseen.

Nykyinen neuvonta ja tuki suhteessa hankintayksiköiden tarpeisiin 2/2

Hankintayksiköiden hankintataitojen ja perusvalmiuksien kasvattamisessa on edelleen merkittävää potentiaalia

- Hankintayksiköiden perusvalmiuksien kasvattaminen ja tukeminen tuo välittömiä hyötyjä hallinnollisen taakan vähenemisenä (yritykset ja hankintayksiköt) sekä hyötyjä parempina hankintoina.
- Hallinnollinen taakka on vuositasolla 1-2 mrd., joten sen alentamisessa on merkittävä tuottavuuspotentiaali. Lisäksi hankintamenettelyillä voidaan edistää hankintojen laatua ja edullisempia hankintoja, mikä sisältää merkittävän potentiaalin.
- Hankintayksiköiden tukea tarvitaan, jotta mahdollistetaan myös muiden kuin edelläkävijä hankintayksiköiden saattaminen tasolle, jolla uusien innovatiivisten menetelmien soveltaminen on mahdollista. Yksin koulutuksella ei pystytä ratkaisemaan haasteita, vaan tarvitaan konkreettista tukea ja neuvontaa tukemaan kehitystä.
- Hankintayksiköiden neuvonnan ja tuen tarpeen nähdään kasvavan tulevaisuudessa. Uudet innovatiiviset menettelyt sekä nopeasti kehittyvä julkisen sektorin hankintojen kokonaisuus edellyttää hankintayksiköiltä ja hankintoja tekeviltä asiantuntijoilta kykyä uudistua.

Proaktiivinen tuki ja neuvonta sekä palvelukanavien kehittäminen edellyttäisivät lisäpanostuksia

- Suuremmat panostukset mahdollistaisi monikanavaisen ja monimuotoisen neuvonnan, tuen ja ohjauksen kehittämisen sen saavutettavuuden laajentamiseksi.
- Proaktiiviseen tuen tarjoamiseen panostaminen edistäisi perusvalmiuksien kasvattamista sekä edistäisi hankintayksiköiden muutoskykyä ja tukisi osaltaan julkisen hallinnon hankintastrategian toimeenpanoa
- Sähköisten kanavien kehittäminen ja sisällöllinen ylläpito edellyttää panostuksia. On myös varmistettava riittävä kehitystyön koordinaatio päällekkäisten rakenteiden välttämiseksi.
- Kokonaisvaltaiselle hankintoihin kytkeytyviä eri osa-alueita laajasti huomioivalle tuelle ja neuvonnalle on kasvava tarve. Hankintayksiköiden näkökulmasta juridiset kysymykset, erilaiset ohjeistukset, sähköisen kanavan käyttöön liittyvät tekniset kysymykset sekä esimerkiksi erilaiset raportointivaateet näyttäytyvät yhtenä monimutkaisena kokonaisuutena. Myös neuvonnan ja tuen tulisi yhä kokonaisvaltaisemmin pystyä tukemaan hankintayksiköitä koko tämän kokonaisuuden läpiviennissä. Kokonaisvaltainen neuvonta edellyttää sekä teknisiä apuvälineitä että eri hankintoja ohjaavien toimijoiden välistä tiivistä koordinointia.
- Hankinta-Suomi ohjelman puitteissa on tehty paljon koordinoivaa ja kehittävää työtä sekä panostettu hankintoihin liittyvän tiedon jakamiseen. Tämä on osaltaan vastannut edellä mainittuun proaktiivisen tuen tarpeeseen.

KANSALLISEN HANKINTOJEN KOKONAISUUDEN KEHITTYMISEN JA OHJAUKSEN TARVE

SOFIGATE

Hankinnat ovat kansallisesti erittäin merkittävä kokonaisuus

- Arvion mukaan julkisyhteisöt käyttävät vuosittain hankintoihin reilusti yli 40 miljardia euroa (41,9 / 2018, 45,0 / arvio 2020), josta kuntien osuus on merkittävä. Julkisten hankintojen arvo on siten yhteiskunnallisesti erittäin merkittävä.
- Julkisten hankintojen kehittämiseen liittyy merkittävä säästöpotentiaali. Hyötyjä on saavutettavissa suorina parantuneen kustannustehokkuuden tuomina säästöinä sekä välillisesti edistämällä hankintojen yhteiskunnallisia tavoitteita kuten työllisyys, ympäristönäkökohdat tai elinkeinoelämän kilpailukyky.
- Avainhenkilöiden haastatteluissa nostettiin esille mahdollisuudet merkittäviin tuottavuushyötyihin.
- Hankintojen hallinnollinen kustannus on jo itsessään merkittävä ollen 3-5 % eli noin 1 mrd. - 2 mrd. vuositasolla
  - Ammattimaisella hankintatoiminnalla ja käytännöillä voidaan alentaa hallinnollista kustannusta
  - Etenkin tarjoajien työmäärään vaikuttaa hankintamenettelyjen laatu (jopa 70 % hallinnollisesta taakasta kohdistuu tarjoajiin)
- Vaikuttaminen laadukkaaseen hankintojen toteuttamiseen voidaan saavuttaa vielä suurempia säästöjä.
  - Tehokas ja hyvin johdettu hankintatoimi edistää organisaation tavoitteita ja talouden tasapainoa, on kustannustehokasta sekä tuottaa laadukkaita tuotteita ja palveluita.
  - Hankintojen tarkoituksenmukainen toteutuminen ja markkinakilpailun hyödyntäminen tuottavat säästöjä hankintakustannuksiin. Esimerkiksi Skotlannissa ja Ruotsissa on arvioitu, että yksinomaan kehittämällä hankintaprosesseja ja osto-osaamista voidaan saada aikaan noin 10 % säästöt.
  - Tutkimusten mukaan keskitetyllä hankinnalla voidaan saavuttaa 25 % säästöt hajautettuun hankintaan verrattuna. Yhteishankinnat tukevat kustannushyödyn ja toiminnan ammattimaistamisen lisäksi tarjoavien yritysten kiinnostuksen lisäämistä tilanteissa, joissa yksittäisen hankintayksikön hankinnan arvo tai volyymi on pieni
- Hankinta-asioita päätyy yleisesti tuomioistuinkäsittelyyn ja markkinaoikeus käsittelee niitä noin 500 vuodessa.
- Julkisten hankintojen haasteena on lisäksi viimevuosina ollut tarjoajien alhainen määrä. Hyvä hankintaosaaminen, ammattimaisesti johdettu ja toteutettu hankintatoimi edistää selvitetysti myös tarjouskilpailuihin saatavien tarjousten määrää.

