

Sanni Mutka

# **TILINTARKASTUSPALVELUT JULKISENA HANKINTANA**

**TARKASTELUSSA MARKKINAOIKEUDEN PÄÄTÖKSET**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Huhtikuu 2021

## TIIVISTELMÄ

Sanni Mutka: Tilintarkastuspalvelut julkisena hankintana – tarkastelussa markkinaoikeuden päätökset  
Kandidaatintutkielma, 36 sivua, 3 liitettä (3 sivua)

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma – julkinen talousjohtaminen

Ohjaaja: Jaakko Rönkkö

Huhtikuu 2021

---

Tutkimuksessa käsitellään tilintarkastuspalveluiden hankintaa julkisena hankintana. Julkisia hankintoja tehdään Suomessa paljon. Julkiset hankinnat ovat yksi julkisten hankintayksiköiden keinoista toteuttaa poliittisia ja strategisia tavoitteita, jotka voivat liittyä niin taloudelliseen, sosiaaliseen kuin ekologiseen kestävyYTEEN. Strategisten hankintojen lisäksi hankintayksiköissä suoritetaan operatiivista hankintatoimintaa, minkä tekemistä ohjaa pitkälti kilpailuoikeudelliset normit.

Julkisten hankintojen erityisyys verrattuna yksityisiin hankintoihin ilmenee siinä, että hankintojen tekemiseen käytetään julkisia varoja, jolloin julkisten hankintojen tekemiselle on saatava oikeutettu peruste. Hankinnoissa tehtävät virheet koituvat pitkälti veronmaksajien maksettavaksi. Keskustelu julkisista hankinnoista syntyy useimmiten vasta silloin, kun hankintojen tekemisessä on epäonnistuttu. Tällöin pohdittavaksi tulevat kysymykset, jotka toimivat tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksinä, ”missä hankintaprosessin vaiheessa virheellinen menettely on tapahtunut?” ja ”mitkä ovat olleet virheellisen menettelyn syyt?”.

Tutkimuksen aineisto koostuu markkinaoikeudessa vuosina 2007–2020 käsitellyistä 76 tilintarkastuspalvelu hankintatapauksesta. Aineistoa rajattiin 39 tapaukseen, rajauksen perusteena käytettiin sitä, onko julkinen hankintayksikkö joutunut korvausvelvolliseksi hankintalain vastaisesta toiminnasta. Tutkielma on toteutettu kvalitatiivisena, jossa aineiston luokittelussa ja pääluokkien muodostamisessa on hyödynnetty teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Menetelmänä aineiston analysoinnissa on käytetty myös sisällön erittelyä, jossa kvantifiointia hyödyntämällä kerätty aineisto on muutettu määrälliseen muotoon.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että useimmiten virheellinen menettely kohdistuu koko hankintaprosessiin (11 kpl) ja valmisteluvaiheeseen (10 kpl). Virheellisen menettelyn syy kohdistuu tutkimuksen tulosten mukaan 89,74 % tapauksista vertailuperusteisiin, joista 48,57 % liittyy laadullisten vertailuperusteiden käyttämiseen. Laadullisten vertailuperusteiden osalta haastavimmaksi vertailuperusteen käyttämiseksi tutkimuksen tuloksissa ilmenee kokemuksen käyttäminen vertailuperusteena, mikä on ollut 31,0 % tapauksista laadullisten vertailuperusteiden virheellisen menettelyn taustalla.

Johtopäätöksissä pohditaan mahdollisia syitä sille, miksi markkinaoikeudessa käsiteltyjen tapauksien määrässä on ollut vuosien välillä huomattavia eroja. Lisäksi pohditaan sitä, miksi valmisteluvaiheella on koko hankinnan onnistumisen kannalta suuri merkitys. Tutkimus vahvistaa aiemmissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja siitä, että valmisteluvaihe ja vertailuperusteet ovat useimmiten virheellisen menettelyn syynä. Tutkimus osaltaan myös vahvistaa jatkotutkimuksen tarvetta hankintaosaamiseen liittyen, jotta hankinnoissa tehtävät turhat virheet voitaisiin välttää.

Avainsanat: julkinen hankinta, hankintaprosessi, tilintarkastuspalvelut

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Tutkimustehtävä ja rajaukset .....	3
1.2	Tutkimuksen rakenne .....	4
2	MENETELMÄT JA AINEISTO .....	5
3	AIKAISEMPI TUTKIMUS .....	8
3.1	Tutkimus Suomessa .....	8
3.2	Tutkimus kansainvälisesti .....	10
4	JULKISET HANKINNAT KÄSITTEENÄ.....	12
4.1	Hankintaosaaminen hankintaprosessin läpileikkaavana tekijänä .....	13
4.2	Tilintarkastuspalvelut julkisena hankintana .....	13
5	HANKINTAPROSESSIN KOKONAISUUS.....	15
5.1	Valmisteluvaihe – tarjouspyynnön laadinta .....	16
5.2	Tarjousmenettely .....	19
5.3	Hankintapäätös hankintaprosessin lopputuloksena.....	20
5.4	Hankintaprosessin oikeussuojakeinot .....	20
6	ANALYYSIN TULOKSET .....	22
6.1	Millaisia virheitä julkiset hankintayksiköt tekivät hankintaprosessissa?.....	24
6.2	Vertailuperusteiden määrittäminen .....	25
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA.....	29
7.1	Tulosten pohdintaa .....	30
7.2	Tutkimuksen onnistuminen ja jatkotutkimusaiheita .....	32
	LÄHTEET.....	34
	LIITE 1: Kvantifiointi, onko julkinen hankintayksikkö joutunut korvausvelvolliseksi .....	37
	LIITE 2: Kvantifiointi muodostettujen pääluokkien mukaan – mikä on ollut virheellisen menettelyn syy .....	38
	LIITE 3: Vertailuperusteiden käyttämisessä tehtyjen virheiden kvantifiointi .....	39

