

# **Julkisen hankintaprosessin sääntelyn noudattaminen ja sen osaaminen markkinaoikeuden päätösten perusteella**

**Ilkka Ikonen, Juha-Matti Lehtonen, Otso Pohjalainen ja Antti-Tuomas Pulkka**

## **Abstract**

### **Compliance with the regulation of the public procurement process and its competence based on the Finnish Market Court rulings**

The article describes and analyses the public procurement compliance by using the Finnish Market Court rulings from 2011 to 2021. The aim of the study is to clarify and specify a which reason leads to non-compliance during the procurement processes. Theory of the article is based on compilation of public procurement, public procurement processes, public procurement laws, knowledge management and agency theory. The research material consists of 88 cases from Finnish defence and security organisations. Cases were text analysed also theory-based content analysis were used in the article. According to the article in 2011–21, only fourteen noncompliance cases have occurred. In general, the level of compliance is rather good. Most of a noncompliance cases were related on a competence of procurement organizations.

## **Johdanto**

Kevään 2020 tapahtumat liittyen epäonnistuneisiin Huoltovarmuuskeskuksen suojavälinehankintoihin osoittivat, että julkisyhteisöjen hankintojen osaamisessa, toimeenpanossa ja julkisten varojen käytössä on kehittämisen varaa. Huoltovarmuuskeskuksen (2020) selvityksessä käy ilmi, että toimiva johto ei ollut noudattanut hankintalakia. Se oli hankintoja toimeenpannessa poikennut Huoltovarmuuskeskuksen työjärjestyksestä sekä prosesseista, eikä johdolla ollut ollut riittävää näkyvyyttä hankintatoimintaan. Selvityksen perusteella Huoltovarmuuskeskus tunnisti ensimmäisten hankintojen jälkeen tarpeen kehittää hankintaprosesseja, -osaamista ja käytäntöjä perustamalla suojainhankintayksikön, johon siirtyi julkisten hankintojen asiantuntijoita Hanselilta.

Vuonna 2017 Euroopan unioni antoi suosituksen julkisten hankintojen kehittämiseksi. Yhtenä kehittämiskohteena suosituksessa nostetaan hankintahenkilöstön kouluttaminen, jonka tulee perustua tarve- ja tietanalyysiin (Euroopan komissio 2017, 3) eli tutkimukseen niistä kohteista, joihin julkisissa hankinnoissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota. Hankintaosaamisen merkitys on tunnistettu keskeiseksi tekijäksi myös pääministeri Rinteen (Valtioneuvosto 2019 a, 42) ja myöhemmin uudestaan Marinin hallitusohjelmassa, jossa yhdeksi hallitustavoitteeksi nostettiin tarve panostaa julkisten hankintojen osaamisen koulutukseen (Valtioneuvosto 2019 b, 109). Valtiovarainministeriö vastaa julkishallinnon yleisestä kehittämisestä. Tuottavuuden, osaamisen ja tehokkuuden edistäminen on osa tätä yleistä kehittämistehtävää. Tuottavuuden parantamisen tavoitteena on kehittää julkisia prosesseja ja toimintamalleja siten, että prosessit nopeutuvat ja paranevat, henkilöstön työaika säästyy, hankintaosaaminen kasvaa sekä hankintatoiminnan laatu ja asiakasvaikuttavuus paranevat (Valtiovarainministeriö 2019 a, 11). Valtiovarainministeriö (2020) ehdottaa, että julkisten hankintojen tutkimukseen tulisi kiinnittää jatkossa enemmän huomiota. Yhtenä konkreettisenä ehdotuksena nostetaan, että hankinnoissa tulisi tutkia hankintaprosessin onnistumista (Valtiovarainministeriö 2020 a, 39).

Tässä artikkelissa tarkastelemme julkisten hankintojen säätelyn noudattamisen onnistumisia ja epäonnistumisia markkinaoikeuden päätösten näkökulmasta osaamisen viitekehyksessä. Tavoitteena on selvittää, onko hankintojen haasteissa kysymys nimenomaan puutteista osaamisessa tai osaamisen hallinnassa.

Tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin.

1. Miten hankintaprosessin säätelyn noudattamisessa on onnistuttu markkinaoikeuden päätösten perusteella?
2. Mitkä ovat markkinaoikeuden aineiston perusteella yleisimpiä virheitä julkisissa hankinnoissa?

Aineistona käytetään markkinaoikeuden ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) päätöksiä sekä hankintojen korjausilmoituksia ja keskeytyksiä. Tutkimuksen ulkopuolelle jää sellaisia säätelyn noudattamisen virheitä ja laiminlyöntejä, jotka eivät kuulu Markkinaoikeuden tai muiden edellä mainittujen valvontakeinojen piiriin.

Tämä työ sijoittuu sekä hallintotieteiden että oikeustieteiden alalle. Oikeustieteen alaan työ kuuluu siltä osin kuin työssä on tarkasteltu hankintaa koskevan säätelyn sisältöä oikeuslähteiden, kuten markkinaoikeuden ratkaisukäytännön kautta. Hallintotieteiden alalla työ sijoittuu vähän tutkittuun hallinnon toiminnan laillisuuden ja säätelyn noudattamisen tarkasteluun (Paananen ym. 2020).

## Julkiset hankinnat

Merkittävä osuus yhteiskunnan verotuloista käytetään julkisiin hankintoihin yksityiseltä sektorilta. Tilastokeskuksen (2022) tietojen mukaan vuonna 2020 julkisten hankintojen arvo oli 26,8 miljardia ja 11,3 % BKT:stä. Valtion hankintoja kokonaismäärästä oli 7,4 miljardia, paikallishallinnon 18,2 miljardia ja loput sosiaaliturvarahastojen hankintoja. Samana vuonna julkisia hankintoja ilmoitettiin 14 800 kappaletta (Hilma 2022). EU:n mitassa julkiset hankinnat ovat noin 2 000 miljardia ja 14 % BKT:stä (EU 2022). Strand ym. (2013) ovat arvioineet hankintatyön kustannusten Euroopan tasolla olevan 1,4 % julkisten hankintojen arvosta, ja yhden hankinnan maksavan keskimäärin 28 000 € ja edellyttävän 123 työpäivää, mistä  $\frac{3}{4}$  muodostui yritysten tarjousten laatimisesta. Hankinnat eivät ole yhtenäinen joukko hankinnan arvon eivätkä kohteen puolesta. Valtion vuoden 2020 hankintojen kolme suurinta yksittäistä luokkaa olivat väylähankkeet (1,6 Mrd, 17 %), pääosin ohjelmistoja sisältävät ICT-hankinnat (1,1 Mrd, 11 %) ja asiantuntija- ja tutkimuspalvelut (0,9 Mrd, 9 %) (Valtiovarainministeriö 2022).

## Julkisten hankintojen tavoitteet

Veronmaksajien rahojen huomattavan käytön vuoksi julkisten hankintojen tehokkuus on tietysti tärkeä asia (Ohashi 2009; OECD 2019). Hankintalaissaikin (1397/2016) mainitaan sen yhtenä tavoitteena julkisen rahankäytön tehostaminen. Julkisten hankintojen tehostamisen tavoite on kirjattu myös Sanna Marinin hallitusohjelmaan. Johtamalla julkisia hankintoja tehokkaammin voitaisiin saavuttaa merkittäviä säästöjä (Saussier & Tirole 2015, 1).

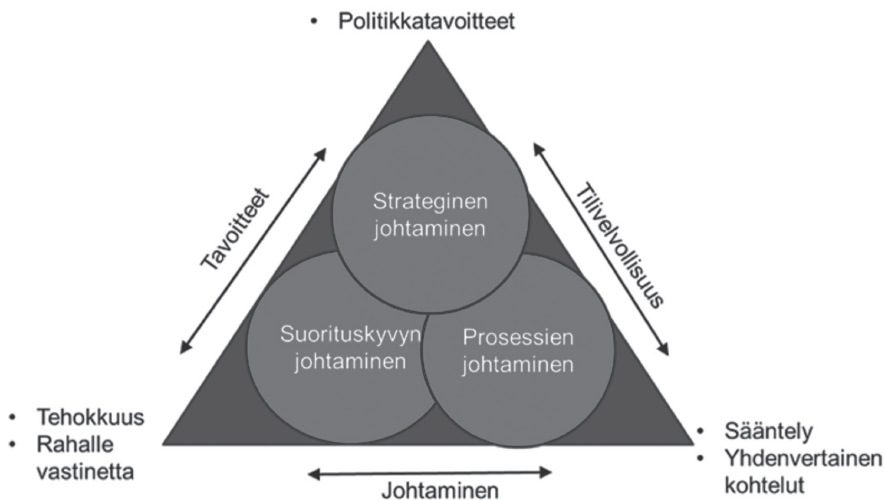
Tietenkin julkisten hankintojen tavoitteena on toteuttaa kulloinenkin julkinen hankintatarve. Valtiovarainministeriön (VVM 2009, 24) mukaan hankinnat ovat lähtökohtaisesti ostotoimintaa, jolla tuetaan organisaatioiden ydintoimintaa. Hankintatarpeen täyttäminen tulisikin nähdä julkisten hankintojen ensisijaiseksi tavoitteeksi (Arrowsmith 2010, 150; Saussier & Tirole 2015, 7).