Paljon keinoja vaikuttaa hyötyjen savuttamiseen

- **Panostukset veloituksettomaan tukeen ja neuvontaan ovat alhaisia suhteessa tarpeeseen**
  - Vuositasolla yleiseen tukeen ja neuvontaan panostetaan vuositasolla alle miljoona euroa (JHNY, SY) sekä yksittäiset henkilöt järjestöissä. Lisäksi etenkin valionhallinnon toimijoille on tarjolla eri kokonaisuuksiin liittyvää tukea.
  - Hankintayksiköiden perusvalmiuksien kasvattaminen ja tukeminen tuo välittömiä hyötyjä hallinnollisen taakan vähenemisenä (yritykset ja hankintayksiköt) sekä hyötyjä parempina hankintoina. Hallinnollinen taakka on vuositasolla 1-2 mrd., joten sen alentamisessa on merkittävä tuottavuuspotentiaali.
- **Julkisia hankintoja on ohjattu systemaattisesti yhteisten menettelyjen hyödyntämiseen ja yhteistyöhön**
  - Hankintayksiköiden yhteistyön, yhteishankintojen ja yhteishankintayksiköiden käytön tarkoituksenmukainen edistäminen. Tutkimusten mukaan keskitetyllä hankinnalla voidaan saavuttaa 25 % säästöt hajautettuun hankintaan verrattuna.
  - Yhteiset menettelyt ja yhteishankinnat edistävät hankintojen laatua sekä markkinoiden hyödyntämistä.
- **Digitalisaatioon on panostettu ja hyödyt ovat nähtävissä**
  - Esimerkiksi Handi-ohjelman (https://vm.fi/hankinnat) arvioidaan tuovan 15 miljoonan kustannussäästöt
  - Digitalisaatio tukee yhdenmukaisia käytäntöjä, ohjaa hyviin hankintakäytänteisiin sekä alentaa suoraan hallinnollisia kustannuksia
  - Tiedolla johtamisen kyvykkyyksiin tulee panostaa: analytiikka mahdollistaa uudenlaisen hankintojen johtamisen ja merkittävien tuottavuushyötyjen saavuttamisen niin kansallisella kuin organisaatiotasolla.
- **Innovatiiviset uudet menettelyt mahdollistavat merkittävän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden**
  - Ohjelmien kautta panostettu vuositasolla muutamia miljoonia (KEINO, SIB), strategian toimeenpanon kautta merkittäviä panostuksia toimijakentässä. Suhteessa potentiaaliin panostukset kuitenkin suhteellisen alhaisia.
  - Innovatiivisilla hankinnoilla mahdollistetaan julkisten palveluiden parantunutta tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja vaikuttavuutta sekä yritysten uusien tuotteiden ja palveluiden kehityksen ja käyttöönoton kautta saavutettavia taloudellisia vaikutuksia toimittajayritysten innovaatio- ja liiketoimintaan.

Kansallisen kokonaisuuden ohjaus hajautuu

- **Kansallisesti hankintoja ja hankintojen neuvonnan ja tuen kokonaisuutta ohjataan monesta eri suunnasta, yhtä omistajaa koko kokonaisuudelle on vaikea määrittää**
  - TEM vastaa julkisiin hankintoihin liittyvän lainsäädännön valmistelusta, innovatiivisten julkisten hankintojen hallitusohjelmatavoitteiden toteuttamisesta sekä ohjaa keskeisiä neuvontaorganisaatioita
  - VM ohjaa valtionhallinnon hankintoja muun muassa kansallisen julkisten hankintojen strategian kautta, päättämällä keskitetyistä yhteishankinnoista, kehittämällä hankintatapoja ja vastaamalla yleisistä hankintojen sopimusehdoista. Lisäksi VM:llä on merkittävä rooli mm. hankintojen digitalisoinnin, Hanselin ja Valtiokonttorin ohjauksen kautta.
  - VNK toteuttaa ja tukee keskitetysti ministeriöiden hankintoja sekä ohjaa valtioneuvoston menettelyjen yhdenmukaisuutta
  - Merkittävä osa hankinnoista tapahtuu kuntasektorilla, jonka osalta hankintojen ohjaus on hajanaisempi.
  - Kokonaisuuden omistajuuden puuttuminen haastaa osaltaan kokonaisuuden kehittymisen ohjausta: Suurempien kehitysloikkien toteuttaminen edellyttää poikkihallinnollista kehittämistä ja sen ohjausta.
  - Kokonaisuuden ohjaamisen tarpeeseen vastaamiseksi VM asetti syksyllä 2019 Hankinta-Suomi toimenpideohjelman, jonka puitteissa laadittu koko julkisen sektorin yhteinen strategia koordinoi kokonaisuutta, edistää yhteistyötä sekä tarvittavia tukitoimia. Strategian yhteydessä laadittiin myös vaikuttavuusmittaristo tukemaan kokonaisuuden seurantaa ja ohjausta.

- **Julkisten hankintojen kokonaisuutta kehitetään ja ohjataan osana eri toimintoja: hankintaprosessi kytkeytyy moneen tuki- ja substanssiprosessin kokonaisuuteen**
  - Hankintojen vaikuttavuuden kehittämisen ohjausta haastaa niiden kytkeytyminen tiiviisti muihin hallinnollisiin prosesseihin.
  - Hankinnat ovat olennainen osa organisaatioiden varsinaisen substanssitehtävän toteuttamista ja siten hankintoja ohjataan sisällöllisesti osana organisaation ydinprosesseja. Mitä vahvemmin hankinnat nähdään välineenä vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa sitä tiiviimmäksi muodostuu hankintojen kytkentä organisaation ydinprosesseihin. Tämä asettaa omat vaateensa organisaation ja hankintayksikön vuoropuhelun sekä ohjauksen menettelyjen toimivuudelle keskitettäessä hankintojen toteuttamista yhteishankintayksiköille.
  - Valtioneuvoston periaatepäätöksellä ministeriöt ovat sitoutuneet toteuttamaan kansallisen julkisten hankintojen strategian tavoitteet omassa ja hallinnonalansa toiminnassa. 2021 käynnistynyt Toimi-projekti tukee k**ansallisen hankintastrategian tavoitteiden viemistä osaksi ministeriöiden tulosohjausta ja toimintasuunnitelmien laatimista.**