## KUVIOT

KUVIO 1. Analyysirunko .....	6
------------------------------	---

## TAULUKOT

TAULUKKO 1. Markkinaoikeus käsittelyt vuosina 2007–2020.....	22
TAULUKKO 2. Missä hankintaprosessin vaiheessa virheellinen menettely on tapahtunut .....	23
TAULUKKO 3. Millaisia virheitä julkiset hankintayksiköt tekivät .....	24
TAULUKKO 4. Minkäläisten vertailuperusteiden asettamisessa julkiset hankintayksiköt tekivät virheitä .....	26
TAULUKKO 5. Miten vertailuperusteiden haasteet ilmenivät eri hankintaprosessin vaiheissa .....	28

# 1 JOHDANTO

Julkisten hankintojen volyymi on valtava. Suomessa tehtävien julkisten hankintojen vuotuinen arvo on noin 35 miljardia euroa, josta kuntien osuus on noin 23 miljardia euroa (Työ- ja elinkeinoministeriö s.a. a). Hankinnat muodostavatkin taloudellisesti merkittävän kokonaisuuden, jonka vuoksi niiden tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen sekä oikeudenmukaiseen kilpailuttamiseen on kiinnitettävä riittävästi huomioita. Julkisten hankintojen tekemiseen käytetään julkisia varoja, jolloin hankinnoilla on yhteiskunnan arvoa luova vaikutus. Hankinnoissa tehtävät virheet maksetaan niin ikään julkisia varoja käyttämällä, joten hankintavalmistelijoiden osaamisen kehittämiseen on olennaista kiinnittää huomiota.

Sanna Marinin hallituksen toteuttamassa hallitusohjelmassa yhtenä tavoitteena on kehittää julkisten hankintojen tekemistä lisäämällä tehtävien hankintojen tehokkuutta ja vastuullisuutta (Hallitusohjelma 2019, 107). Tavoitteen saavuttamiseksi Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto asettivat yhteistyössä Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman eli Hankinta-Suomen. Toimenpideohjelman yhteydessä Valtiovarainministeriö julkaisi valmisteluryhmän laatiman katsauksen Suomen julkisten hankintojen tilannekuvasta. Tilannekuva koostui seitsemästä teemasta, jotka kuvastivat hankintojen nykytilaa, ja näihin teemoihin esitettiin toimenpideohdotuksia. Yhtenä teemana tilannekuvassa nostettiin hankintaosaaminen ja kyvykkyydet. Hankintalain soveltaminen on itsessään tunnistettu vaikeaksi juridista osaamista vaativaksi prosessiksi. Sen sijaan haasteita osaamiseen tuovat sopimuksen koko elinkaaren aikaiset osaamistarpeet. (Suomen julkisten hankintojen tilannekuva 2020.) Toimenpideohjelma toimi pohjana Suomen ensimmäiselle kansallisen hankintastrategian laatimiselle, joka julkaistiin 9.9.2020. Hankintastrategiassa tärkeimpinä osa-alueina nostettiin strateginen johtaminen sekä hankintataitojen kehittäminen. (Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020.)

Hankintaprosessin kokonaisuuden hallinta on tunnistettu haasteeksi myös aikaisemmassa tutkimuksessa. Lundström (2011) nosti väitöskirjassaan esiin näkemyksen siitä, että julkisten hankintojen tekemisessä keskitytään liikaa itse kilpailutukseen eli siihen, noudatetaanko hankintalainsäädäntöä oikein. Kilpailutus vaiheen sijasta huomio tulisi keskittää myös valmisteluvaiheeseen (Holma & Sammalmaa 2018) sekä toisaalta myös siihen, että käynnissä

olevan sopimuskauden aikana hankintayksikön tulisi kyetä valmistautumaan jo seuraavaan sopimuskauteen (Lundström 2011). Haasteen tähän luo se, että hankintojen suuresta taloudellisesta volyymista huolimatta esimerkiksi harvoissa kunnissa ja kuntayhtymissä on hankintatoimintaan erikoistunutta henkilökuntaa, jolloin hankintatoimet tehdään lähtökohtaisesti muiden tehtävien rinnalla (Oksanen 2010, 8). Kuntien ja kuntayhtymien hankintavalmistelijoiden osaamisen kehittäminen ja kyseisen toiminnon resursointi nousi esiin myös tuoreen tutkimuksen tuloksissa. Tulosten mukaan hankintavalmistelijat eivät ole tietoisia kaikista lainsäädännön tarjoamista keinoista. Lisäksi haasteita esiintyi tarjouspyyntöasiakirjojen laadinnassa. (Oulasvirta ym. 2021.)

Julkisten hankintojen tekemistä ohjaa laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) sekä EU:n hankintadirektiivi (2014/24/EU), jotka luovat pohjan palveluiden hankinnalle sekä kilpailuttamiselle. Julkiset hankinnat voidaan jakaa kahteen luokkaan: strategiset ja operatiiviset. Tässä tutkimuksessa keskitytään operatiivisiin julkisiin hankintoihin tarkastelun kohdistuessa tilintarkastuspalveluiden hankintaan julkisena hankintana. Operatiiviset hankinnat ovat tunnistettavissa siitä, että hankinnat ovat johdettavissa kilpailullisista normeista ja siitä, että hankinnat tulevat kilpailutetuksi määrätyn väliajoin (Oksanen 2010, 10–11). Esimerkiksi julkisena hankintayksikköinä toimivien kuntien ja kuntayhtymien on hankittava tilintarkastuspalvelut ulkopuoliselta palvelun tarjoajalta määrätyn väliajoin (Kuntalaki 410/2015, 122§). Riippumatta siitä, onko kyseessä strategiset vai operatiiviset julkiset hankinnat, koskee kaikkia julkisin varoin tehtäviä hankintoja samat edellytykset hankintojen taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta siten, että julkisten varojen käytölle saadaan oikeutettu peruste.

