

Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Työn nimi: Tiedolla johtaminen julkisten hankintojen kehittämisessä

Tekijä/-t: Kristian Höynälä

Koulutusohjelma/oppiaine: Hallintotieteiden maisteri (120 op)

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: 60

Vuosi: 2025

Tiivistelmä:

Julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osuuden Suomen bruttokansantuotteesta. Hankinnat ovat usein esillä valtamediassa, ja aiempien selvitysten pohjalta on tunnistettu useita julkisiin hankintoihin liittyviä haasteita. Valtiovarainministeriö on perustanut yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa Hankinta-Suomi toimenpideohjelman, jonka tavoitteena on parantaa julkisten hankintojen vaikuttavuutta Suomessa.

Julkisen sektorin tiedolla johtamisen tutkimus on yleistynyt. Julkisella sektorilla ollaan yhä enemmän tietoisia tiedon ja tiedolla johtamisen merkityksestä sekä hyödyistä. Aiemman tutkimuksen mukaan tiedolla johtaminen ei ole täysin juurtunut julkisten organisaatioiden toimintaan, eikä sitä aina onnistuta hyödyntämään parhaalla mahdollisella tavalla. Siksi onkin oleellista laajentaa käsitystä tiedolla johtamisen toimivista keinoista julkisessa hallinnossa.

Tässä Pro gradu – tutkielmassa tutkitaan laadullisen sisällönanalyysin avulla Hankinta-Suomi toimenpideohjelman kolmea asiakirjaa, miten ja millä keinoin tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa. Tutkimuksen tavoitteena on laajentaa käsitystä tiedolla johtamisen keinoista julkisessa hallinnossa. Teemoittelun avulla muodostetaan neljä tiedolla johtamisen teemaa kuvaamaan, miten tiedolla johtamista hyödynnetään toimenpideohjelmassa.

Aineistosta rakennetut tiedolla johtamisen teemat ovat osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen, tiedolla johtamisen kulttuuri, tiedon infrastruktuurit hankinnoissa sekä työkalut tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen. Aineistosta löytyvät tiedolla johtamisen keinot ovat sisällytetty pääteemojen alle havainnollistamaan, miten tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa. Aiemman kirjallisuuden pohjalta julkisten hankintojen tiedolla johtamisessa olisi hyvä panostaa erityisesti osaamisen ylläpitämiseen ja kehittämiseen osana strategiaa, ylimmän johdon sitoutuneisuuteen muutokseen sekä työkalujen ja järjestelmien käyttäjäystävällisyyteen.

Avainsanat:

Julkiset hankinnat, tieto, vaikuttavuus, tiedolla johtaminen, hankintaosaaminen, digitalisaatio

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

Tiedolla johtaminen julkisten hankintojen kehittämisessä

Kristian Höynälä

Pro gradu - tutkielma

Lapin Yliopisto

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Hallintotieteen maisteriohjelma

Syksy 2025

Sisällysluettelo

1.	Johdanto.....	1
2.	Teoriaa	4
2.1	Aikaisempi tutkimus ja aiheen relevanttius	4
2.2	Hankintalaki ohjaa julkisia hankintoja	6
2.3	Haasteet julkisissa hankinnoissa.....	9
2.4	Tiedolla johtaminen julkisessa hallinnossa	13
3	Aineisto ja tutkimusmenetelmä	17
3.1	Hankinta-Suomi toimenpideohjelma	17
3.2	Tutkimusaineisto	21
3.3	Laadullinen sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä	23
3.4	Tutkimusetiikka	25
4	Hankinta-Suomi toimenpideohjelman keinot julkisten hankintojen kehittämiseksi	27
4.1	Toimenpidesuunnitelma 2024–2027	27
4.2	Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt – 22 askelta menestykseen	30
4.3	Julkisten hankintojen käsikirja 2023	33
5	Tiedolla johtaminen Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa.....	36
5.1	Tiedolla johtamisen keinot Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa.....	36
5.2	Tiedolla johtamisen teemat julkisissa hankinnoissa	44
5.3	Osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen	46
5.4	Tiedolla johtamisen kulttuuri	47
5.5	Tiedon infrastruktuurit hankinnoissa.....	48
5.6	Työkalut tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen	49
6	Pohdinta	52
6.1	Tutkimuksen luotettavuus.....	52
6.2	Toimenpideohjelman tiedolla johtamisen kehittäminen kirjallisuuden pohjalta ..	55

6.3	Jatkotutkimusaiheita	58
Lähteet.....		61

1. Johdanto

Julkiset hankinnat ovat useasti esillä uutisissa valtamediassa. Julkiset hankinnat ovat tarkkaan säädeltyjä, ja ne muodostavat merkittävän osan Suomen bruttokansantuotteesta. Suomessa julkisia hankintoja tehdään yhteisillä verorahoilla, jonka vuoksi hankinnat muodostavat merkittävän luottamuskysymyksen julkisille toimijoille. Julkisia hankintoja ohjaa laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, EU hankintadirektiivit sekä avoin tarjouskilpailu palveluntarjoajien välillä.

Koska julkisia hankintoja tehdään yhteiskunnan verorahoilla, on julkiset hankinnat suuri luottamuskysymys niin julkisen toimijan kuin tavallisen kansalaisenkin näkökulmasta. Kansalaiset, ministeriöt, media ja valvojat ovat kiinnostuneita julkisista hankinnoista, mihin yhteisiä verorahoja käytetään, ja noudatetaanko hankintaprosesseissa hankintalain säännöksiä ja periaatteita. Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo julkisia hankintoja sekä niiden lainmukaisuutta. Erilaisten säännösten, vaatimusten ja lakien tavoitteena on varmistaa, että julkiset hankinnat ovat laadukkaita ja vaikuttavia, ja että ne perustuvat avoimeen kilpailuun ja syrjimättömyyden estämiseksi kilpailukyvyn edistämiseksi Suomessa. Säännöksien ja lakien avulla pyritään myös varmistamaan, että julkisista hankinnoista ilmoitetaan avoimesti, sähköisesti ja läpinäkyvästi, jotta hankintailmoitus sekä kilpailutuksen tulokset ovat julkisesti nähtävillä hankintailmoitukset.fi -verkkosivustolla. Hankintojen avoimuus ja läpinäkyvyys parantavat luottamusta julkisiin hankintoihin.

Julkisia hankintoja tehdään eri hankintayksiköiden toimesta monesta eri syystä. Esimerkiksi kunta, hyvinvointialue tai kaupunki voi tehdä tuote- tai palveluostoja ylläpitääkseen ja kehittääkseen toimintaansa, julkisia palveluja tai kansalaisten hyvinvointia- ja terveyttä. Hankintayksikkö voi tehdä myös rakennusurakkapalveluhankintoja yhteisten julkisten alueiden tai tilojen viihtyvyyden ja turvallisuuden kehittämiseksi. Julkinen hankinta voidaan tehdä myös innovaatioiden edistämiseksi, jotka kehittävät jo olemassa olevia julkisia palveluita tai luovat täysin uudenlaisia ratkaisuja yhteiskunnan kehittämiseksi.

Kun avoimessa kilpailussa löytyy sopiva tuotteen tai palveluntarjoaja, hankintayksikkö tekee hankintapäätöksen. Hankintapäätös perustuu hankintalain mukaisiin kokonaistaloudelliseen edullisuuteen hankintayksikön näkökulmasta tai hankintailmoituksessa määritettyihin hinta-

laatusuhteeseen perustuviin vertailuperusteisiin. Vertailuperusteiden tulee noudattaa hankinnan periaatteita, ja ne eivät saa mahdollistaa syrjintää avoimessa kilpailussa.

Vaikuttavuus on iso kysymys, kun ajatellaan julkisia hankintoja. Valtiovarainministeriö on perustanut yhteistyössä Suomen kuntaliiton, Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n kanssa Hankinta-Suomi toimenpideohjelman, jonka tavoitteena on parantaa kilpailukykyä Suomessa sekä tehostaa julkisten hankintojen vaikuttavuutta ja julkisorganisaatioiden hankintaosaamista (Valtiovarainministeriö n.d.). Hankinta-Suomi toimenpideohjelma pyrkii myös kehittämään hankintojen läpinäkyvyyttä tutkimuksen ja avoimuuden edistämiseksi. Hankinta-Suomi ohjelmassa työryhmät ovat valmistelleet useita selvityksiä ja raportteja julkisten hankintojen tilan selvittämiseksi Suomessa. Ohjelmassa on myös koottu yhteen lukuisia työvälineitä ja oppaita yhteen paikkaan, jotta hankintayksiköt voivat vapaasti hyödyntää päivitettyä ohjeistusta ja tätä kautta parantaa hankintaosaamistaan sekä hankintaprosessiensa vaikuttavuutta.

Digitalisaation ja kasvaneen tiedon roolin myötä tiedolla johtamisen merkitys ja tutkimus ovat kasvaneet niin yksityisen sektorin johtamisen kuin myös julkisen hallinnon tutkimuksessa. Tiedolla johtamisessa merkityksellistä on tiedon kerääminen sekä analysointi laadukkaaksi ja ajantasaiseksi tiedoksi, jota voidaan hyödyntää tietoperustaisessa päätöksenteossa. Tiedolla johtamisessa korostuu tiedon keräämisen menetrit, tehokkaiden analysointityökalujen hyödyntäminen, henkilöstön osaaminen, uusien toimintatapojen ja digitalisaation jalkauttaminen organisaatioon sekä tiedon roolin merkityksen arvostus johtamisessa ja päätöksenteossa.

Tässä tutkielmassa pyrin tuomaan esiin, miten ja millä keinoilla tiedolla johtaminen esiintyy Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjoissa julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tutkimuksen tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista sisällönanalyysia, jonka avulla aineistosta löytyvien tiedolla johtamisen keinojen pohjalta luodaan neljä tiedolla johtamisen teemaa teemoittelun avulla. Aineistosta nousee neljä tiedolla johtamisen teemaa, jotka ovat osaaminen kehittäminen ja ylläpitäminen, tiedolla johtamisen kulttuuri, tieto infrastruktuurit sekä tiedon analysoinnin ja hyödyntämisen työkalut. Näiden teemojen alle on koottu havainnollistavasti tiedolla johtamisen keinoja, joilla pyritään kehittämään julkisten hankintojen vaikuttavuutta

Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmassa. Tutkielmassa analysoidaan kolmea Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjaa ja pyritään löytämään konkreettisia tiedolla johtamisen keinoja julkisten hankintojen kehittämiseksi Suomessa. Tutkielma pyrkii laajentamaan julkisen sektorin tiedolla johtamisen tutkimusta, sekä syventämään käsitystä hyvistä tiedolla johtamisen työkaluista ja toimintatavoista julkisessa hallinnossa.

2. Teoriaa

2.1 Aikaisempi tutkimus ja aiheen relevanttius

Julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan Suomen bruttokansantuotteesta. Julkiset hankinnat ovat tarkkaan säädeltyjä, ja niiden lainmukaisuutta seuraa kilpailu- ja kuluttajavirasto. Lisäksi julkiset hankinnat ovat usein esillä nykypäivän mediassa ja uutisoinnissa. Tyypillisiä teemoja uutisoinnissa on kilpailutusten tai suora hankintojen tulokset tai niihin liittyvät ongelmat (yle.fi). Julkisissa hankinnoissa on loppujen lopuksi kyse yhteisten verorahojen käytöstä, julkisten palveluiden ja toimintojen toteuttamisesta tai ylläpitämisestä sekä alueiden ja uusien yhteiskunnallisten innovaatioiden kehittämisestä. Julkiset hankinnat ovat sidoksissa vahvasti alueiden ja julkisten laitosten hallintoon ja strategiseen johtamiseen.

Koska julkiset hankinnat ovat merkittävä osa Suomen taloutta ja ne ovat tarkkaan säädeltyjä, on aiheesta tehty runsaasti tutkimusta erityisesti oikeusdogmaattisesta eli lainopillisesta näkökulmasta. Oikeusdogmaattiset tutkimukset ovat aiemmin keskittyneet tarkastelemaan muun muassa hankintalain käsitteistöä, sisältövaatimuksia ja kilpailutuksiin liittyviä teemoja, kuten käytettyjä hintavertailumenetelmiä. Käsitteistöön liittyvä aiempi tutkimus on keskittynyt muun muassa innovaation käsitteeseen hankintalainsäädännössä (Pesu, 2018). Suomessa julkisten hankintojen kilpailutuksessa yleisesti käytettyä suhteellista hintavertailua on tutkittu ja verrattu muiden maiden hintavertailumenetelmiin (Höngäs & Kortelainen, 2019). Uudistunutta hankintalakia on myös analysoitu sisältövaatimusten osalta, miten lain rakenteet vaikeuttavat hankintojen sisältöön liittyvän sääntelyn säätämistä ja täytäntöönpanoa sekä sisältövaatimusten suhdetta hankintojen oikeussuojajärjestelmässä. (Ukkola, 2018).

Aiemmat hallintotieteen tutkimukset tukevat tässä tutkielmassa käytettyjen käsitteiden teoriapohjaa. Tiedolla ja tiedolla johtamisella on vääjäämättä olennainen rooli Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tiedolla johtamisesta onkin olemassa hyvin tutkimusta hallintotieteen alalla. Tarkasteltaessa kotimaisia tiedolla johtamisen tutkimuksia muun muassa Helander, Paunu ja Hellsten (2022) ovat tehneet tiedolla johtamisen tapaustutkimusta julkiselta sektorilta tunnistakseen onnistuneita tiedolla johtamisen prosesseja ja niitä mahdollistavia tekijöitä sekä niihin liittyviä haasteita viidestä eri suomalaisesta tapauksesta. Laihonen, Kork ja Sinervo (2023) ovat osaltaan tutkineet tiedon muodostumista sosiaalisena

prosessina julkisessa hallinnossa sekä pyrkineet rakentamaan tätä kautta ymmärrystä siitä, miten tietoa kerätään, tulkitaan ja jaetaan julkisissa organisaatioissa julkisen tiedolla johtamisen kehittämiseksi. Väyrynen, Helander ja Jalonen (2015) ovat taaskin tutkineet tietämyksenhallinnan prosesseja, haasteita ja kehittämistarpeita viidessäkymmenessä Suomen suurimmassa yrityksessä kyselytutkimuksen avulla neljän tietämyksenhallintaan sidotun ongelman näkökulmasta, jotka ovat epävarmuus, monimutkaisuus, epäselvyys ja monitulkintaisuus. Laihonen ja Mäntylä (2018) ovat tehneet tapaustutkimuksen Tampereen kaupungista, miten Tampereen kaupunki on pyrkinyt ratkaisemaan haasteita soveltamalla tiedolla johtamisen käytäntöjä ja hyödyntäen tietoa suoriutumisesta.

Tiedolla johtamisen tematiikkaan liittyvää tutkimusta on tehty runsaasti myös kansainvälisellä tasolla. Muun muassa Korherr, K. Kanbach, Kraus ja Mikalef (2022) ovat tutkineet puolistrukturoidun haastattelumenetelmän avulla, millaiset johtajatyypit ja johtamistavat ovat keskeisiä digitaalisen transformaation ja analyyttiseen päätöksenteon jalkauttamisessa saksalaisissa yrityksissä eri toimialoilla, tavoitteenaan luoda konkreettisia ohjeita datalähtöiseen päätöksentekoon siirtymiseksi. Kassa ja Ning (2023) ovat pyrkineet selvittämään tiedolla johtamisen roolia julkisella sektorilla kirjallisuuskatsauksen avulla analysoimalla yli kolmeakymmentä Web Of Science tietokannan artikkelia.

Fredriksson, Mubarak, Tuohimaa ja Zhan (2023) ovat tutkineet systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla suuren datan eli niin sanotun Big Datan roolia julkisella sektorilla muodostamalla viisi erilaista ilmiötä selittävää teemaa, sekä nostavat esiin suurien datamäärien aiheuttamia uusia julkisen sektorin haasteita liittyen datan analysointiin, tallentamiseen, tiedon jakamiseen, siirtämiseen sekä prosessoimiseen. Myös Bučková (2015) nostaa artikkelissaan esiin tiedolla johtamisen tärkeyden julkisella sektorilla sekä julkisen hallinnon tiedolla johtamiseen vaikuttavia tekijöitä, kuten organisaation kulttuuritekijät, rakenteelliset tekijät ja teknologiset infrastruktuurit datan käsittelemiseksi.

Helander, Paunu ja Hellsten (2022) pohtivat tapaustutkimuksessaan tiedolla johtamisen onnistuneiden prosessien tunnistamista Suomessa ja toivovat tiedolla johtamisen keinojen tutkimuksen laajentamista tiedolla johtamisen toimivien prosessien sekä haasteiden tunnistamiseksi.

Tässä Pro Gradu – tutkielmassa pyritään laajentamaan ymmärrystä käytetyistä tiedolla johtamisen keinoista, miten tiedolla johtamista hyödynnetään Hankinta-Suomi toimenpideohjelman kaudella 2024–2027 julkaistujen asiakirjojen perusteella julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi.

2.2 Hankintalaki ohjaa julkisia hankintoja

Julkiset toimijat ja viranomaiset tekevät erilaisia ostoja tukemaan sekä omaa toimintaansa että julkisten palveluiden tuottamista ja kehittämistä. Julkisten palvelujen ja toimijoiden tavoitteena on yhteiskunnallisen hyvinvoinnin ja arvon luominen, kun taas yksityisellä sektorilla korostuvat voitollisuuden ja kasvun tavoittelu (Kravariti & Johnston, 2020). Julkiset hankinnat ovat usein yhteydessä alueiden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen tai erilaisten yhteiskunnallisten innovaatioiden kehittämiseen. Hankintalain mukaan innovaatioilla viitataan sellaisiin uusiin tai parannettuihin tuotteisiin tai palveluihin, joiden tarkoituksena on ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia (Pesu, 2018). Julkiset hankinnat voivat olla esimerkiksi tuotteita, palveluita tai rakennusurakkipalveluita. Hankintalainsäädännössä julkiset toimijat kuten valtio, kunnat, kuntayhtymät sekä valtion liikelaitokset nähdään hankintayksikköinä, jotka tekevät sisäisiä tai ulkoisia hankintoja kilpailutuksen kautta (Kontio ym., 2017). Julkiset hankinnat kattavat merkittävän osuuden Suomen bruttokansantuotteesta.

Suunnitelmallisuus julkisissa hankinnoissa on oleellista, jotta hankintoja tehdään mahdollisimman tehokkaasti, vaikuttavasti ja taloudellisesti. Valtiovarainministeriö linjaa, että hankintayksikön on tehtävä sisäiseen budjettiin pohjautuva hankintasuunnitelma vähintään tulevaksi vuodeksi, jossa on huomioitava hankintojen sisäiset ja ulkoiset tekijät. Hankintasuunnitelma auttaa kartoittamaan tulevaisuuden hankintatarpeita ja niihin tarvittavia määrärahoja, ja tätä kautta vahvistamaan strategista julkisten varojen käyttöä. Hankintojen vaikuttavuustavoitteita tulisi arvioida, jotta ne olisivat linjassa hankintayksikköjen toimintastrategian kanssa (Valtiovarainministeriö, 2023.)

Julkiset hankinnat ovat säädelyjä, ja niissä hankintayksiköiden tulee noudattaa kansallista hankintalakia ja EU:n hankintadirektiivejä (Työ- ja elinkeinoministeriö). Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Julkisten hankintojen lainmukaisuutta valvoo kilpailu- ja kuluttajavirasto (Kontio ym., 2017). Hankintalainsäädännön tavoitteena on varmistaa julkisten varojen tehokas käyttö, ja että hankitut

palvelut ovat laadukkaita, kestäviä sekä aidosti tasapuolista kilpailua mahdollistavia. Kilpailua hyödyntämällä voidaan löytää hintalaatu-suhteeltaan toimiva hankinta, jolloin yhteisten yhteiskunnallisten varojen käyttö on sosiaalisesti sekä taloudellisesti vastuullista (Eskola ym., 2017.) Hankintalaki ja EU hankintadirektiivit pyrkivät myös vahvistamaan eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä sekä varmistamaan tavaroiden, palveluiden ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus (Työ- ja elinkeinoministeriö).

Julkisten hankintojen periaatteista säädetään hankintalaissa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 2016/1397, 3 §). Julkisten hankintojen periaatteisiin kuuluvat hankintamenettelyihin osallistuvien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, avoimuus ja suhteellisuus (Eskola ym. 2017). Hankinnoissa osallistujia on aina kohdeltava syrjimättömästi, jolloin esimerkiksi aiempaa palveluntarjoajaa ei suosita uudessa hankintaprosessissa, vaan kaikille osallistujille annetaan tasapuoliset mahdollisuudet tulla valituksi ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti. Avoimuusperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, että palveluntarjoajat ovat laajasti sekä riittävän ajoissa tietoisia hankinnasta. Avoimuusperiaatteen tavoitteena on myös varmistaa, että kilpailutuksen tuloksista viestitään selkeästi ja läpinäkyvästi sekä hankinnan asiakirjat ovat julkisesti saatavilla. Suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on taata, että hankinnassa ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden ja vaatimusten tulee vastata tavoiteltua lopputulosta, jolloin tarjotun palvelun laatu voi vastata tarvetta (Kontio ym., 2017.) Suhteellisuusperiaatteessa merkityksellistä on siis se, että ulkopuolinen toimittaja voi tarjota suhteessa toimivaa ja hinnaltaan sopivaa palvelua, tuotetta tai rakennusurakkapalvelua, joka on oikeassa suhteessa hankinnan tavoitteisiin, ja joista on viestitty riittävän selkeästi hankintailmoituksessa.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 58 § edellyttää, että hankintayksikön on julkaistava hankintailmoitus hankinnoistaan. Lain tavoitteena on varmistaa, että palveluntarjoajilla on yhteneväiset mahdollisuudet tarjota palveluita vastaamaan hankinnan tavoitteita kilpailussa. Kilpailuttamisen tavoitteena on tukea kilpailukykyä, tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä kilpailussa. Laki pyrkii edistämään kilpailun avoimuutta sekä estämään syrjimättömyyttä. Hankintalaki edellyttää, että hankinnat toteutetaan tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, jossa sekä pienet ja keskisuuret yritykset ja muut toimijat voivat kilpailla tarjouskilpailussa avoimesti ja tasapuolisesti (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 2016/1397.) Suurten hankintakokonaisuuksien jakaminen auttaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumisessa kilpailuun.