Kansallisen kokonaisuuden ohjaus hajautuu

- **Kansallisella tasolla hankintojen vaikuttavuuden kehittämisen kokonaisohjaukseen tulisi kiinnittää huomiota**
  - Kansallisella tasolla tulisi ohjata hankintatoimia kohti kustannustehokkaita, tuloksellisia ja vaikuttavia menettelyjä. Tarvitaan kansallisen tason ohjausta ja koordinointia kehityksen edistämiseksi, vauhdittamiseksi sekä kokonaiskuvan muodostamiseksi.
  - Hankintastrategian toimeenpano ja toimeenpanon organisoituminen tukee kokonaisohjausta. Digitalisaation, tiedolla johtamisen ja yhdenmukaisten menettelyjen ohella neuvonta ja tukipalvelut ovat keskeisiä kokonaisuuksia, joiden osalta hankintojen kehittämisen kansallisesta ohjauksesta on hyötyä.
  - Kansallisella tasolla tarvitaan rakenteita edistämään pitkäjänteisesti julkisten hankintojen vaikuttavuutta sekä hankintaprosessien tehokkuutta. Rakenteiden tulisi edistää julkisten hankintojen kehittämistä kokonaisuutena, tukea hankintojen strategista merkitystä ja eri politiikkalohkojen tavoitteiden yhdistettyä edistämistä sekä yhteistyötä valtion ja kuntasektorin sekä eri toimijoiden välillä.
  - Kehityksen kokonaisvaltaiseen koordinointiin tulee rakentaa pysyviä menettelyjä. Kehitys edellyttää monelta osin koordinointia, ohjausta ja yhteisiä panostuksia, joiden tehokas toteuttaminen hajanaisessa rakenteessa on vaikeaa. Esimerkiksi hankintoihin liittyvän tiedon hyödynnettävyys, sähköisten järjestelmien kehitys ja yhteensopivuus, kyvykkyyksien arvioinnin menetelmät ja kokonaiskuvan muodostaminen koulutustarpeiden tunnistamiseksi edellyttää koordinointia.
  - Neuvonnalla, tuella ja ohjeistuksella on myös keskinen rooli edellä mainittujen koordinointi ja ohjaus tavoitteiden toimeenpanemisessa. Ohjeistuksen, neuvonnan ja tuen koordinointiin kansallisella tasolla tulee löytää uusia ratkaisuja hajanaisen kokonaisuuden kokoon parsimiseksi
  - Hankinta-Suomi ohjelman puitteissa on tehty paljon koordinoivaa ja kehittävää työtä sekä panostettu hankintoihin liittyvän tiedon jakamiseen. Ohjelman muodostaa rakenteen kokonaisuuden hallintaan. Tarve koordinoinnille ja kokonaisuuden ohjaukselle jatkuu ohjelman päätyttyä, joten on rakennettava pysyviä menettelyjä ohjelmakauden jälkeiselle ajalle.

Kansallisen julkisten hankintojen strategian jalkauttaminen 1/3

- Hankinta strategia ja sen toimeenpano-ohjelma on laadittu laajassa yhteistyössä hankintasektorin eri toimijoiden ja asiantuntijoiden kanssa. Laaja-alaisella pohjalla valmisteltu strategia edistää julkisten hankintojen kehittämistä entistä tiiviimmässä yhteistyössä ja yhdessä suunniteltujen toimenpiteiden avulla. Hankintastrategiaprosessin koetaan jo itsessään edistäneen yhtenäisyyttä sekä tiivistäneen toimijoiden välistä verkostoitumista ja yhteistyötä.
- Strategian toimeenpanossa on niin ikään panostettu laajaan osallistavaan lähestymistapaan. Teemaryhmät mahdollistavat laaja-alaisen hallinnonrajat ylittävän yhteistyön strategian käytännön toimeenpanon suunnittelemiseen ja toteuttamiseen. Teemaryhmät vastaavat laativat yksityiskohtaiset työsuunnitelmat sekä myös osallistuvat toimien jalkauttamiseen. Laajan osallistumisen kautta saavutetaan hyvä sitoutuminen sekä päästään konkreettiselle tasolle, mikä edistää osaltaan toimeenpanoa.
- Strategian toimeenpano ja sen varsin kunnianhimoistenkin tavoitteiden edistäminen edellyttää merkittäviä panostuksia hankintayksiköiltä sekä niiden asiantuntijoilta. Monet tavoitteista edellyttävät laajempaa ajattelutavan ja käytäntöjen muuttamista hankintayksiköissä ja laajemmin koko organisaatiossa. Tarvitaan osaamisen ja menettelyjen uudistamista toimijatasolla.

Kansallisen julkisten hankintojen strategian jalkauttaminen 2/3

- Muutoksen mahdollistamiseksi ja läpiviemiseksi hankintayksiköitä on tuettava eri keinoin. Haastatteluissa nousi esille huoli hankintayksiköiden resurssien riittävyydestä uudistumisen läpivientiin. Hankintayksiköiden resurssit ovat monesti hyvin ohuet eikä uudistumisen edellyttämään lisäpanostukseen juoksevien tehtävien ohella ole tosiasiallisia mahdollisuuksia.
- Hankintayksiköiden tukeminen hankintaneuvonnan, ohjeistusten, verkostoitumisen, erilaisten menetelmä ja työkalupakkien avulla koetaan tärkeäksi. Kansallinen julkisen hallinnon hankinta-strategian toimeenpanon edistämiseksi edellä mainitun hankintayksiköille tarjottavan tuen tarjoamiseen on valjastettu suuri joukko avaintoimijoita.
- Neuvonnan ja tuen ohella tarvitaan myös ohjausta ja hankintayksikköä tukevaa tahtotilaa muutoksen liikkeelle laittamiseksi. Kansallinen julkisten hankintojen strategia toimii osaltaan hyvänä selkänojana, jonka tahtotilan tulisi jalkautua osana hallinnonalojen, kuntasektorin ja yksittäisten organisaatioiden omia strategioita ja ohjausasiakirjoja.
- Laaja-alaisen valmistelun ja viestinnän ansiosta kansallinen julkisten hankintojen strategia on varsin hyvin hallinnossa tunnettu. Lisäksi valtionhallinnon osalta strategian toimeenpanoa edistävät valtioneuvoston periaatepäätös ministeriöiden sitoutumisesta sekä erilliset kehityshankkeet. Kansallisella tasolla tarvitaan lisäksi hankintojen kehittämiseen liittyvää ohjausta ja koordinointia.