Taloudellisuuden ja ennen kaikkea vaikuttavuuden toteutuminen on pitkälti kiinni siitä, kuinka palveluiden maksajat eli kunnissa kuntalaiset kokevat ja näkevät julkisen hankinnan osana arkielämäänsä. Julkisen hankinnan oikeutettu peruste voidaan saavuttaa kuntalaisten positiivisilla kokemuksilla uudesta palvelun tarjoajasta. Esimerkiksi, mikäli kunta on kilpailuttanut uuden joukkoliikennepalveluiden tarjoajan, voi positiiviset kokemukset näyttäytyä tällaisessa arkielämän palvelussa hyvien uusien reittiyhteyksien tai vuorovälien kautta. Tilintarkastuspalveluiden hankintojen kohdalla ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä yhtä helposti arkielämän havaintoja. Tilintarkastuspalveluiden laatu sekä kuka tai mikä tilintarkastusyhteisö tarkastusta toteuttaa näyttäytyy lähes näkymättömänä kuntalaiselle. Tavallinen kuntalainen ei oikeastaan havaitse tilintarkastuksen kilpailuttamisen jälkeen tuloksena syntyneen hankintasopimuksen vaikutuksia arkielämässä. Tilintarkastuspalveluiden ollessa osa julkisten hankintayksiköiden operatiivista

hankintatoimintaa kilpailuttaminen tulee väistämättä tehtäväksi määrätyin väliajoin, jolloin on olennaista selvittää, liittyykö tällaiseen julkisten hankintojen maksajan esimerkiksi kuntalaisen kannalta näkymättömään operatiiviseen julkiseen hankintaan merkittäviä haasteita.

## **1.1 Tutkimustehtävä ja rajaukset**

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää tarkemmin, missä hankintaprosessin vaiheissa julkiset hankintayksiköt tekevät virheitä ja minkälaisia virheet ovat. Tutkimus rajautuu tarkastelemaan julkisten hankintayksiköiden tilintarkastuspalveluiden hankintaa julkisena hankintana, jossa hankintayksikkönä toimii hankintalain (1397/2016) 5 §:n mukaiset hankintayksiköt ja tarjoajana tilintarkastusyhteisö.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Missä hankintaprosessin vaiheessa tilintarkastuspalveluita hankittaessa esiintyy virheitä;
2. Mitkä ovat olleet virheellisen menettelyn syyt?

Alakysymyksinä tutkimuksessa toimivat seuraavat: kuinka monen ratkaisun johdosta kunta on joutunut korvausvelvolliseksi, onko päätöksissä havaittavissa huomattavia piikkejä eri vuosien välillä sekä millä tavalla virheellinen toiminta esiintyy hankintaprosessissa.

Tutkimuskysymysten avulla on tarkoitus luoda kokonaiskuva siitä, mitkä hankintaprosessin vaiheet aiheuttavat eniten haasteita tilintarkastuspalveluita hankittaessa ja mitkä syyt ovat virheellisen hankinnan taustalla. Tutkimus rajautuu tarkastelemaan vuosien 2007–2020 markkinaoikeudessa käsiteltyjä tilintarkastuksen hankintaan liittyviä ratkaisuja. Valittujen vuosien rajausta voidaan perustella sillä, että kerätty otosmäärä on riittävän suuri muodostamaan kattavan kokonaiskuvan hankintaprosesseissa esiintyvistä virheistä. Riittävä otanta osaltaan mahdollistaa pohdintojen esittämisen siitä, onko hankintalain muutoksilla ollut vaikutusta käsiteltäviin ratkaisuihin. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan yksityiskohtaisemmin pureuduta hankintalain uudistuksen syihin tai tavoitteisiin, jolloin pohdinta lain muutoksista jää ainoastaan johtopäätöksissä esitettävien karkeiden pohdintojen tasolle. Aikaisemmassa tutkimuksessa palveluhankintoja on lähestytty tarkastelemalla palveluhankintojen kilpailuttamista kokonaisuudessaan, jolloin yksittäisen palvelulohkon tarkastelu on jäänyt vähemmälle huomiolle (Lundström 2011). Näin ollen on mielekästä rajata tutkimus kohdistumaan tiettyyn

hankintaluokkaan, jolloin voidaan tehdä tarkoituksenmukaisempia ja johdonmukaisempia päätelmiä kandidaattitutkielman puitteissa.

## **1.2 Tutkimuksen rakenne**

Johdannossa esiteltiin tutkimusaihetta sen ajankohtaisuuden ja aiheen tärkeyden kautta. Alussa tuotiin esiin myös tutkimuksen tutkimuskysymykset sekä tarkemmat tutkimuksen rajaukset. Menetelmät ja aineisto osiossa käydään läpi aineiston keruu sekä tutkimuksessa käytettävät menetelmät. Osiossa on kuvattu myös aineiston analysoinnin tueksi muodostettua analyysirunkoa sekä kuvattu aineiston analysoinnin kulkua. Teoria osuuden aluksi käydään läpi suomalaista ja kansainvälistä tutkimusta. Tämän jälkeen siirrytään käsittelemään julkisten hankintojen käsitettä tuomalla esiin, millaisia haasteita hankintojen tekemiseen liittyy, mitä hankintaosaaminen on sekä mitä tarkoittaa tilintarkastuspalveluiden hankinta julkisena hankintana. Viimeinen teoria osuus puolestaan käsittelee hankintaprosessin kokonaisuutta, jossa käydään läpi hankintaprosessin vaiheet. Teoria osuuden jälkeen siirrytään analyysin tuloksiin, joita havainnollistetaan taulukoiden avulla. Viimeisessä luvussa tuodaan esiin keskeisimmät tutkimustulokset, pohditaan tuloksissa esitettyjen lukujen taustalla vaikuttavia mahdollisia syitä sekä yleisesti tutkimuksen onnistumista ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## 2 MENETELMÄT JA AINEISTO