Hankintalaissa edellytetään läpinäkyvää ja riittävän aikaista viestimistä tulevista hankinnoista, jotta palveluntarjoajilla on yhtenevät mahdollisuudet saada riittävästi tietoa hankinnasta. Hankintailmoitukset julkaistaan sähköisesti HILMA- internet palvelussa www.hankintailmoitukset.fi (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 2016/1397, 60 §). Hilma on internet palvelu, jossa julkiset hankintayksiköt julkaisevat hankintailmoituksensa, kilpailuttavat hankintoja sekä ilmoittavat kilpailutuksensa tulokset. HILMA-palvelu on yhteisrahoitettu Euroopan unionin Verkkojen Eurooppa -välineestä. Lisäksi hankintayksikkö voi tiedottaa hankintailmoituksestaan taikka siihen liittyvistä tiedoista muun muassa sanomalehdissä taikka internet-sivullaan. Julkisissa hankintailmoituksissa hyödynnetään valtaosin esteetöntä sähköistä viestintää lain vaatimalla tavalla, mutta myös erilaiset vapaammat viestintätavat kuten julkaisut fyysisissä sanomalehdissä ovat sallittuja.

Myös hankintapäätöksen tekemisessä on noudatettava hankintalain 93 §:ää. Saaduista tarjouksista hankintayksikkö valitsee sille kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon. Lisäksi hankintapäätöstä saavat ohjata hinta-laatusuhteen vertailuperusteet, joita voivat olla laadulliset, yhteiskunnalliset, ympäristölliset ja sosiaaliset tekijät sekä innovatiiviset ominaisuudet. Myös henkilöstön kokemus ja pätevyys voidaan ottaa huomioon hankintapäätöksen tekemisessä, jos sillä on vaikutusta hankinnan toteutuksen laatuun.

Hankintailmoituksessa hankintayksikön on ilmoitettava kokonaisvaltaisen edullisuuden perusteet tai hinta-laatusuhteeseen perustuvat vertailuperusteet, ja vertailuperusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen 94 §:n mukaisesti. Vertailuperusteiden täytyy mahdollistaa tasapuolinen kilpailu ilman syrjintää (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 2016/1397.) Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnassa hankintayksikkö voi siis perustella valintaansa joko hankintayksikön kannalta halvimman hinnan, kustannuksiltaan halvimman tai hinta-laatusuhteeltaan parhaimman tarjouksen perusteella. Suomessa tyypillisesti julkisten hankintojen kilpailutuksissa hyödynnetään niin sanottua suhteellisen vertailun mallia, jossa hankintayksikkö vertaa halvinta tarjousta muihin saatuihin tarjouksiin avoimessa kilpailussa. (Höngäs & Kortelainen, 2019.)

2.3 Haasteet julkisissa hankinnoissa

Suomessa julkisiin hankintoihin liittyy erilaisia haasteita, ja joissain tilanteissa hankintojen lopputulokseen voidaan olla tyytymättömiä joko hankintayksikön, toimittajan, palveluntarjoajan tai loppukäyttäjän näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan Suomen suurimmat julkisten hankintojen haasteet ja pullonkaulat perustuvat julkisiin hankintoihin liittyvään byrokratiaan ja lainsäädäntöön, innovaatioiden heikkoon ohjaukseen ja resurssointiin, riskien välttelyyn markkinaoikeuden ohella sekä vähäiseen kilpailuun julkisissa hankinnoissa. Edellä mainituilla tekijöillä voi olla negatiivisia julkisten hankintojen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen (Koiste, Siranko & Lemola, 2023.)

Riskinoton välttely ja vähäinen kilpailu näyttäytyy myös aikaisemmassa tutkimuksessa. Julkisissa hankinnoissa hankintayksiköt todetaan välttelevän tyypillisesti sellaisia vaihtoehtoja, joihin liittyy hintaan tai toimittajan maineeseen sidoksissa olevia negatiivisia riskejä. Tämä voi ilmetä hankintojen tehottomuutena. Aiemmin huonosti suoriutuneita toimittajia pyritään välttelemään, jottei tilatusta ja myöhemmin epäonnistuneesta työstä muodostu ennalta arvaamattomia lisäkustannuksia. Alueellinen suosiminen kilpailuissa on yleensä toissijaista, joka viestii hankintayksiköiden ymmärryksestä kilpailun heikkenemisestä (Tukiainen ym., 2023.)

Näen hankintayksiköiden riskinoton välttelyn antavan kuvaa siitä, että julkisissa hankinnoissa halutaan pelata varman päälle niin, että mahdolliset yllättävät kustannukset sekä muut lainsäädännölliset seuraamukset vältetään hankintatoiminnassa. Kuitenkin liian varovainen hankintatoiminta ei mielestäni tue riittävästi tai ainakin heikentää julkisten hankintojen innovatiivisuutta sekä hankintojen vaikuttavuuden ja laadun kehittämistä. Vaikka julkisissa hankinnoissa keskitytään yleensä hankintojen tehokkuuteen, myös ajatus innovatiivisista julkisista hankinnoista on kerännyt kannatusta, koska innovaatioiden avulla nähdään voivan parantaa julkisten hankintojen ja palvelujen laatua (Pihlajamaa & Merisalo, 2021).

Julkisissa hankinnoissa innovaatiolla viitataan uuden tai parannetun tuotteen, palvelun tai prosessin käyttöönottoon, joka parantaa tuotteen, palvelun tai prosessin hinta-laatusuhdetta (Pesu, 2018). Kirjallisuuskatsauksessaan Tammi, Saastamoinen ja Reijonen (2024) mainitsevat, että julkisten hankintojen kustannustehokkuuteen liittyvät tavoitteet voivat olla vaikeita sovittaa yhteen

innovatiivisen toiminnan kanssa. Heidän mukaansa aikaisemmat tutkimukset kuitenkin puoltavat käsitystä siitä, että innovatiivisuus on hyödyllistä julkisissa hankinnoissa. Yksityisten sektorin yritysten luomat innovaatiot nähdään tuovan uudenlaisia ratkaisuja kompleksisiin ongelmiin, ja kun julkisissa hankinnoissa uskalletaan hankkia rohkeasti tuotteita ja palveluita, joita ei ole aiemmin testattu (Tammi ym., 2024.)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuonna 2023 tekemän tutkimuksen mukaan Suomen julkisissa hankinnoissa kilpailu on vähäistä. Tutkimus perustuu Cloudia Oy:n kilpailutusaineistoon, Hilman hankintailmoituksiin, Euroopan komission tietoihin hankintayksiköiden alueiden ominaisuuksista sekä Tilastokeskuksen tietoihin hankintoihin tarjonneista yrityksistä. Tutkimuksen tulokset paljastavat, että tarjousten määrän mediaani on kolme. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa puolet hankinnoista saavat kolme tai vähemmän tehtyä tarjouksia. Kilpailu nähdään heikkona koko Suomessa mutta erityisesti harvoin asutuilla alueilla. Merkittäviä säästömahdollisuuksia nähdään voitavan saavuttaa lisäämällä kilpailua niin, että hankinnat saisivat enemmän kuin kolme tarjousta. Aktiivisella vuoropuhelulla toimittajien kanssa, riittävän pitkällä kilpailutusajoilla sekä kilpailutusten ajoittamisella eri kuukausille samalla toimialalla voidaan luoda positiivisia vaikutuksia kilpailun lisäämiseksi (Hiilamo ym. 2023.)

Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön teettämän kyselyselvityksen tutkimustulosten mukaan julkisiin hankintoihin suhtautuminen on Suomessa kriittistä tarjoajien näkökulmasta. Tarjoajat eivät yleisesti koe julkisia hankintoja yrittäjäystävällisiksi, sillä tarjoaminen koetaan vaikeaksi tai kalliiksi yrittäjän näkökulmasta. Tähän liittyviä syitä voidaan tulkita olevan muun muassa liian suuret tai laajat julkiset hankinnat, ja liian tiukat vaatimukset tulla valituksi kilpailussa. Suurimmaksi esteeksi tarjoamisen jättämiseksi koetaan tulosten perusteella tarjoamisen liian suuri kustannus yrittäjälle (Kuntaliitto & Valtionvarainministeriö, 2023.) Siksi onkin tärkeää, että hankintayksikkö harkitsee laajojen hankintakokonaisuuksien jakamista niin, että hankintakokonaisuus hankitaan osissa, jolloin myös pienet- ja keskisuuret yritykset pystyivät osallistumaan kilpailuun pienemmällä kynnyksellä (Kuntaliitto, 2022).

Hankintakokonaisuuksien jakamista osiin ei tule kuitenkaan sekoittaa hankintojen keinotekoiseen pilkkomiseen tai yhdistämiseen, jossa vältetään todellisen kilpailun toteutuminen julkisessa

hankintaprosessissa, ja joka on hankintalain ohella kiellettyä. Hankintayksikön on oltava siis tietoinen hankintojen pilkkomiskiellosta ja sen ehdoista, sekä ne otettava ne huomioon hankintakokonaisuuksien jakamisen suunnittelussa. Hankintojen jakamisen suunnittelussa onkin tärkeää olla tarkkana hankintakokonaisuuden luontevuuteen liittyen, koska hankintakokonaisuuksien luontevuuden arvioinnille ei ole olemassa yksiselitteistä tarkistuslistaa, mutta oikeudenkäynneissä on olemassa keinoja tunnistaa mahdolliset väärinkäytökset (Kuntaliitto, 2022.)

Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön kyselytutkimustulosten valossa myös koetaan, että tarjouspyynnöt ovat tahallaan suunnattuja tietyille toimijoille ohjaamalla vaatimuksia sekä valintaperusteita, ja että tarjoamisesta muodostuvat kustannukset luovat yrittäjälle selkeän esteen osallistua kilpailuun. Merkittäväksi esteeksi julkisten hankintojen kilpailussa tarjoamisessa tarjoajien näkökulmasta koetaan myös tarjouspyyntöjen kohtuuttomat vaatimukset tarjoajan kokemukselle ja tarjottavalle henkilöstölle verrattuna hankinnan arvoon ja vaativuuteen nähden. Liian korkeat vaatimukset tarjontaan nähden nähdään heikentävän kilpailua. Myös tarjouspyyntöjen epäselkeys koetaan yleisesti kilpailuun osallistumisen halukkuutta vähentävänä tekijänä (Kuntaliitto & Valtionvarainministeriö, 2023.) Julkisten hankintayksiköiden ja yksityisten yrittäjien roolit ja tavoitteet julkisissa hankinnoissa on erilaisia, joka vaikuttaa niiden erilaisiin näkökulmiin julkisissa hankinnoissa (Tammi ym., 2024).

Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön kyselytutkimuksen tulosten mukaan sähköinen julkisten hankintojen järjestelmä on koettu tarjoamista helpottavaksi alustaksi. Tarjouspyynnön sekä valintaperusteiden selkeys on koettu helpottavan tarjoamista, kun ymmärretään, mitä hankinnalta odotetaan ja miten kilpailussa tullaan valituksi. Lisäksi myös laatu- ja hintaperusteiden huomioiminen kilpailussa on koettu tarjoamista helpottavana tekijänä (Kuntaliitto & Valtionvarainministeriö, 2023.) Siksi onkin tärkeää panostaa sähköisten järjestelmien helppokäyttöisyyteen, selkeyteen tarjouspyyntöjen ja valintaperusteiden laatimisessa sekä huomioita myös laatu- ja hintaperusteiden kilpailussa mahdollisuuksien mukaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö mainitsevat julkisten hankintojen haasteiden perustuvan muun muassa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja kansallisiin tekijöihin, hankintojen johtamiseen ja toimintakulttuuriin, hankintayksiköiden ja tarjoajien yhteistyön puutteeseen, hankintayksiköiden ja

tarjoajien omaan toimintaan sekä loppukäyttäjiin. Yhteiskunnallisella ja kansallisella tasolla muun muassa päättäjien ymmärrys julkisista hankinnoista sekä niiden yhteiskunnallisesta merkityksestä nähdään vähäisenä sekä byrokratian koetaan lisäävän hankintojen kuormitusta esimerkiksi markkinaoikeuden pelkona. Myös yritysten vähäinen tuntemus Hilma-palvelusta sekä hankintaportaalien käytettävyys nähdään haasteita yhteiskunnalliselta tasolta (Koiste, Siranko & Lemola, 2023.)

Hankintojen johtamisen ja toimintakulttuurin näkökulmasta haasteiksi on tunnistettu riittämätön julkisten hankintojen johtamisosaaminen, julkisten hankintojen resurssivaje, liian kapeakatseiset ajattelutavat ja hankintojen tiedolla johtamisen puuttuminen. Hankintayksiköiden ja tarjoajien yhteistyössä on todettu olevan myös puutteita, kuten vuoropuhelun puutos sidosryhmien välillä sekä hankintayksiköiden ja tarjoajien molemminpuolisen ymmärryksen puuttuminen (Koiste, Siranko & Lemola, 2023.) Jos hankintatoiminnan eri osapuolten välillä ei ole avointa vuoropuhelua, hankintatoiminnassa on hankalaa huomioida toisen osapuolen näkökulmia tai tarpeita onnistuneen hankintatoiminnan varmistamiseksi.

Myös hankintayksiköiden sekä tarjoajien omassa toiminnassa on tunnistettu ongelmia. Hankintayksiköiden toiminnassa tunnistettuja ongelmia nähdään olevan muun muassa puuttuvat tarjoajien määrää lisäävät käytänteet, liian suurten hankintojen kilpailuttaminen, epäselkeä hankinnan määrittely, osaamis- ja resurssivaje, hankintayksiköiden ennakoivan viestinnän puutos, vertailuperusteiden objektiivisuuden puutos, epäselvät tarjouspyynnöt, hankintapäätösten hitaus sekä liian tiukat vaatimukset. Taaskin tarjoajien toiminnassa ilmeneviä ongelmia nähdään olevan tarjoajien vähäiset resurssit osallistua kilpailuun sekä vähäinen osaaminen julkisista hankintaprosesseista (Koiste, Siranko & Lemola, 2023.)

Myös loppukäyttäjien nähdään olevan liian vähän osallisia julkisissa hankinnoissa (Koiste, Siranko & Lemola, 2023). Loppukäyttäjä voidaan nähdä sekä palvelun vastaanottajana että myös palvelun yhteistuottajana. Loppukäyttäjien osallisuuden hyödyistä julkisissa hankinnoissa ollaan yhä enemmän tietoisia, mutta käytännön keinoista ei olla aina riittävän tietoisia, miten loppukäyttäjiä tulisi pyrkiä osallistamaan osana julkisia hankintoja. Loppukäyttäjien osallisuus on todettu olevan hyödyllistä erityisesti julkisten hankintaprojektien suunnitteluvaiheessa käydyissä keskusteluissa.

Lisäksi loppukäyttäjien osallistumisen on todettu parantavan julkisten palveluiden käyttäjäystävällisyyttä, kun loppukäyttäjien kanssa keskustellaan, mikä palvelussa voisi toimia ja mikä ei (Torvinen & Ulkuniemi, 2016.) Näen, että vaikka kansalaiset loppukäyttäjinä toimivatkin julkisten palveluiden käyttäjinä, tulisi heidät nähdä merkittävänä yhteistyökumppanina palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa julkisten hankintojen kehittämiseksi. Toisin sanoen, kun kansalaisten tarpeet ja mieltymykset ovat tiedossa, voidaan tuottaa sellaisia julkisia palveluita, jotka ovat tarpeellisia, mielekkäitä ja helppokäyttöisiä kansalaisille, ja tätä kautta parantaa julkisten hankintojen kustannustehokkuutta, vaikuttavuutta sekä vahvistaa kansalaisten luottamusta ja suhtautumista julkisiin organisaatioihin.

2.4 Tiedolla johtaminen julkisessa hallinnossa

Tieto nähdään enenevässä määrin aineettomana, tärkeänä ja strategisena organisaatioiden resurssina. Erityisesti julkisella sektorilla tieto nähdään merkityksellisessä roolissa pirullisten ja kompleksisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. Tieto tukee evidenssiin perustuvaa, tehokasta ja vaikuttavaa päätöksentekoa organisaatioissa (Laihonen ym., 2023.) Aikaisemman tiedolla johtamisen tutkimuksen pohjalta nähdään, että datan hyödyntämisellä on positiivisia vaikutuksia päätöksenteon tehokkuuteen ja laatuun dynaamisessa toimintaympäristössä (Korherr ym., 2022). Aikaisempi tutkimus osoittaa, että julkisen sektorin tiedolla johtaminen vahvistaa julkisten organisaatioiden vastuullisuutta, läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta (Agrifoglio ym., 2021).

Jotta tietoa osataan kerätä ja hyödyntää oikein organisaation tavoitteiden kannalta, on tiedolla johtaminen välttämätön johtamisen osa-alue organisaation johtamisessa (Laihonen ym., 2023.) Tiedolla johtaminen on prosessi, jossa tietoa kerätään olemassa olevista lähteistä, luodaan, analysoidaan, tallennetaan, muutetaan hyödynnettävään muotoon sekä hyödynnetään strategisen päätöksenteon tukena (Kassa & Ning, 2023). Tiedolla johtaminen nähdään tärkeänä ja tukevana tekijänä organisaation ongelmanratkaisussa, päätöksenteossa ja strategisessa suunnittelussa. Tiedolla johtamisella voidaan varmistaa nopea ja helppo tietoon pääsy, jotta tietoa voidaan hyödyntää päätöksenteossa, innovatiivisessa toiminnassa ja organisaation kehittämisessä, ja siinä korostuvat henkilöstön osaaminen sekä hyvät tietoinfrastruktuurit. Tiedolla johtaminen voidaankin mieltää holistisena prosessina, jossa yhdistyy yksilöiden osaamisen ja tiedon roolit johtamisessa (Helander ym., 2022.)

Aikaisempi tiedolla johtamisen tutkimus on painottunut erityisesti yksityiselle sektorille, mutta myös julkisella sektorilla ollaan yhä enemmän tietoisia johtamisen tärkeydestä ja kiinnostuneita tiedolla johtamisen käytänteistä (Kassa & Ning, 2023). Tiedolla johtamista hyödynnetäänkin nykyään sekä voittoa tavoittelevissa että voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa strategisena johtamisen välineenä. Yksityisen ja julkisen sektorin tiedolla johtamisen selkeinä eroina nähdään olevan erityisesti niiden eriävät tavoitteet, erilaiset tavat arvioida tai mitata organisaation tehokkuutta sekä erilainen lainsäädäntö ohjaamassa julkisten ja yksityisten organisaatioiden toimintaa. Varsinkin julkisten organisaatioiden tyypillinen hierarkkinen ja byrokraattinen luonne sekä kulttuuri nähdään luovan sääntöjä ja muodollisuuksia, jotka rajoittavat tiedon jakamista ja hyödyntämistä organisaatiossa (Bučková, 2015.) Julkisella sektorilla tiedon roolia ja saatavuutta pidetään tärkeänä, mutta usein tietoa ei onnistuta hyödyntämään johtamisen käytännöissä tehokkaalla tavalla organisaation prosessien ja oppimisen kehittämiseksi (Laihonen & Mäntylä, 2018).

Julkisen ja yksityisen sektorin tiedolla johtaminen eroavatkin toisistaan merkittäväksi, koska niillä on lähtökohtaisesti erilaiset tavoitteet. Julkisella sektorilla tavoitteena on luoda yhteiskunnallisesti yhteistä arvoa ja hyvinvointia, kun taas yksityisellä sektorilla korostuu voitollisuuden ja kilpailuedun tavoittelu. Nämä tavoitteet asettavat täysin erilaisen lähtöviivan tiedolla johtamiselle, koska julkisen sektorin tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan erilaista tietoa kuin yksityisellä sektorilla (Laihonen ym., 2023.) Julkisen sektorin tiedolla johtaminen on ainutlaatuista myös siksi, että usein julkisen sektorin organisaatioilla on verrattain laajempi pääsy asiakkaiden arkaluontoisiin henkilökohtaisiin tietoihin, kuten terveys- ja henkilötietoihin, koulutustietoihin, vero- ja työllisyystietoihin, rikosoikeudellisiin tietoihin ja vaikkapa luottotietoihin (Kassa & Ning, 2023).