Kansallisen julkisten hankintojen strategian jalkauttaminen 3/3

- Hankinta strategian vaikuttavuuden seurannassa on lähtökohtaisesti tarkoituksena hyödyntää olemassa olevia tietolähteitä sekä niitä täydentäviä erillisiä selvityksiä. Etenkin todellisten vaikuttavuustietojen kokoaminen edellyttää kehitystyötä.
- Tiedolla johtamisen edistäminen on hankintojen kehittämisen näkökulmasta keskeistä kaikilla tasoilla. Hankintatiedon hyödyntämistä tulee edistää organisaatiotasolla sekä laajemmin kansallisella tasolla hankintojen vaikuttavuuden kehittymisen seuraamiseksi ja ohjaamiseksi.
- Hankinta strategiassa on useita osa-alueita, jotka edellyttävät kansallisia panostuksia kehitystä edistävään infrastruktuuriin, ohjaamista yhdenmukaisiin menettelyihin, kansallisen tason koordinointia sekä taloudellisia panostuksia. Lisäksi strategian toteutumista ja laajemmin hankintojen vaikuttavuuden kehittymistä tulee seurata kokonaisvaltaisesti.
- Hankinta strategian yhteydessä on noussut esille paljon kehittämistarpeita sekä tunnistettu julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämispotentiaalia. Monelta osin tarpeisiin on vastattavissa yksittäisin kehitystoimenpitein ja kyvykkyyksiä kasvattamalla Hankinta-Suomi ohjelman luoman sateenvarjon tukemana. Osa tunnistetuista kansallisen tason tarpeista on jatkuvia tai pidemmän aikavälin kehitystä ja koordinointia edellyttäviä. Näihin tarpeisiin vastaaminen edellyttäisi pysyväisluonteisempaa rakennetta. Oman lisähaasteensa pysyvien rakenteiden toteuttamiselle asettaa hankintayksiköiden jakautuminen valtionhallinnon ohella merkittävissä määrin kuntasektorille. Hankintalainsäädäntö ohjaa kuitenkin koko julkista sektoria ja myös kehitystarpeet ovat sektoreiden välillä monelta osin yhteneviä.

KANSALLINEN KEHITTÄMISEN TARVE

Kansallinen kehittämisen tarve 1/5

- Kansallisella tasolla julkisten hankintojen nähdään olevan monin osin varsin hyvällä tasolla. Selvityksen yhteydessä nostettiin kuitenkin esille paljon kehitysalueita, joista suureen osaan laadittu kansallinen julkisten hankintojen strategia pyrkii osaltaan vastaama.
- Erityisenä huolenaiheena nostettiin esille hankintojen merkitykseensä nähden edelleen alhainen arvostus strategisena tehtävänä. Alhainen arvostus näkyy läpileikkaavana tekijänä selittäen suhteellisen alhaiset panostukset hankintojen kehittämiseen, hankintojen tukeen ja infrastruktuuriin, hankintojen jäämiseen organisaatioissa operatiiviseksi tukitoiminnoksi sekä kokonaisuuden hajautumiseen kansallisella tasolla.
- Hankinta-Suomi ohjelman sekä laaditun julkisten hankintojen strategiatyön koetaan edistäneen hankintojen painoarvon kasvamista ja sen strategisuuden tunnistamista. Hankintojen painoarvon kasvattaminen nähdään pitkäjänteisenä työnä mikä on osaltaan edellytyksenä hankintojen kehittämiseen liittyvän merkittävän potentiaalin saavuttamisessa.
- Kansallisella tasolla tarvitaan rakenteita edistämään pitkäjänteisesti julkisten hankintojen vaikuttavuutta sekä hankintaprosessien tehokkuutta. Rakenteiden tulisi edistää julkisten hankintojen kehittämistä kokonaisuutena, tukea hankintojen strategista merkitystä ja eri politiikkalohkojen tavoitteiden yhdistettyä edistämistä sekä yhteistyötä valtion ja kuntasektorin sekä eri toimijoiden välillä.
- Tiedolla johtamisen mahdollisuuden sekä merkitys on kasvanut nopeasti ja sen nähdään muodostuvan keskeiseksi työkaluksi hankintojen kehittämisessä niin yksittäisen organisaation kuin kansallisella tasolla. Vaikuttavuuden seuranta mahdollistaa merkittävän tuottavuuspotentiaalin saavuttamisen hankintoja optimoimalla, strategisen vaikuttavuuden ohjaamisen sekä samalla tuo näkyväksi hankintojen todellisen strategisen merkityksen.
- Kansallisella tasolla kokonaisvaltainen hankintojen tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen, vertailu ja seuranta on vaikeaa johtuen hankintojen hajautumisesta lukuisiin hankintayksiköihin. Erityisesti hankintojen vaikuttavuuden arviointi on haastavaa mutta kansallisesti erittäin tärkeää. Kansallisella tasolla tulisi edistää hankintadatan yhtenäisyyttä, kattavuutta ja saavutettavuutta. Sähköisten hankintajärjestelmien ja –prosessien kehitys tuo tähän uusia työkaluja ja mahdollistaa nykyistä paremman tiedolla johtamisen edellytykset. Vaikuttavuuden seurannan näkökulmasta tulisi saada koko hankinnan elinkaaren mittainen näkymä tietoon aina hankinnan valmistelusta ja kilpailutuksesta sopimuskauden päättymiseen ja aikaansaatuihin tuloksiin sekä vaikutuksiin saakka. Tiedolla johtamisen kehittämiseksi on meneillään kansallisia kehityshankkeita ja Hankinta-Suomi ohjelmassa Tiedolla johtaminen ja vaikuttavuus –teemaryhmä on keskittynyt kokonaisuuden koordinointiin ja kehittymisen edistämiseen.

Kansallinen kehittämisen tarve 2/5

- Keskusteluissa nousi vahvasti huoli hankintoihin liittyvän tiedon pirstoutuminen. Sähköisten järjestelmien ja niiden tuottaman hankintadatan nähdään mahdollistavan tiedon saatavuuden tulevaisuudessa, mutta huolena on sen pirstoutuminen hajallaan tapahtuvasta kehityksestä johtuen. Sähköisten järjestelmien kehittymistä tulisi ohjata nykyistä kokonaisvaltaisemmin, jotta pystyttäisiin edistämään niiden kehittyminen sekä varmistamaan tiedolla johtamisen tulevaisuuden mahdollisuudet.
- Tieto ei saa pirstoutua vaan tulee rakentaa mahdollisuudet tulevaisuuden tiedolla johtamiseen. Hankintamenettelyjen sähköisiä ratkaisuja tarjoaa ja kehittää julkisen sektorin ohella myös yksityiset toimijat. Kokonaisuuden hallitsemiseksi on keskeistä panostaa yhteentoimivan arkkitehtuurin muodostumiseen sekä avoimen datan ja avointen rajapintojen rakentamiseen.
- Sähköisten järjestelmien nähdään olevan avainroolissa hankintojen yhtenäisten menettelyjen ja parhaiden käytäntöjen edistämisessä sekä toimintaprosessien tehostumisessa. Digitaaliset prosessit mahdollistavat manuaalisten vaiheiden automatisointia hankintaprosessin eri vaiheissa (kuten velvoitteidenhoitoselvitykset, erilaiset kelpoisuuden tarkistukset), jotka paitsi tehostavat toimintaa niin tukevat laadullisia tekijöitä.
- Esimerkiksi sähköinen kilpailutusjärjestelmä mahdollistaa tehokkaan kilpailutusprosessin sekä vähentää virheitä ja niistä syntyviä kustannuksia. Digitalisaation edistäminen selkeyttää hankintaprosessia ja tuo ennustettavuutta ja mahdollistaa vaikuttavuuden arvioinnin paremman tietopohjan kautta. Lisäksi hankintayksiköt voivat hyödyntää uusia hankintamenetelmiä kuten dynaamista hankintajärjestelmää ja tätä kautta saada enemmän tarjouksia ja hyötyjä kilpailutuksesta.
- Kokonaisvaltaisen tiedon saatavuus mahdollistaa vertailun tehokkuuden, kustannustason ja vaikuttavuuden seuraamiseksi sekä kehittämiseksi sekä organisaatio että laajemmin kansallisella tai esim. tehtäväkokonaisuuden tasolla. Lisäksi tietoa voidaan hyödyntää erilaisiin valvontatehtäviin tehostaen niitä sekä edistäen siten esimerkiksi markkinoiden toimivuutta.
- Kehityksen kokonaisvaltaiseen koordinointiin tulee rakentaa pysyviä menettelyjä.