Julkisten hankintojen kansantaloudellisestikin merkittävään kokonaisuuteen kohdistuu muunkinlaisia tavoitteita. Julkiset organisaatiot pyrkivät tavallisesti erilaisiin tavoitteisiin kuin yksityiset yritykset (Glock & Hochrein 2011, 166), joiden liiketaloudellinen tehtävä on tuottaa voittoa. Julkiset hankinnat ovat myös tärkeä poliittinen väline, joka voi auttaa saavuttamaan yhteiskunnassa tuloksia, jotka ovat yhdenmukaisia laajempien poliittisten tavoitteiden, kuten sosiaalipolitiikan ja ympäristöpolitiikan, kanssa (Brammer & Walker 2011, 453; Arrowsmith 2010, 149; VVM 2020a). Hankintalakiin on kirjattu tällaisina tavoitteina kestävä ja innovatiiviset hankinnat. Julkisia hankintoja

voidaan käyttää myös elvyttävän talouspolitiikan välineenä luomaan kysyntää. Kemppainen (2020, 227) ehdottaa julkisten hankintojen käyttämistä myös esteettömyyden edistämiseen, esimerkiksi ottamalla huomioon vammaisten käyttäjien tarpeet hankinnan kohdetta koskevilla vähimmäisvaatimuksilla.

Julkisten hankintojen säättely Euroopan komission (2017) mukaan luottaa avoimeen kilpailuun, jotta julkisten varojen käyttö olisi mahdollisimman tehokasta. Myös yritysten tasapuoliset mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin on hankintalaissa mainittu yhtenä lain tavoitteista. Tehokkuuteen liittyy myös julkisten varojen asianmukainen käyttö (Tátrai & Vörösmarty 2020, 144). Amann ym. (2014, 353) mukaan julkinen hankintaprosessi Euroopassa voidaan määritellä jäykähköksi prosessiksi, jonka tavoitteina ovat syrjimättömyys, kustannustehokkuus ja avoimuus. Julkisten hankintojen avoimuutta ja prosessin läpinäkyvyyttä pidetään alan kirjallisuudessa avaintekijänä korruption estämisessä (Ferwerda ym. 2017, 261–2). Korruptio voi ilmetä tietyn tarjoajan suosimisena, mutta myös ylihinnan maksamisena tai toimituksen laatupuutteiden hyväksymisenä (Bosio ym. 2020, 13–4). Yksityisen sektorin ja julkishallinnon rajapinnassa olevat julkiset hankinnat ovat erityisen alttiita väärinkäytöksille, ja niinpä kaikki maat ovat rajoittaneet hankintayksikköjen harkintavaltaa sääntelyn avulla (Bosio ym. 2020, 2).

Kuvan 1 julkisten hankintojen viitekehysessä on kolme päätavoitetta. Tehokkuuden sekä poliittisten tavoitteiden, kuten alueellisen tasapainon ja ympäristöystävällisyyden, lisäksi päätavoitteisiin kuuluu yleisen luottamuksen



**Kuva 1:** Julkisten hankintojen viitekehys (Schapper ym. 2006. 16).

säilyttäminen julkisessa hankintatoimessa avoimuuden ja yhdenvertaisen kohteluun pyrkivän sääntelyn avulla.

Nämä päätavoitteet ovat ainakin osittain ristiriitaisia. Esimerkkejä ristiriitaisista tavoitteista ovat tarve tasapainottaa hankintojen ympäristö-, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät kilpailun ja tehokkuuden vaatimuksiin (Amann ym. 2014, 361). EU:n sääntelyn edellyttämä tarjouskilpailu on usein ristiriidassa kestävä hankinnan, julkisen rahan vastineen ja tehokkuuden tavoitteiden kanssa (Brammer & Walker 2011, 471). Hongin ja Kwonin (2012, 457) mukaan kustannusten ja hallinnon tasapainottaminen on tarpeen. Schapper ym. (2006, 14) viittaavat siihen, että sääntelyn ja toisaalta tehokkuuden välillä on jatkuvaa tasapainotusta, kun hankintauudistukset saattavat korostaa tehokkuutta vähentämällä sääntelyä tai vaatimusten noudattamista ja oikeudenmukaista käsitteilyä hankintaprosessin sääntelyä kasvattamalla.

## Julkinen hankintaprosessi

Julkisten hankintojen viitekehyksessä (kuva 1) hankintaprosessi kytkeytyy sääntelyyn, ja hankintalaki käsittääkin nimenomaan hankintamenettelyä ja hankinnan toteuttamista koskevia säännöksiä. EU:n sääntely keskittyy hankintaprosessiin eli siihen, miten hankitaan, eikä hankinnan kohteeseen eli siihen, mitä hankitaan (Faustino 2017, 2). Kuvassa 2 on esitetty julkisten hankintojen prosessi. Julkisten hankintojen prosessista on olemassa useita muitakin malleja (World Bank, 2020, 70; Edler ym. 2005; Patrucco ym. 2017, 238), joiden sisältämät vaiheet ovat pääpiirteissään hyvin samankaltaiset, joskin vaiheiden nimeämisessä on eroavuuksia. Ehkä merkittävimpänä yksittäisenä erona on, että kuvasta 2 puuttuu vaiheena markkinakartoitus, joka sisältyy Patrucco ym. ja Edler ym. malleihin. Pekkanen ym. (2019) oikeustieteellisessä teoksessa julkisten hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot esitetään 12 kohdan malli, joka listaa muita malleja selvästi yksityiskohtaisemmin nimenomaan hankintalain vaatimat toimenpiteet, erityisesti mainiten omina vaiheinaan hankintailmoituksen julkaisemisen ja tarjoajien soveltuvuuden tarkastamisen.



**Kuva 2:** Julkisten hankintojen prosessi (Bosio ym. 2020, 11).

Kuvan 2 esitystapa alleviivaa hankintalain säännösten liittymistä vain kilpailutukseen ja sen muodostamaan kokonaisuuteen, lukuun ottamatta hankintalain 136 § sopimusmuutoksista ja 65 § markkinakartoitusta. Budjetointia säädellään talousarviolain kautta, ja reklamaatiot ja maksaminen liittyvät sopimukseen. Hankintatarpeen kartoittaminen ja määrittely on hankintayksikön vastuulla, eikä EU-hankintoja koskeva sääntely ole pakollisia esteettömyys- tai sosiaali- ja terveystalvveluja koskevia vaatimuksia tai yleisiä oikeusperiaatteita lukuun ottamatta siihen juuri puuttunut (Pekkala ym. 2019, 370–371).

## **Hankintaprosessin sääntelyn noudattaminen**

Julkisia hankintoja koskevan sääntelyn noudattaminen on hyvää hallintotapaa, ja sitä voidaan pitää itsestään selvänä vaatimuksena kaikissa julkisissa hankinnoissa. Käytännössä näin ei kuitenkaan aina ole. Syitä epäonnistumisiin on etsitty mm. päämies-agenttiongelmasta (Yukins 2010,64; Hawkins ym. 2016, 156). Hankintojen kanssa operatiivisella tasolla työskentelevä henkilö voidaan nähdä agenttina, jonka henkilökohtaiset kannustimet ohjaavat toimintaa (Kauppi & van Raaij 2015, 955; McCue & Prier 2008, 48), ja hankintayksikkö taas päämiehenä, joka pyrkii noudattamaan hankintojen sääntelyä (Ikonen 2020, 21) Muita syitä epäonnistumisiin voi löytyä korruptiosta tai joidenkin osapuolien suosimisesta (Lindskog ym. 2010, 167) sekä ammattitaidottomuudesta (Hendry 2002, 102).

Sääntelyn noudattamista tai noudattamatta jättämistä voidaan lähestyä taloustieteellisestä, rikosoikeudellisesta ja psykologis-sosiologisista näkökulmista (Gelderman ym. 2010, 243). Telles ja Ølykke (2017) tarkastelevat sääntelyn noudattamista rationaalisen valinnan teorian ja käyttäytymistaloustieteen sekä agenttiteorian valossa, jotka keskittyvät sääntelyn noudattamisen kannustimiin ja noudattamatta jättämisen rangaistuksiin. Esimerkiksi eri EU-maiden hankintojen oikeussuojakeinoja vertailevassa tutkimuksessa Tátrai ja Vörösmarty (2020) lähtevät oletuksesta, että sääntelyn noudattaminen riippuu markkino-oikeuden kyvystä ymmärtää hankintaan liittyviä kysymyksiä sekä oikeusprosessin kustannuksista sekä kestosta. Vaikka sääntelyn noudattamatta jättämistä on pidetty merkittävänä EU:n hankintasäännösten tehokaan toiminnan esteenä, on hankintadirektiivien noudattamisesta tehty hyvin vähän empiiristä tutkimusta (Gelderman ym. 2010, 243). Esimerkiksi Patrucco ym. (2017) mukaan Journal of Public Procurement-lehdessä vuosina 2001–2015 ei julkaistu yhtään artikkelia, jossa olisi käsitelty sääntelyn noudattamista hankintaprosessissa.