Tiedolla johtamisessa tieto voidaan nähdä joko implisiittisenä eli sanomattomana hiljaisena tietona sekä julkilausuttuna eksplisiittisenä tietona. Molemmat tiedon muodot ovat merkityksellisiä. Kuitenkin implisiittisen tiedon välittäminen eroaa eksplisiittisestä, koska julkilausuttua tietoa voidaan kerätä ja analysoida muun muassa tieteellisistä julkaisuista tai kerätystä datasta. Implisiittinen tieto siirtyy toimijalta toiselle dynaamisessa vuorovaikutuksessa. Siksi julkisen sektorin tiedolla johtamisessa on olennaista mahdollistaa sellaisia vuorovaikutustilanteita, jossa implisiittinen tieto pääsee vapaasti jakautumaan organisaatiossa yksilöltä muille ilman että hierarkkiset tai lainsäädännölliset liialti sitä rajoittaa (Laihonen ym., 2023.)

Julkisella sektorilla organisaation tietämyksen näkökulman merkitys on kasvanut. Organisaation tietämyksen näkökulmassa tieto jakautuu organisaatiossa yksilöiden välisen toiminnan, kuten vuorovaikutuksen, tiedon jakamisen ja sosialisoitumisen myötä. Tieto siis jakautuu ihmisten toimintojen kautta, ja ihmisten välinen vuorovaikutus nähdään työkaluna monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa (Agrifoglio ym., 2021.)

Julkisen sektorin tiedolla johtaminen pohjautuu pitkälti datan kodifiointiin, analyttiseen keräämiseen ja käsittelyyn organisaation tietotarpeet huomioiden. Kodifioinnissa tietotekniikan avulla erotellaan hyödyllinen tieto uudesta tai olemassa olevasta datasta. Käsittelystä tiedosta muodostetaan erilaisia tietokantoja, jossa hyödyntämiskelpoinen tieto on tallennettuna helposti ymmärrettävässä muodossa sille tarkoitettussa paikassa (Bučková, 2015.) Digitaaliset trendit ja teknologiat ajavat organisaatioita käyttöönottamaan uusia digitaalisia työkaluja ja toimintamalleja, joissa datan, tekoälyn ja analytiikan avulla organisaatiot pystyvät reagoimaan nopeasti muutuvaan toimintaympäristöön (Korherr ym., 2022.) Strategisessa tiedolla johtamisessa olennaista on juurruttaa tiedolla johtaminen osaksi organisaation strategiaa, yhdistää osaksi käytössä olevia yleisiä tietojärjestelmiä, asettaa selkeät prosessit ja vastuut datan käsittelemiseksi sekä varmistaa datan laatu (Laihonen & Mäntylä, 2018).

Toisaalta digitalisaation, sähköisten laitteiden kasvaneen käytön sekä sosiaalisen median suosion kasvun myötä on saatavilla yhä enemmän tietoa erilaisista lähteistä, jolloin aidosti hyödyllisen sekä evidenssiin perustuvan tiedon löytäminen voi koitua haastavaksi organisaatioille. Suurten datamäärien analysointi, käsittely ja tallentaminen luo uusia haasteita nykypäivän organisaatioissa tiedon hallintaan, tiedon laatuun, eettisyyteen ja tieto- tai yksityisyyden suojaan liittyen. Toisaalta suuret datamäärät mahdollistavat julkisten palveluiden, toimintojen ja päätöksenteon kehittymistä yhteiskunnallisesti (Fredriksson ym., 2017.) Myös huonolaatuinen data, epäkäytännölliset infrastruktuurit, yksilön oman ajattelun vaikuttaminen, tiedonjakoon liittyvät ongelmat sekä epäkäytännölliset toimintatavat ja prosessit nähdään merkittävinä tiedolla johtamisen haasteina (Helander ym., 2022).

Systemaattisesti luodut ajantasaiset tietokannat, modernit tiedon keräämisen tekniikat sekä vuorovaikutteiset kommunikointivälineet tukevat relevantin tiedon löytämistä ja erottamista

massadatasta, sekä tiedon jakamista niin organisaation sisäisille kuin ulkoisille sidosryhmille organisaatorajat ylittäen (Väyrynen ym., 2015). Tiedon täytteisessä dynaamisessa toimintaympäristössä korostuu organisaation ylemmän johdon kyvykkyudet sekä muutoksen halu ottaa käyttöön analyyttisiä työkaluja ja metodeja päätöksenteon tueksi. Muutoksessa kohti tietoperusteisempaa päätöksentekoa ja organisaatiokulttuuria merkittävinä haasteina nähdään muutokset prosesseissa ja työkuluissa sekä erityisesti ylemmän johdon osaaminen ja tahtotilat, kun uusia analyysimenetelmiä ja työkaluja pyritään käyttöönottamaan organisaatiossa (Korherr ym., 2022.)

3 Aineisto ja tutkimusmenetelmä

3.1 Hankinta-Suomi toimenpideohjelma

Hankinta-Suomi on valtiovarainministeriön, Suomen kuntaliiton, Elinkeinoelämän keskusliiton, Suomen Yrittäjien ja Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n luoma toimenpideohjelma (Valtiovarainministeriö n.d.) Ohjelma on asetettu toimeenpanemaan Petteri Orpon hallitusohjelmassa mainittuja julkisten hankintojen linjauksia sekä julkisten hankintojen strategian 2020 tavoitteita. Hankinta-Suomi toimenpideohjelma on perustettu 2019 alkaen ja sen nykyinen toimikausi 2024–2027 on jatkoa toimintakaudelle 2019–2023 (Valtiovarainministeriö n.d.)

Hankinta-Suomi toimenpideohjelman päätavoitteina on kehittää julkisten hankintojen kestävyyttä ja vaikuttavuutta poikkihallinnollisessa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Muita hankkeen mainittuja keskeisiä tavoitteita ovat kilpailun lisääminen, kustannustehokkuuden parantaminen, datan ja digitalisaation hyödyntäminen sekä osaamisen ja kumppanuuksien edistäminen. Asettamispäätöksessä julkisten hankintojen kehittämistyö perustuu kolmeen eri osa-alueeseen. Nämä kolme eri osa-aluetta on nimetty seuraavasti: tieto ja uudet teknologiat, kumppanuudet ja kyvykkyydet sekä lainsäädäntö ja ohjaus (Valtiovarainministeriö, 2024.) Tavoitteiden saavuttamiseksi merkityksellisenä nähdään hankintayksiköiden hankintaosaamisen ja julkisen hankintadatan vahvistaminen (Valtiovarainministeriö n.d.).

Hankinta-Suomen kauden 2019–2023 loppuraportissa kerrotaan, että Hankinta-Suomi toimenpideohjelma perustettiin alun perin syyskuussa 2019 toimeenpanemaan Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteita julkisten hankintojen kehittämiseksi, sekä myös hankintayksiköiden omia julkisten hankintojen tavoitteita. Hankinta-Suomi toimenpideohjelman toiminnan periaatteiksi mainitaan uudenlainen poikkihallinnollinen kehittävä yhteistyö eri toimijoiden välillä ja yhteinen strategia täydentämään lainsäädännöllisiä keinoja julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi sekä ongelmien ratkaisemiseksi. Erityisten tärkeäksi kehittämisen osa-alueeksi korostetaan hankintayksiköiden sekä tarjoajien välinen yhteistyö julkisissa hankinnoissa, sillä näiden kahden toimijan välinen kumppanuus ja avoin vuoropuhelu nähdään oleellisena seikkana julkisten hankintojen onnistumisessa (Valtiovarainministeriö & Suomen Kuntaliitto, 2024.)

Hankinta-Suomi toimenpideohjelma pyrkii toimeenpanemaan kansallisen julkisten hankintojen strategian 2020 tavoitteita. Kansallinen julkisten hankintojen strategia pyrkii edistämään julkisia hankintoja lainsäädännöllisten muutosten ohella huomioimalla muun muassa asiakkaiden toiveet julkisista palveluista parantaen loppukäyttäjäkokenemusta. Strategia on suunnattu kaikille julkisiin hankintoihin osallistuville toimijoille, kuten hankintayksiköille sekä kilpailussa tarjoaville yrityksille. Strategia on luotu julkisten hankintojen ammattilaisten, johdon, asiantuntijaorganisaatioiden, hankintayksiköiden sekä tarjoajien edustajien yhteistyöllä. Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020 on kokonaisuus, joka koostuu kahdeksasta kehittämisen osa-alueesta, jotka ovat strateginen johtaminen, tietojohdaminen ja vaikuttavuus, toimivat hankinnat, innovaatiot, taloudellinen kestävyys, sosiaalinen kestävyys ja ekologinen kestävyys. Kaikkiin kehittämisen osa-alueisiin on nimetty omat tavoitteet, joilla pyritään monipuolisesti kehittämään julkisia hankintoja kestävämmiksi taloudellisesti, sosiaalisesti sekä ekologisesti (Valtiovarainministeriö 2020.)

Kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa 2020 strategisen johtamisen osa-alueen tavoitteiksi mainitaan muun muassa hankintayksiköiden kyky tunnistaa merkittäviä hankintakokonaisuuksia, kyky varautua hankintojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, hankintojen ammattimainen johtaminen koko elinkaaren ajan sekä kansallisesti, että hankintayksikkötasolla, sekä hankintojen liittäminen osaksi tulos- ja omistajaohjausta. Hankintataitojen osa-alueen nimettyjä tavoitteita ovat hankintaosaamisen tason kartoittaminen kansallisella ja hankintayksikkötasolla, hankintojen liittyvän koulutuksen lisääminen, strategisen ja operatiivisen hankintaosaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen, sekä vaikuttavan ja laadukkaan hankintojen tutkimuksen varmistaminen. Tietojohdamisen ja vaikuttavuuden osa-alueen tavoitteiksi on nimetty Suomi edelläkävijänä tietojen hyödyntämisessä hankinnoissa, vaikuttavuusperusteisten hankintojen edistäminen sekä hankintojen vaikuttavuuden arvioiminen eri tasoilla (Valtiovarainministeriö 2020.)

Kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa 2020 toimivien hankintojen osa-alueessa mainitaan hankintayksiköiden kyky hyödyntää markkinoita, tarvelähtöinen hankintojen suunnittelu loppukäyttäjät osallistaen sekä tehdä julkisista hankinnoista houkuttelevia tarjoajille. Innovaatio osa-alueen tavoitteiksi on nimetty julkisen sektorin kehitysmuuntoinen ajattelutapa sekä innovaatioiden hyödyntäminen ongelmien ratkaisemisessa, innovatiivisten hankintojen kasvattaminen kymmenellä prosentilla kaikissa hankinnoissa sekä yhteistoiminnan ja vuorovaikutuksen luominen julkisen sektorin ja yritysten välille edistäen innovatiivisia markkinoita. Taloudellisen, sosiaalisen ja

ekologisen kestävyysosa-alueiden tavoitteiksi nimetään muun muassa harmaan talouden torjuminen, hankinta- ja prosessikustannusten vähentäminen, hankintojen suunnitelmallisuus ja kustannustehokkuus, heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten työllistäminen hankintojen avulla, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, hiilineutraalisuustavoitteiden 2035 tukeminen, kiertotalouden toteuttaminen, kestävät ja vastuullisen elintarvikkeet sekä luonnon monimuotoisuuden tukeminen hankintojen avulla (Valtiovarainministeriö 2020.)

Hankinta-Suomi toimenpideohjelma 2024–2027 pyrkii toimeenpanemaan Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteita. Kesäkuussa 2023 julkaistussa Petteri Orpon hallitusohjelmassa hallituksen tavoitteiksi mainitaan suomalaisten elintason parantaminen, Suomen talouden kääntäminen kestäväan kasvuun sekä hyvinvointia uhkaavan velkaantumiskehityksen kääntäminen. Hallitusohjelmassa on nimetty yksitoista kehittämisen osa-aluetta, jotka ovat kestävä julkinen talous, toimiva ja kestävä hyvinvointiyhteiskunta, kuntien ja valtion aluehallinnon kehittäminen, työllisyyden nostaminen, osaamisen ja koulutustason kehittäminen, talouden ja tuottavuuden kasvu, puhtaan energian Suomi, ulko- ja turvallisuuspolitiikan uudistukset, kilpailukykyyn edistäminen EU-politiikassa, turvallisuuden ja kriisinkestävyyden vahvistaminen sekä liikunnan kasvattaminen hyvinvoinnin parantamiseksi Suomi liikkeelle-ohjelman avulla (Valtioneuvosto, 2023.)

Julkisen talouden näkökulmasta hallitus mainitsee hallitusohjelmassaan sitoutuvansa julkisen talouden tasapainottamiseen hyvinvoinnin ja talouskehityksen edistämiseksi, ja rakenteellisten menojen ja tulojen epäsuhta nähdään akuuttina ongelmana. Hallitusohjelmassa todetaan, että velkaantumisen pysäyttämiseksi vaaditaan julkisen talouden vahvistamista yhdeksällä miljardilla eurolla. Pitkän aikavälin taloudelliseksi tavoitteeksi mainitaan julkisen talouden tasapainotus sekä velkasuhteen kääntäminen laskuun, ja tärkeäksi keinoksi tavoitteen saavuttamiseksi mainitaan talous- ja työllisyyskasvun edistäminen (Valtioneuvosto, 2023.)

Petteri Orpon hallitusohjelmassa tärkeäksi kasvun tukipilariksi mainitaan digitalisaation ja teknologian hyödyntäminen julkisen sektorin toiminnassa palveluiden laadun, tehokkuuden ja saatavuuden edistämiseksi. Myös reilumman kilpailun Suomi mainitaan tärkeänä osa-alueena, ja siinä korostuvat kilpailun valvonta sekä kuluttajan oikeuksien turvaaminen, säästöjen ja tehokkuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa, markkinoiden sekä kilpailun lisääminen. Julkisten hankintojen

osalta tavoitellaan merkittäviä kustannussäästöjä palvelutuotannossa, onnistuneita hankintoja ja kilpailutuksia sekä hankintalain uudistamista hankintojen tehostamiseksi. Hankintalain uudistukset koskevat muun muassa kilpailutuksen uusimisen velvoitteiden uudistamista, jos kilpailuissa on ainoastaan mukana yksi tarjoaja, yhteishankintojen hyödyntämisen edistämistä kunta- ja hyvinvointialueiden toiminnassa, kilpailu ja kuluttajaviraston valvonnan vahvistamista, hankintatietokannan perustamista, sekä hankintaosaamisen ja innovatiivisten hankintojen edistämistä (Valtioneuvosto, 2023.)

Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelman 2024–2027 kehittämisen tavoitteet pohjautuvat kansalliseen julkisten hankintojen strategiaan 2020 sekä 2023 julkaistuun hallitusohjelmaan. Hankinta-Suomen toimenpidesuunnitelmassa 2024–2027 on nimetty lukuisia toimenpiteitä hankintojen ja hankintatietojen käytön tehostamiseksi. Nimettyjä toimenpiteitä ovat erinäiset julkisiin hankintoihin ja hyvinvointialueiden hankintaosaamiseen keskittyvät koulutukset, erilaisten hankintayksiköille suunnattujen verkostojen rakentaminen, kohtaamien perustaminen eri toimijoiden ja tarjoajien vuorovaikutuksen mahdollistamiseksi, tuoda työkaluja hankintojen oikeanlaiseen tekemiseen sekä järjestelmiä hankintatiedon käytön ja saatavuuden kehittämiseksi (Hankinta-Suomi, 2024).

Kansallisessa julkisten hankintojen strategiassa todetaan strategisen kehittämisen yhtenä tärkeimpänä elementtinä tiedolla johtaminen (Kansallinen julkisten hankintojen strategia, 2020). Tiedolla johtaminen on ollut keskeinen osa-alue Hankinta-Suomi toimenpideohjelman toimenpidesuunnitelmassa. Kaudella 2019–2023 yhtenä aiempaan strategian tavoitteiden toimeenpanoa edistävänä teemaryhmänä on ollut tiedolla johtaminen ja vaikuttavuus, jonka tavoitteina ovat olleet Suomi edelläkävijänä tietojen hyödyntämisessä hankinnoissa, hankintojen vaikuttavuuden arviointi eri tasoilla sekä vaikuttavuusperusteisten hankintojen edistäminen (Valtiovarainministeriö n.d.).

Hankinta-Suomen tämänhetkisellä toimikaudella 2024–2027 tiedolla johtaminen näkyy myös nykyisessä toimenpidesuunnitelmassa keskeisenä strategisena osa-alueena, ja useat suunnitelman toimenpiteet pohjautuvat tietoon, dataan ja tiedolla johtamiseen. Yhtenä toimenpiteenä mainitaan julkisten hankintojen tietojohdamisen parhaat käytännöt, jonka tavoitteena on luoda kaikkien

sidosryhmien käyttöön hyväksi havaittuja tietojohtamisen toimintamalleja tukemaan julkisia hankintoja (Hankinta-Suomi, 2024). Tämä pro gradu – tutkielma keskittyy toimintaohjelmassa jo hyödynnettävien tiedolla johtamisen toimintamalleihin, luomaan käsitystä siitä, miten tiedolla johtamista hyödynnetään julkisten hankintojen kehittämisessä sekä pyrkii tuomaan hanketta tukevia tiedolla johtamisen käytänteitä aikaisemman tutkimuksen ja teorian pohjalta.

3.2 Tutkimusaineisto

Tässä pro gradu -tutkielmassa analysoidaan Hankinta-Suomi toimenpideohjelman osana olevia asiakirjoja. Tutkielman empiiriseksi aineistoksi on valittu seuraavat kolme Hankinta-Suomi toimenpideohjelman osana olevaa julkaisua: Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelma 2024–2027 6/2024 julkaisu, Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen – Selvitys ja Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Aineisto koostuu siis julkisten viranomaisten vapaasti saatavilla olevista julkaisuista, ja ne ovat julkisesti löydettävissä valtiovarainministeriön verkkosivuilta <https://vm.fi/hankinta-suomi>.

Tutkimuksen aineistoksi on valittu aiemmin mainitut kolme Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjaa, koska niissä esitellään ja käsitellään julkisten hankintojen johtamista ja hankintatoiminnan johtamisen kehittämistä, sekä julkisten hankintojen tiedolla johtamisen roolia ja keinoja julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Asiakirjat sisältävät monia erilaisia johtamisen keinoja, työkaluja, ohjeistuksia ja hyväksi todettuja toimintatapoja julkisten hankintojen kehittämiseksi. Näiden julkisten asiakirjojen pohjalta pyritään tuomaan vastauksia tämän tutkielman tutkimuskysymykseen: miten tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjoissa sekä millaisilla keinoilla tiedolla johtamisella tuetaan julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämistä?

Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelma 2024–2027 6/24 julkaisu on jatkoa 2019–2023 toimintakaudelle. Hankinta-Suomen toimenpidesuunnitelma 2024–2027 käydään läpi hankkeen nykyisen toimintakauden suunnitellut toimenpiteet sekä toimenpiteiden tavoitteet, ajankohdat ja vastuutahot. Toimenpidesuunnitelma sisältää toimenpiteitä eri osa-alueisiin, kuten muun muassa koulutukseen, verkostoihin, hankintayksiköiden ja tarjoajien välisen vuoropuhelun mahdollistaviin kohtaamoihin, työkaluihin, järjestelmiin sekä ohjeisiin ja malleihin liittyen. Toimenpidesuunnitelma

perustuu kansalliseen julkisten hankintojen strategiassa 2020 sekä 2023 julkaistuun Petteri Orpon hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin ja hankintojen kehityksen osa-alueisiin (Hankinta-Suomi, 2024.)

Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt – 22 askelta menestykseen on lokakuussa 2023 Valtioneuvoston julkaisuarkistossa julkaistu raportti, jonka tavoitteena on selventää hankintojen strategisen johtamisen toimenpidekokonaisuutta sekä antaa keinoja hankintayksiköiden strategisen johtamisen kehittämiseksi ja toteuttamiseksi osana julkisten hankintojen vaikuttavuuden, kestävyys ja vastuullisen edistämistä. Selvityksen on luonut Solita Oy yhteistyössä konsulttien Tero Saarenpään, Hanna Pajunen-Muhosen ja Lauri Vihosen kanssa, ja se on osa Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmaa. Selvityksen tavoitteena on esitellä 22 hyvää julkisten hankintojen johtamisen käytäntöä hankintayksiköiden käyttöön, joita he voivat hyödyntää omassa toiminnassa ja tätä kautta kehittää julkisia hankintoja. Selvitys on tarkoitettu erityisesti julkisten hankintayksiköiden johdon sekä julkisten organisaatioiden johtoryhmien jäsenten käyttöön vahvistaakseen näiden ymmärrystä hyvistä strategisen johtamisen käytännöistä julkisissa hankinnoissa (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Julkisten hankintojen käsikirja 2023 on kattava käsikirja, joka palvelee koko julkista sektoria ja julkisia hankintoja tekeviä toimijoita, kuten valtion virastoja, kuntia, hyvinvointialueita ja julkisessa kilpailussa osallistuvilla tarjoajilla. Käsikirjan tavoitteena on kehittää hankintayksiköiden toiminnan järjestämistä, hankintojen suunnittelua, kilpailutusta, sopimushallintaa sekä kestävä kehitystä. Käsikirjassa käsitellään muun muassa hankintojen johtamista, lainsäädäntöä, pienhankintoja, kansallisia hankintoja, toimiala- ja tuoteryhmäkohtaisia ohjeita hankintoihin, sosiaali- ja terveyspalveluhankintoja, EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja sekä käyttöoikeussopimuksia. Käsikirjassa käsiteltäviä teemoja ovat myös hankintojen kestävyys, innovatiivisuus ja vaikuttavuus julkisissa hankinnoissa (Valtiovarainministeriö, 2023.) Kuitenkin tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan ja analysoimaan ainoastaan käsikirjan kappaleen 1 alaotsikkoa 1.5, jossa esitellään organisaatioiden hankintatoiminnan johtamista ja kehittämistä. Tämä rajausta on tehty, koska alaotsikon alta löytyy tutkielman tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia sisältöä, eli johtamisen keinoja ja periaatteita.