Kansallinen kehittämisen tarve 3/5

- Hankintaosaamisessa nähdään olevan merkittäviä eroavuuksia eri hankintayksiköiden välillä. Huolta kannettiin etenkin hyvin pienten hankintayksiköiden osaamisesta ja mahdollisuuksista kehittyä. Edelleen on paljon organisaatioita, joissa hankintoja tehdään hajautuneesti ja yksittäisten virkamiesten toimesta oman muun tehtävän ohessa ilman erityistä hankintaosaamista. Osaamisen merkitys nähdään hyvin keskeiseksi ja sen arvioidaan vaikuttavan olennaisesti hankintojen kustannustehokkuutteen, markkinoiden toimivuuteen ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen.
- Kansallisella tasolla tulisi arvioida hankintaosaamisen kehittämisen tarpeita hyödyntäen yhtenäisiä osaamisen arvioinnin menettelyjä sekä organisoida tämän arviointitiedon kokoamista ja hyödyntämistä. Tämä arviointi tulisi nähdä jatkuvana prosessina, jota koordinoitaisiin kansallisella tasolla tuoden yhtenäisiä työkaluja ja menettelyjä sekä luoden rakenteita kansallisen kokonaiskuvan muodostamiseen ja tilannekuvan ylläpitoon. Osaamistarpeiden seurannan kansallisen tason tilannekuvan ylläpitäminen mahdollistaisi eri keinoin todelliseen osaamistarpeeseen vastaamisen esimerkiksi koulutuksella, tukipalveluilla, neuvonnalla ja tietojärjestelmillä. Lisäksi tarvitaan strategista päivittyvää näkymää tulevaisuuden hankintakyvykkyyksien tarpeesta sekä sen pohjalta tehtävää ohjausta vastata tarpeeseen eri keinoin.
- Julkisten hankintojen monimuotoisuudesta ja useista toimijoista johtuen olemassa oleva tieto ohjeista, neuvonnasta, hankkeista ja kokeiluista on hyvin hajallaan, eikä tieto tavoita parhaalla tavalla tiedon tarvitsijoita. Suomesta puuttuu kansallinen koordinoiva toimija. Hankinta-Suomi ohjelma on osaltaan toteuttanut koordinoinnin tarvetta, mutta tulevaisuuden osalta on ratkaistava miten koordinointi kansallisella tasolla järjestetään.
- Tiedon ja toimijoiden kokoamiseksi on nostettu erilaisia vaihtoehtoja, kuten eri kanavissa toteutettavat yhden luukun mallit ja erilaiset tietoportaalit sekä tiekartat. Yhden luukun malleissa sisällölliset vastuut on tarkoituksenmukaista hajauttaa toimijoille omien palvelujen osalta, mutta kokonaisuuden kehittäminen edellyttää käytännössä koordinoivaa tahoa ja omistajuutta.

Tuki ja neuvontapalvelujen kehittämistarve 4/5

- Julkisia hankintoja koskevan neuvonnan ja tuen tarjoajia on paljon. Työnjako toimijoiden kesken on tukea tarjoavien toimijoiden kesken varsin selkeä, mutta hankintayksiköiden näkökulmasta sekava ja päällekkäinen. Hankintayksikön tai hankintoja tekevän yksittäisen asiantuntijan näkökulmasta tieto ja tuki ovat hajallaan useissa eri lähteissä. Hankintayksiköiden on vaikeaa hahmottaa mitä eri tietoa on tarjolla, mistä lähteistä sitä tulisi etsiä ja mikä tieto on ajantasaista.
- Varsinaisen hankintalainsäädännön ohella hankintayksiköitä ohjataan ohjeistuksin ja niille asetetaan erilaisia toimintatapojen, menettelyjen ja ict –ratkaisujen käyttämiseen liittyviä vaateita. Julkisia hankintoja koskevan ohjeistuksen koordinoinnin, kehittämisen ja ylläpidon osalta toimijoiden keskinäiset roolit eivät ole kaikilta osin selkeitä. On sekä koordinointia edellyttäviä päällekkäisyyksiä että katvealueita. Vastuu oikeista menettelyistä jää hankintayksikölle ja viime kädessä yksittäiselle hankintoja toteuttavalle virkamiehelle.
- Hankintojen tuki ja neuvonta on rakenteellisesti erillistä ohjeistuksesta ja ohjauksesta, joten hankintayksikön on vaikea saada kokonaisvaltaista neuvontaa menettelyille. Välineisiin ja prosessiin liittyvä tuki hajautuu väline- ja toimintokohtaisesti.
- Toimijoiden suuresta määrästä huolimatta tukeen ja neuvontaan kohdistuvat kokonaisresurssit ovat valtakunnan tasolla varsin pienet. Nykyinen neuvontaorganisaatioiden rahoitus liittyen kansallisesti tarjolla olevaan veloituksettomaan neuvontaan on alhainen suhteessa neuvonnan ja tuen tarpeeseen. Pysyvän rahoituksen osuus on pieni. Määräaikainen hankemuotoinen rahoitus ei tue tarvittavien pysyvien rakenteiden kehittymistä.
- Kehitettävää on neuvontatoimijoiden toiminnan koordinoinnissa ja esimerkiksi neuvonnan ja tuen digitalisoinnissa. Myös tuen tavoittamisessa ja asiakastarpeisiin vastaamisessa nähdään edelleen kehitettävää. Tukea on varsin hyvin saatavilla, mutta proaktiiviseen hankintayksiköitä aktiivisesti lähestyvään tukeen olisi perusteltua panostaa nykyistä enemmän.
- Julkista neuvontaa tulisi kohdistaa sekä tarjoajille että hankintayksiköille. Neuvonnan osalta on kuitenkin varmistettava ettei tarjoajille tuotettava neuvonta aikaansaa yksittäisissä hankinnoissa ristiriitatilanteita.
- Hankintoihin liittyvän neuvonnan ja tuen tulisi tiiviimmin kytkeytyä hankintayksiköiden saamaan ohjaukseen ja ohjeistuksiin. Neuvonnan ja tarjolla olevan tiedon koordinointiin ja kokoamiseen tulee panostaa.
- Päällekkäisistä ja kapea-alaisista rakenteista olisi tarpeen siirtyä yhtenäisempään kokonaisuuteen. Neuvonnan ja tuen ohella tämä koskee laajemmin koko hankintojen kansallisen tason vaikuttavuuden kehittämistä koordinoituna kokonaisuutena. Käytännössä tämä tarkoittaisi rakenteellisia uudistuksia, koordinointia edistäviä rakenteita, lainsäädännön kehittämistä ja/tai ICT-ratkaisujen kautta kokonaisuuden kokoamista asiakkaille sekä kokonaisuuden ohjausta.