Gelderman ym. (2010) ja Gelderman ym. (2006) käsittelevät EU:n säädösten noudattamista Hollannin puolustusministeriön hankintahenkilöstölle tehdyllä kyselyillä, joissa käytettiin samansuuntaisia selitysmalleja. Molemmissa

vaikuttavina tekijöinä nousivat esiin organisaation sisäiset kannustimet sääntöjen noudattamiselle, jota voisi nimittää myös johdon tueksi. Ostajan käsityksen EU:n hankintasääntöjen tehostumuksesta hankinnassa Gelderman ym. (2006) eivät näe vaikuttavan noudattamiseen, mutta Gelderman ym. (2010) päätyvät päinvastaiseen tulokseen. Rationaalisen valinnan teorian taustalta nouseviin tekijöihin toimittajien vastarinnasta (hankintaoikaisun todennäköisyys) sekä sanktioiden määrästä ja todennäköisyydestä ei kummassakaan tutkimuksessa havaita merkittävää vaikutusta sääntelyn noudattamiseen.

Hawkins ja Muir (2014) selvittivät palveluhankintojen sääntelyn noudattamista Yhdysvaltojen Ilmavoimien hankintahenkilöstölle tehdyllä laajalla kyselyllä. Henkilöstön työkokemus lisäsi ja vaihtuvuus sekä kiire heikensivät noudattamista, sillä monimutkaisten sääntöjen hallinta edellyttää tietämystä (knowledge) ja huolellisuutta. Myös viestinnän merkitys nousi esiin, sillä vaatimusmäärittelyn täsmällisyys ja yhteydenpito toimittajaan sopimuksen aikana lisäsivät noudattamista. Johtopäätöksiin Hawkins ja Muir (2014) korostavat laajasti sääntelyn noudattamisessa hankinta-agentin tietämyksen merkitystä, joka heidän mukaansa jakautuu ostajan kokemukseen, tiedon siirtämiseen toimittajille vaatimusmäärittelyn avulla sekä hankintamenettelyn tarjoamiin mahdollisuuksiin soveltaa tietoa.

## **Osaaminen hankintojen taustalla**

Osaamista voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta yksilön ominaisuudet – pätevyys, asiantuntijuus tai organisaation näkökulma – toiminta ja organisatoriset prosessit sekä jaettu osaaminen-yksilönäkökulma (Oikarinen & Pihkala 2010, 48–50; Håland & Tjora 2006, 1009; O’Neill & Salas 2018, 326–329).

Yksilönäkökulmasta osaamista kuvataan asiantuntijuutena eli erittäin korkeana valmiutena toimia tiettyssä tehtävässä tavoitteellisesti ja menestyksekkäästi (esim. Bourne ym. 2014, 1). Se on keskimääräistä selkeästi menestyksekkäämpää (esimerkiksi nopeus, tarkkuus) toimintaa, joka perustuu tiettyyn ympäristöön liittyvien tietojen ja taitojen syvälliseen hallintaan (Ericsson ym. 1993, 365). Asiantuntija, tai toisin sanoen taitava, osaava yksilö sanan varsinaisessa merkityksessä, osaa toimia tehtävissään tavoitteita hyvin palvelevalla tavalla, siten, että virheitä tai muun tyyppisiä epäonnistumisia tapahtuu vähän (Dreyfus & Dreyfus, 2005, 782–788).

Osaamisen voidaan ajatella olevan edustettuna yksilön tietorakenteissa, jotka tässä tarkoittavat kokonaisuuksia, joissa yksittäisiä tai erillisiä tietoja tai osaamisia yhdistää niiden järkevä priorisointi, kokemukset, ymmärrys soveltamisen mahdollisuuksista ja rajoitteista, kokonaistoiminnan säännöistä ja

ylipäättään asioiden välisistä suhteista (esim. Schraw 2006, 254, 259; Lehtinen ym. 2016, 107; Dreyfus & Dreyfus 2005, 787–788). Skeemat eivät ole kiinteitä, vaan ne kehittyvät jatkuvasti tiedon ja kokemusten karttuessa. Edellä mainittua asiantuntijuusnäkökulmaa osaamiseen voidaan kuvata vielä kehittyneisyyden asteella: asiantuntijan (korkea osaaminen, johon yhdistyy laaja kokemus) toiminta perustuu notkeaan ja luonnolliseen toimintaan, kun aloittelija (matala tai vähäinen osaaminen tai kokemus) joutuu hapuilemaan tai etenemään jäykästi sääntöjen perusteella päätellen (Järvinen ym. 2000, 175–176; Dreyfus & Dreyfus 2005, 782–788). Asiantuntijan osaaminen on integroitunutta, ja sen pohjalta toiminnassa on kehittyneitä rutiineja, ja vaihtoehtojen arviointi ja soveltaminen ovat tehokkaita (Feltovich ym. 2018, 64–71).

Organisaationäkökulmalla tarkoitetaan osaamisen hankkimiseen, jakamiseen ja kohdentamiseen liittyviä pyrkimyksiä eli käytännössä erilaisia organisoitumisen tai johtamisen keinoja muodostaa tarkoituksenmukaisia tehtäviä, vastuita ja prosesseja (Oikarinen & Pihkala 2010, 50; O’Neill & Salas 2018, 326; Järvinen ym. 2000, 183–185). Osaamisen johtaminen ja kehittäminen nähdään ideaalina ja luonnollisena osana organisaation toimintaa, vaikka käytäntöön viemiseen liittyykin rajoituksia (Toivanen ym. 2012).

Asiantuntijuuden jakaminen on keskeisessä asemassa organisaation osaamisen varmistamisen kannalta (Hakkarainen 2020, 53–54). Adaptiivinen asiantuntijoiden yhteistoiminta on vastavuoroista, muistuttaa ongelmanratkaisua, ja se mahdollistetaan luomalla kanavia ja mahdollisuuksia, joissa toimijat voivat yhdessä kehittää toimintatapoja (tieto ei jää hiljaiseksi, ja kokemus jaetaan; Oikarinen & Pihkala 2010, 53). Asiantuntijoiden yhteistoiminta voi sisältää osaamisen jakamista tai varmentavaa yhteistoimintaa, jonka mahdollistaa tietyn alan yhteinen ymmärrys ja valmius sopeutua vaihteleviin tilanteisiin (Sonesh ym. 2018, 508–511). Eritasoisten asiantuntijoiden osallistuminen luo kokemattomammille mahdollisuuksia oppia, mutta voi toisaalta myös tuoda epävarmuutta: on myös havaintoja ei-adaptiivisista asetelmista, joita tasoerojen vuoksi voi yhteistyötä tekevissä ryhmissä syntyä (van der Vegt ym. 2006, 889).

Julkishallinnon kannalta keskeisiä osaamisalueita tutkineet Autioniemi ym. (2021, 103–105) osoittavat, että toimijat tunnistavat ja näkevät tärkeiksi osaamiseen liittyviksi tekijöiksi ja edellytyksiksi:

- julkisten varojen käyttöön liittyvän osaamiskokonaisuuden,
- hallinnon ja lainsäädännön tuntemuksen ja
- prosessioikeudellisiin kysymyksiin ja julkisiin hankintoihin liittyvän osaamisen sekä erityisesti *hankintaosaamisen*.

Edelleen on nostettu esille vahva oman alan osaaminen, mutta myös poikki-sektoraalinen osaamistarve tunnistettiin, ja toivottavana pidettiin myös organi-



saatiorajat ylittävää ja verkostoituvaa työskentelyä (Autioniemi ym. 2021, 104–105).

Eräs selittäjä ongelmiin hankinnoissa voikin olla yksinkertaisesti hankinta-asiantuntijan ammattitaidottomuus ja osaamisen puute, joka johtaa epäonnistumiseen hankintasääntelyn noudattamisessa ja toimeenpanossa (Hendry 2002, 99; Gelderman ym. 2006, 12; Karjalainen ym. 2009, 257; Hawkins & Muir 2014, 22).

On siis ajateltavissa, että harkittaessa mahdollista osaamisvajetta jonkin tulokseen liittyvä puutteen mahdollisena syytekijänä, voi kyse olla:

- yksilöiden osaamisen puutteesta,
- asiantuntijoiden liian vähäisestä määrästä (ei tosiasiallisia yhteistoimintasuhteita)
- organisoitumisen puutteellisuudesta (yhteistoiminta ei onnistu jostakin organisatorisesta syystä) – eli osaamista ei ole tai sitä ei pystytä hyödyntämään tehtävän täyttämistä edistävällä tavalla.