Tutkimus on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jossa tarkastelussa on kerätty aineisto eli markkinaoikeuden päätökset koskien julkisten hankintayksiköiden tilintarkastuspalveluiden hankintaa. Laadullisella lähestymistavalla aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena, jonka avulla voidaan luoda kokonaiskuva julkisissa hankinnoissa esiintyvistä haasteista. Aineiston analysointi pohjautuu sisällönanalyysille, jota hyödyntämällä kerätty aineisto saadaan analysoitua mahdollisimman systemaattisesti ja objektiivisesti, samalla saaden aineisto tiivistettyyn ja yleiseen muotoon. (Sarajärvi & Tuomi 2018, 117.)

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu markkinaoikeudessa vuosina 2007–2020 käsitellyistä 76 julkisten hankintayksiköiden tilintarkastuspalvelu hankintatapauksesta. Hankinta-asioita koskevat markkinaoikeuden ratkaisut ovat saatavilla saman sisältöisinä markkinaoikeuden nettisivuilta ja Edilex-tietokantapalvelusta. Tutkimusta varten aineisto on kerätty Edilex-tietokantapalvelusta, sillä aineiston kerääminen kyseisen tietokantapalvelimen kautta muodostui helpommaksi.

Menetelmänä aineiston analysoinnissa on käytetty teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineiston analysointi pohjautuu aikaisempaan jo olemassa olevaan tietoon ja käsitteistöön (Sarajärvi & Tuomi 2018, 128). Tässä tutkimuksessa teorialähtöisyys näyttäytyy siten, että aineiston pääluokat on nimetty hankintaprosessin vaiheiden mukaan, jotka ovat johdettavissa kirjallisuudesta. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä muodostetaan analyysirunko, jonka sisällä tehdään erilaisia luokituksia noudattaen aineistolähtöisen sisällönanalyysin periaatteita. Kyseinen tapa mahdollistaa sen, että aineistosta voidaan poimia tutkimuksen kannalta olennaiset seikat ja toisaalta luokittelun ulkopuolelle jääneistä tapauksista voidaan muodostaa uusia luokkia. (Sarajärvi & Tuomi 2018, 127.)

Menetelmänä tutkimuksessa on hyödynnetty myös sisällön erittelyä. Sisällön erittelyn avulla kerättyä aineistoa voidaan kuvata lukuina. Aineiston kvantifiointia hyödyntämällä laadulliseen tulkintaan on mahdollista saada monipuolisempia näkökulmia. Kvantifioinnissa lasketaan, kuinka monta kertaa jokin tietty asia esiintyy analysoitavassa aineistossa. (Sarajärvi & Tuomi 2018, 135–



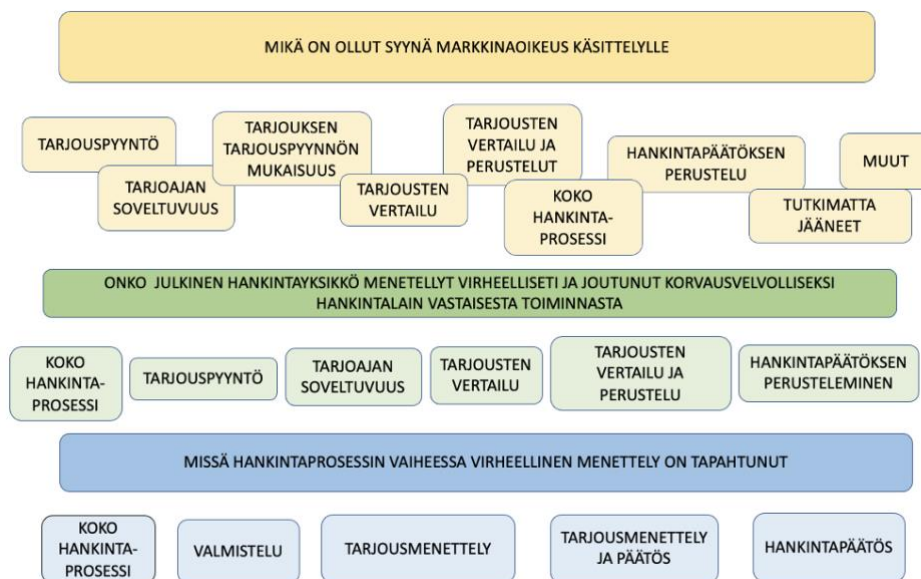
137.) Tässä tutkimuksessa aineiston kvantifiointia on esimerkiksi hyödynnetty laskemalla: kuinka monta kertaa jokin tietty hankintaprosessin vaihe on esiintynyt hankintalain vastaisessa hankintamenettelyssä.

## Aineiston analysoinnin avuksi muodostettiin analyysirunko

Tutkimuksen aineisto muodostui 76 tapauksesta, jonka jälkeen aineistoa lähdettiin rajamaan alla olevan analyysirungon kysymysten mukaisesti Excel taulukointia hyödyntäen:

1. mikä on ollut syy markkinaoikeus käsittelylle
2. onko hankintayksikkö menetellyt virheellisesti ja joutunut korvausvelvolliseksi
3. missä hankintaprosessin vaiheessa virheellinen menettely on tapahtunut
4. mikä on ollut virheellisen menettelyn syy

Alla oleva kuvio 1. havainnollistaa, kuinka analyysi eteni kohtien 1–3 kysymysten avulla.