Kansallinen kehittämisen tarve 5/5

- Julkisten hankintojen suuri volyymi tuo mahdollisuuksia julkisen talouden kestävyyden parantamiseen sekä yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen. Julkisten hankintojen potentiaali julkisen sektorin tuottavuuden ja talouskasvun vauhdittamiseen on huomattava.
- Kustannustehokkuutta voidaan edistää muun muassa hyödyntämällä yhteishankintoja, tulos- ja vaikuttavuusperusteisia sekä uusien ratkaisujen hankintoja, elinkaaritaloudellisuuden arviointia sekä kehittämällä hankintojen digitalisaation ja automaation astetta.
- Hankintojen vaikuttavuutta voidaan edistää monin keinoin ja tulevaisuudessa vaikuttavuusnäkökulmien nähdään olevan yhä keskeisemmässä roolissa hankintojen toteuttamisessa. Hankintojen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi on tarpeen edistää hankintadatan hyödynnettävyyttä, kyvykkyyttä tavoitteiden, lähtötietojen ja toteuman mallintamiseen ja analysointiin, arvioinnin menetelmäkehitystä, reaaliaikaisen tiedon kustannustehokkaan keräämisen mahdollistavia ICT-ratkaisuja sekä sopimusosaamista. Hankinta-data mahdollistaa tiedon saamisen vaikuttavuuden seurantaan, jolloin erilaisten toimien vaikuttavuuden arviointi mahdollistuu ja hankintoja voidaan nykyistä paremmin suunnata erilaisten vaikuttavuustavoitteiden edistämiseen.
- Kansallisella tasolla tulisi ohjata hankintatoimia kohti kustannustehokkaita, tuloksellisia ja vaikuttavia menettelyjä. Tarvitaan kansallisen tason ohjausta ja koordinointia kehityksen edistämiseksi, vauhdittamiseksi sekä kokonaiskuvan muodostamiseksi.

YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kansallisen hankintojen kokonaisuuden kehittäminen

- Kansallisesti hankintoja ja hankintojen tuen kokonaisuutta ohjataan monesta eri suunnasta, yhtä omistajaa koko kokonaisuudelle on vaikea määrittää.
- Kansallisella tasolla hankintojen kokonaisuus on kehittynyt systemaattisen keskittämisen, julkisen sektorin käytäntöjen yhdenmukaistamisen, prosessien digitalisoinnin sekä uusien menettelyjen käyttöönoton myötä. Etenkin digitalisaation, keskittämisen ja uusien menetelmien nähdään tuoneen merkittäviä kustannus- ja tuottavuushyötyjä. Kustannushyötyjen ohella merkittävää edistystä on tapahtunut hankintojen roolissa yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämisessä. Suunta on ollut oikea, mutta paljon on edelleen tehtävissä.
- Kehitystyö on alentanut hankintaprosesseihin liittyviä kustannuksia on niin hankintayksiköiden kuin tarjoavien toimijoiden näkökulmasta. Prosesseissa on edelleen tehostettavaa ja digitalisaatio luo siihen uusia mahdollisuuksia. Tehokkuutta suurempi potentiaali liittyy kuitenkin julkisten hankintojen vuosittaisen noin 45 miljardin euron vaikuttavaan suuntaamiseen. Tämä edellyttää kykyä hankintojen kohdentumisen seurantaan ja ohjaamiseen kansallisella tasolla.
- Hankintojen vaikuttavuuden kansallinen edistäminen edellyttää panostuksia kehitystä edistävään infrastruktuuriin, ohjaamista yhdenmukaisiin menettelyihin, kansallisen tason koordinointia sekä taloudellisia panostuksia. Lisäksi hankintojen vaikuttavuuden kehittymistä tulisi seurata kokonaisvaltaisesti.
- Hankinta strategian yhteydessä on noussut esille paljon kehittämistarpeita sekä tunnistettu julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämispotentiaalia. Monelta osin tarpeisiin on vastattavissa yksittäisin kehitystoimenpitein ja kyvykkyyksiä kasvattamalla Hankinta-Suomi ohjelman luoman sateenvarjon tukemana. Osa tunnistetuista kansallisen tason tarpeista on jatkuvia tai pidemmän aikavälin kehitystä ja koordinointia edellyttäviä. Kansallisen julkisten hankintojen strategian onnistuneella toimeenpanolla vastataan edellä esitettyihin tarpeisiin.
- Näihin tarpeisiin vastaaminen edellyttää vahvaa koordinoivaa rakennetta. Suomessa hankintoja tekevät merkittävissä määrin kunnat ja hankintayksiköt jakautuvat valtionhallinnon ohella merkittävissä määrin kuntasektorille, mikä on huomioitava rakenteita arvioitaessa. Hankintalainsäädäntö ohjaa koko julkista sektoria ja myös kehitystarpeet ovat sektoreiden välillä monelta osin yhteneviä.
- Kansallisella tasolla tarvitaan rakenteita edistämään pitkäjänteisesti julkisten hankintojen vaikuttavuutta sekä hankintaprosessien tehokkuutta. Rakenteiden tulisi edistää julkisten hankintojen kehittämistä kokonaisuutena, tukea hankintojen strategista merkitystä ja eri politiikkalohkojen tavoitteiden yhdistettyä edistämistä sekä yhteistyötä valtion ja kuntasektorin sekä eri toimijoiden välillä.