Tässä tutkimuksessa aineiston analysoinnin ja teoriapohjan tukena käytetään aiempia sekä kotimaisia että kansainvälisiä tiedolla johtamisen tutkimuksia. Aiemman tutkimuksen pohjalta tuodaan muun muassa aiemmin tunnistettuja tiedolla johtamisen keinoja, sekä julkisen sektorin tiedolla johtamisen hyötyjä ja haasteita. Aineiston sekä lähteiden avulla pyritään luomaan ymmärrystä siitä, miten tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelman julkaisuissa kuten toimintasuunnitelmassa ja asiakirjoissa, sekä miten tiedolla johtamisella tuetaan julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämistä Suomessa. Aikaisemman tiedolla johtamisen tutkimuksen pohjalta pyritään tuomaan kehitysehdotuksia tai täydentäviä näkökulmia Hankinta-Suomi toimenpideohjelman tiedolla johtamiseen.

3.3 Laadullinen sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä

Tässä Pro Gradu -tutkielmassa empiiristä aineistoa analysoidaan laadullisen sisällönanalyysin avulla. Laadullinen tutkimus menetelmänä pyrkii kuvailemaan ja luomaan ymmärrystä tutkittavan ilmiön tai aiheen luonteesta, eli kuvastamaan millainen ilmiö tai tapahtuma on. Laadullisessa tutkimuksessa ei siis tavoitella tilastollisten yleistysten luomista, joka on tyypillisesti tavoitteena määrällisille tutkimuksille. Tämän tutkimuksen analyysimenetelmänä hyödynnetään aineiston teemoittelua, eli aineiston pohjalta rakennetaan teemoja, joiden alle yhdistetään tutkimuskysymyksen kannalta merkitykselliset löydökset (Sarajärvi & Tuomi, 2018.) Teemoittelun avulla pyritään löytämään vastauksia tutkimuskysymykseen, miten ja millä keinoilla tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa.

Yleensä laadullinen ja määrällinen tutkimus erotellaan niiden aineistojen perusteella, joissa laadullisissa aineistoissa analysoidaan sanoja ja määrällisessä tutkimuksessa numeroita. Monimenetelmällisessä tutkimuksessa yhdistetään sekä laadullisen että määrällisen tutkimuksen menetelmiä (Åkerblad & Seppänen-Järvelä, 2024.) Laadulliset tutkimusmenetelmät ovat tavanomaisesti induktiivisia ja aineistolähtöisiä. Induktiivisessa lähestymistavassa pohdinta ja johtopäätökset muodostetaan aineiston pohjalta. Aineistolähtöisyydellä tarkoitetaan, että aineisto määrittelee tutkimuksessa käytetyt käsitteet ja sanat, jolloin aineistossa ilmenevät käsitteet ohjaavat tutkimusta. Laadullisessa tutkimuksessa teoria ja aineisto niin ikään kuin keskustelevat keskenään, jossa teoria näyttäytyy apuvälineenä tutkimuksen eri vaiheissa (Puusa & Juuti, 2020.)

Laadulliseen tutkimukseen voidaan nähdä sisältyvän seuraavat työvaiheet; aiheen valinta, tutkimuksen tavoitteiden asettaminen, tutkimuskysymysten muotoileminen, tutkimuksen rajoitusten esittely, teoreettisen viitekehyksen laatiminen, lähestymistavan valinta, aineiston valinta ja sen hankinta, aineiston analysointi sekä tulosten kirjoittaminen ja niiden luotettavuuden arviointi (Puusa & Juuti, 2020.) Laadullisessa sisällönanalyysissä sovelletaan usein seuraavaa tai vastaavaa runkoa; aineiston tarkastelun näkökulman tai kiinnostuksen kohteen päättäminen, aineiston läpikäynti ja näkökulman osalta merkityksellisten asioiden erottelu sekä kerääminen aineistosta, aineiston luokittelu tai teemoittelu ja lopuksi yhteenvedon kirjoittaminen (Sarajärvi & Tuomi, 2018.)

Laadullinen sisällönanalyysi voidaan toteuttaa eri menetelmin. Teemoittelussa laadullisen sisällönanalyysin tutkimusmenetelmänä painottuu aineistossa sanotut tai ilmenevät asiat, jotka pilkotaan ja ryhmitellään erilaisiin aihepiireihin, jolloin voidaan vertailla erilaisten teemojen ilmenemistä aineistossa. Toisin sanoen, teemoittelun avulla voidaan etsiä eroavaisuuksia aineistosta. Tyypittelyssä tutkimuksen aineisto ryhmitellään erilaisiksi tyypeiksi, joista pyritään löytämään tyyppisiä yhdistäviä tekijöitä. Tyypittelyn avulla voidaan luoda niin sanottu yleistys tai tyyppiesimerkki, eli aineistosta pyritään etsimään samankaltaisuuksia erilaisten teemojen tai näkemysten välillä (Sarajärvi & Tuomi, 2018.)

Tutkimuksen aineistolla on keskeinen merkitys laadullisen tutkimuksen onnistuneessa toteuttamisessa. Laadullinen sisällönanalyysi tutkimusmenetelmänä pyrkii kuvailemaan aineistoa tiivistetyssä muodossa ja luomaan siitä aihetta kuvaavia havainnollistavia kategorioita. Laadullinen tutkimus pyrkii siis selittämään, millainen tutkittava ilmiö on tai miten se ilmenee tutkimuksen kontekstissa. Laadullisessa sisällönanalyysissä aineistona voivat toimia monenlaiset aineistot, kuten muun muassa tutkimushaastattelut, kirjat, keskustelut tai vaikkapa tieteelliset julkaisut. Sisällönanalyysissä merkityksellistä on tutkimuksen tarkoitus, tutkimuskysymykset sekä aineistonkeruu. Kerätyn aineiston avulla pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin, jolloin korostuvat erityisesti tutkimuksen tavoite ja tarkoitus, jotta aineisto voi antaa vastauksia tutkimuskysymyksiin. (Elo ym., 2022.)

3.4 Tutkimusetiikka

Hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti tässä tutkielmassa analysoidaan tutkimuksen eettisiä lähtökohtia sekä hyvän tieteellisen käytännön toteutumista tutkimuksessa. Eettisyys on väistämättä osa hyvää tutkimusta. Hyvän tieteellisen käytännön peruseriaatteina ovat tutkimuksen luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto. Tutkija on aina itse vastuussa hyvän tieteellisen käytännön toteutumisesta tutkimustyössään. Välinpitämättömyyden tai asioihin perehtymättömyyden seurauksena voi tapahtua hyvän tieteellisen käytännön loukkaus. Tällöin loukataan hyvän tieteellisen käytännön peruseriaatteita ja menettelyjä, yksityisten henkilöiden tai kohdeorganisaation tietosuojaa sekä mahdollisesti muiden tutkijoiden tutkimustyötä (Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2023.)

Tässä Pro Gradu – tutkielmassa tutkitaan julkisen viranomaisen vapaasti saatavilla olevia julkaisuja valtiovarainministeriön verkkosivuilla <https://vm.fi/hankinta-suomi>. Tutkielmassa analysoidaan seuraavia vapaasti saatavilla olevia julkisen viranomaisen julkaisemia asiakirjoja:

1. Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelma 2024–2027, 6/2024 julkaisu
2. Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen – Selvitys
3. Julkisten hankintojen käsikirja 2023, erityisesti kappaleen 1 alaotsikko 1.5, organisaatioiden hankintatoiminnan johtaminen ja kehittäminen.

Tässä tutkimuksessa hyödynnetty aineisto on täysin julkisesti ja avoimesti saatavilla, eivätkä analysoitavat asiakirjat sisällä arkaluontoisia henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Tässä tutkimuksessa ei siis tutkita ihmisiä tai ihmisten toimintaa tieteellisen tiedon luomiseksi, vaan tutkimus keskittyy julkisten vapaasti saatavilla olevien asiakirjojen analysointiin, tavoitteenaan laajentaa ymmärrystä siitä, miten ja millaisin keinoin tiedolla johtamista hyödynnetään julkisissa hankinnoissa sekä hankintojen vaikuttavuuden kehittämisessä Suomessa. Aineiston keruussa ei hyödynnetä ihmisten haastatteluja tai muita ihmisten toiminnan seuraamistapoja tieteen luomiseksi. Tämä Pro Gradu ei myöskään ole osa laajempaa tutkimuskokonaisuutta, johon kokonaisuudessaan tutkimuslupa tai eettinen ennakkoarviointi mahdollisesti tarvittaisiin. Tutkijan tulee huomioida tutkimusetiikka tutkimuksen eri vaiheissa, eikä tämän tutkimuksen tulokset palvele ainoastaan tiettyä intressiryhmää, eikä se loukkaa jotakin tiettyä väestöryhmää (Puusa & Juuti, 2020).

Edellä mainitut seikat ja Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohjeistus huomioon ottaen tämä Pro Gradu - tutkielma ei tarvitse erillistä tutkimuslupaa tai eettistä ennakkoarviointia eikä niitä täten ole laadittu. Jos tutkimuksen aineisto olisi kerätty ihmisten haastatteluilla, tai pyytämällä tutkimuksen kohdeorganisaation sisäistä tai muuten salassa pidettävää tietoa tieteellisen tiedon luomiseksi, tarvittaisiin eettinen ennakkoarviointi sekä kohdeorganisaation tutkimuslupa ja mahdollisesti haastateltavien erillinen suostumus tutkimuksen tekemiseen ja haastatteluiden toteuttamiseen. Haastateltavien on myös saatava tietää, mitä tutkimus koskee, miten haastattelusta kerättyjä tietoja käsitellään ja mikä on tutkimuksen tavoite.

4 Hankinta-Suomi toimenpideohjelman keinot julkisten hankintojen kehittämiseksi

4.1 Toimenpidesuunnitelma 2024–2027

Tässä pro gradu-tutkielmassa analysoidaan kolmea Hankinta-Suomi Toimenpideohjelmassa julkaistua asiakirjaa, jotka ovat Toimintasuunnitelma 2024–2027, 6/2024 – julkaisu, Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen –Selvitys ja Julkisten hankintojen käsikirja 2023, eritoten kappaleen 1 alaotsikko 1.5. Aineisto on valittu ja rajattu niin, että se toisi vastauksia tämän Pro Gradu – tutkielman tutkimuskysymykseen: miten tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa ja miten tiedolla johtamista hyödynnetään julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi? Hankinta-Suomen Toimintasuunnitelma 2024–2027, 6/2024 julkaisussa käydään läpi ohjelmakaudelle 2024–2027 suunniteltuja toimenpiteitä hankintojen kehittämiseksi. Toimintasuunnitelmassa mainitut toimenpiteet pohjautuvat kansalliseen julkisten hankintojen strategiaan 2020 ja Petteri Orpon hallitusohjelmaan. Toimenpidesuunnitelmassa tuodaan esiin useita toimenpidekokonaisuuksia julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Toimenpidekokonaisuuksissa esitellään niiden alle kuuluvat toimenpiteet, toimenpiteiden sisällöt, vastuutahot, suunniteltu aikataulu ja strategian tahtotila (Hankinta-Suomi, 2024.)

Toimintasuunnitelman yhdeksi toimenpidekokonaisuudeksi mainitaan koulutukset hankintaosaamisen kehittämiseksi, hiljaisen tiedon siirtämiseksi ja osaamisen jakamiseksi hankintayksiköiden välillä. Koulutukset keskittyvät muun muassa julkisten hankintojen johtamiseen sekä julkisten hankintojen parissa työskentelevien hankintaosaamisen syventämiseen. Suunnitelluiksi koulutuksiksi mainitaan Julkisten hankintojen mentorointiohjelma, Hankinta-Suomen oppimisklinikat ja Hyvinvointialueiden Akatemia. Julkisten hankintojen mentorointiohjelma pyrkii edistämään hankintaosaamisen ja hiljaisen tiedon jakautumista, vahvistaa julkisten hankintojen verkostoitumista sekä lisäämään yhteistyötä sektorirajat ylittäen. Hankinta-Suomen oppimisklinikoilla pyritään luomaan vuoropuheluun perustuvaa oppimista sidosryhmien välillä. Hyvinvointialueiden akatemia - johtamiskoulutus on suunnattu kehittämään hyvinvointialueiden hankintojen johtamista (Hankinta-Suomi, 2024.)

Toimintasuunnitelman toinen keskeinen osa-alue on verkostot, joiden tavoitteena on lisätä tiedon jakamista, vertaistukea hankintayksiköiden välillä, sparrausta sekä luoda verkosto- ja yhteistyötä

julkisten hankintojen sidosryhmien välillä. Merkittäväksi verkostotoiminnan tavoitteeksi mainitaan myös vuoropuhelun lisääminen tarjoajien kanssa. Oppilaitosyhteistyöllä pyritään edistämään julkisten hankintojen dataa sekä saamaan parempaa kuvaa julkisten hankintojen osaamisen tasosta koulutuksen ja opetuksen kehittämiseksi. Verkostotoiminnalla pyritään myös vahvistamaan tutkijoiden ja hankintayksiköiden välistä yhteistyötä julkisten hankintojen tutkimuksen kehittämiseksi. Toimintasuunnitelmassa mainitulla Hyvinvointialueiden hankinnoista vastaavien verkostolla pyritään edistämään hyvinvointialueiden välistä tiedon jakamista ja sparrausta. Vaikuttavat hankkijat – verkostolla pyritään lisäämään hankintayksiköiden välistä tiedonjakoa ja vertaistukea. Hankintatuntijoiden verkosto on järjestetty oikeudenalojen tutkijoita varten, jossa edistetään hankintayksiköiden ja tutkijoiden välistä yhteistyötä julkisten hankintojen tutkimuksen ja toiminnan kehittämiseksi. Toimenpidesuunnitelmassa mainitaan olevan suunnitteilla myös vastuullisten ja vaikuttavien hankintojen VAUHTI-verkosto tukemaan hankintayksiköiden ja tarjoajien uusien palveluiden ja tuotteiden käyttöönottoa (Hankinta-Suomi, 2024.)

Toimintasuunnitelmassa kohtaamot mainitaan myös yhdeksi osa-alueeksi hankintojen kehittämiseksi. Kohtaamoilla pyritään mahdollistamaan hankintayksiköiden ja tarjoajien välinen vuorovaikutus, sekä luomaan niiden välisiä yhteistyö- ja keskusteluverkostoja. Lisäksi kohtaamoiden avulla pyritään kartoittamaan vuoropuhelun tarvetta ja kiinnostusta sidosryhmien välillä. Vuoropuhelun mahdollistamisella nähdään voivan tuoda eri toimijoiden näkemyksiä ja osaamista yhteisten aiheiden kehittämiseksi, kuten hankintatietovaranto, kustannusten määrittelyjen periaatteet, yhteishankintojen edistämiseksi ja hankintayksiköiden tukipalveluiden luominen. Suunnitelluiksi kohtaamoiksi mainitaan ICT-kohtaamo, Kohtaamot tarjoajien ja hankintayksiköiden yhteistyön kehittämiseksi ja Pyöreän pöydän keskustelut. ICT-kohtaamoilla pyritään lisäämään hankintayksiköiden ja ICT-alan asiantuntijoiden välistä vuoropuhelua sekä yhteistyötä. Tarjoajien ja hankintayksiköiden kohtaamoiden tavoitteena mainitaan olevan vuoropuhelun mahdollistaminen molempien osapuolten välillä, luoda yhteisiä näkemyksiä julkisten hankintojen haasteista sekä kehittää yhteistyössä toimia ongelmien ratkaisemiseksi. Suunnitelluilla pyöreän pöydän keskusteluiden tavoitteena on yhdistää eri toimijoiden näkökulmia yhteisessä keskustelussa julkisten hankintojen kehittämiseksi ja niihin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. (Hankinta-Suomi, 2024.)

Työkalut nähdään toimintasuunnitelmassa kolmantena keskeisenä osa-alueena julkisten hankintojen kehittämiseksi, ja niitä voidaan hyödyntää hankintojen tiedolla johtamisen tukena. Suunnitelmassa

yhtenä kehitysalueena mainitaan hankintaosaamisen itsearviointityökalun jatkokehittäminen. Itsearviointityökalu toimii datan lähteenä, ja sitä pyritään kehittämään käyttäjäystävällisemmäksi tiedon hyödyntämiseksi eri toimijoiden toiminnassa. Toinen mainittu työkalu eli Hankintamallin kustannusarviointityökalu on toimintasuunnitelmassa suunniteltu työkalu, jolla hankintayksiköt voivat tehdä kustannusanalyyskejä hankintojen toteutumismalleista. Hankintamallin kustannusarviotyökalu keskittyy tukemaan hankintayksiköitä ennen hankinnan käynnistämistä sopivan hankintamallin tai toimintatapojen analysoinnissa kustannusten näkökulmasta. Kolmantena työkaluna mainitaan tekoälyavusteinen hankintaneuvoja, jonka tietopohjana toimii lähtökohtaisesti julkisen sektorin hankintakäsikirja. Tekoälyavusteisella hankintaneuvojalla pyritään tuomaan tietoa hankintoihin liittyvissä kysymyksissä tietoa tarvitseville. Kehitteillä olen toimittajatutkan avulla hankintayksiköt voivat hakea hankintaan nähden sopivia yrityksiä, luoden hankintayksiköiden ja tarjoajien välistä vuoropuhelua ja vähentää tarjoamisen kynnystä yrityksille. Suunnitteilla oleva Make or Buy – analyysityökalu on suunnattu hankintayksiköille, jolla hankintayksiköt voivat arvioida omia kustannuksiaan sekä verrata niitä yksityiseen sektoriin. Toimenpidesuunnitelmassa mainitaan myös vastuullisuuskriteerien tietopankin jatkokehittäminen, joka toisi hankintayksiköiden hyödynnettäväksi erilaisia vastuullisuuskriteerejä (Hankinta-Suomi, 2024.)

Toimintasuunnitelmassa myös järjestelmien kehittämisellä tavoitellaan julkisten hankintojen vaikuttavuuden edistämistä. Järjestelmillä pyritään tehostamaan julkisiin hankintoihin liittyvän tiedon hyödyntämistä sekä tekemään tiedosta läpinäkyvämpää ja helposti saatavaa. Mainittuja järjestelmiä ovat Kansallinen hankintatietovaranto, Kansallisten julkisten hankintojen tietopalvelut sekä Hilma-palvelun kehittäminen. Kansallisella hankintatietovarannolla pyritään helpottamaan julkisiin hankintoihin liittyvän tiedon hyödyntämistä, tutkimusta, ja valvontaa. Kansallisten julkisten hankintojen tietopalveluita pyritään kehittämään avoimemmaksi tietovarannon avulla. Hilma-palveluun pyritään kehittämään tarjoajien näkymä, jonka kautta tarjoajat pääsevät helposti käsiksi julkisiin hankintoihin liittyviin tietoihin. (Hankinta-Suomi, 2024.)

Toimintasuunnitelmassa julkisten hankintojen ohjeet ja mallit pyritään tallentamaan niin, että ne ovat helposti löydettävissä, ja että olemassa olevaa ohjeistusta sekä niiden käyttöä jatkuvasti kehitetään, tehostetaan ja päivitetään. Kehitettäväksi ohjeiksi ja malleiksi mainitaan muun muassa olemassa oleva Hankinta-Suomen, KEINO-osaamiskeskuksen ja muiden toimijoiden laatima ohjeistus, julkisten hankintojen sopimusehtojen ohjeistus, hankintayksiköiden tietosuojaohje, JYSE- ja JIT-ehtojen

ohjeistus, pakoteohje, perehdytysohje, suunnitteluohje, taloudellisen kestävyuden edistämisen parhaat käytännöt ja julkisten hankintojen tietojohdamisen parhaat käytännöt. Ohjeet ja mallit antavat tuovat hankintayksiköiden käyttöön tietoa monista eri julkisiin hankintoihin liittyvistä seikoista, ja toimenpidesuunnitelmassa pyritään kehittämään ohjeistuksen hyödynnettävyyttä, tarkastamaan materiaalien ajantasaisuutta sekä tuomaan ohjeistuksia, tietoja ja hyödyllisiä linkkejä yhteen paikkaan, jolloin ne olisivat vaivattomammin saatavilla. (Hankinta-Suomi, 2024.)

Lisäksi toimentasuunnitelmassa on suunniteltuna myös muita toimia erityisesti tarjousten määrän lisäämiseksi. Nämä keinot keskittyvät muun muassa hankintalainsäädännön muuttamiseen, promootiotyöhön Vuoden hankintayksikkö-tunnustuksen antamisella, hankintojen digimarkkinointiin ja tarjoajien osaamisen kehittämiseen sekä kiinnostuksen lisäämiseen. Suomen Yrittäjien ja Elinkeinoelämän keskusliiton vuoden hankintayksikön valinnalla pyritään lisäämään julkisten hankintojen näkyvyyttä ja kasvattamaan niiden houkuttelevuutta. Toimenpidesuunnitelmassa mainitulla some-markkinoinnilla pyritään lisäämään tietoisuutta julkisista hankinnoista eri sidosryhmien keskuudessa sekä edistämään hankintayksiköiden sosiaalisen median hyödyntämistä. Toimenpidesuunnitelmassa mainitaan olevan suunnitteilla myös hankintamessuja hankintayksiköiden ja tarjoajien välisen vuoropuhelun mahdollistamiseksi (Hankinta-Suomi, 2024.)