**Kuvio 1.** Analyysirunko

Aineiston rajaaminen aloitettiin luokittelemalla kerätty aineisto 76 tapausta sen mukaan, mikä on ollut syynä sille, miksi tapausta on käsitelty markkinaoikeudessa, ottamatta vielä kantaa siihen, onko hankintayksikkö joutunut korvausvelvolliseksi. Tästä muodostui yhdeksän luokkaa: tarjouspyyntö, tarjoajan soveltuvuus, tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus, tarjousten vertailu,

tarjousten vertailu ja perustelut, hankintapäätöksen perustelu, koko hankintaprosessi, tutkimatta jääneet sekä muut.

Seuraavaksi aineistoa rajattiin sen mukaan, mitkä edellä mainituista syistä ovat olleet sellaisia, joissa hankintayksikkö on joutunut *korvausvelvolliseksi* hankintalain vastaisesta toiminnasta. Tässä vaiheessa aineisto kvantifioitiin Exceliin, muuttaen aineisto määrälliseen muotoon 1, jos korvausvelvollinen ja 0, jos ei korvausvelvollinen (ks. liite 1). Jaottelun pohjalta aineisto rajautui 39 tapaukseen, josta muodostui tutkimuksen keskeinen aineisto. Luokittelu kaventui tässä vaiheessa kuuteen luokkaan: koko hankintaprosessi, tarjouspyyntö, tarjoajien soveltuvuus, tarjousten vertailu, tarjousten vertailu ja perustelut ja hankintapäätöksen perustelu.

Edellä esitetyt luokittelut ovat pohjautuneet sille, mikä on ollut syynä markkinaoikeus käsittelylle. Jotta tutkimuskysymykseen vastaaminen olisi mahdollista luokiteltiin 39 tapausta, joissa julkinen hankintayksikkö oli joutunut korvausvelvolliseksi vielä tarkemmin sen mukaan, missä hankintaprosessin vaiheessa hankintayksikkö on toiminut hankintalain vastaisesti. Tällä tavoin voitiin luoda kokonaiskuva siitä, missä hankintaprosessin vaiheessa virheellistä menettelyä ilmeni eniten. Luokittelun pohjalta muodostui viisi pääluokkaa: koko hankintaprosessi, valmistelu, tarjousmenettely, tarjousmenettely + päätös ja hankintapäätös. *Koko hankintaprosessi* kattaa alleen tapaukset, joissa julkisen hankintayksikön virheellinen toiminta on leikannut läpi hankintaprosessin, aina valmistelusta hankintapäätöksen perusteluihin asti. Pääluokkien sisältöä avataan tarkemmin luvussa 5., jossa käydään läpi hankintaprosessin vaiheet.

Analyysirungon viimeiseen kysymykseen vastaamisen avuksi, *mikä on ollut virheellisen menettelyn syy*, aineisto kvantifioitiin uudestaan Exceliin. Luokittelu tehtiin kaksi kertaa. Ensimmäisellä kerralla luokittelu perustui sille, mitä virheitä julkinen hankintayksikkö on tehnyt hankintaprosessissa. Tapaukset järjestettiin Exceliin pääluokkien mukaan. Tehtyä virhettä kuvasti merkintä 1 ja, jos virhettä ei oltu tehty jätettiin kohta tyhjäksi (ks. liite 2). Toisella kerralla aineisto kvantifioitiin Exceliin sen mukaan, millaisia virheitä julkinen hankintayksikkö on tehnyt laadullisten vertailuperusteiden asettamisessa. Virheen koskiessa tiettyä osa-aluetta merkittiin tällöin 1 ja, jos virhettä ei oltu tehty jätettiin kohta tyhjäksi (ks. liite 3). Julkinen hankintayksikkö saattoi tehdä useamman kuin yhden virheen ja virhe saattoi koskea useampaa kuin yhden vertailuperusteen määrittämistä (ks. liite 2 & 3).

### 3 AIKAISEMPI TUTKIMUS

Julkisia hankintoja koskeva tutkimus on vuosien saatossa lisääntynyt, kun julkisten hankintojen potentiaali toiminnan tehostamisen kannalta on tunnistettu (Achua 2011; Williams-Elegbe 2018). Julkisia hankintoja koskeva tutkimus on kohdistunut koko hankintojen verkostoon (Lundström 2011), yhteen hankintaprosessin vaiheeseen (Holma & Sammalmaa 2018) sekä tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin tietynlaisia hankintoja, kuten esimerkiksi tutkimus kestävästä julkisista hankinnoista (*sustainable public procurement*) (Gormly 2014). Luvussa 3.1 käsitellään tarkemmin suomalaista tutkimusta ja luvussa 3.2 puolestaan kansainvälistä tutkimusta. Tutkimusten tuloksia sekä tutkimuksissa esitettyjä kehittämissuhteita tarkasteltaessa voitiin poimia tiettyjä teemoja kuten hankintaosaaminen, koulutuksen kehittäminen sekä heikko suunnittelun taso, jotka nousivat yleisimmin tuloksissa esiin (esim. Deme 2009; Lundström 2011; Holma & Sammalmaa 2018; Agyekum ym. 2021).

#### 3.1 Tutkimus Suomessa

Lundström (2011) tarkasteli tutkimuksessaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja hankintojen hankintaprosesseissa esiintyviä ongelmakohtia. Tutkimus oli laaja katsaus kuntien koko palveluhankintojen verkostoon ja tulosten perusteella voitiin luoda kokonaiskuva kuntien julkisten palveluhankintojen ongelmista sekä siitä, miksi ongelmia syntyy. Lundströmin analyysin tuloksissa muodostui kuusi teemaa, joiden avulla oli mahdollista selittää palveluhankinnoissa esiintyviä ongelmia, yksi teemoista liittyi osaamiseen. Osaamisen osalta tutkimuksen tuloksissa nousi esiin hankintayksiköiden heikko hankintalainsäädännön tuntemus sekä heikko osaamisen taso hankinnan kohteen määrittelyssä. Tämä näyttäytyi myös hankintaprosessin eri vaiheita tarkastellessa, sillä haastavimmaksi hankintaprosessin vaiheeksi nousi tarjouspyynnön käsittely sekä tarjouspyynnön sisällön määrittely. (Lundström 2011.)