Julkisia hankintoja koskevan neuvonnan ja tuen kehittäminen

- Julkisia hankintoja koskevan neuvonnan ja tuen tarjoajia on paljon. Työnjako toimijoiden kesken on tukea tarjoavien toimijoiden kesken varsin selkeä, mutta hankintayksiköiden näkökulmasta sekava ja päällekkäinen. Varsinaisen hankintalainsäädännön ohella hankintayksiköitä ohjataan ohjeistuksin ja niille asetetaan erilaisia toimintatapojen, menettelyjen ja ict –ratkaisujen käyttämiseen liittyviä vaateita. Julkisia hankintoja koskevan ohjeistuksen koordinoinnin, kehittämisen ja ylläpidon osalta toimijoiden keskinäiset roolit eivät ole kaikilta osin selkeitä.
- Hankintojen tuki ja neuvonta on rakenteellisesti erillistä ohjeistuksesta ja ohjauksesta, joten hankintayksikön tai hankinta-asiantuntijan on vaikea saada kokonaisvaltaista neuvontaa menettelyille. Välineisiin ja prosessiin liittyvä tuki hajautuu väline- ja toimintokohtaisesti.
- Hankintayksikön näkökulmasta tieto ja tuki ovat hajallaan useissa eri lähteissä ja hankintayksiköiden on vaikeaa hahmottaa mitä eri tietoa on tarjolla, mistä lähteistä sitä tulisi etsiä ja mikä tieto on ajantasaista.
- Toimijoiden suuresta määrästä huolimatta tukeen ja neuvontaan kohdistuvat kokonaisresurssit ovat valtakunnan tasolla varsin pienet ja niitä olisi tarve vahvistaa kasvavaan asiakastarpeeseen vastaamiseksi.
- Tuen ja neuvonnan kehittämisen kautta olisi potentiaalisesti saavutettavissa merkittäviä kustannussäätöjä sekä yhteiskunnallisia hyötyjä edistämällä hankintayksiköiden toteuttamien hankintamenettelyjen ja hankintojen laatua.
- Hankintoihin liittyvän neuvonnan ja tuen tulisi tiiviimmin kytkeytyä hankintayksiköiden saamaan ohjaukseen ja ohjeistuksiin. Neuvonnan ja tarjolla olevan tiedon koordinointiin ja kokoamiseen tulee panostaa.
- Päällekkäisistä ja kapea-alaisista siiloutuneista rakenteista tulisi siirtyä yhtenäisempään kokonaisuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaisi rakenteellisia uudistuksia, koordinointia edistäviä rakenteita, lainsäädännön kehittämistä ja/tai ICT-ratkaisujen kautta kokonaisuuden kokoamista asiakkaille sekä kokonaisuuden ohjausta.

Kehityspolkuja – Ohjauksen kehittäminen 1/2

Ohjauksen kehittäminen:

- Hankintojen vaikuttavuutta voidaan edistää monin keinoin ja tulevaisuudessa vaikuttavuusnäkökulmien nähdään olevan yhä keskeisemmässä roolissa hankintojen toteuttamisessa. Hankintojen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi on tarpeen edistää hankintadatan hyödynnettävyyttä, kyvykkyyttä tavoitteiden, lähtötietojen ja toteuman mallintamiseen ja analysointiin, arvioinnin menetelmäkehitystä, reaaliaikaisen tiedon kustannustehokkaan keräämisen mahdollistavia ICT-ratkaisuja sekä sopimusosaamista.
- Hankinta-data on mahdollistaa kustannusseurannan lisäksi tiedon saamisen vaikuttavuuden seurantaan. Hankinta-data on avainasemassa arvioitaessa erilaisten toimien vaikuttavuutta, jolloin hankintoja voidaan nykyistä paremmin suunnata erilaisten vaikuttavuustavoitteiden edistämiseen. Luotettava tieto vaikuttavuudesta ja vaikuttavuuden todentaminen mahdollistaa rohkeammat suuntaamistoimet myös silloin kun vaikuttavuuden kasvattamisella on lyhyellä tähtäimellä kustannuksia kasvattava vaikutus.
- Kansallisella tasolla tulisi ohjata hankintatoimia kohti kustannustehokkaita, tuloksellisia ja vaikuttavia menettelyjä. Tarvitaan kansallisen tason ohjausta ja koordinointia kehityksen edistämiseksi, vauhdittamiseksi sekä kokonaiskuvan muodostamiseksi.
- Julkisen hallinnon hankintastrategian toimeenpano edellyttää kokonaisvaltaisia muutoksia ja kehitystyötä niin hankintayksikkö kuin kansallisella tasolla. Kehittämisen kustannukset ja saavutettavat hyödyt eivät kaikilta osin kohdistu samoille toimijoille. On kyettävä katsomaan kansallista kokonaiskuvaa, jossa panostuksia ja etenemistä tarkastellaan yli organisaatio, hallinnonala ja sektori rajojen. Kyseessä on aidosti kansallinen kokonaisuus. Tämän kehityksen koordinointi, synkronointi ja edistymisen tukeminen edellyttää vahvaa kansallista ohjausta.
- Hankinta strategia on hyvä perusta ohjaukselle, mutta sen toimeenpanemiseksi ja seuraamiseksi tarvitaan jatkuvan seurannan mahdollistavia kyvykkyyksiä sekä ohjausta. Käytännössä tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa sekä resursseja koordinointiin ja verkostojen ylläpitämiseen. Hankinta-Suomi ohjelman tarjoaa tämän mahdollisuuden ohjelmakauden aikana, mutta sen päätyttyä tarvitaan uusia rakenteita. Kehitys edellyttää merkittäviä investointeja ict järjestelmiin ja kehitystyöhön, joiden toteuttaminen ilman kokonaisuuden omistajuutta voi hajaantua sekä kehitys hidastua.

Kehityspolkuja – Ohjauksen kehittäminen 2/2

Ohjauksen kehittäminen:

- Rakenteellisten ratkaisujen ohella voidaan puhtaasti ohjauksellisilla menettelyillä tukea kokonaisuuden suuntaamista ja kehittymistä kokonaisuutena. Ohjaus edellyttää kuitenkin selkeitä kansallisia vastuita, riittävää kokonaisuuden omistajuutta, sekä ohjauksen resursointia. Ohjausta kehittämällä ja vahvistamalla voidaan tavoitella rakenteellisten ratkaisujen tuomia hyötyjä nykyisissä rakenteissa.
- Ohjausmallin on tuettava poikkihallinnollista ohjausta, jossa keskeiset hallinnonalat ml. kuntasektori sitoutuvat yhteiseen ohjaukseen ja sen muodostamaan tahtotilaan. Vuoropuheluun ja keskinäiseen luottamukseen on panostettava. Lisäksi tarvitaan vahvoja muodollisia menettelyjä, jotka kytkevät päätetyt toimenpiteet ”velvoittavina” osaksi toimijoiden nykyistä ohjausta toimeenpantaviksi sekä riittäviä mahdollisuuksia toimeenpanna kansallisia yhteisiä toimenpiteitä omina kokonaisuuksina. Toimeenpano seuraamiseksi tarvitaan sekä hankesalkku mallista seurantaa että tiedolla johtamista vaikutusten arvioimiseksi ja toiminnan suuntaamiseksi. Keskeisenä onnistumisen elementtinä on ohjauksen riittävä mandaatti.
- Näin laajan kansallisen hajanaisen kokonaisuuden tehokas ohjaus edellyttää strategisen ohjauksen riittävää resursointia sekä sitä tukevaa operatiivista toimijaa tukemaan toimeenpanoa. Tarvitaan sekä päättäviä rakenteita (ohjausryhmä) että päätöksentekoa valmistelevia tahoja. Lisäksi tarvitaan merkittäviä resursseja koordinaation, projektihallinnan, vuoropuhelun ja seurannan jatkuvaksi toteuttamiseksi.
- Laajan kansallisen kokonaisuuden ohjaaminen moniohjaajamallilla on haasteellista. Keskeisiksi haasteiksi on kokemuksen perusteella nousseet vuoropuhelun riittämättömyys ja sen myötä luottamuspula toimijoiden välillä. Toisena riskinä on moniohjauksen jääminen tietoa välittäväksi foorumiksi aidon ohjausroolin asemesta. Tällöin toimeenpano hajautuu toimijoiden omaan päätöksentekoon, eteneminen on epätahtista ja kansallisen intressin painoarvo vähenee suhteessa organisaation välittömiin omiin intresseihin.
-