4.2 Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt – 22 askelta menestykseen

Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen –Selvitys on osa Hankinta-Suomi toimenpideohjelmaa ja toinen kolmesta tässä tutkielmassa analysoitavasta asiakirjasta. Kyseinen selvitysraportti on laadittu monen eri toimijan yhteistyön tuloksena, ja siihen on osallistunut osakkaita seuraavista organisaatioista: Solita Oy, Innodea Oy, Leader's Beacon Group Oy, Varsinaissuomen hyvinvointialue, Tuomi Logistiikka Oy, Keravan kaupunki ja valtiovarainministeriö. Selvityksen luomisessa mainitaan olleen mukana ohjausryhmä, haastatellut henkilöt, julkisten hankintojen asiantuntijoita sekä kyseisen selvityksen laatijat. Raportin tavoitteena mainitaan olevan ymmärryksen lisääminen julkisten hankintojen strategisen johtamisen edistävästä tekijöistä ja toimenpiteistä, sekä näkyvyyden lisääminen julkisten hankintojen strategisen johtamisen kehittämisellä saavutettavista hyödyistä. Selvitys siis pyrkii tuomaan käytännönläheisiä suosituksia ja toimintatapoja hankintayksiköiden käyttöön julkisten hankintojen strategisessa johtamisessa, ja

lisäämään ymmärrystä siitä, millaisia resursseja ja toimintakulttuurin muutoksia suositusten ja toimintatapojen käyttöönottoa varten vaaditaan (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen –selvitys on laadittu syvähaastatteluiden perusteella, ja haastatteluiden tulokset ovat analysoitu laadullisen sisällönanalyysin avulla. Selvityksen mukaan syvähaastattelussa pyritään luomaan luottamuksellinen vuorovaikutus haastateltavan kanssa kokemuksien ja näkemysten syvällisen ymmärtämisen luomiseksi. Selvityksessä aineiston sisällönanalyysissä on hyödynnetty teemoittelua hyvien hankintojen strategisen johtamisen käytäntöjen tunnistamiseksi. Selvityksessä on haastateltu 20 eri organisaatiota ja 24 hankintatoiminnan merkittävää henkilöä julkisten hankintojen johtamisen hyvien toimintatapojen tunnistamiseksi. Selvityksen mukaan syvähaastatteluiden tulokset ovat selvityksen tärkein osa-alue, koska haastatteluiden tuloksista käy ilmi todellisessa elämässä hyödynnettyjä hankintojen strategisen johtamisen toimintatapoja, ja joilla on todistetuksi luotu arvoa hankintatoiminnassa. Selvityksessä mainitaan, että sisällönanalyysin avulla muodostettuja parhaita käytäntöjä on hiottu yhteistyössä työpajoissa eri sidosryhmien kanssa niin sanotulla yhteissuunnittelulla. Lisäksi mainitaan, että selvityksen loppuraportti on arvioitu haastateltavien ja selvityksen ohjausryhmän toimesta ennen sen julkaisemista (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen –selvitys on jaettu viiteen eri osioon, joissa esitellään työn tausta ja tavoitteet, hankintojen strategisen johtamisen käsitteet ja määritelmät, julkisten hankintojen johtamisen parhaiden käytäntöjen neljä teema-alue, sovellusesimerkkejä ja strategisen johtamisen kehittämisellä saavutettavien kustannusvaikutusten arviointia. Selvityksessä julkisten hankintojen johtamisen parhaiden käytäntöjen neljä teema-alue on nimetty seuraavasti: kyvykkyyksien kehittämisen parhaat käytännöt, organisaation kehittämisen parhaat käytännöt, prosessien ja työkalujen kehittämisen parhaat käytännöt sekä roolin ja arvolupauksen kehittämisen parhaat käytännöt (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Kyvykkyyksien kehittämisen teema-alueessa merkittäviä osa-alueita mainitaan olevan henkilökohtaiset kyvykkyydet, ammatilliset kyvykkyydet sekä organisaatitasoiset kyvykkyydet. Henkilökohtaisissa kyvykkyyksissä keskitytään yksilötason tietojen ja taitojen kehittämiseen.

Ammattialueiden kyvykkyyksien kehittämisessä keskitytään ammattiin liittyvien tietojen ja taitojen kehittämiseen. Organisaatiotason kyvykkyyksien edistäminen pohjautuu koko organisaation laajuisiin taitoihin, kulttuuriin ja strategiaan (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Selvityksessä mainittu organisaation kehittämisen parhaat käytännöt osa-alue perustuu yleiseen yksilöiden muodostaman organisaation kehittämiseen liiketaloudellisesta, sosiologisesta ja yleisestä näkökulmasta. Sosiologinen näkökulma keskittyy yksilöiden väliseen vuorovaikutukseen ja toimintaan. Liiketaloudellinen näkökulma pohjautuu taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseen. Yleisellä tasolla tarkastellaan organisaation yleisiä toiminnan tavoitteita. Organisaation kehittämisen osa-alueessa mainitaan korostuvan erityisesti ylimmän johdon sitoutuminen sekä strategisten hankintojen prosessien sekä organisaatiomallien luominen (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Selvityksen kolmantena teema-alueena esitellään prosessien ja työkalujen kehittämisen parhaat käytännöt. Teema-alueessa keskitytään haasteltujen hyödyntämiin hankintojen strategisen johtamisen käytännön keinoihin. Teema-alueessa hyviksi käytännöiksi mainitaan muun muassa hankintojen tietopohjan ja viestinnän kehittäminen, hankintastrategian ja tavoitteiden asettaminen, prosessien sekä roolien ja vastuiden nimeäminen, operatiivisen toiminnan ja johtamisen yhdistäminen, hankintojen kategorisointi, mittarien käyttöönotto, hankintoja tukevien analyysien ja työkalujen hyödyntäminen, hankintojen digitalisointi, toimittajien kanssa käytävän vuorovaikutuksen kehittäminen, markkinoiden kehittäminen sekä verkostoituminen (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Selvityksen neljäntenä hankintojen strategisen johtamisen kehittämisen teema-alueena mainitaan roolin ja arvolupauksen kehittämisen parhaat käytännöt. Kyseinen teema-alue perustuu julkisen toimijan arvolupaukseen, eli lupaukseen hyvinvointialueille ja kansalaisille tuotetusta sekä odotettavissa olevasta arvosta. Julkisella sektorilla hankintayksiköt toteuttavat arvolupausta julkisten hankintojen ja niiden aikaansaaman vaikuttavuuden kautta. Selvityksen haastatteluissa hankintojen tärkeiksi arvolupauksen osa-alueiksi tunnistettiin muun muassa arvolupauksen selkeys, uskottavuus ja todenmukaisuus. Selvityksessä arvolupauksen hyvät käytännöt perustuvat loppukäyttäjän näkökulmaan panostamiseen sekä kumppanuuksien muodostamiseen. Teema-alueessa mainittuja hyviä käytäntöjä ovat muun muassa rohkeus ja kannustaminen organisaatiossa, loppukäyttäjän huomioiminen kaikessa toiminnassa, hankinnan merkityksen vahvistaminen

organisaatiossa, strategisen kumppanuuden vahvistaminen sisäisten sidosryhmien kanssa sekä kumppanuuksien kehittäminen tarjoajien kanssa (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Selvityksen sovellusesimerkeissä käydään läpi organisaation hankintojen strategisen johtamisen kehittämistä teema-alueittain, organisaation kehittämispolkujen rakentamista, kehittämisen painopisteiden valintaa, sekä verrokkien valitsemista yritysmaailmasta. Sovellusesimerkkien tavoitteena on tuoda hankintayksiköille käytännön esimerkkejä, miten selvityksen eri teema-alueissa tunnistettuja keinoja voidaan hyödyntää hankintojen strategisen johtamisen kehittämisessä käytännön tasolla. Selvityksessä esitellään myös hankintojen strategisen johtamisen kustannushyötyjen arviointia lisäarvontuoton sekä suorien kustannussäästöjen näkökulmista. (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

4.3 Julkisten hankintojen käsikirja 2023

Tämän Pro Gradu – tutkielman kolmantena analysoitavana asiakirjana toimii valtiovarainministeriön julkaisema ja Hankinta-Suomi toimenpideohjelman osana oleva Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Tämän tutkielman analyysissä keskitytään eritoten käsikirjan kappaleen 1 alaotsikkoon 1.5, jossa esitellään organisaatioiden hankintatoiminnan johtamista ja kehittämistä. Tämä raja on tehty, koska alaotsikon alta löytyy tutkielman tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia sisältöä, eli tiedolla johtamisen keinoja ja periaatteita julkisten hankintojen kehittämiseksi. Muut käsikirjan kappaleet käsittelevät muun muassa pienhankintoja, kansallisia hankintoja, sosiaali- ja terveyspalveluja sekä muita erityisiä palveluhankintoja, EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia, sopimus- ja toimittajahallintaa, toimiala- ja tuoteryhmäkohtaisia hankintaohjeita sekä kestävyyttä, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta julkisissa hankinnoissa. Käsikirjasta löytyy myös liitteenä hankintasanasto, jossa selitetään käsikirjassa käytettyä sanastoa julkisten hankintojen lainsäädännön pohjalta. Julkisten hankintojen käsikirja on päivitetty versio aiemmasta Valtion hankintakäsikirjasta, jossa huomioidaan 2016 jälkeiset lainmuutokset, kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020 sekä Hankinta-Suomi toimenpideohjelma (Valtiovarainministeriö, 2023.)

Käsikirjassa mukaan valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) 17 § määrittelee, että valtiovarainministeriö vastaa julkisen hallinnon mukaan lukien julkisten hankintojen kehittämisestä.

Julkisten hankintojen käsikirja (2023) on suunnattu julkisen sektorin hankintayksöiden käyttöön erityisesti hankintatoiminnan johdolle, hankintojen suunnittelijoille, asiantuntijoille, tilaajille, sopimus- ja toimittajahallinnan toimijoille sekä hankintoja valvoville toimijoille. Käsikirja pyrkii tiivistämään hankintalainsäädännön vaatimuksia ja selittämään niitä käytännönläheisesti ohjeistaakseen hankintayksiköitä niiden hankintatoiminnassa ja julkisten hankintojen kilpailutuksessa. Käsikirja pyrkii lainsäädännöllisten vaatimusten lisäksi tuomaan esiin hyviä julkisten hankintojen toimintatapoja hankintojen kehittämiseksi. Johdannossa korostetaan, että käsikirjaa ei ole luotu hankintayksiköiden suoranaiseksi hankintaohjeeksi, vaan sen tavoitteena on tuoda keinoja hankintatoiminnan edistämiseen sekä organisaation oman ohjeistuksen rakentamiseksi. Teoksen laatimiseen on osallistunut kymmenen asiantuntijaa eri organisaatioista (Valtiovarainministeriö, 2023.)

Julkisten hankintojen käsikirjan (2023) mukaan julkisten hankintojen hankintatoiminnot koostuvat kymmenestä eri toiminnosta, jotka ovat julkisten hankintojen ohjaus, julkisten hankintojen lainsäädännön kehittäminen, julkisten hankintojen toteuttaminen, julkisiin hankintoihin liittyvä ohjeistus, neuvonta ja asiantuntija-apu, julkisten hankintojen ilmoituskanavan eli Hilma-palvelun ylläpitäminen ja kehittäminen, tietojärjestelmien kehittäminen, osaamisen kehittäminen, julkisten hankintojen valvonta sekä niiden oikeussuoja. Käsikirja pyrkii tuomaan ohjeistusta ja hyviä käytäntöjä tueksi näiden toimintojen toteuttamiseen. Käsikirja tuo esiin myös selkeän vastuunjaon, mitkä toimijat ovat vastuussa mistäkin hankintatoiminnan osa-alueen kehittämisestä (Valtiovarainministeriö, 2023.)

Käsikirjan ensimmäisessä, ja tämän tutkielman näkökulmasta relevanteimmassa kappaleessa käydään läpi hankintojen johtamista sekä johdantoa julkisiin hankintoihin. Kappaleessa esitellään muun muassa hankintatoiminnan johtamista, ohjausta ja organisointia, hankintatoiminnan lainsäädäntöä, kansallisten julkisten hankintojen strategiaa, organisaation hankintatoiminnan johtamista, hankintojen suunnittelua sekä toteuttamista. Tämän Pro Gradu-tutkielman tutkimuskysymyksen näkökulmasta käsikirjan ensimmäisen osion alaotsikko 1.5 on hedelmällisin, koska siinä käsitellään hankintatoiminnan johtamista erilaisista tulokulmista. Käsikirjan kappaleen 1 alaotsikossa 1.5 keskitytään esimerkiksi hankintatoiminnan johtamisen yleisiin periaatteisiin, tehtäviin ja prosesseihin, vastuutahoihin, johdon tehtäviin, työnjakoon, strategiaan tavoitteisiin ja kehittämiseen, tiedolla johtamiseen, hankintojen kategorisointiin, Ostaa- tai tehdä itse-analysiin sekä tiedon

analysointiin ja hankintaosaamisen kehittämiseen. Tässä Pro Gradu – tutkielmassa keskitytään erityisesti tässä kappaleessa esiintyviin tiedolla johtamisen ja tietojen analysoinnin keinoihin hankintatoiminnassa (Valtiovarainministeriö, 2023.)

5 Tiedolla johtaminen Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa

5.1 Tiedolla johtamisen keinot Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa

Tässä tutkimuksen osiossa analysoidaan aineistossa mainittuja toimenpiteitä, jotka liittyvät tiedolla johtamiseen. Tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, miten tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjoissa ja miten tiedolla johtamista hyödynnetään julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämisessä Suomessa. Tutkimuksen aineistosta on tunnistettavissa useita tiedolla johtamisen keinoja ja käytäntöjä julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa. Hankinta-Suomi toimenpideohjelman 2024–2027 Toimenpidesuunnitelmassa (2024) Toimenpidekokonaisuuksien sisällä on mainittu kokonaisuuteen liittyvät toimenpiteet, niiden sisällöt sekä tavoiteltavat hyödyt, suunniteltu aikataulu, strateginen tahtotila sekä toteutuksen vastuutaho. Eri toimenpidekokonaisuuksiksi on jaoteltu koulutukset, verkostot, kohtaamot, työkalut, järjestelmät, ohjeet ja mallit sekä muita erityisesti tarjousten määrää lisääviä toimia. (Hankinta-Suomi, 2024.)

Aikaisemman tutkimuksen pohjalta tiedolla johtaminen voidaan nähdä holistisena prosessina, jossa erityisesti yksilön osaamisella on merkittävä rooli (Helander ym., 2022). Erityisesti ylemmän johdon osaaminen on avainroolissa tiedolla johtamiseen perustamiseen perustuvan organisaatiokulttuurin jalkauttamisessa sekä uusien työkalujen ja toimintatapojen käyttöönotossa (Korherr ym., 2022). Myös koko organisaation laajuinen oppiminen ja tietämys on tärkeä kehittämiskohde julkisen sektorin tiedolla johtamisessa. Aiemman tutkimuksen mukaan erityisesti ylemmän johdon osaaminen ja muutoksenhalu ovat avainroolissa tietoperusteisemmän päätöksenteon, uusien työkalujen ja toimintatapojen sekä tiedolla johtamisen jalkauttamisessa organisaatiossa (Korherr ym., 2022.)

Aiemmissa tutkimuksissa puhutaan myös koko organisaation laajuisesta oppimisesta ja tietämyksestä (Agrifoglio ym., 2021). Siksi osaamisen ylläpito ja kehittämien voidaankin nähdä tärkeänä tiedolla johtamisen osa-alueena. Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelmassa 2024–2027 hankintaosaamisen jakamista, hiljaisen tiedon siirtymistä, yhteistyön vahvistavammista organisaatorajat ylittävästi, sekä vuorovaikutuksen ja keskustelun muodostumista pyritäänkin kehittämään erilaisten koulutusten avulla. Koulutuksia järjestetään julkisen ja yksityisen sektorin toimijoille, joilla on osallistuva rooli julkisissa hankinnoissa. Suunnitellut koulutukset ovat kohdistettu hankintayksiköille ja hyvinvointialueille (Hankinta-Suomi, 2024.)

Tiedolla johtamisen tutkimuksessa nähdään, että tieto välittyy yksilöiden välisen vuorovaikutuksen kautta, ja että vuorovaikutuksella voidaan ratkaista kompleksisia yhteiskunnallisia ongelmia (Agrifoglio ym., 2021). Julkisen sektorin tiedolla johtamisessa on tärkeää mahdollistaa avoimia vuorovaikutustilanteita toimijoiden välille, jossa hiljainen eli implisiittinen tieto pääsee jakautumaan, ja pyrkiä muuttamaan vuorovaikutusta rajoittavaa julkisen sektorin hierarkkista tai byrokraattista toimintakulttuuria kohti läpinäkyvämpää ja avoimempaa toimijoiden välistä vuorovaikutusta (Laihonen ym., 2023). Hankinta-Suomen toimenpidesuunnitelmassa 2024–2027 on suunniteltu erilaisia verkostoja ja kohtaamoja mahdollistamaan avointa keskustelua hiljaisen tiedon jakautumiseksi eri toimijoiden välillä organisaatorajat ylittäen. Toimenpidesuunnitelmassa on mainituilla verkostoilla ja kohtaamoilla pyritään tiivistämään yhteistyötä, mahdollistamaan avointa vuoropuhelua sekä edistämään hiljaisen tiedon jakautumista muun muassa hankintayksiköiden, hyvinvointialueiden, hankintatutkijoiden, oppilaitosten, tarjoajien ja ICT-alan yritysten välille (Hankinta-Suomi, 2024).

Julkisen sektorin tiedolla johtamisen merkittävinä haasteina nähdään huonolaatuinen data, epäkäytännölliset tietojärjestelmät, tiedonjaon ongelmat sekä huonosti toimivat käytännöt ja prosessit (Helander ym., 2022). Julkisella sektorilla datan analyttinen käsittely ja kerääminen käyttäjäystävällisiin tietokantoihin ovat tiedolla johtamisen perusta (Bučková, 2015.) Digitalisaation myötä organisaatiot käyttöönottavat enenevässä määrin digitaalisia työkaluja toimintansa kehittämiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä (Korherr ym., 2022.) Toimivat tietojärjestelmät sekä digitaalisen tiedon keräämisen ja analysoimisen työkalut tukevat tiedon hyödyntämistä julkisissa organisaatioissa (Väyrynen ym., 2015). Hankinta-Suomen toimenpidesuunnitelmassa 2024–2027 on panostettu työkalujen, järjestelmien sekä ohjeiden ja mallien kehittämiseen. Toimintasuunnitelmassa mainitaan, että digitaalisten työkalujen käyttöönotossa ja kehittämisessä pyritään panostamaan muun muassa niiden käyttäjäystävällisyyteen, datalähteiden kehittämiseen, analysoinnin tehostamiseen, vastuullisuuskriteerien esiin tuomiseen sekä tekoälyn hyödyntämiseen julkisissa hankinnoissa. Tietojärjestelmien osalta panostetaan julkisten hankintojen Hilma-palvelun helppokäyttöisyyden edistämiseen, hankintatietovarannon perustamiseen sekä tieto- ja avoimuuspalveluiden kehittämiseen. Lisäksi toimenpidesuunnitelmassa nykyisiä ohjeita ja malleja pyritään päivittämään ja kehittämään helppokäyttöisemmiksi (Hankinta-Suomi, 2024.)

Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelmassa 2024–2027 mainitaan myös muita toimenpiteitä erityisesti tarjousten määrän kasvattamiseksi julkisissa hankinnoissa. Tarjousten määrän kasvattaminen perustuukin digitaalisen markkinoinnin, tehokkaamman viestinnän ja promootiotyön edistämiseen sidosryhmien tietoisuuden vahvistamiseksi julkisissa hankinnoissa. Toimenpidesuunnitelmassa tarjoajien osaamisen kehittäminen ja kiinnostuksen lisääminen nähdään tärkeänä osana tarjouksien lisäämisessä. Myös hankintalainsäädännön muutoksilla pyritään madaltamaan pienten ja keskisuurten yritysten tarjoamista julkisten hankintojen kilpailutuksissa hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi (Hankinta-Suomi 2024). Tiedolla johtamisen tutkimuksen näkökulmasta nämä ovat tärkeitä ja merkityksellisiä toimenpiteitä, sillä julkisen sektorin tiedolla johtamisessa avoimuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen organisaatorajat ylittäen nähdään tärkeänä (Laihonen ym., 2023). Lainsäädännön osalta julkisten hankintojen kilpailutusta hankaloittavaa byrokratiaa ja hierarkkisuutta on oleellista pyrkiä purkamaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön tiivistämiseksi, yritysten osallistumisen tarjouskilpailuun helpottamiseksi ja organisaatorajat ylittävän tiedon jakamisen edistämiseksi (Laihonen ym., 2023).