## **Julkiset hankinnat ja lainsäädäntö**

### **Hankintalainsäädännön uudistus**

Hankintalainsäädännön uudistus tuli Suomessa voimaan vuoden 2017 alussa. Hankintalailla kumottiin 1.6.2007 alkaen voimassa ollut laki julkisista hankinnoista (348/2007, ns. ”vanha hankintalaki”). Hankintalainsäädännön uudistusta edeltänyttä oikeuskäytäntöä voi edelleen pitää varsin soveltamiskelpoisena oikeuslähteenä (Määttä & Voutilainen 2017, s. 13), vaikka uudistus toi muutoksia esimerkiksi hankintalainsäädännön soveltamisalaan, menettelyihin, sopimusmuutoksiin ja hankintojen valvontaan (Pekkala ym. 2019, s. 27–39). Erillinen julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettu laki (1531/2011) on tullut voimaan vuoden 2012 alussa (PUTU-laki).

Hankintalakia ei sovelleta PUTU-lain 5 §:ssä tarkoitettuihin hankintoihin eikä hankintoihin, jotka jäävät PUTU-lain soveltamisalan ulkopuolelle eräiden sen säännösten nojalla. Hankintalakia ei myöskään sovelleta hankintoihin, jotka ovat salassa pidettäviä tai joiden toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvia erityisiä turvatoimenpiteitä tai hankintoihin, joissa hankintalain soveltaminen velvoittaisi hankintayksikön toimittamaan tietoja, joiden julkistaminen on vastoin valtion keskeisiä turvallisuusasetuja, mikäli näiden etujen suojaaminen vaatii soveltamatta jättämistä.

## **Muutoksenhaku markkinaoikeudessa sekä hankintojen valvonta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa**

Julkista hankintaa koskevassa, hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvassa asiassa voi hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Markkinaoikeuden oikeuskäytäntö onkin keskeisessä asemassa tulkittaessa hankintalainsäädännön sisältöä, joskin vielä korkein hallinto-oikeus voi antaa hankintaa koskevaan valitukseen lopullisen ratkaisun, joka usein poikkeaa markkinaoikeuden kannasta. Tämä vähentää markkinaoikeuden ratkaisujen arvoa oikeuslähteenä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat oikeuslähteenä velvoittavuudeltaan markkinaoikeuden ratkaisujen edellä. Oikeuslähteopillisesti edellä mainittu oikeuskäytäntö sijoittuu heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin, eli hankintayksikön poikkeaminen siitä tulisi perustella (Määttä & Voutilainen 2017, s. 103–104).

Hankintalain mukaan muutoksenhaun kohteena voi eräin poikkeuksin olla laissa tarkoitettu hankintayksikön päätös tai muu hankintayksikön hankintamenettelyssä tekemä ratkaisu, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan. Valitus markkinaoikeuteen on pääsääntöisesti tehtävä 14 päivän kuluessa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tiedon hankintaa koskevasta päätöksestä valitusosoituksineen. Poikkeukset valitusaikaa koskevaan pääsääntöön liittyvät esimerkiksi tilanteisiin, joissa hankintayksikkö ei ole noudattanut odotusaikaa tai joissa hankintapäätös tai valitusosoitus on ollut olennaisesti puutteellinen.

Hankintalain mukaan hankintaa koskevan asian voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi tekemällä valituksen se, jota asia koskee. Kysymyksessä on Pekkanen ym. (2019, s. 632) mukaan sellainen taho, jolla on muutoksenhakuun jonkinlainen oikeudellinen intressi, esimerkiksi tarjouskilpailuun osallistunut tarjoaja tai sellainen alalla toimiva yrittäjä, joka olisi voinut menestyä oikein toteutetussa tarjouskilpailussa. Muutoksenhakuun on oikeutettu myös työ- ja elinkeinoministeriö EU:n valvontamenettelyä koskevassa asiassa tai hankekohtaista tukea rakennushankkeen toteuttamiseen myöntänyt taho. Valittajan vastapuolena markkinaoikeudessa on hankintayksikkö.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtäväksi annettiin hankintalain uudistuksessa valvoa hankintalain noudattamista 1.1.2017 alkaen. Hankintalain mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menettelleen hankintalain vastaisesti, voi tehdä KKV:lle toimenpidepyynnön hankinnan lainmukaisuuden tutkimiseksi. Virasto voi ottaa hankinnan tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Havaitessaan hankintalain vastaisen suorahankinnan KKV voi kieltää suorahankintaa koskevan päätöksen täytäntöönpanon. Eräissä

suorahankintatilanteissa KKV voi myös tehdä esityksen markkinaoikeudelle asian käsittelemiseksi.

Havaitessaan hankintalain vastaisia menettelyjä KKV voi myös antaa hankintayksikölle hallinnollista ohjausta, esimerkiksi kiinnittää hankintayksikön huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai antaa huomautuksen hankintayksikölle. KKV on perustanut myös vihjesivuston, jolla kuka tahansa voi lähettää vihjeen epäilemästään laittomasta suorahankinnasta tai siihen rinnastettava hankintalain vastaisesta menettelystä (ks. [www.kkv.fi](http://www.kkv.fi)).

## Menetelmät

Tutkimus toteutettiin analysoimalla markkinaoikeuden hankinta-asioihin liittyviä tapauksia vuodesta 2009 aina vuoden 2021 joulukuun loppuun asti. Markkinaoikeus käsittelee tutkimusajankohtana 8315 tapausta, joista se antoi julkisen ratkaisun. Ratkaisut on julkaistu oikeusministeriön ylläpitämästä Finlex-tietokannassa, jossa on markkinaoikeuden ja aiemman markkinatuomioistuimen kaikki julkiset ratkaisut vuodesta 1979 alkaen. Tutkittuna ajanjaksona tutkimuksen kohteina olevien turvallisuusorganisaatioiden (Puolustusvoimat, Suomen poliisi, Rajavartiolaitos ja alueelliset pelastuslaitokset) hankintoja, joista markkinaoikeus oli antanut ratkaisun, löytyi 88 kappaletta. Tutkimus rajattiin yllä mainittuihin organisaatioihin sillä perusteella, että erityisesti ne voivat käyttää hankinnoissaan puolustus- ja turvallisuushankintalakia tai vaihtoehtoisesti hankintalakia.

Kaikki 88 oikeustapausta luettiin Finlex-tietokannasta, minkä jälkeen analysoitaviksi otettiin 26 tapausta, joissa markkinaoikeus oli antanut tutkittaville organisaatioille langettavan päätöksen. Tutkimuksen ulkopuolelle rajattiin ne tapaukset, joissa markkinaoikeus ei nähnyt hankintayksikön toimineen virheellisesti. Keskimäärin yksi markkinaoikeuden ratkaisusiakirja oli noin 6–8 sivua. Asiakirjassa esiteltiin asian tausta, asian käsittely markkinaoikeudessa (pitää sisällään valituksen, vastineen ja kuultavien lausunnot) ja markkinaoikeuden päätös.

Vuosina 2011–2021 Suomen turvallisuusorganisaatiot (Puolustusvoimat, Poliisi, Rajavartiolaitos ja palo- ja pelastusala) tekivät 5610 julkista hankintailmoitusta. Hankintailmoitukset saatiin Credita-palvelusta, jonne on tallennettu kaikki HILMA-palvelussa julkaistut hankintailmoitukset. Ennen vuotta 2011 tehtyjä hankintailmoituksia ei ole tallennettu, vaan aineisto on käytössä vuodesta 2011 eteenpäin. Samoin hankintojen keskeytykset ja korjaukset on tilastoitu vuodesta 2011 alkaen. Tällaiset tapaukset selvitettiin käymällä läpi hankintojen korjausilmoitukset ja hankintojen keskeytykset Creditan julkiset

hankinnat tietokannasta. Vuosina 2011–2021 tutkittavat hankintayksiköt tekivät 380 hankintakorjausta ja 183 hankinnan keskeyttämistä.

Koska hankintalaki tuntee hankinta-oikeuden, hankintayksiköllä on mahdollisuus korjata itse hankintaprosessiaan, jos se tunnistaa virheen. Markkinaoikeuden tapaukset edustavat hankintaprosessin tapauksia, joissa hankintayksikkö ei tiedä tai tunnista olevan ongelmia.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) ratkaisut vuosina 2017–2021 käytiin läpi viraston oman tietokannan sekä vuosiraporttien avulla, joissa käydään lyhyesti läpi ne hankinnat, joihin KKV on kohdistanut toimenpiteitä. Vuosina 2017–2021 KKV on antanut 34 ratkaisua hankinta-asioissa, ja yksi niistä kohdistui tutkittaviin organisaatioihin.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin markkinaoikeuden päätösten tekstianalyysia ja teorialähtöistä sisällönanalyysia. Analyysi nojautuu Bosen ym. (2020) esittämään julkisten hankintojen prosessiin ja aihealueen käsitteisiin. Teoria-ohjaava sisällönanalyysi eteni kolmivaiheisena prosessina. Prosessiin kuului aineiston pelkistäminen, ryhmittely ja luokittelu sekä käsitteellistäminen.