Kehityspolkuja - Digitaalinen palvelukerros kokoajana

Digitaalinen palvelukerros kokoajana:

- Hankintayksikön näkökulmasta tieto ja tuki ovat hajallaan useissa eri lähteissä ja hankintayksiköiden on vaikeaa hahmottaa mitä eri tietoa on tarjolla, mistä lähteistä sitä tulisi etsiä ja mikä tieto on ajantasaista. Päällekkäisistä ja kapea-alaisista rakenteista tulisi siirtyä yhtenäisempään kokonaisuuteen.
- Toiminnan koordinointi ja toimijoiden palvelujen kokoaminen olisi mahdollista digitaalisen palvelukerroksen välittämänä asiakkaille (hankintayksiköt, tarjoajat). Palvelukerros toimisi yhden luukun kanavana hankintayksiköille kooten erilaisen tuen, neuvontapalvelut ja ohjeistuksen asiakaslähtöisiksi kokonaisuuksiksi, palvelupoluiksi hankintayksiköille.
- Ajantasainen tieto ja palvelut olisivat saavutettavissa keskitetysti ja luotettavasti yhden kanavan kautta. Palvelukerrosta tuettaisiin monikanavaisella tuella ja neuvonnalla joiden pariin asiakas ohjautuisi tarpeen ohjaamana.
- Palvelukerros tulisi integroida osaksi olemassa olevia hankintajärjestelmiä siten, että sen tarjoama olisi hyvin saavutettavissa sekä tuotuna suoraan käyttötilanteisiin. Esimerkiksi palvelukerros voisi olla Hilman kautta saavutettavissa saumattomasti siten, että tuki olisi suoraan saavutettavissa palvelua käytettävissä. Vastaavalla tavalla palvelukerros voisi kytkeytyä myös yksityisten palvelutarjoajien palveluihin.
- Kokoavan palvelukerroksen vahvuutena on eri yhteyksissä esitettävän ohjeistuksen ohjautuminen samaan alkulähteeseen, jossa kukin siitä vastaava toimija ylläpitää alkuperäistä ajantasaista tietoa. Vaikka palvelukerros on ensisijaisesti ratkaisu hankintayksiköiden tuen ja ohjauksen tarpeeseen yhtenäistää se kokemuksen mukaan myös menettelyitä ja tiedon tuottajien vuoropuhelua.
- Digitaalisen palvelukerros ei itsessään ratkaise koko toimeenpanon ja ohjauksen haastetta vaan edellyttää rinnalleen ohjaavia rakenteita.
- Digitaalisen palvelukerroksen ongelmana on sen kehittämisen varsin korkeat kustannukset. Meneillään on useita palvelukerroshankkeita, joissa muodostettavan infran hyödyntäminen kuitenkin mahdollistaisi nopeamman etenemisen sekä kustannusten hallitsemisen. Esimerkiksi Luvat ja valvonta kärkihankkeessa on luotu kansallinen palvelukerrosalusta.

Kehityspolkuja - Tiekartta toimijoiden kokoajana

Tiekartta toimijoiden kokoajana:

- Hankinta-Suomi on saattanut toimijoita yhteen sekä mahdollistanut laajan vuoropuhelun kehittämisessä, osaamisen jakamisessa, tiedon jakamisessa ja käytäntöjen yhtenäistämisessä.
- Strategian jatkeena ja sen toimeenpanon edistämisen tukena voitaisiin laatia tiekartta yhteistyössä toimijoiden verkoston kanssa. Tiekartta kokoaisi eri toimijat yhteisten tavoitteiden edistämiseen sekä asiakaslähtöisesti kokoaisi tarjolla olevan materiaalin, tiedon ja tuen saavutettavaksi kokonaisuudeksi.
- Yhteistyössä laadittava palvelupolkumuotoinen tiekartta edistäisi toimijoiden saumatonta yhteistyötä sekä puutteiden tunnistamista. Tiekartan tulisi olla dynaamisesti päivittyvä ja sen ylläpitoon laatia erillinen toimintamalli. Tiekartan vahvuutena on sen suhteellisen helppo toteutettavuus. Se ei kuitenkaan itsessään vielä mahdollista koordinaatiota vaan edellyttää sitä tukevia muita rakenteita.
- Tiekartalla voitaisiin vastata sekä palvelutarjonnan ja tiedon kokoamiseen hankintayksiköille että kansallisen kokonaisuuden verkostomaiseen ohjaamiseen.
- Tiekartan laadinta olisi palvelukerrosta edullisempi toteuttaa, joskin edellyttää myös teknisiä ratkaisuja sen hallitsemiseksi ja ylläpitämiseksi. Käytännössä hankintayksiköiden toimintaa ohjaavalle tasolle vietynä myös tiekartta edellyttää palvelukerros –tyyppistä ratkaisua mahdollistamaan ajantasaisen tiedon ylläpito ja käyttäjän ohjaus.
- Strategian toimeenpanon seuranta ja vastuutus mahdollistuu kevyemmin teknisin ratkaisuin. Keskeistä on luoda tiekartan ylläpitoon jatkuva prosessi, joka itsessään tukee toimijoiden vuoropuhelua ja strategian toimeenpanoa. Tämän jatkuvan prosessi organisointi edellyttää vastuun ottavaa toimijaa tai toimijoita sekä selkeää menettelyä.
- Tiekartta on kevyin ratkaisu vastata tunnistettuihin koordinoinnin ja yhteisen ohjauksen tarpeisiin. Se ei kuitenkaan riitä vastaamaan kokonaisvaltaisesti tunnistettuihin tarpeisiin ja toimii parhaiten osaratkaisuna ohjausta vahvistavien tai rakenteellisten ratkaisujen rinnalla.