Taulukko 1. Tiedolla johtaminen Hankinta-Suomen 2024–2027 Toimenpidesuunnitelmassa

Asiakirja	Toimenpiteet	Tiedolla johtamisen keinoja vaikuttavuuden kehittämiseksi
Toimintasuunnitelma 2024–2027	Koulutukset	Hankintaosaamisen jakaminen, Verkostoituminen, Hiljaisen tiedon siirtäminen, Yhteistyön lisääminen yli organisaatorajojen, Vuorovaikutus ja keskustelu
	Verkostot	Tiedon jakaminen, Tiedonvaihto, Vertaistuki hankintayksiköiden välillä, Yhteistyön tiivistäminen toimijoiden välillä, Koulutuksen kehittäminen oppilaitosyhteistyöllä, Tarpeiden selvittäminen,
	Kohtaamot	Yhteistyön ja verkostojen ylläpitäminen ja kehittäminen, Vuoropuhelun mahdollistaminen toimijoiden välillä,

		Eri tahojen näkemysten ja osaamisen saattaminen yhteen
	Työkalut	Käyttäjäystävällisyyden kehittäminen, Työkalujen kehittäminen tiedon analysoinnin tueksi, Datalähteiden kehittäminen, Tekoälyn käyttöönotto, Vastuullisuuskriteerit
	Järjestelmät	Kansallinen hankintatietovaranto, Tieto- ja avoimuuspalvelut, Hilma-palvelun kehittäminen,
	Ohjeet ja mallit	Olemassa olevien ohjeiden kehittäminen, sopimusehtojen päivittäminen
	Muut erityisesti tarjousten määrän lisäämiseen tähtäävät toimet	Hankintalain muutokset, Tarjoajien osaamistason ja kiinnostuksen edistäminen Promootiotyö – muun muassa vuoden hankintayksikön palkitseminen näkyvyyden parantamiseksi, Digimarkkinointi, Sidosryhmien tietoisuuden lisääminen mahdollisuuksista ja valmiuksista

Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt – 22 askelta menestykseen - selvityksessä on pyritty tuomaan esiin toimiviksi todettuja julkisten hankintojen strategisen johtamisen keinoja hankintojen parissa työskentelevien asiantuntijoiden syvähaastatteluiden avulla. Haastattelut ovat analysoitu laadullisen sisällön analyysin avulla teemoitellen. Selvityksessä esitellyistä hyvistä johtamisen käytännöistä on tunnistettavissa useita tiedolla johtamisen keinoja julkisten hankintojen strategisen johtamisen ja vaikuttavuuden kehittämiseksi. Selvityksessä muun muassa digitalisointi nähdään olevan tärkeä osa hankintojen strategisen johtamisen kehittämistä, ja sen yhtenä tärkeänä pääteemana strateginen tiedolla johtaminen. Digitalisoinnilla ja oikeanlaisella tiedolla johtamisella nähdään voitavan tehostaa hankintayksiköiden päätöksentekoa ja toimintaa (Pajunen-Muhonen ym., 2023.) Myös aikaisempi tutkimus tukee tätä käsitystä. Digitalisaation ja sen siivittämänä sähköisten analyysityökalujen avulla voidaan löytää hyödynnettävää evidenssiin perustuvaa tietoa päätöksenteon tueksi julkisten palveluiden ja toimintojen kehittämisestä (Fredriksson ym., 2017). Tiedon hyödyntäminen nähdään tukevan tehokasta ja vaikuttavaa päätöksentekoa organisaatioissa (Laihonen ym., 2023).

Selvityksessä hankintojen strategisessa tiedolla johtamisessa nähdään olennaisena ymmärrys tiedolla johtamisen merkityksestä ja työtavoista tiedon rikastamiseksi päätöksenteon tueksi ja toiminnan kehittämiseksi. Selvityksen mukaan on olennaista ymmärtää tiedonlähteet, tiedon keräämisen merkitys, tiedon tarkoitus sekä tietojen yhdistäminen sen analysoimiseksi ja hyödyntämiseksi. Tärkeänä nähdään myös pyrkimys automatisoida rutiininomaisia analyysejä, jotta aikaa jää enemmän tiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa (Pajunen-Muhonen ym., 2023.) Aikaisempi tiedolla johtamisen tutkimus tukee selvityksessä mainittuja näkemyksiä tiedolla johtamisesta. Datan keräämisellä, analysoinnilla ja hyödyntämisellä nähdään voivan tehostaa organisaation päätöksentekoa (Korherr ym., 2022). Tehokasta päätöksentekoa tukee erityisesti hyvät tietojärjestelmät, joissa tieto on helposti saatavilla päätöksenteon tueksi. (Bučková, 2015.) Modernit tiedon keräämisen tekniikat ja työkalut tukevat sujuvaa hyödyntämiskelpoisen tiedon erottamista ei relevantista tiedosta päätöksenteon tueksi (Väyrynen ym., 2015).

Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt – 22 askelta menestykseen - selvityksessä todetaan, että tiedolla johtamisen ja digitalisoinnin on oltava osa organisaation hankintastrategiaa, ja niille on oltava tavoitteita, mittareita sekä toimenpiteitä niiden edistämiseksi. Selvityksessä strategisen tiedolla johtamisen ja digitalisoinnin toimenpiteiksi nimetään muun muassa seuraavat: digitalisaatio osana hankintastrategiaa, hankintojen digitalisointi, tietopohjan kunnossapito, tietopohjan hyödyntäminen ja rikastaminen analyysien ja työkalujen avulla sekä uusien toimintatapojen tunnistaminen digitaalisten palveluiden avulla. Näiden toimintatapojen hyödyiksi mainitaan kokonaisuuksien hahmottaminen, ymmärryksen ja päätöksenteon parantuminen, ratkaisukeskeisyys ja työn tuottavuus sekä hallinnon tehokkuus. Myös hankintojen arvontuoton nähdään kumuloituvan digitalisaation aikaansaamista yhteisvaikutuksista (Pajunen-Muhonen ym., 2023.) Aiempi tiedolla johtamisen tutkimuksessa tiedolla johtamisen hyödyiksi mainitaan päätöksenteon tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantuminen, kun toiminta on tietoon perustuvaa (Laihonen ym., 2023). Myös tietoon ja tiedolla johtamiseen perustuvan toiminnan nähdään parantavan julkisten organisaatioiden evidenssiin perustuvaa toimintaa, vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä (Agrifoglio ym., 2021).

Merkittäväksi strategisen tiedolla johtamisen osa-alueeksi hankinnoissa mainitaan tietopohjan kunnossapito. Tietopohja antaa perustan strategiselle ja operatiiviselle johtamiselle. Tietopohjan

hyödyntäminen ja rikastaminen nähdään oleellisena työkaluna analyyseissa. Selvityksen mukaan tietopohjan tulee olla kunnossa, jotta päätöksenteon kannalta relevantti tieto on helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä yhdestä näkymästä, jotta se todella tukee strategista johtamista (Pajunen-Muhonen ym., 2023.) Selvityksessä oleelliseksi mainitaan myös oikeanlaisen tiedon saannin varmistaminen, jotta organisaation johto saa järjestelmistä strategiseen sekä operatiiviseen johtamiseen ja ohjaamiseen tarvittavaa tietoa (Pajunen-Muhonen ym., 2023). Myös aiemmassa tutkimuksessa todetaan, että toimivat, laadukkaaseen dataan perustuvat helppokäyttöiset tietokannat tukevat organisaation päätöksentekoa (Väyrynen ym., 2015).

Hankintojen strategisen johtamisen kehittämiseksi tiedolla johtamisen näkökulmasta todetaan myös uusien toimintatapojen tunnistaminen digitaalisten palveluiden avulla. Tätä perustellaan selvityksessä sillä, että digitalisaation aikaansaamien uusien toimintatapojen hyödyt kulminoituvat, kun rutiininomainen työ vähenee sähköisten järjestelmien ja työkalujen avulla, prosessit nopeutuvat, työn mittaaminen tehostuu sekä auttaa ymmärtämään prosessien kipukohtia sekä kokonaiskuva. Digitalisointi ja hyvä tietopohja parantaa päätöksentekoa, koska kokonaiskuvan muodostaminen ja ymmärrys on nopeampaa, selkeämpää sekä helpompaa hyvillä digitaalisilla järjestelmillä ja työkaluilla, jotka ovat käytettävissä yhdessä näkymässä. Asiantuntijoiden aikaa säästyy siis tiedon analysointiin ja oivalluksien muodostamiseen rutiininomaisen työn sijasta. Digitalisoinnin etuna nähdään myös ratkaisukeskeisyyden sekä tehokkuuden paraneminen (Pajunen-Muhonen., Saarenpää T. & Vihonen L., 2023.)

Taulukko 2. Tiedolla johtaminen Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen –Selvityksessä

Asiakirja	Toimenpiteet	Tiedolla johtamisen keinoja vaikuttavuuden kehittämiseksi
Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen	Tiedolla johtaminen ja digitalisaatio osana hankintastrategiaa	Tiedolla johtamisen merkityksen sisäistäminen tehostaa tiedon keräämistä, tallentamista, rikastamista, sen ymmärtämistä sekä hyödyntämistä päätöksenteossa
	Hankintojen digitalisointi	Analyysien automatisointi nopeuttaa prosesseja. Relevantti tieto helposti

		löydettävissä ja hyödynnettävissä yhdessä näkymässä
	Tietopohjan kunnossapito	Tiedon kerääminen ja rikastaminen päätöksenteon tueksi
	Tietopohjan hyödyntäminen ja rikastaminen	Hyvä digitalisoitu tietopohja parantaa päätöksenteon ratkaisukeskeisyyttä ja toiminnan tehokkuutta
	Uusien toimintatapojen tunnistaminen	Uudet digitaaliset toimintatavat nopeuttavat prosesseja ja vähentävät asiantuntijoiden rutiininomaista työtä
	Johda ja kehitä tiedolla	Oikean ja tarvittavan tiedon saamisen varmistaminen sekä hyödyntäminen operatiivisessa ja strategisessa johtamisessa

Valtiovarainministeriön julkaisemassa ja Hankinta-Suomi toimenpideohjelman osana olevassa Julkisten hankintojen Käsikirjassa (2023) käydään läpi organisaatioiden hankintatoiminnan johtamista ja kehittämistä, pienhankintoja, kansallisia hankintoja, sosiaali- ja terveystalvuuksia sekä muita erityisiä palveluhankintoja, EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia, sopimus- ja toimittajahallintaa, toimiala- ja tuoteryhmäkohtaisia hankintaohjeita sekä kestävyyttä, innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta julkisissa hankinnoissa. Tässä Pro Gradu – tutkielman osiossa keskitytään analysoimaan erityisesti käsikirjan ensimmäisen osion alaotsikkoa 1.5, koska siinä keskitytään julkisten hankintojen johtamiseen ja kehittämiseen. Kyseisen alaotsikon alta on havaittavissa tutkimuskysymyksen kannalta hedelmällisiä asioita eli tiedolla johtamisen keinoja ja periaatteita julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi.

Julkisten hankintojen käsikirjassa vaikuttavuuden kehittämisessä tiedolla johtamisessa nähdään merkityksellisenä se, että vaikuttavuustavoitteissa edistymistä pystytään organisaatiossa seuraamaan sekä analysoimaan hankinnoista kerättävän tiedon avulla. Käsikirjassa todetaan, että kerätty ja asiantuntemuksella analysoitu data tukee päätöksentekoa ja arviointia sekä tätä kautta julkisten hankintojen vaikuttavuutta (Valtiovarainministeriö, 2023.) Aiempi tiedolla johtamisen tutkimus tukee käsitystä siitä, että kerätyn ja analysoidun datan avulla voidaan parantaa päätöksentekoa organisaatiossa (Korherr ym., 2022). Käsikirjassa myös mainitaan, että on tärkeää varmistaa kerätyn tiedon laatu ja ajantasaisuus. Organisaation hyvät tietopohjat ja tunnuslukutiedot auttavat

ymmärtämään ja tuottamaan perusteltuja päätöksiä. Jotta tavoitteisiin pääsemistä voidaan mitata, on organisaation myös muodostettava kuva nykytilanteesta, jonka muodostamiseen tarvittavaa tietoa ja tunnuslukuja voidaan kerätä taloushallinnolta, hankintatoimelta, sopimushallinnan järjestelmistä sekä Valtionkonttorin Tutki hankintoja tietopalveluista. Lisäksi julkisten hankintojen kehittämiseen tarvittaviksi tiedoiksi mainitaan muun muassa tiedot hankintojen määrästä, kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta. (Valtiovarainministeriö, 2023.) Tiedolla johtamisen tutkimuksessa merkittävänä tiedolla johtamisen haasteena on tunnistettu huonolaatuinen tai vanhentunut tieto, organisaation epäkäytännölliset tietojärjestelmät sekä tiedon jakamisen ongelmat organisaatiossa (Helander ym., 2022).

Käsikirjan mukaan erityisesti organisaation ylimmällä johdolla on erityinen rooli tiedolla johtamisen kulttuurin edistämiseksi. Ylimmän johdon tuki ja toiminta tiedon roolin vahvistajana on erityisen tärkeää tiedolla johtamisen kulttuurin aikaansaamiseksi. Ylimmän johdon tulee ymmärtää sekä arvostaa tiedon roolia yhä enemmän päätöksenteossa, ja tukea johtamisen muutosta tietoperusteisemmaksi. Päätöksenteon ja operatiivisen toiminnan tietoperustaisuus korostuu erityisesti julkisen sektorin hankintatoiminnassa, koska hankintayksiköt käyttävät hankinnoissa yhteisiä verovaroja, joilla on tuotettava jaettava arvoa ja hyvinvointia. Siksi on myös tärkeää, että tietoa julkaistaan avoimesti (Valtiovarainministeriö, 2023.) Myös aiempi tiedolla johtamisen tutkimus osoittaa, että ylimmän johdon osaamisella ja motivaatiolla ajaa muutosta on tärkeä rooli muutoksessa kohti tietoperusteisempaa tiedolla johtamiseen perustuvaa organisaatiokulttuuria ja toimintatapoja (Korherr ym., 2022).

Julkisten hankintojen käsikirjassa korostetaan myös osaamisen ja hankintataitojen kehittämisen tärkeyttä hankintojen vaikuttavuuden edistämiseksi. (Valtiovarainministeriö, 2023.) Osaaminen on kytköksissä tiedolla johtamiseen, jotta organisaatiossa osataan analysoida ja kerätä laadukasta dataa päätöksenteon tueksi, käyttää tietojärjestelmiä ja työkaluja sekä varmistaa laadukas ja ajantasainen tietopohja. Käsikirjan mukaan hankintatoimen asiantuntijoiden ammattitaidolla on merkittävä rooli hankintojen onnistumiselle ja kehittymiselle. Organisaatiomallin tulee tukea hankinta-asiantuntijoiden osaamisen ylläpitoa ja kehittymistä. Käsikirjassa mainitaan myös Hankinta-Suomen julkaisema hankintaosaamisen itsearviointityökalu, jonka avulla käyttäjä voi saada ymmärrystä omasta hankintaosaamisen nykytilasta sekä osaamisen kehitystarpeista (Valtiovarainministeriö,

2023.) Tiedolla johtamisen tutkimuksessa on myös korostettu osaamisen ylläpitämisen ja kehittämisen tärkeyttä organisaation tiedolla johtamisessa, jotta organisaatio osaa tallentaa, analysoida ja hyödyntää tietoa päätöksenteon tukena muuttuvassa toimintaympäristössä. Tiedolla johtamisen prosessissa on todettu korostuvan yksilön osaaminen ja tiedon rooli (Helander ym., 2022.) Tiedolla johtamisessa osaamisen ja hiljaisen tiedon välittymisen haasteena nähdään julkisten organisaation kulttuurin hierarkkinen ja byrokraattinen luonne, jolloin tieto osaaminen ei pääse kunnolla jakautumaan organisaatiossa (Laihonen ym., 2023.)

Taulukko 3. Tiedolla johtaminen Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen –selvityksessä

Asiakirja	Toimenpiteet	Tiedolla johtamisen keinoja vaikuttavuuden kehittämiseksi
Julkisten hankintojen käsikirja 2023	Hankintojen päätöksenteon tietoperustaisuus	Nykytilan ymmärtäminen, laadukkaan sekä ajantasaisen datan kerääminen, tallentaminen ja analysointi
	Tavoitteiden ja vaikuttavuuden mittaaminen	Hankinnoista saatavien tunnuslukutietojen ja hyvän tietopohjan pohjalta mitataan hankintatavoitteiden saavuttamista
	Tiedolla johtamisen kulttuuri	Ylimmän johdon ymmärrys tiedon roolista, tuki ja sitoutuneisuus muutoksessa sekä avoimuus tiedon jakamisessa
	Hankintataidot ja osaamisen kehittäminen	Hankinta-asiantuntijoiden hankintaosaamisen tason ymmärtäminen, ylläpito ja tarvittavien kehitysalueiden tunnistaminen

5.2 Tiedolla johtamisen teemat julkisissa hankinnoissa

Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjoista on tunnistettavissa runsaasti tiedolla johtamiseen perustuvia toimenpiteitä ja periaatteita julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tämän tutkielman analysoidusta aineistosta löytyvistä tiedolla johtamisen keinoista vaikuttavuuden kehittämiseksi on muodostettavissa neljä tiedolla johtamisen teemaa, jotka ovat osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen, tiedolla johtamisen kulttuuri, tieto infrastruktuurit sekä tiedon analysointi ja työkalut julkisissa hankinnoissa. Tiedolla johtamisen keinot ja asiasisällöt ovat

sisällytetty aineistosta muodostettujen tiedolla johtamisen teemojen alle havainnollistaviksi kokonaisuuksiksi antamaan kuvaa siitä, miten tiedolla johtamista hyödynnetään Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa julkisten hankintojen kehittämiseksi.

Taulukko 4. Tiedolla johtamisen teemat

Teema	Sisältö	Tiedolla johtamisen keinot vaikuttavuuden kehittämiseksi
Osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen	Koulutukset, mentorointiohjelmat,	Hankintaosaamisen kehittäminen, hiljaisen tiedon ja vertaistuen välittyminen organisaatorajat ylittävästi, yhteistyön tiivistäminen, hankintojen tutkimuksen ja opetuksen kehittäminen
Tiedolla johtamisen kulttuuri	Johdon sitoutuneisuus, toimintatavat, yhteistyö, läpinäkyvyys, markkinointi	Verkostoituminen, tiedon läpinäkyvyyden vahvistaminen, hierarkioiden ja byrokratian vähentäminen, tiedon hyödyntäminen ja tietopohjainen päätöksenteko, toimijoiden välinen sektorirajat ylittävä avoin vuoropuhelu
Tieto infrastruktuurit	Järjestelmät, tietolähteet ja tietokannat	Käyttäjäystävällisemmät tietopohjat ja tietokannat. Kansallisen hankintatietovarannon, Tieto- ja avoimuuspalveluiden, Hilma-palvelun kehittäminen. Hankintojen digitalisointi sekä tietopohjan kunnossapito ja rikastaminen. Tunnuslukutietojen kerääminen eri järjestelmistä ja tallentaminen yhteiseen tietopohjaan.
Tiedon analysointi ja työkalut julkisissa hankinnoissa	Työkalut tiedon arviointiin, keräämiseen analysointiin ja hyödyntämiseen päätöksenteossa	Tekoälyn hyödyntäminen, hankintojen analyysityökalut, kustannusarviotyökalu, ohjeiden ja mallien päivittäminen ja kehittäminen, tietoon ja tunnuslukuihin perustuvat mittarit

5.3 Osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen

Osaaminen on kytköksissä tiedolla johtamiseen. Osaamisen teema on tiedolla johtamisen näkökulmasta olennaista, koska osaamisen kautta organisaatio kykenee käyttämään tietoa päätöksenteon perustana ja hankkia, tallentaa ja analysoida tietoa. Osaamisen teemassa tiedolla johtamisen näkökulmasta korostuvat yksilöiden ja organisaation hankintaosaamisen tilan ymmärtäminen, sekä erinäiset keinot osaamisen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Osaamisen teemassa merkityksellisiä asiakirjoista tunnistettuja tiedolla johtamisen käytäntöjä ovat hankintaosaamisen kehittäminen, hiljaisen tiedon ja vertaistuen välittyminen hankintayksiköiden sekä asiantuntijoiden välillä.

Julkisten hankintojen käsikirjassa 2023 korostetaan asiantuntijoiden hankintaosaamisen tämänhetkisen osaamistason ja mahdollisten kehityskohtien ymmärtämistä. Asiakirjassa hankintaosaamisen tilan selvittämiseksi suositellaan hankintaosaamisen itsearviointityökalua, jotta kuva osaamisen tilasta voidaan saavuttaa yksilötasolla. Myös organisaation strategian on tuettava osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä, jotta asiantuntijat ovat analysoida tietoja hankinnoista ja tätä kautta luoda perusteltuja ja vaikuttavia päätöksiä operatiivisessa hankintatoimessa (Valtiovarainministeriö, 2023.)

Hankinta-Suomen Toimintasuunnitelmassa 2024–2027 hankintaosaamisen kehittämiseksi ja jakamiseksi sekä hiljaisen tiedon ja vertaistuen välittämiseksi on kaavailtu erinäisiä koulutuksia, verkostoja ja hankintatoiminnan sidosryhmien välisiä kohtaamisia. Koululaitosten ja hankintayksiköiden välisellä verkostoitumisella ja yhteistyöllä parannetaan koulutuksen laatua ja tätä kautta hankintaosaamista. Hankinta-Suomen järjestämällä julkisten hankintojen mentorointiohjelmalla pyritään hankintaosaamisen, kokemustiedon ja hiljaisen tiedon jakamiseen sektorirajat ylittäen toimijalta toiselle. Osaamisen kehittämiseksi on kaavailtu myös oppimisklinikat, jotka ovat vuorovaikutteisia keskustelutilaisuuksia hankintayksiköiden ja asiantuntijoiden välillä organisaatorajat ylittäen. Oppimisklinikoilla esitellään Hankinta-Suomen oppaita sekä työkaluja, ja pyritään syventämään tätä kautta hankintaosaamista sekä jakamaan kokemustietoa vertaisten kesken. Lisäksi erinäiset Hankinta-Suomi toimenpideohjelman ohjeet ja mallit ovat luotu hankintayksiköiden toiminnan ja hankintaosaamisen tukemiseksi (Hankinta-Suomi, 2024.)