Tarjouspyynnön laadinta hankintaprosessin vaikeimpana vaiheena ilmeni myös Julkisten hankintojen neuvontayksikön toimesta tehdyissä selvityksissä (Kiviniemi 2011; Suojanen, 2020). Neuvontayksikkö on tehnyt kaksi selvitystä koskien hankintaprosessin virheitä. Selvityksissä

tarkasteltiin vuosien 2010–2011 (Kiviniemi 2011) ja 2017–2019 (Suojanen 2020) markkinaoikeuden julkisten hankintojen oikeuskäytäntöä. Molemmissa tehdyissä selvityksissä esiin nousi tarjouspyynnön laadinnan haasteena vertailuperusteiden asettaminen. Viimeisimmässä tehdyssä selvityksessä tuloksia vertailtiin aikaisemmin tehdyn selvityksen tuloksiin. Vertailun pohjalta oli mahdollista havaita, että markkinaoikeus tapausten määrä on selvitysten välisenä aikana pudonnut merkittävästi. Tästä huolimatta tarjouspyyntövaiheeseen liittyvät virheet olivat prosentuaalisesti kasvaneet aikaisempaan selvitykseen verrattuna. (Suojanen 2020.)

Tarjouspyynnön laadinta sekä vertailuperusteiden asettaminen nousivat myös useimmiten virheellisen menettelyn syyksi tuoreen tutkimuksen tuloksissa. Tutkimuksessa tarkasteltiin, miten hyvin kuntien ja kuntayhtymien tilintarkastus täyttää lain asettamat tavoitteet hallinnon ja talouden varmentajana. Tutkimuksen tuloksissa nousi esiin tarkastuslautakunnan osaamisen ja resursoinnin puutteet tarjouspyyntöasiakirjojen laadinnassa. Havaitut puutteet ilmenivät siinä, että tarjouspyyntöasiakirjoissa ei ollut osattu määritellä laatuun liittyviä kriteereitä riittävän tarkasti. Osaamattomuus ja resursointi haasteet näyttäytyivät myös hankintavalmistelijoiden saralla heikkona lainsäädännön tuntemuksena hyödyntää lainsäätäjän tarjoamia keinoja. (Oulasvirta ym. 2021.) Holman ja Sammalmaan (2018) tutkimuksessa lainsäätäjän tarjoamia keinoja lähestyttiin tarkastelemalla hankintojen valmisteluvaiheen merkitystä ja asemaa hankintaprosessissa. Tutkimuksen tuloksissa nostettiin esiin, että valmisteluvaiheen tarjoamia mahdollisuuksia ei ole hyödynnetty riittävästi yksityisen ja julkisen sektorin välisessä vuorovaikutuksessa (Holma & Sammalmaa 2018).

Reijonen, Tammi ja Saastamoinen (2017) tutkivat julkista hankintamenettelyä ja siihen osallistumista vastaavasti yritysten näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkasteltiin, kuinka aktiivisesti pk-yritykset osallistuvat julkisiin tarjouskilpailuihin, mitä esteitä he näkevät osallistumisessa sekä, millä tasolla yritykset katsovat heidän julkisten hankintojen osaamistason olevan. Tutkimuksessa pk-yritysten osallistumisen esteinä tunnistettiin resurssirajoitteet, mielikuvat hankalista ja byrokraattisista menettelyistä sekä heikko osaamisen taso julkisten hankintojen prosesseista. Heikko hankintaosaamisen taso nostettiin tutkimuksessa tekijäksi, joka vaikutti kaikkien esteiden taustalla. Osaamattomuus näyttäytyi muun muassa siinä, että yritykset eivät välttämättä lähteneet mukaan julkisiin hankintoihin. Tutkijat esittävät, että koulutuksen lisäämiselle voisi olla merkittävä rooli näiden esteiden poistamisessa. (Reijonen ym. 2017.)

Edellä esitetyn tutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että hankintaosaamattomuus ei kohdistu ainoastaan julkisiin hankintayksiköihin vaan myöskin tarjoajiin eli yrityksiin. Lundström (2011) esitti tutkimuksessaan samansuuntaisia tuloksia koskien julkisten hankintojen kilpailutusmenettelyä, kuvaamalla tilannetta byrokratia muurilla. Byrokratia muuri syntyy kunnan ympärille kilpailuttamisen ajaksi, joka estää tarjoajan ja hankintayksikön välisen kommunikoinnin aiheuttaen mahdollisia konflikteja. Samansuuntaisia tuloksia nousi esiin Holman ja Sammalmaan (2018) tutkimuksessa, jossa yhtenä osana selvitettiin pk-yritysten osallistumista julkisten hankintojen kilpailutukseen haastatteleamalla yrityksiä. Haastatteluissa nousi esiin, että yritysten mielikuvat julkisten hankintojen kilpailuttamisesta oli työläs ja resursseja vaativa prosessi. Yritykset toivat esiin myös kommunikoinnin puutetta julkisen hankintayksikön kanssa, selkeiden kontaktihenkilöiden puutteen takia. (Holma & Sammalmaa 2018.)