## **Markkinaoikeuden päätösten analysointi**

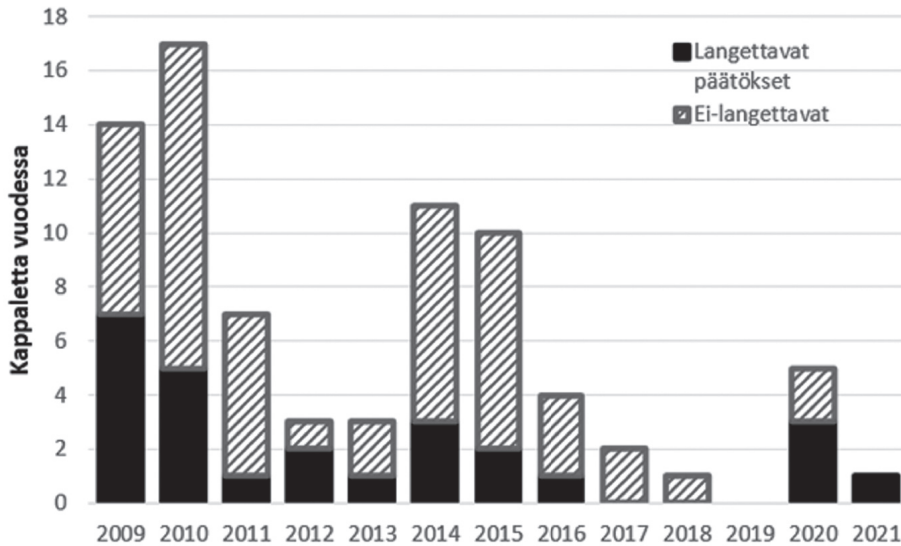
Vuosina 2011–2021 tutkittavana olleet hankintayksiköt suorittivat 5610 hankintapäätöstä, joista 57 tapausta saatettiin markkinaoikeuteen eli 1,01 tapausta 100 hankintaa kohden. Markkinaoikeus totesi tutkittavina olevien organisaatioiden syyllistyneen 13 tapauksessa hankintalain rikkomiseen, mikä on 0,25 tapausta 100 hankintailmoitusta kohden. Protestitapausten onnistumisaste oli 24,6 % vuosina 2011–2021. Markkinaoikeuteen tehtävien valitusten trendi on ollut laskeva vuoden 2010 huippuvuodesta, jolloin tehtiin 17 valitusta. Viimeisen neljän vuoden aikana valituksia on tehty seitsemän.

Taulukossa yksi on esitetty, miten HILMAN hankintailmoitukset, markkinaoikeudelle tehdyt valitukset ja langettavat päätökset, hankintojen keskeytykset ja korjaukset jakaantuvat tutkittavien organisaatioiden välillä. Puolustusvoimat on määrällisesti suurin hankkija, kun Rajavartiolaitos taas on pienin hankkija.

Kuviossa yksi on esitetty Markkinaoikeuden vuosina 2009–2021 antamat julkisen hankintaprosessin päätökset. Merkille pantavaa on vuodesta 2011 alkanut valitusten sekä langettavien päätösten lasku. Vuosina 2009–2021 markkinaoikeuden tapauksista yhdeksän oli PUTU-lain perusteella tehtyjä (kahdeksan Puolustusvoimien ja yksi poliisin tapaus, yksikään PUTU-tapauksista ei ollut langettava) ja loput perustuivat joko vanhalle tai uudelle hankintalaille.

**Taulukko 1:** Turvallisuusorganisaatioiden julkiset hankinnat 2011–2021 ja MAO:n tapaukset 2009–2021 (suluissa 2011–2021) sekä hankintojen keskeytykset ja korjaukset vuosina 2011–2021 (Credita).

	Puolustusvoimat	Palo- ja pelastuslaitos	Poliisi	Rajavartiolaitos	Yhteensä
Hankintailmoitukset	2925	1393	999	293	5610
MAO:n valitukset	44 (29)	14 (7)	27 (16)	3 (3)	88 (55)
MAO:n langettavat päätökset	11 (7)	8 (4)	6 (2)	1 (1)	26 (14)
Hankintojen keskeytykset	33	29	113	8	183
Hankintojen korjaukset	130	170	61	19	380
Langettavat keskeytykset ja päätökset, korjaukset yhteensä.	174	207	180	3	564

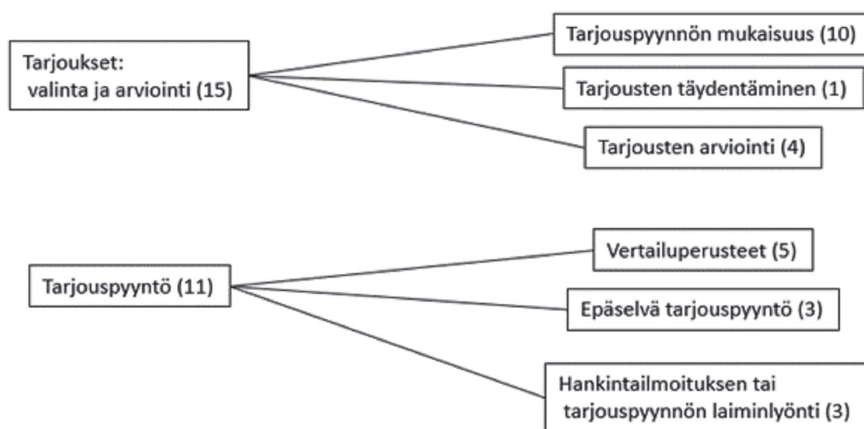


**Kuvio1:** Markkinaoikeuden päätökset 2009–2021 turvallisuusorganisaatioiden hankinnoista.

## Hankintaprosessin haasteet

Tarjouksiin liittyvät hankintaprosessin ongelmat olivat tutkimusaineiston perusteella kaikkein yleisin syy markkinaoikeuden päätökselle. Näiden tapausten osuus oli 58 prosenttia kaikista langetettavista päätöksistä tutkituissa organisaatioissa. Tarjouspyyntöön liittyvät syyt edustivat 42:ta prosenttia kaikista tapauksista.

Kun vuosien 2009–2021 langettavat päätökset luokitellaan (kuva 3), niin ne sijoittuvat Bosion ym. (2020) prosessin toiseen vaiheeseen eli itse kilpailutuksen, joka pitää sisällään tarjouspyynnön, tarjousten avaamisen, valinnan/arvioinnin ja allekirjoitus ja aloitusvaiheen. Tarjouksiin sekä valintaan ja arviointiin liittyvät haasteet voitiin luokitella tarjouspyynnön mukaisuuteen, tarjousten arvioinnissa tapahtuneisiin virheisiin ja tarjousten täydentämiseen liittyviin haasteisiin. Tarjouspyyntöihin liittyvät ongelmat voitiin luokitella liittyviksi vertailuperusteisiin, epäselvään tarjouspyyntöön tai hankintailmoituksen laiminlyöntiin.



Kuva 3: Hankintaprosessin haasteet.

### Tarjouspyyntöjen haasteet

Tarjouspyyntöihin liittyviä tapauksia oli 11 kappaletta. Kolmessa tapauksessa kyse oli epäselvästä tarjouspyynnöstä, viidessä tapauksessa ongelma oli vertailuperusteista tai niiden painottamisesta, ja kolmessa tapauksessa oli lisäksi kyse hankintailmoituksen laiminlyönnistä. Kahdessa tapauksessa yhdistyivät epä-

selvä tarjouspyyntö ja vertailuperusteet. Yhdessä tapauksessa Markkinaoikeus antoi hankinnan hävinneelle osapuolelle lisäaikaa valituksen tekemiseen, mutta valittaja ei voittanut tapausta.

Kuudessa tapauksessa, joissa markkinaoikeus tuomitsi hankintayksikölle seuraamuksia, ongelmana olivat tarjouspyynnön vertailuperusteet. Hankintalain mukaan tarjouspyyntö on laadittava niin selväksi, että sen perusteella voidaan antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnössä on oltava tarjouksen valintaperuste ja kokonaistaloudellista edullisuutta käytettäessä myös tarjouksen vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus. Tarjouspyyntöön on kuvattava yksityiskohtaisesti, miten tarjouksia vertaillaan, miten mahdolliset vertailun osa-alueet pisteytetään ja miten tulokset lasketaan yhteen. Vertailussa käytettävät painoarvot on myös ilmoitettava tarjouspyynnössä, eikä niitä voi myöhemmin enää muuttaa.