5.4 Tiedolla johtamisen kulttuuri

Tiedolla johtamisen ja tiedon rooli merkityksen on olennaista ymmärtää osana organisaation strategiaa julkisten hankintojen kehittämiseksi. Tämä on tärkeää erityisesti organisaation ylimmän johdon osalta (Valtiovarainministeriö, 2023). Jotta tiedolla johtamisen keinot ja tiedon roolin ymmärtäminen juurtuvat osaksi organisaation operatiivista toimintaa ja organisaatiokulttuuria, on nämä juurrutettava osaksi organisaation kulttuuria. Vahva tiedolla johtamisen kulttuuri organisaatiossa parantaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja tiedon käsittelyä sekä hyödyntämistä.

Jotta organisaatiokulttuuri voi kehittyä kohti tietoperusteisempaa tiedolla johtamiseen perustuvaa kulttuuria, on tärkeää löytää ja käyttöönottaa uusia digitalisaation mahdollistamia työkaluja, toimintatapoja ja järjestelmiä, niin kuin Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen –Selvityksessä todetaan. Uusilla digitaalisilla työkaluilla nopeutetaan prosesseja ja saadaan aikaan tietoperustaisempia päätöksiä, kun asiantuntijat voivat keskittyä paremmin oivalluksien muodostamiseen automaattisesti analysoidusta datasta rutiininomaisen analyysityön sijasta. Uudet työkalut ja toimintatavat parantavat siis työn tehokkuutta, samalla muuttaen organisaation kulttuuria tietoperusteisemmaksi. Tästä syystä tiedolla johtaminen sekä tietoperustan rikastaminen ja hyödyntäminen ovat oltava osana organisaation strategiaa ja tätä kautta osana tiedolla johtamisen kulttuuria (Pajunen-Muhonen., Saarenpää T. & Vihonen L., 2023.)

Julkisten hankintojen käsikirjassa korostetaan ylimmän johdon ymmärrystä ja arvostusta tiedon roolista. Organisaatiokulttuurin muutoksessa kohti tiedolla johtamisen kautta muodostuvaa tietoperustaista organisaatiokulttuuria mainitaan erityisen tärkeäksi ylimmän johdon sitoutuneisuus muutokseen ja uusiin toimintatapoihin, sekä muutoksen tukeminen organisaatiossa. Lisäksi on myös tärkeää, että organisaation tuottamaa hankintatietoa sekä tavoitteiden mittaamisesta tehdään kansalle läpinäkyvää avoimen ja luottamuksellisen kulttuurin luomiseksi (Valtiovarainministeriö, 2023.)

Hankinta-Suomi Toimintasuunnitelmassa 2024–2027 on myös havaittavissa organisaation kulttuuriin liittyviä tiedolla johtamisen keinoja julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Kuten Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen –selvityksessä, myös toimintasuunnitelmassa korostetaan digitalisaation tärkeyttä julkisten hankintojen kehittämisessä. Analyysien automatisointi, relevantin tiedon nopea löytäminen sekä

käyttäjäystävälliset näkymät helpottavat asiantuntijoiden analyysityötä ja tätä kautta tukee tietoperustaisempaa ja vaikuttavampaa päätöksentekoa (Hankinta-Suomi, 2024.)

Hankinta-Suomi toimintasuunnitelmassa 2024–2027 organisaation kulttuurin näkökulmasta tuodaan esiin verkostoitumisen tuotuja hyötyjä ja mahdollisuuksia. Verkostojen avulla nähdään tukevan tiedon jakamista ja vaihtoa organisaatorajat ylittäen toimijoiden välillä, vertaistuen välittymistä hankintayksiköiden välillä sekä yleisesti yhteistyön tiivistämistä julkisten hankintojen sidosryhmien välillä (Hankinta-Suomi, 2024.) Myös läpinäkyvyyteen, tarjoajien kiinnostuksen lisäämiseen ja avoimuuteen tähtäävät toimet, kuten promootiotyö sekä digimarkkinointi nähdään oleellisena toimenpiteenä julkisten hankintojen kehittämiseksi. Verkostoitumista, läpinäkyvyyden parantamista ja avointa viestintää organisaatorajat ylittävästi voidaan pitää tärkeinä toimenpiteitä organisaation tiedolla johtamisen kulttuurin ja hankintojen kehittämisen näkökulmasta (Hankinta-Suomi, 2024.)

5.5 Tiedon infrastruktuurit hankinnoissa

Tiedon infrastruktuurit hankinnoissa - teemassa merkityksellisiä aineistosta löytyviä tiedolla johtamisen keinoja julkisten hankintojen kehittämiseksi ovat muun muassa hankinnoissa hyödynnettävät tietopohjat ja tietokannat tietoon perustuvan päätöksenteon tueksi. Teemassa korostuvat siis olemassa olevat tai kehitteillä olevat julkisten hankintojen järjestelmät ja tietokannat. Systemaattisesti luodut ajantasaiset ja laadukkaat tietokannat, modernit tiedon keräämisen tekniikat sekä vuorovaikutteiset kommunikointivälineet tukevat hyödyntämiskelpoisen tiedon löytämistä, käsittelyä ja hyödyntämistä tiedolla johtamisen näkökulmasta (Väyrynen ym. 2015).

Hankinta-Suomen toimintasuunnitelmassa kaudelle 2024–2027 mainitaan useita järjestelmiä julkisten hankintojen kehittämiseksi: Kansallinen hankintatietovaranto, Tieto- ja avoimuuspalvelut, Hilma-palvelun kehittäminen. Järjestelmien avulla pyritään parantamaan muun muassa julkisten hankintojen ja ostojen tiedon hyödyntämistä hankintatoiminnassa, sekä kehittämään tieto- ja avoimuuspalveluja. Lisäksi Hilma-palvelun (hankintailmoitukset.fi) kehittämisessä tähdätään tarjoajien ja hankintayksiköiden erillisten näkymien luomiseen ja tätä kautta käyttäjäystävällisyyden parantamiseen sekä relevantin tiedon löytämisen tehostamiseen (Hankinta-Suomi, 2024.)

Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen – selvityksessä korostetaan tietopohjan kunnossapidon tärkeyttä. Tietopohja nähdään merkittävänä strategisen ja operatiivisen johtamisen perustana. Tietopohjan rikastaminen laadukkaalla ja ajantasaisella tiedolla sekä tietopohjan helppokäyttöisyys todetaan tukevat tiedon hyödyntämistä johtamisessa. Selvityksessä myös hankintojen digitalisointi nähdään tietopohjaa kehittävänä toimenpiteenä, kun kaikki tieto on saatavilla sähköisesti helposti yhdestä näkymästä (Pajunen-Muhonen ym., 2023.)

Myös julkisten hankintojen käsikirjassa tuodaan esiin organisaation hyvien tietopohjien ja tunnuslukutietojen olemassaolon tärkeyttä julkisten hankintojen kehittämiseksi. Laadukkaasta ja ajantasaisesta tiedosta koostuvat tietopohjat edesauttavat ymmärrystä organisaation nykytilanteesta ja tätä kautta kehittää tietoperusteista ja vaikuttavampaa päätöksentekoa. Käsikirjassa tietopohjan tunnuslukutietojen keräämiseen mainitaan seuraavia hyödynnettäviä järjestelmiä: taloushallinnon järjestelmä, hankintatoimen järjestelmät, sopimushallinnan järjestelmät ja Valtiokonttorin Tutki hankintoja tietopalvelu (Valtiovarainministeriö, 2023.)

5.6 Työkalut tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen

Neljäntenä tiedolla johtamisen teemana julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämisessä on tunnistettu työkalut tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen. Tässä tiedolla johtamisen teemassa nähdään oleellisena tiedon käsittelyyn, keräämiseen sekä hyödyntämiseen käytettävät työkalut. Teemassa korostuvat sähköiset työkalut, ohjeet ja mallit tiedolla johtamisen keinoina parantaa julkisten hankintojen vaikuttavuutta. Työkaluilla pyritään helpottamaan hankintayksiköiden toimintaa ja tätä kautta kehittämään julkisten hankintojen vaikuttavuutta. Myös toimenpideohjelmassa mainitut ohjeet ja mallit sisältyvät tähän osioon.

Hankinta-Suomen Toimenpidesuunnitelmassa 2024–2027 esiintyvät työkalut ovat hyvin pitkälle digitaalisia. Toimenpidesuunnitelmassa mainitaan useita erilaisia käytännöllisiä sähköisiä työkaluja sekä niiden kehittämiseen liittyviä toimita julkisten hankintojen vaikuttavuuden edistämiseksi. Toimintasuunnitelmassa mainittuja kehitteillä olevia tai jo olemassa olevia kehitettäviä työkaluja ovat muun muassa tekoäly käyttöönotto osana hankintaneuvontaa, Make or Buy – analyysityökalu,

Toimittajatutka-tietopalvelu, vastuullisuuskriteerien tietopankki, hankintamallin kustannusarviotyökalu (Hankinta-Suomi, 2024.)

Hankinta-Suomen Toimenpidesuunnitelman 2024–2027 työkaluiksi voidaan mieltää myös toimintasuunnitelmassa mainitut hankintatoiminnan jo olemassa olevat tai kehitteillä olevat ohjeet ja mallit: Hankinta-Suomen, KEINO-osaamiskeskusten ja muiden toimijoiden laatima ohjeistus, ohjeet JYSE ja IT-sopimusehtojen käyttöön, hankintayksiköiden tietosuojaohje, tietojohdamisen parhaat käytännöt – selvitys, pakoteohje, perehdytysohje sekä suunnitteluohje. Toimintasuunnitelmassa mainituilla työkaluilla pyritään kehittämään käyttäjäystävällisyyttä sekä tuottamaan työkaluja tiedon analysoinnin tueksi ja datalähteiden kehittämiseksi. Ohjeilla ja malleilla pyritään vahvistamaan hankintayksiköiden hankintaosaamista, uusien työntekijöiden perehdyttämisen kehittämistä sekä vastuullisuuskriteerien täyttymistä julkisissa hankinnoissa (Hankinta-Suomi, 2024.)

Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt - 22 askelta menestykseen – selvityksessä mainitut organisaation tietopohjat voidaan mieltää myös tiedolla johtamisen hyödynnettävänä työkaluna päätöksenteon ja julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Kuten aiemmin mainittua, organisaation tietopohjaa ja tunnuslukutietoja voidaan hyödyntää päätöksenteon tukena ja vaikuttavuuden sekä tavoitteissa edistymisen mittaamisessa. Mittarit antavat ymmärrystä julkisten hankintojen nykytilanteesta ja näyttävät suuntaa kehitykselle (Pajunen-Muhonen ym., 2023.) Toimivilla, moderneilla ja käyttäjäystävällisillä laadukkaaseen tietoon perustuvilla tietojärjestelmillä voidaan parantaa organisaatioiden päätöksenteon tietoperustaisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta (Väyrynen ym., 2015).

Julkisten hankintojen käsikirjassa organisaation hankintaosaamisen tilan selvittämiseksi mainitaan hankintaosaamisen itsearviointityökalu, jolla voidaan luoda kuvaa hankintaosaamisesta yksilötasolla, ja tätä kautta ymmärrystä osaamisen tilasta organisaatiossa (Valtiovarainministeriö, 2023). Aineistosta esiin tuoduilla työkaluilla sekä ohjeilla ja malleilla pyritään siis tehostamaan julkisten hankintojen operatiivista toimintaa, kehittämään hankintayksiköiden hankintaosaamista, hyödyntämään ja keräämään tietoa päätöksenteon tueksi, sekä mittaamaan tavoitteissa edistymistä ymmärtämällä nykytila ja mittaamalla muutosta hankinnoista saatavilla tiedoilla. Modernit, käyttäjäystävälliset ja toimivat työkalut tukevat tiedon analysointia, keräämistä, tallentamista ja

hyödyntämistä. Lisäksi helposti löytyvät ja käyttäjäystävälliset ohjeet ja mallit tukevat hankintayksiköiden toimintaa, kun tarvitaan tietoa siitä, miten hankintatoiminnassa ja hankintatoimen johtamisessa pitäisi missäkin tilanteessa menetellä.

6 Pohdinta

6.1 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen ja sen tulosten luotettavuuden pohtiminen sekä tarkastelu kuuluu aina osaksi laadulliseen tutkimukseen. Tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa arvioidaan muun muassa tulosten riippumattomuutta niin sanotuista satunnaisista ja epäolennaisista tekijöistä. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan käytettyjen laadullisten menetelmien, tiedon hankinnan vilpittömyyden ja tutkimuksen viitekehyksen näkökulmasta (Puusa & Juuti, 2020.) Toisin sanoen, arvioinnissa tarkastellaan sitä, ovatko tutkijan omat näkemykset ja ratkaisut voineet mahdollisesti vaikuttaa tutkimuksesta saatuihin tuloksiin.

Laadullisessa tutkimuksessa validius tarkoittaa tutkittavan kohteen selkeää määrittelemistä ja sitä, keskittykö tutkimus todellisuudessa mainittuun tutkittavaan kohteeseen kuten vaikkapa tiedolla johtamiseen. Laadullisen tutkimuksen reliaabelius taaskin syntyy, kun kahdesta eri tutkimuksesta saadaan aikaan samankaltainen tulos (Puusa & Juuti, 2020.) Esimerkiksi kaksi eri tapaustutkimusta samasta tutkimuskohteesta voi antaa samankaltaisia, toisiaan puoltavia tutkimustuloksia. Toisin sanoen validiuksella tarkoitetaan sitä, että tutkimuksessa on tutkittu sitä mitä on luvattu, ja reliabiliteetilla tutkimustulosten toistettavuutta (Sarajärvi & Tuomi, 2018). Tämän Pro gradu – tutkielman tulokset puolatavat osittain aiempia havaintoja ja tutkimustuloksia, vahvistaen niiden reliaabeliuutta.

Tutkimuksen on tärkeää arvioida tulosten oikeellisuutta sekä tutkimuksen uskottavuutta. Tutkimuksen on vakuutettava lukija saatujen tulosten oikeellisuudesta ja tätä kautta tutkimuksen uskottavuudesta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuudessa on huomioitavaa se, että tulosten analysoinnissa tutkijan oma subjektiivisuus on aina läsnä, ja siksi pyritään erottamaan tutkija tutkimuskohteesta niin, ettei tutkijan omat oletukset ja ratkaisut vaikuta tutkimuksen tuloksiin (Puusa & Juuti, 2020.) Laadullisessa tutkimuksessa on siis tärkeää arvioida myös tutkimuksen puolueettomuutta, vaikka tutkija on tutkimusasetelman tekijä ja analysoija (Sarajärvi & Tuomi, 2018).

Laadullisessa tutkimuksessa olennaista on myös arvioida valittujen tutkimusmetodien soveltuvuutta tutkittavaan kohteeseen ja tutkimuksen tavoitteisiin, eli onko valittu tutkimusmetodi toimiva

tutkimuksen tavoitteet ja aineisto huomioiden, ja kyetäänkö metodilla tuomaan osuvia vastauksia tutkimuskysymykseen. Laadullisessa tutkimuksessa on luotettavuuden kannalta huomioitavaa myös se, että harvoin tutkimustuloksia voidaan yleistää laajasti vaan se tuottaa ymmärrystä lisäävää ja osuvaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä juuri kyseisen tutkimuksen kontekstissa (Puusa & Juuti, 2020.) Lisäksi myös sisällönanalyysin raportoinnin asiakielistä kirjoittamista voidaan pitää osana luotettavuuden arviointia. Tutkijan on myös pystyttävä tuomaan esiin selkeä kuvaus tiedonlähteistä, aineistonkeruuprosessista sekä analyysiprosessista, jotta lukija vakuuttuu tutkimuksen luotettavuudesta (Elo ym., 2022.)

Tämän tutkimuksen aineisto on kerätty valtiovarainministeriön verkkosivuilta (vm.fi/hankinta-suomi) julkisesti saatavilla olevista Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjoista. Lisäksi analysoitavaa empiiristä aineistoa on rajattu niin, että se tuo relevantteja tuloksia tutkijan tutkimuskysymykseen. Tutkielmassa on analysoitu kolmea Hankinta-Suomi toimenpideohjelmaan kuuluvaa julkisesti saatavilla olevaa asiakirjaa: Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelma 2024–2027, Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt – 22 askelta menestykseen – selvitys sekä Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Julkisten hankintojen käsikirjan analysoinnissa on keskitytty erityisesti käsikirjan ensimmäiseen osioon sekä sen alaotsikkoon 1.5, jossa käydään läpi organisaatioiden hankintatoiminnan johtamista ja kehittämistä. Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelmassa 2024–2027 esitellään eri toimenpiteitä julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt – 22 askelta menestykseen – selvityksessä tuodaan esiin hankintatoiminnan asiantuntijoiden syvähaastatteluiden pohjalta hyväksi koettuja julkisten hankintojen strategisen johtamisen keinoja. Tutkijalla on siis tässä laadullisessa tutkimuksessa sekä sen toteuttamisessa vaikutusta, koska hän toimii tutkimusasetelman tekijänä, aineiston rajaajana ja kerääjänä sekä tulosten tulkitsijana. Toisaalta tässä tutkimuksessa tutkija ei ole itse työskennellyt tutkimassaan toimenpideohjelmassa tai toimenpideohjelmassa mukana olleista organisaatioista, joten siltä osin tutkijan omat kokemustiedot tai epäolennaiset tekijät eivät suoraan vaikuta aineiston analysoinnin ja tulosten luotettavuuteen.

Tässä tutkimuksessa empiirisestä aineiston analysoinnista ja aikaisemmasta tiedolla johtamisen tutkimuksesta ilmenneet asiat ja havainnot ovat esitetty lähdeaineistoon viitaten, mutta tutkimusaineiston määrätietoinen rajaus saattaa osaltaan vaikuttaa tutkimuksessa saatuihin tuloksiin. Empiirisen aineiston rajaukset ovat tehty tutkijan toimesta niin, että sopivan laajuiseksi rajattu

analysoitava aineisto antaisi relevantteja vastauksia Pro-Gradu - tutkielman tutkimuskysymykseen: miten ja millä keinoilla tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tutkielmassa on myös kirjoitettu auki siinä käytetty tutkimusmetodi, tutkimuskysymys sekä tutkimuksen tavoitteet niin, että lukija saa selkeän kuvan tutkimuksen tarkoituksesta ja aiheen relevanttiudesta, sekä käytetyistä tutkimusmenetelmistä ja tehdyistä ratkaisuksista.

Tämän Pro Gradu - tutkielman edellä mainittu tutkimuskysymys on: miten tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjoissa sekä millaisilla keinoilla tiedolla johtamisella tuetaan julkisten hankintojen vaikuttavuutta? Tutkimuksessa analysoidaan laadullisen sisällönanalyysin ja teemoittelun avulla Hankinta-Suomi toimenpideohjelman kolmea asiakirjaa. Tutkimuksen tuloksena on onnistuttu rakentamaan neljä havainnollistavaa tiedolla johtamisen teemaa julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Nimetyt teemat ovat osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen, tiedolla johtamisen kulttuuri, tiedon infrastruktuurit hankinnoissa sekä työkalut tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen. Aineiston analysoinnissa tunnistetut tiedolla johtamisen keinot ovat tuotu suoraan lähdeaineistosta viitaten, eikä asiakirjoista löytyviä asioita ole pyritty tietoisesti muuttamaan, jolla olisi mahdollisia vaikutuksia tutkimuksen tuloksiin. Lisäksi aineistoista poimitut asiat on pyritty valitsemaan niin, että ne vastaavat juuri tutkimuskysymykseen, jotta analyysin tulokset vastaisivat alun perin määriteltyä tutkimuskohdetta.

Kuten yleensä, myös tämän tutkimuksen tutkimustuloksia on vaikeaa yleistää kontekstin ulkopuolella. Toisaalta tämänkin tapaustutkimuksen osalta voidaan todeta, että tiedon rooli ja tiedolla johtaminen ovat olennaisia myös julkisten hankintojen kehittämisessä, ja että organisaation kulttuurilla sekä ylimmän johdon panostuksella on avainrooli muutoksen jalkauttamisessa organisaation toimintatapoihin ja kulttuuriin. Lisäksi tiedon roolin ja tietopohjan merkitys korostui aineistossa. Myös digitalisoitujen työkalujen ja toimintatapojen hyödyntäminen tiedon keräämisessä, analysoinnissa ja päätöksenteossa korostuu julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämisessä. Näiden päätelmien pohjalta tapaustutkimuksen tulokset puoltavat aiempia tiedolla johtamisen tutkimuksia ja niiden tulosten reliabiliteettia.

6.2 Toimenpideohjelman tiedolla johtamisen kehittäminen kirjallisuuden pohjalta

Tämän pro gradu – tutkielman tulokset keskittyvät tiedolla johtamisen tematiikkaan. Tutkimuksen tuloksilla pyritään tuomaan vastauksia tutkimuskysymykseen, miten tiedolla johtaminen ilmenee ja millaisia tiedolla johtamisen keinoja mainitaan Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjoissa julkisten hankintojen vaikuttavuuden edistämiseksi. Tulosten avulla pyritään laajentamaan käsitystä hyvistä tiedolla johtamisen käytännöistä suomalaisessa julkisessa hallinnossa ja erityisesti julkisissa hankinnoissa. Aineistosta on muodostettu neljä tiedolla johtamisen teemaa, jotka ovat osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen, tiedolla johtamisen kulttuuri, tiedon infrastruktuurit hankinnoissa sekä työkalut tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen. Samaisia teemoja on havaittavissa myös aikaisemmassa tiedolla johtamisen tutkimuksessa, kuten tiedolla johtamisen merkitys organisaation strategiassa ja organisaatiokulttuurissa.