### **3.2 Tutkimus kansainvälisesti**

Kansainvälisessä tutkimuksessa on havaittu samankaltaisia julkisiin hankintaprosesseihin liittyviä haasteita hankintatoimen suunnittelun merkityksestä kuin suomalaisessa tutkimuksessa (Deme 2009 vrt. Holma & Sammalmaa 2018). Maiden välisessä tutkimuksessa ja tutkimusaiheissa on myös eroavaisuuksia, sillä jokaisella maalla on oma taloudellinen, sosiaalinen, kulttuurinen ja poliittinen ympäristö, joten on selvää, että kunkin maan hankintojen harjoittajat kohtaavat erityyppisiä haasteita, jolloin tutkittavat ilmiöt voivat olla toisistaan poikkeavia. Tästä huolimatta julkisiin hankintoihin kohdistuvan tutkimuksien hyödyntäminen yli rajojen on tärkeää, sillä hankintojen tekijöiden haasteet ovat jokseenkin samankaltaisia. (Thai 2005, 2.)

Tutkimuksessa koskien infrastruktuurihankintojen hankintatavoitteiden saavuttamista, tutkimuskohteena oli hankintayksikön käyttämän hankintakapasiteetin tarkoituksenmukainen hyödyntäminen hankintaprosessissa. Hankintakapasiteetilla tarkoitettiin tässä tutkimuksessa organisaation, ihmisten sekä yhteiskunnan kykyä hoitaa asioita tehokkaasti. Tutkimus toteutettiin kvantitatiivisesti tarkastelemalla ennakolta valittujen julkisten hankintayksiköiden hankintakapasiteettia sekä näiden organisaatioiden hankintatavoitteiden saavuttamista. Tutkimuksessa nousi esiin hankintayksiköiden hankintakapasiteetin osalta kolme komponenttia: hankintaprosessin hallinta, henkilöresurssit ja fyysiset resurssit sekä taloudelliset resurssit ja

niiden hallinta. Merkittävimpänä osa-alueena nousi esiin hankintaprosessin hallinta, jonka katsottiin olevan tärkein tekijä hankintatavoitteiden saavuttamisessa. (Agyekum ym. 2021.)

Andrea Deme (2009), korostaa suunnitteluvaiheen merkitystä hankintaprosesseissa hankinnan onnistumisen kannalta. Deme kuvailee hankintaprosesseja laajoiksi kokonaisuuksiksi, joiden keskiössä ovat hankintoja tekevät ihmiset. Hankintaprosessin yhdeksi haasteeksi hän nostaa toimintaympäristön muuttuvat vaateet sekä hankintoja tekevien ihmisten vaihtuvuuden. Hankintojen luonteen muuttumiseen viittaavat myös Callender ja McGuire (2007) tapaustutkimuksessaan. Hankintojen toimintaympäristön muuttuessa muuttuvat myös hankintahenkilöstöön kohdistuvat vaatimukset, jolloin ensisijaisen tärkeänä tulisi pitää jatkuvan koulutuksen tarjoamista (Callender & McGuire 2007).

Deme (2009) nosti esiin toisena haasteena tutkimuksessaan hankintaprosessin heikon suunnittelun asteen. Kun pohditaan, miksi hankintaprosessissa on epäonnistuttu, syyksi paljastuu Demen mukaan hankinnan heikko suunnittelu. Tutkimuksen tulokset korostavat näkemystä siitä, että hankinnan suunnittelu tulisi tunnistaa hankinnan onnistumisen avaintekijänä eikä hankintaprosessia hidastavaksi toiminnoksi. (Deme 2009.) Saman suuntaista ajatusta nosti Lundström (2011) esiin tutkimuksessaan, toteamalla, että hankintaprosessissa kiinnitetään liikaa huomiota itse kilpailutustilanteeseen.

## 4 JULKISET HANKINNAT KÄSITTEENÄ

*Julkiset hankinnat* voidaan määritellä ostoiksi, joita tekevät valtio, kunnat ja kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä muut hankintalaissa määritellyt hankintayksiköt oman organisaationsa ulkopuolelta vastiketta vastaan (Kontio, Kronström, Kumlin & Mäki 2017, 27). Julkisten hankintojen erityisyys ilmenee siinä, että hankinnat toteutetaan julkisin varoin, jolloin hankintatoimen on oltava avointa ja vastuullista (Callender & McGuire 2007; Heijboer & Telgen 2002, 199). Julkisten hankintojen tekemistä ohjaa hankintalain (2016/1397) ja EU:n hankintadirektiivin (2014/24/EU) säännökset. Säännökset velvoittavat julkisia hankintayksiköitä kilpailuttamaan tavara- ja palveluhankinnat sekä rakennusurakat. Lain tavoitteena on julkisten varojen käytön tehostaminen sekä laadukkaiden, kestävien ja innovatiivisten hankintojen edistäminen tarjoten yrityksille ja muille yhteisöille tasapuolisen mahdollisuuden osallistua julkisiin hankintoihin. (Hankintalaki 1397/2016, 1–2§.)

Julkisten hankintojen tekemistä osaltaan haastaa toimintaympäristö, jossa hankintoja tehdään sillä, hankintojen tekemisessä on otettava huomioon sekä hankintalain asettamat reunaehdot että yhteiskunnallisen tehokkuuden ja arvon tuottamisen aste (Suomen julkisten hankintojen tilannekuva 2020, 56). Hankintojen on oltava tehokkaita, jotta julkisten varojen käytölle saadaan oikeutettu peruste. Lisäksi hankintojen suuri kansantaloudellinen arvo edellyttää, että hankintoja tehdään tarkoituksenmukaisesti samalla hyödyntäen hankintoja strategisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamisessa. Kun kyse on julkisin varoin toteutettavista hankinnoista, on hankintojen hallinnan ja strategisuuden perustuttava julkisten varojen käytön läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen ja siten esimerkiksi viitteet korruptiosta heikentävät väistämättä hankintojen vaikuttavuutta. Oman haasteensa hankintojen tekemiseen tuo siirtyminen globaaliin talouteen, jolloin hankintojen tekemisessä on otettava niin kansainvälinen kuin kansallinen lainsäädäntö huomioon sekä hankintojen sosiaaliset ja taloudelliset tavoitteet. Edellä mainittujen haasteiden lisäksi, haasteita hankintojen tekemiseen sekä tarkoituksenmukaiseen hallintaan luo hankintojen kasvava strategisuus ja ammattimaistuminen, jolloin esiin nousee hankintatoimen koulutuksen ja sitä kautta osaamisen kasvattamisen merkitys. (Thai 2005, 1–3.)