*”Käytetyistä arviointiperusteista ”soveltuvuus käyttötarkoitukseen” on ollut rajoittamaton ja epätäsmällinen siten, etteivät tarjoajat ole välttämättä voineet tietää, mihin seikkoihin hankintayksikkö tarjousten vertailussa tulee sanotun arviointiperusteiden osalta kiinnittämään huomiota.” (MAO:106/09)*

*”Tarjouspyynnön kohdassa 11 on ilmoitettu osatekijät, joista kokonaishinta muodostuu. Tarjouspyynnössä ei ole ilmoitettu miten kukin osatekijä vaikuttaa vertailuhintaan.” (MAO 124/10)*

Kolmessa langettavassa tapauksessa markkinaoikeuden päätöksen syynä oli epäselvä tarjouspyyntö, johon yhdistyivät ongelmat myös vertailuperusteissa. Hankintayksikkö on epäonnistunut tarjouspyynnön laatimisessa niin, etteivät tarjoukset olleet vertailukelpoisia. Epäselvä tarjouspyyntö liittyy myös vertailuperusteisiin, koska vertailukelvottomia tarjouksia ei voi vertailla.

*”Saapuneiden tarjousten perusteella on todettavissa, että tarjoajat ovat tarjonneet tarjouspyynnössä pyydyt hinnat eri tavoin siten, että eri osatekijöiden hinnat ovat tarjoajien kesken vaihdelleet merkittävästi.” (MAO 395/10)*

*”Tarjouspyyntö on laadittu tarjouksen valintaan vaikuttavien seikkojen osalta niin epätäsmällisesti, ettei se ole ollut omiaan turvaamaan tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä.” (MAO:404/15)*

Kolmessa langettavassa tapauksessa hankintayksikkö oli laiminlyönyt hankintailmoituksen tai tarjouspyynnön laatimisen ja siten toiminut yksiselitteisesti hankintalain vastaisesti. Hankintalakiin on kirjoitettu kansalliset kynnysarvot, jotka määrittelevät, milloin hankinta tulee suorittaa hankintalain mukaisesti.

*”Hankintayksikkö ei ole julkaissut hankinnasta hankintasäännösten mukaista hankintailmoitusta.” (MAO:376/09)*

*”Hankinnan ennakoitu arvo on ylittänyt hankintalaissa määritellyn kansallisen kynnysarvon. Oulu-Koillismaan pelastuslaitos on siten ollut velvollinen julkaisemaan palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta hankintailmoituksen.” (MAO:494/09)*

## Tarjousten haasteet

Tarjouksiin liittyviä tapahtumia oli 15. Neljä tapausta liittyi tarjousten arviointiin ja kymmenen *tarjouspyynnön* mukaisuuteen. Yhdessä tapauksessa oli kysymys siitä, että tarjouksia oli täydennetty, mutta kaikille tarjoajille ei annettu tasavertaista mahdollisuutta täydentämiseen.

Kymmenessä markkinaoikeuden tapauksessa, jossa hankintayksikkö tuomittiin seuraamuksiin, synä oli tarjouspyynnön mukaisuus. Tämä on kooltaan suurin luokka, jossa on yli kaksinkertainen määrä tapauksia verrattuna toiseksi suurimpaan luokkaan. Tarjouspyynnön mukaisuudessa on kysymys siitä, että olisiko joku tarjous pitänyt hylätä esitettyjen vaatimusten vastaisena. Tarjouksen mukaisuudet voidaan aineiston mukaan jakaa kahteen luokkaan. Ensimmäisessä luokassa valituksen tekee yritys, koska hankintayksikkö on sulkenut yrityksen pois kilpailutuksesta. Toisessa luokassa kilpailutuksen hävinnyt yritys tekee valituksen voittajasta, joka olisi pitänyt sulkea pois kilpailutuksesta.

*”Hankintayksikön esittämä syy valittajan tarjouksen tarjouskilpailusta sulkemiselle on ollut mielivaltaisen. Se on perustunut täysin hankintayksikön omaan näkemykseen, jota ei kuitenkaan voida perustaa tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitettuihin tietoihin.” (MAO:846/14)*

*”Voittaneen tarjoajan tarranauha ei ole täyttänyt aukaisulujuutta koskevaa vaatimusta, eikä tarjous tältä osin ole ollut tarjouspyynnön mukainen.” (MAO 24/14)*

*”Edellä todetun perusteella hankintayksikkö on toiminut virheellisesti, kun se ei ole sulkenut tarjouskilpailusta voittaneen tarjoajan tarjousta, josta on puuttunut tarjouspyynnössä vaadittu selvitys.” (MAO:737/15)*

Neljässä tapauksessa hankintayksikkö tuomittiin seuraamuksiin tarjousten arvioinnin puutteiden vuoksi. Hankintayksikkö ei ole *riittäväällä* tarkkuudella tai ollenkaan perustellut päätöksiään hankintapäätöksessä, ja näin ollen tarjoajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti.



*”Hankintapäätöksestä tai sen liiteasiakirjoista ei ilmene, millä perusteella hankintayksikkö on päättänyt valitsemaan tarjouksen tasapisteisiin päätyneen hakijan tarjouksen asemasta.” (MAO 420/09)*

*”Kun valittajan ja erityisesti toiseksi tulleen tarjouksia verrataan nyt kysymykseltä olevilta kohdin keskenään, ei voida tehdä päätelmää siitä, että esimerkiksi toiseksi tulleen tarjoajan tarjous vastaisi tarjouspyyntöä paremmin kuin valittajan tarjous. Markkinaoikeus katsoo, että hankintayksikkö ei ole toiminut tarjoajia kohtaan tasapuolisesti.” (MAO:514/16)*

Yhdessä markkinaoikeuden langettavassa tapauksessa syynä oli tarjousten täydentäminen. Annettuja tarjouksia muutettiin lisäämällä niihin uutta sisältöä. Peruseriaatteena voidaan pitää, että mikäli tarjouksia annetaan mahdollisuus täydentää, tulee mahdollisuus antaa kaikille hankintaan osallistuville yrityksille. Hankintailmoitukseen liittyvät kysymykset ja niiden vastaukset tulee antaa kaikille kilpailutukseen osallistuville yrityksille.

*”Hankintayksikkö ei ole tiedottanut tarjoajille yhdenmukaisesti toimitusehdon muutoksesta.” (MAO:205/10)*

## **Johtopäätökset ja pohdinta**

Vuosina 2011–2021 vain neljässätoista turvallisuusorganisaatioiden tekemässä hankinnassa oli markkinaoikeuden päätöksen perusteella toimittu virheellisesti. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto huomauttanut yhdestä hankinnasta. Näitä virheellisiä hankintoja on ollut noin yksi vuodessa tai 2,5 tuhatta hankintailmoitusta kohti. Tutkimusaineiston perusteella hankintoja koskevan sääntelyn noudattaminen onkin varsin hyvällä tasolla.

Aineisto on kuitenkin valikoitunut, sillä sääntelyn noudattamisen puutteiden lisäksi pitää olla taho, joka valittaa. Vain noin yksi prosentti hankinnoista päätyi sääntelyn valvonnan piiriin. Toimittajilla ei välttämättä ole parempaa osaamista kuin ostajilla, joten virheitä ei aina huomata. Lisäksi vaikka virhe huomattaisiin, valituksen pitää olla toimittajalle valittamisen arvoista.

Sääntely liittyy vain hankintaprosessiin, joten käsillä olevan tutkimuksen tulokset kertovat hankintaprosessin onnistumisesta sääntelyn noudattamisen näkökulmasta. Ne eivät kerro siitä, miten hyvin hankinta vastasi tarvetta tai miten kustannustehokas hankinta oli. Valtionvarainministeriön (2020b) hankintojen onnistumisen tutkimustarve liittyy enemmän jälkimmäiseen näkökulmaan.

Kun tarkastelee koko aineistoa vuodesta 2009 lähtien, voi pienistä määrästä ja vaihtelusta huolimatta havaita sekä valitusten että markkinaoikeuden

päätösten nojalla virheellisen toiminnan vähentyneen. Tähän kehitykseen voi olla useita tekijöitä: osaltaan se voi johtua hankintayksiköiden osaamisen kehittymisestä ja osaltaan myös siitä, että valittajat näkevät haastamisen aiempaa kannattamattomaksi.

Myös markkinaoikeuden päätösten perusteella oikeustila on joiltain osin voinut selkeytyä, esimerkki selkeytymisestä on suomessa vakiintunut direktiiviä laajempi vaatimus vertailukaavojen ilmoittamisesta tarjouspyynnössä (Högnäs & Kortelainen 2019, 19). Eri tekijöiden vaikutukset virheiden vähentymistrendiin eivät käy selville aineistosta, vaan sitä tulisi tutkia esimerkiksi haastattelujen avulla.