Aikaisemmassa tiedolla johtamisen tutkimuksessa julkisten organisaatioiden tavanomainen hierarkkinen ja byrokraattinen luonne sekä lainsäädäntö nähdään tiedon jakamista ja hyödyntämistä hankaloittavana tekijänä julkisissa organisaatioissa (Bučková, 2015). Myös huonolaatuinen tieto sekä vanhat vaikeasti käytettävät järjestelmät nähdään tiedon jakamisen ja hyödyntämisen sekä tiedolla johtamisen haasteina julkisessa hallinnossa (Helander ym., 2022). Organisaatiokulttuurin muuttaminen kohti tietoperusteisempaa ja tiedolla johtamiseen perustuvaa kulttuuria nähdään hitaana prosessina, joka vaatii jatkuvaa ja pitkäjänteistä työtä onnistuakseen (Laihonen & Mäntylä, 2018). On tärkeää, että jo valmiiksi käsiteltyä tietoa jaetaan avoimesti organisaatiossa, jotta vältetään saman tiedon turhaa keräämistä ja analysointia eri osastojen toimesta nostaen tiedon käsittelyn kustannuksia (Agrifoglio ym., 2021).

Ylimmän johdon rooli sekä tiedon jakamisen avoimuus ja tiedon läpinäkyvyys ovat tärkeitä tiedolla johtamisen osa-alueita. Aiemman tutkimuksen mukaan erityisesti ylemmän johdon osaaminen ja muutoksenhalu ovat avainroolissa tietoperusteisemman päätöksenteon, uusien työkalujen ja toimintatapojen sekä tiedolla johtamisen jalkauttamisessa organisaatiossa (Korherr ym., 2022). Eksplisiittinen eli julkilausuttu data on tyypillisesti kerättävissä erilaisista datalähteistä, kun taas implisiittinen eli hiljainen tieto nähdään välittyvän dynaamisessa vuorovaikutuksessa, jolloin organisaation johdon on pyrittävä luomaan avoin organisaatiokulttuuri ja mahdollistaa vuorovaikutustilanteita tiedon jakamiseksi organisaation sisällä ja organisaatorajat ylittävästi (Laihonen ym., 2023).

Toimenpideohjelmassa eksplisiittistä tietoa pyritään keräämään muun muassa hankinnoista sekä erilaisista järjestelmistä, kuten taloushallinnosta, hankintatoimelta, sopimushallinnasta ja Valtiokonttorin Tutki hankintoja tietopalvelusta (Valtiovarainministeriö, 2023). Implisiittisen tiedon keräämiseksi ja jakamiseksi on kaavailtu tai järjestetty erilaisia vuorovaikutteisia tilaisuuksia, jossa hiljainen tieto välittyy hankintayksiköltä toiselle. Myös digitaalinen markkinointityö ja promootiotyö nähdään oleellisina toimenpiteinä sidosryhmien kiinnostuksen herättämiseksi hankintatoiminnan kehittämiseksi (Hankinta-Suomi, 2024.) Aikaisemmassa julkisen sektorin tiedolla johtamisen tutkimuksessa byrokraattinen ja hierarkkinen organisaatiokulttuuri on todettu tiedon välittymisen ja jakamisen haasteeksi (Bučková, 2015). Siksi mielestäni Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa olisi perusteltua myös tulevaisuudessa panostaa organisaatorajat ylittävään yhteistyöhön sekä pyrkiä luomaan avoimia dynaamisia vuorovaikutusmahdollisuuksia, viestintää ja digimarkkinointia hankintayksiköiden sekä muiden sidosryhmien välille.

Aineiston analyysissä nostettu osaamisen teema-alue ilmenee myös aiemmissa tiedolla johtamisen tutkimuksissa. Tiedolla johtaminen nähdään prosessina, jossa korostuu yksilön osaaminen sekä tiedon rooli (Helander ym., 2022). Aiemmissa tutkimuksissa puhutaan myös koko organisaation laajuudesta oppimisesta ja tietämyksestä (Laihonen & Mäntylä, 2018; Agrifoglio ym., 2021). Myös ylimmän johdon kyvykkyydet, osaaminen ja motivaatio käyttöönottaa uusia digitalisaatioita ja työkaluja on erityisen tärkeää tietoperusteisempaan organisaatiokulttuuriin siirtymisessä (Korherr ym., 2022). Siksi mielestäni Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa olisikin tärkeää jatkaa asiantuntijoiden osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä, varmistaa avoin osaamisen ja tiedon jakaminen organisaation sisäisesti sekä ulkoisesti organisaatorajat ylittäen, ja juurruttaa asiantuntijoiden osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen osaksi organisaation strategiaa ja kulttuuria. Koska digitalisaatio, tietojärjestelmät ja datan määrä kehittyvät jatkuvasti, näen oleellisena, että myös julkisten hankintojen asiantuntijoiden osaamista kehitetään aktiivisesti, jotta organisaatio pystyy sopeutumaan muuttuvan toimintaympäristön muutoksiin ja kehittämään hankintatoimen vaikuttavuutta.

Myös aikaisemmassa tutkimuksessa on korostettu tiedolla johtamisen työkalujen ja tieto infrastruktuurien tärkeyttä tietoperusteisemmassa julkisen sektorin johtamisessa. Epäkäytännölliset tieto infrastruktuurit sekä toimintatavat ja prosessit nähdään tiedolla johtamisen haasteina (Helander

ym., 2022). Julkisen sektorin tiedolla johtamisessa korostuu hyödyllisen ja helposti ymmärrettävän tiedon tallentaminen käyttäjäystävällisiin tietokantoihin, jolloin tietoon päästään vaivattomasti käsiksi, ja jotta sitä voidaan hyödyntää johtamisen työkaluna (Bučková, 2015.) Laadukkaat ajantasaiset tietokannat ja tehokkaat tiedon keräämisen työkalut sekä toimintatavat edesauttavat hyödyllisen tiedon löytämistä suurista datalähteistä ja auttaa analysoimaan tietoa johtamisen tueksi (Väyrynen ym., 2015).

Aiemman tiedolla johtamisen tutkimuksen pohjalta näenkin siis perusteltuna jatkaa Hankinta-Suomi-toimenpideohjelmassa mainittujen työkalujen ja järjestelmien jatkokehittämistä sekä uusien toimintatapojen käyttöönottoa. Näen, että tällöin tiedolla johtamisen hyödyntäminen hankintatoiminnassa voi antaa konkreettisia hyötyjä kohti tietoperusteisempaa päätöksentekoa ja vaikuttavampia julkisia hankintoja. Aiemman kirjallisuuden pohjalta koen, että työkalujen ja tietokantojen kehittämisessä olisi erityisen tärkeää keskittyä työkalujen ja järjestelmien käyttäjäystävällisyyteen, jotta hyödyllinen tieto saadaan eroteltua tehokkaasti suurista datalähteistä, ja että tieto on helposti saatavilla johtamisen sekä päätöksenteon tueksi. Jos tieto on hankalasti saatavilla tai jos datasta on työlästä muodostaa käytännöllisiä oivalluksia ja johtopäätöksiä päätöksenteon tueksi, ei se anna parhaita mahdollisia hyötyjä julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämiseksi. Tällöin tieto esiintyy hyödyntämättömänä arvokkaana resurssina organisaatiossa, jonka potentiaali ei pääse vapautumaan johtamisessa ja operatiivisessa toiminnassa.

Taulukko 5. Tiedolla johtamisen jatkokehittäminen kirjallisuuden pohjalta

Teema	Aineiston tiedolla johtamisen keinot vaikuttavuuden kehittämiseksi	Huomioitavaa kirjallisuuden pohjalta
Osaaminen	Hankintaosaamisen kehittäminen, hiljaisen tiedon ja vertaistuen välittyminen	Osaamisen ylläpitämisen ja kehittämisen sekä avoimen vuoropuhelun ja tiedon jaon läpinäkyvyyden juurruttaminen osaksi organisaation strategiaa
Tiedolla johtamisen kulttuuri	Verkostot, tiedon läpinäkyvyys, tiedon hyödyntäminen ja tietopohjainen päätöksenteko	Ylimmän johdon sitoutuneisuuden, motivaation ja panostuksen varmistaminen muutoksen edistämiseksi kohti tietoperustaisempaa organisaatiokulttuuria

Tieto infrastruktuurit	Järjestelmät, tietolähteet ja tietokannat	Käyttäjäystävällisyyteen panostaminen järjestelmissä ja työkaluissa – kaikki tarvittava tieto, ohjeet ja mallit helposti saatavilla yhdessä selkeässä näkymässä
Tiedon analysointi ja työkalut julkisissa hankinnoissa	Työkalut arviointiin, analysointiin ja tiedon hyödyntämiseen	

6.3 Jatkotutkimusaiheita

Tässä Pro gradu - tutkielmassa on tutkittu Hankinta-Suomi toimenpideohjelmassa julkaistuja asiakirjoja tiedolla johtamisen näkökulmasta. Hankinta-Suomi toimenpideohjelma 2024–2027 on perustettu toimeenpanemaan Petteri Orpon hallitusohjelman julkisten hankintojen tavoitteita sekä kansallisen julkisten hankintojen strategian 2020 tavoitteita, ja se on jatkoa aikaisemmalle toimenpideohjelman kaudelle 2019–2023. Hankinta-Suomi toimenpideohjelman päätavoitteeksi on mainittu julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittäminen poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Tavoitteina ovat myös kilpailun lisääminen, kustannustehokkuuden edistäminen, datan- ja digitalisaation laajempi hyödyntäminen, osaamisen kehittäminen ja kumppanuuksien luominen julkisissa hankinnoissa. (Valtiovarainministeriö, 2024.)

Suomessa julkisten hankintojen haasteiksi on tunnistettu hankintoja rajoittava byrokratia ja lainsäädäntö, kilpailun vähäisyys ja heikko innovatiivisuus hankinnoissa (Koiste, Siranko & Lemola, 2023). Riskien välttely hankintatoiminnassa on tunnistettu myös merkittäväksi kilpailua rajoittavaksi ongelmaksi (Tukiainen ym., 2023). Hankintojen kustannustehokkuuteen liittyvät tavoitteet rajoittavat hankintojen innovaatioita (Tammi ym., 2024). Pienten ja keskisuurten yritysten suhtautuminen julkisiin hankintoihin on paljastunut yleensä kriittiseksi Suomessa, ja tarjoaminen koetaan useasti kalliiksi yrittäjille. Myös hankintojen vaatimukset ja valintaperusteet koetaan turhan vaativiksi (Kuntaliitto, 2022). Myös loppukäyttäjät ovat usein liian vähän osallisena julkisten hankintojen suunnittelussa (Koiste, Siranko & Lemola, 2023).

Tässä Pro Gradu - tutkielmassa on analysoitu Hankinta-Suomi toimenpidesuunnitelmaa 2024–2027, Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt – 22 askelta menestykseen – selvitystä sekä Julkisten hankintojen käsikirjaa 2023. Tutkielman tavoitteena on ollut selvittää laadullisen sisällönanalyysin avulla, miten ja millä keinoin tiedolla johtaminen ilmenee Hankinta-Suomi toimenpideohjelman asiakirjoissa osana julkisten hankintojen vaikuttavuuden kehittämistä

Suomessa. Empiirisen aineiston analysoinnin ja teemoittelun avulla tutkielmassa on onnistuttu luomaan neljä tiedolla johtamisen teemaa. Tunnistetut tiedolla johtamisen teemat ovat osaamisen kehittäminen ja ylläpitäminen, tiedolla johtamisen kulttuuri, tiedon infrastruktuurit hankinnoissa sekä tiedon analysointi ja työkalut tiedon analysointiin ja hyödyntämiseen.

Tämä tutkielma on pyrkinyt ottamaan kantaa hallintotieteen tieteelliseen keskusteluun lisäämällä käsitystä siitä, miten ja millaisilla keinoilla tiedolla johtamista hyödynnetään käytännössä Suomen julkisten hankintojen näkökulmasta. Tutkielma pyrkii laajentamaan ymmärrystä hyvistä tiedolla johtamisen käytänteistä suomalaisessa julkisessa hallinnossa. Tutkimuksen tavoitteena on ollut vahvistaa suomalaisen julkisen hallinnon tiedolla johtamisen tutkimusta ja laajentaa käsitystä hyvistä tiedolla johtamisen käytännöistä sekä niihin liittyvistä haasteista erityisesti julkisten hankintojen näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen pohjalta mahdollisia tulevaisuuden jatkotutkimusaiheita voisivat olla hankintayksiköiden haastattelu- tai kyselytutkimukset Hankinta-Suomi toimenpideohjelman tiedolla johtamisen keinoista. Haastattelu- tai kyselytutkimukset voisivat keskittyä muun muassa siihen, mitä tiedolla johtamisen käytäntöjä hankintayksiköt ovat mahdollisesti käyttäneet, ja onko tiedolla johtamisesta ollut hyötyä hankintojen kehittämisessä hankintayksiköiden näkökulmasta. Toisaalta haastattelu- tai kyselytutkimus voisi perustua myös hankintayksiköiden kokemuksiin siitä, onko Hankinta-Suomen järjestämistä verkostoitumistilaisuuksista, koulutuksista tai muista ohjeista ja malleista ollut apua hankintayksiköiden toiminnalle.

Julkisen sektorin tiedolla johtamisen tutkimuksessa voitaisiin tarttua tarkemmin tapauskohtaisesti julkisten hankintojen haasteisiin. Tulevaisuuden tutkimukset voisivat liittyä vaikkapa julkisen sektorin ja hankintojen innovaatioiden edistämiseen tiedolla johtamisen avulla. Samalla voitaisiin tutkia tarkemmin, millaisilla tiedolla johtamisen keinoilla voitaisiin mahdollisesti madaltaa tarjoamisen kynnystä tarjouskilpailussa, sekä miten tiedolla johtamista voitaisiin soveltaa laajemmin yksityisen ja julkisen sektorin välisessä yhteistyössä. Tiedolla johtamisen keinoja julkisten hankintojen kehittämiseksi voisi tutkia myös loppukäyttäjien osallistamisen näkökulmasta, miten tiedolla johtamisen keinoilla mahdollistetaan loppukäyttäjien aktiivinen osallistuminen julkisten hankintojen suunnitteluprosesseihin.

Lisäksi tiedolla johtamisen tutkimusta olisi hyvä laajentaa Suomessa muihinkin organisaatioihin tai hankkeisiin hyvien tiedolla johtamisen keinojen tunnistamiseksi sekä tiedolla johtamisen merkityksen ja tärkeyden ymmärtämisen kehittämiseksi julkisen sektorin johtamisessa. Mahdollinen jatkotutkimusaihe voisi liittyä myös ylemmän johdon motivaatioon, miten organisaation ylempi johto pysyy motivoituneena ja halukkaana ajamaan muutosta kohti tiedolla johtamiseen perustuvaa organisaatiokulttuuria. Vaikka tiedolla johtamisen tutkimus on yleistynyt myös julkisella sektorilla, on jatkotutkimus tarpeellista hyvien tiedolla johtamisen keinojen ja haasteiden tunnistamiseksi.

Lähteet

- Agrifoglio, R., Metallo, C. & di Nauta, P. (2021). *Understanding Knowledge Management in Public Organizations through the Organizational Knowing Perspective: a Systematic Literature Review and Bibliometric Analysis*. *Public Organization Review* 21, 137–156.
- Bučková J. (2015) *Knowledge management in public administration institutions*. Elsevier. *Procedia Economics and Finance* 34 (2015) 390–395.
- Elo S., Kajula O., Tohmola A. & Kääriäinen M. (2022). *Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen*. *Hoitotiede* 2022, 34 (4), 215–225.
- Eskola S., Kiviniemi E., Krakau T. & Ruohoniemi E. 2017. *Julkiset hankinnat*. Alma Talent Oy. 3., uudistettu painos.
- Fredriksson C., Mubarak F., Tuohimaa M. & Zhan M. (2017). *Big Data in the Public Sector: A Systematic Literature Review*. *Scandinavian Journal of Public Administration* 21(3): 39–61.
- Hankinta-Suomi (2024). *Ohjelmakauden 2024–2027 toimenpidesuunnitelma*. 6/24 Julkaisu.
- Helander, N., Paunu, A., & Hellsten, P. (2022). *Knowledge management processes in practice: Empirical insights from the public sector*. In T. X. Bui (Ed.), *Proceedings of the 55th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)* (pp. 2254–2263). University of Hawai‘i at Mānoa.
- Hiilamo T., Jääskeläinen J. & Willka R. (2023). *Kilpailu julkisissa hankinnoissa*. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 9/2023.
- <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>
- Höngäs E. & Kortelainen A. (2019). *Hinnan suhteellinen vertailu julkisessa hankinnassa*. Edilex 2019/14.
- Kassa E.T. & Ning J. (2023). *A systematic review on the roles of knowledge management in public sectors: Synthesis and way forwards*. Volume 9, Issue 11 November 2023
- Koiste V., Siranko H. & Lemola W. (2023). *Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita*. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023:34.
- Kontio A., Kronström S., Kumlin A. & Mäki L. (2017). *Julkiset hankinnat: käsikirja*. Edita Publishing Oy.

- Korherr P., Kanbach D., Kraus S. & Mikalef P. (2022). *From intuitive to data-driven decision-making in digital transformation: A framework of prevalent managerial archetypes*. Digital Business, Volume 2, Issue 2, 100045.
- Kravariti F. & Johnston K. (2019). *Talent management: a critical literature review and research agenda for public sector human resource management*. Public Management Review 2020, VOL. 22, NO. 1, 75–95
- Kuntaliitto. (2022). *Hankintojen jakaminen osiin: Jakamisen keinot ja hyviä käytäntöjä* (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö). Suomen Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2153-hankintojen-jakaminen-osiin>
- Laihonen H., Kork A. & Sinervo L. (2023). *Advancing public sector knowledge management: towards an understanding of knowledge formation in public administration*. Informa UK Limited, Taylor & Francis Group.
- Laihonen, H. & Mäntylä, S. (2018) *Strategic knowledge management and evolving local government*. Journal of Knowledge Management, 22(1), 219–234.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.
- Pajunen-Muhonen H., Saarenpää T. & Vihonen L. (2023) *Julkisten hankintojen strategisen johtamisen parhaat käytännöt 22 askelta menestykseen*. Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto, ISBN pdf: 978-952-367-657-2
- Pesu J. (2018). *Innovaation käsite hankintalainsäädännössä ja valtiontukisäännöksissä*. Edilex.
- Pihlajamaa, M., and Merisalo, M. (2021). *Organizing Innovation Contests for Public Procurement of Innovation – a Case Study of Smart City Hackathons in Tampere, Finland*. European Planning Studies, 29: 1906–24.
- Puusa A. & Juuti P. (2020). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Gaudeamus.
- Sarajärvi A. & Tuomi J. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Tammi, T., Saastamoinen, J., & Reijonen, H. (2024). Buyer's market-oriented culture, strategic procurement capability, and customer performance in the public procurement of innovations. Science and Public Policy, 2025, 52, 181–192.

- Torvinen, H., and P. Ulkuniemi. 2016. *End-user Engagement Within Innovative Public Procurement Practices: A Case Study on Public–Private Partnership Procurement*. *Industrial Marketing Management* 58: 58–68.
- Tukiainen, J., Blesse, S., Bohne, A., Giuffrida, L., M., Jääskeläinen, J., Luukinen, A. & Sieppi, A. (2023). *What Are the Priorities of Bureaucrats? Evidence from Conjoint Experiments with Procurement Officials*. CESifo Working Papers 10199.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa 2023* (Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023). Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta. ISBN 978-952-5995-82-4.
- Työ, ja elinkeinoministeriö (n.d). Verkkosivu. <https://www.tem.fi/julkiset-hankinnat>
- Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014
- Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma* (Julk. No 2023:58). <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/>
- Valtiovarainministeriö (2020). *Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020*. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090768680>
- Valtiovarainministeriö (2023). *Julkisten hankintojen käsikirja 2023*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:60.
- Valtiovarainministeriö (2024). *Vaikuttavien julkisten hankintojen ohjelma Hankinta-Suomi*. Asettamispäätös VN/35202/2023. VM015:00/2024.
- Valtiovarainministeriö, (n.d). *Hankinta-Suomi – julkiset hankinnat vaikuttavammiksi*. Verkkosivu. <https://vm.fi/hankinta-suomi>.
- Valtiovarainministeriö & Suomen Kuntaliitto. (2024). *Hankinta-Suomi-toimenpideohjelman loppuraportti 2020–2023: Kohti vaikuttavia julkisia hankintoja*. (ISBN: 978-952-367-668-8). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-668-8>
- Väyrynen H., Helander N. & Jalonen H. (2015). *Tietämyksenhallinta osana organisaation toimintaa – hallintaa vai hämmennystä?* *Hallinnon Tutkimus* 4/2015, 310–325.
- Åkerblad L. & Seppänen-Järvelä R. (2024). *Monimenetelmällinen tutkimus — Opas suunnitteluun ja toteutukseen*. Gaudeamus.