Tämän tutkimuksen tulosten mukaan merkittävimmät sääntelyn noudattamista koskevat virheet kohdistuivat tarjousten valintaan ja arviointiin sekä tarjouspyyntöön. Suurin yksittäinen luokka oli tarjouspyynnön mukaisuus. Nämä puolestaan liittyivät hankintaprosessin osaamisen ongelmiin, joissa korostuu päämies-agenttiongelmia: päämies haluaa, että lainsäädäntöä noudatetaan, mutta agentin toiminta johtaa sääntelyn noudattamisen epäonnistumiseen. Tulokset hankinta-agentin osaamisen merkityksestä ovat samanlaisia kuin Hawkinsin ja Muirin (2014) tutkimuksessa. Vastaavan tilanteen ovat tunnistanee myös Schapper ym. (2006): sääntelyn noudattaminen toteutetaan käytännössä hanke- ja projektitasolla.

Hankintaprosessin haasteiden sisältö voidaan kiteyttää kuuteen pääkohtaan: 1) arviointiperusteiden epäselvyys, 2) epäselvä tarjouspyyntö, 3) tarjouspyyntöön tai ilmoituksen liittyvä hankintalain vastainen toiminta, 4) tarjouspyynnön mukaisuus, 5) päätöksen riittämättömät perustelut ja 6) tiedonkulku tarjousten täydentämisessä. On ajateltavissa, että kaikki tekijät voivat liittyä asioihin, jotka olisi pitänyt voida tehdä oikein. Toisin sanoen niille ei ole voitu osoittaa force majeure -tyyppistä syytekijää tai että niiden tapahtuminen olisi johtunut esimerkiksi liian vaikeasta tehtävästä tai puutteellisista tiedoista.

Havaintujen virheiden sisältö vaikuttaa myös tukevan tulkintaa siitä, että ne liittyvät osaamiseen. Aiempi tutkimus (Autioniemi ym. 2021, 103–105) on osoittanut, että julkisen sektorin alueella tärkeiksi osaamisiksi tunnustetaan nimenomaan toiminnan ohjauksen normipohjaan ja julkisiin hankintoihin liittyvä osaaminen sekä poikkisektoriaalinen osaaminen.

Peilattuna osaamisen yksilö- ja organisaationäkökulmiin ei tämän tutkimuksen aineiston perusteella ehkä voida tarkalleen arvioida, kumpaan havaitut haasteet palautuvat. Kuitenkin on ilmeistä, että tiedonkulkuun, dokumentaatioon sekä varsinaiseen päätöksentekoon liittyviin virheisiin liittyy joko asian- tuntuuden puutetta tai vaihtoehtoisesti puutteita yhteistoiminnassa hankinta- organisaation toimijoiden kesken. Osoitetut virheet eivät tunnu edustavan satunnaisia tai ennakoimattomia tapahtumia, vaan pikemminkin ne ovat

epäonnistumisia, joihin olisi voinut olla tai olisi pitänyt olla osaamista tai toimintatapoja virheiden syntymisen estämiseksi.

Organisaatioiden kehittymisen ja julkisen hallinnon luotettavuuden uskotavuuden kannalta tuloksiamme voidaan pitää tärkeinä havaintoina myös kehittämisen kannalta. Oppivan organisaation periaatteiden hengessä yksiköiden tulisi aktiivisesti selvittää havaittujen epäonnistumisten tai haasteiden juurisyyt ja pyrkiä syyllistämisen sijasta kehittämään toimintaa, kehittämään osaamista. On kuitenkin huomattava, ettei tutkimuksen aineisto sinällään ulotu organisaatioiden toimintaan, vaan tutkimuksessa on tarkasteltu ainoastaan tapauksia ja niiden perustelua. On todennäköistä, että korjaustoimenpiteitä onkin tehty. Havaintojemme voi myös ajatella tukevan ajatusta osaamisen kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden tärkeydestä julkisten hankintojen alalla. Ihmisten toimiessa vaativassa ja monimutkaisessa ympäristössä virheitä tapahtuu aina, ja niistä oppimisen tulisi olla osa organisaation eetosta ja dokumentoitua suunnitelmallista toimintaa.

Tutkimuksessa analysoiduista 26 oikeustapauksista, joissa on annettu langettava päätös, käy ilmi, että samantyylliset hankintalainsäädännön tulkintakysymykset ovat toistuneet markkinaoikeuden ratkaisuisa vuodesta toiseen, esimerkiksi mainittakoon ratkaisut MAO 420/09, MAO:205/10 ja MAO:514/16, joissa on kaikissa ollut pohjimmiltaan kysymys tarjoajien tasapuolisesta kohtelusta. Tämä voi tarkoittaa sitä, etteivät kaikki hankintayksiköt tunne hankintalainsäädäntöä toimintansa kannalta riittävästi. Uusien ratkaisujen kertyminen voi toisaalta lisätä hankintayksiköiden tietoa voimassa olevasta oikeustilasta, ja sen tulisi vähentää ainakin kaikkein selkeimpiä virheitä ja turhia seuraamuksia. Edellytyksenä on, että hankintayksikkö riittävästi perehtyy markkinaoikeuden vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön, mikä voi vaatia jonkin verran juridista asiantuntemusta.

Tämä tutkimus luo uutta tietoa hallinnon toiminnan laillisuudesta, jota ei ole juurikaan tutkittu (Paananen, ym. 2020, 2; Paukku & Paukku 2021, 188). Markkinaoikeuden päätöksiä ei ole aikaisemmin käytetty julkisten hankintojen laadullisen tutkimuksen aineistona. Markkinaoikeuden päätökset ovat kuitenkin yksi tehokkaimmista tavoista arvioida, kuinka hyvin julkisissa hankinnoissa noudatetaan hankintojen sääntelyä. Tämä johtuu siitä, että markkinaoikeuden jäsenet arvioivat virkavastuulla sääntöjen noudattamista.

Osa hankintojen sääntelyn noudattamisen puutteista ei varmastikaan näyttydy markkinaoikeuden aineistossa. Kattavamman kuvan saamiseksi tutkimusta voitaisiin laajentaa haastatteluilla ja kyselyillä, joilla voitaisiin syvällisemmin analysoida niitä sääntelyn noudattamisen haasteita, jotka eivät ole päättyneet tässä tutkimuksessa esitetyn sääntelyn valvonnan piiriin.

## Lähteitä

- Amann, M., K. Roehrich, J., Eßig, M., Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management: An International Journal*, 19(3), 351–366.
- Arrowsmith, S. (2010). Horizontal policies in public procurement: a taxonomy. *Journal of Public Procurement*. vol. 10 no. 2
- Autionemi, J., Mäntynä, N., Kosonen, J., Partinen, H., & Perna, H-K. (2021). Muuttuva julkinen hallinto ja työelämäkompetenssien suuntaviivat suomalaisessa korkeakoulutuksessa. *Hallinnon tutkimus* 2/2021, 94–110. <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/95637> B
- Bordalo F, P (2017) Public procurement award criteria in the EU member states: a comparative study of the discretionary powers of contracting authorities. PhD thesis, University of Nottingham.
- Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2020). Public procurement in law and practice (NBER working paper 27188). National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <http://www.nber.org/papers/w27188>
- Bourne, L.E., Kole, J.A., & Healy, A.F. (2014). Expertise: defined, described, explained. *Frontiers in Psychology*, 5:186, 1–3. doi: 10.3389/fpsyg.2014.00186
- Brammer, S., Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(4), 452–476.
- Dreyfus, H., & Dreyfus, S. E. (2005). Peripheral vision: Expertise in real world contexts. *Organization Studies*, 26(5), 779–792.
- Edler, J., Papadakou, M., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., Edquist, C., Rolfstam, M. & Tsipouri, L. (2005). Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake. EU (No ENTR/03/24), Fraunhofer ISI.
- Ericsson, K. A., Krampe, R. T., & Tesch-Römer, C. (1993). The Role of Deliberate Practice in the Acquisition of Expert Performance. *Psychological Review*, (3), 363–406.
- Euroopan komissio (2017). Commission Recommendation (EU) 2017/1805 of 3 October 2017 on the professionalisation of public procurement – Building an architecture for the professionalisation of public procurement. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805> , 10.3.2022
- EU (2022). Public procurement, [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en), 27.3.2022
- Feltovich, P. J., Prietula, M. J., & Ericsson, K. A. (2018). Studies of expertise from psychological perspectives. Historical foundations and recurrent themes. Teoksessa K. A. Ericsson, R.R. Hoffman, A. Kozbelt, & A.M. Williams (toim.) *Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*. New York, NY: Cambridge University Press. 2.painos (ss. 59–83)
- Ferwerda, J., Deleanu, I., & Unger, B. (2017). Corruption in public procurement: finding the right indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(2), 245–267.
- Gelderman, C. J., Ghijzen, P. W. T., Brugman, M. J. (2006). Public procurement and EU tendering directives—explaining non-compliance. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), 702–714.

- Gelderman, K., Ghijsen, P., & Schoonen, J. (2010). Explaining non-compliance with European Union procurement directives: a multidisciplinary perspective. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(2), 243–264.
- Glock, C. H., Hochrein, S. (2011). Purchasing Organization and Design: a literature review. *Business Research*, 4(2), 149–191.
- Hakkarainen, T. (2020). Sharing expertise within the MNC. Akateeminen väitöskirja. Aalto-yliopisto.
- Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 76/2011 vp)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009 vp)
- Hawkins, T. G., Muir, W. A. (2014). An exploration of knowledge-based factors affecting procurement compliance. *Journal of public procurement*, 14(1), 1–32.
- Hawkins, T. G., Yoder, C., & Gravier, M. J. (2016). Federal bid protests: is the tail wagging the dog? *Journal of Public Procurement*.
- Hendry, J. (2002). The principal's other problems: Honest incompetence and the specification of objectives. *Academy of management review*, 27(1), 98–113.
- Hilma, 2022. Hankintailmoitusten lukumäärä Hilmassa nousi hieman vuonna 2020, <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/announcement/tilastot2020> (20.3.2022)
- Hong, P., Kwon, H. B. (2012). Emerging issues of procurement management: a review and prospect. *International Journal of Procurement Management* 4, 5(4), 452–469.
- Huoltovarmuuskeskus (2020). Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen selvitys työ- ja elinkeinoministeriölle koskien suojainvälinehankintoja. Haettu 17.7.2020. Saatavissa: <https://cdn.huoltovarmuuskeskus.fi/app/uploads/2020/04/14182815/HVKn-hallituksen-selvitys-TEMlle-koskien-suojainv%C3%A4linehankintoja.pdf>
- Högnäs, E.-R. & Kortelainen, A. (2019), "Hinnan suhteellinen vertailu julkisessa hankinnassa, saatavissa: [www.edilex.fi/artikkelit/19627](http://www.edilex.fi/artikkelit/19627). (katsottu 13. maaliskuuta 2021).
- Håland, E. & Tjora, A. (2006). Between asset and process: developing competence by implementing a learning management system. *Human Relations* 59: 7, 993–1016.
- Ikonen, I. (2021). Suomen turvallisuusorganisaatioiden yhteishankkeet: strategisesta yhteistyöstä onnistuneeseen projektiin ja henkilöstön suoriutumisen arviointiin. Väitöskirja. Maanpuolustuskorkeakoulu. *Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 41*.
- Järvinen, A., Koivisto, T., & Poikela, E. (2000). Oppiminen työssä ja työyhteisössä. WSOY: Juva.
- Kauppi, K., & Van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and honest incompetence—seeking explanations for noncompliance in public procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 953–979.
- Karjalainen, K., & van Raaij, E. M. (2009) Maverick buying as an agency problem: Model and Hypotheses. In 18 th IPSE Conference Supply Management—Towards an Academic (p. 415).
- Kemppainen, E. (2020). Esteettömyys: käyttäjän tiedosta tutkimukseen ja lainsäädäntöön. *Hallinnon Tutkimus*, 39(3), 221–228.
- Lehtinen, E., Vauras, M., & Lerkkanen, M.-K. (2016). Kasvatuspsykologia. PS-kustannus.
- Lindskog, H., Brege, S., Brehmer, P. O. (2010). Corruption in public procurement and private sector purchasing. *Journal of Organisational Transformation & Social Change*, 7(2), 167–188.

- McCue, C., & Prier, E. (2008). Using agency theory to model cooperative public purchasing. *Journal of Public Procurement*.
- Määttä, Kalle – Voutilainen, Tomi: Julkisten hankintojen sääntely. Kauppakamari 2017
- OECD. 2019. Productivity in Public Procurement – A case study of Finland: Measuring the efficiency and effectiveness of public procurement.
- Ohashi, H. (2009). Effects of transparency in procurement practices on government expenditure: A case study of municipal public works. *Review of Industrial Organization*, 34(3), 267–285
- Oikarinen, T., & Pihkala, T. (2010) Monenlaista osaamisen johtamista. Teoksessa T-P Uotila (toim.) Ikkunoita osaamisen johtamisen systemiseen kokonaisuuteen. Vaasan yliopiston julkaisuja: Tutkimuksia 293, liiketaloustiede 106 – Johtaminen ja organisaatiot, 48–73.
- O’Neill, T. A., & Salas, E. (2018). Creating high performance teamwork in organizations. *Human Resource Management Review*, 28(4), 325–331.
- Paananen, M., Rönkkö, J., Zerni, M., & Hay, D. (2021). Determinants of audit report modifications in Finnish municipalities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 40(3), 106777.
- Patrucco, A. S., Luzzini, D., & Ronchi, S. (2017). Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*.
- Paukku, E., & Paukku, J. (2021). Kuntien lakisääteiset velvoitteet ja niiden laiminlyönnit tilintarkastuskertomusten perusteella. *Hallinnon tutkimus*, 40(3).
- Pekkala, E, Pohjonen, M, Huikko, K – Ukkola, M: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma Oy 2019.
- Saussier, S. and Tirole, J. (2015), “Strengthening the efficiency of public procurement”. *Notes du conseil d’analyse économique*, Vol. 22 No. 3, 1–12.
- Schapper, P., Malta, J., Gilbert D., 2006. An analytical framework for the management and reform of public procurement, *Journal of Public Procurement*, 6(1/2), 1–26.
- Schraw, G. (2006/2009). Knowledge: Structures and processes. Teoksessa P. A. Alexander, & P. H. Winne (toim.) (2006/2009). *Handbook of Educational Psychology* (ss. 245–263). 2. painos. Routledge: New York, USA.
- Sonens, S.C., Lacerenza, C., Marlow, S., & Salas, E. (2018). What makes an expert team? A decade of research. Teoksessa K. A. Ericsson, R. R. Hoffman, A. Kozbelt, & A. M. Williams (toim.) *Cambridge Handbook of Expertise and Expert Performance*. New York, NY: Cambridge University Press. 2.painos (506–531)
- Strand, I., Ramanda, P. and Canton, E. (2013) “Public procurement in Europe – Cost and effectiveness, prepared for the European Commission by PwC, London Economics and Ecorys”, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0cfa3445-7724-4af5-8c2b-d657cd690c03> (10.3.2022).
- Tátrai, T., & Vörösmarty, G. (2020). Non-Compliance in Public Procurement—Comparative Study under EU Law. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 16(61), 143–161.
- Telles, P., & Ølykke, G. S. (2017), Sustainable Procurement: A Compliance Perspective of EU Public Procurement Law. *European Procurement & Public Private Partnership*. 2017. № 3.
- Toivanen, M., Leppänen A., & Kovalainen, A. (2012). Osaamisen kehittäminen työorganisaatiossa. Jännitteitä ja paradokseja. *Työelämän tutkimus*, 10(1), 3–21. <https://journal.fi/tyoelamantutkimus/article/view/87295>

- Valtioneuvosto. 2019 a. Pääministeri Rinteen hallitusohjelma 2019.  
[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava\\_ja\\_osaava\\_Suomi\\_2019\\_WEB.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161662/Osallistava_ja_osaava_Suomi_2019_WEB.pdf)
- Valtioneuvosto. 2019 b. Pääministeri Marinin hallitusohjelma 2019. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma>
- Valtion hankintastrategia - Hankintatoimen kehittämisen toimenpideohjelma, 2009, Valtionvarainministeriö, 35/2009.
- Valtiovarainministeriö. 2019a. Tuottavuus- ja digitalisaatiopotentiaalianalyysit 2018–2019: Yhteenveto. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:67.
- Valtiovarainministeriö. 2019b. Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman asettamis päätös. VM086:00/2019.
- Valtiovarainministeriö. 2020a (JM, korjaa tekstiin). Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162418>
- Valtiovarainministeriö. 2020b. Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:25
- Valtiovarainministeriö. 2022. <https://tutkihankintoja.fi/>.
- Van Der Veegt, G. S., Bunderson, J. S., & Oosterhof, A. (2006). Expertness diversity and interpersonal helping in teams: Why those who need the most help end up getting the least. *Academy of Management Journal*, 49(5), 877–893.
- World Bank (2020) Doing Business 2020. Washington, DC: World Bank.
- Yukins, C. R. (2010). A versatile prism: Assessing procurement law through the principal-agent model. *Public Contract Law Journal*, 63-86.

#### Oikeustapaukset

MAO 106/09  
MAO:376/09  
MAO 420/09  
MAO:494/09)  
MAO 124/10  
MAO:205/10  
MAO 24/14  
MAO:846/14)  
MAO:404/15  
MAO:737/15  
MAO:514/16