## 4.1 Hankintaosaaminen hankintaprosessin läpileikkaavana tekijänä

*Hankintaosaaminen* on prosessi, joka vaatii niin markkinoiden ja liiketalouden prosessien kuin lainsäädännön tuntemista ja soveltamiskykyä (Valtion hankintakäsikirja 2017, 36). Julkisissa hankinnoissa hankintaosaaminen on vaativampi ja monimutkaisempi verrattuna yrityksissä tehtäviin hankintoihin, sillä hankintalaki asettaa omat vaatimuksensa juridiselle osaamiselle. Julkisissa hankinnoissa on kyse julkisten varojen käytöstä, joten hankintavirheet koituvat pitkälti veronmaksajien kannettavaksi.

Hankintaosaaminen on koko hankintaprosessin läpileikkaava tekijä, joka korostuu eri prosessin vaiheissa eri tavalla. Vahva juridinen osaaminen voidaan nähdä erottavana tekijänä julkisten ja yksityisten hankintojen välillä. Tarkasteltaessa hankintaprosessin eri vaiheita huomataan kuitenkin, että juridinen sääntely kohdistuu ainoastaan hankinnan kilpailutusvaiheeseen eli vaiheeseen, jossa tarjouspyyntöjä vertaillaan keskenään. Näin ollen suurin osa hankintaprosessissa tehtävistä toimista perustuu pitkälti hankintayksikön omiin valintoihin ja sitä kautta hankintaosaamisen tasoon. Hankintaosaamisen merkitys voidaankin katsoa korostuvan nimenomaan valmisteluvaiheessa, jossa laaditaan tarjouspyyntö kilpailutusvaihetta varten. Hankinnan suunnittelussa tulisi suunnata huomio myös kilpailutusvaiheen jälkeiseen aikaan ja siihen, miten sopimusta ylläpidetään sopimuskauden aikana. Tätä ajatusta vasten tarkasteltuna, koulutus ja hankintaosaamisen koulutus ja olisikin hyvä kohdistua kilpailutusvaiheen lisäksi suunnittelu ja valmisteluvaiheeseen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 385.)

## 4.2 Tilintarkastuspalvelut julkisena hankintana

*Tilintarkastus* on osa kuntien ulkoista valvontaa, jota toteuttaa kunnasta riippumaton tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastajan tehtävänä on tarkastaa tilikauden hallinto, kirjanpito, tilinpäätös ja valtionosuuksien perusteet sekä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja konsernivalvonnan järjestäminen hyvän tilintarkastustavan mukaisesti (Kuntalaki 410/2015, 123§). Tarkastuksen keskeisenä tehtävänä on valvoa kunnan toiminnan ja talouden laillisuutta sekä julkisten varojen käyttöä (Ala-aho, Leppänen & Oulasvirta 2019, 96–97). Jarmo Vakkuri (2011) määrittelee tilintarkastuksen tehtäväksi tuottaa perusteltua informaatiota kansalaisille koko julkisen sektorin toiminnasta. Vakkuri nostaa esiin myös tilintarkastuspalveluiden



epämääräisyyden, sillä vaikka tilintarkastuspalvelun tilaajana ja maksajana on pääsääntöisesti asiakas, kohdistuvat kuitenkin palvelun tosiasialliset vaikutukset kolmansiin osapuoliin. (Vakkuri 2011, 64–65.)

Kunnan valtuuston tehtävänä on valita hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisö, yhteisö puolestaan määrittää vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastajan. Tilintarkastusyhteisö voidaan valita kerrallaan enintään kuuden tilikauden ajaksi. (Kuntalaki 401/2015, 122§.) Valtuuston tehtävänä on valita myös kunnan tarkastuslautakunnan luottamushenkilöt, joiden vastuulla on ulkoisen tilintarkastuksen järjestämisvastuu (Ala-aho ym. 2019, 13). Tarkastuslautakunta onkin merkittävässä roolissa kunnan tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamisessa, sillä sen tehtävänä on tilintarkastajan valintaa koskevien asioiden valmistelu ja tilintarkastussopimuksen noudattamisen valvonta (HE 268/2014 vp., 37). Lisäksi tarkastuslautakunnan tehtävänä on tilintarkastuksen painopistealueiden määrittäminen. Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella ja järjestää tilintarkastajan valintaa koskeva tarjouskilpailu, josta se tekee esityksen valtuustolle. (Ala-aho ym. 2019, 48–49; Harjula & Prättälä 2019.)

Harjula ja Prättälä (2019) nostavat esiin tarkastuslautakunnan poliittisen vastuun asianmukaisen tilintarkastuksen toteutumisessa. Kirjoittajat tuovat esiin myös tarkastuslautakunnan riittävää asiantuntemusta, jotta tehtävästä suoriutuminen olisi mahdollista (Harjula & Prättälä 2019). Tarkastuslautakunnan jäsenet ovat kunkin kunnan henkilökohtainen osaamisresurssi, jolloin pohdittavaksi tulee kysymys hankintaosaamisen riittävästä tasosta sekä mahdollisista alueellisista eroista kuntien osaamistason välillä. Saman suuntaisi ajatuksia Oksanen (2010) nostaa esille siitä, että hankintojen suuresta taloudellisesta volyymista huolimatta harvoissa kunnissa ja kuntayhtymissä on hankintatoimintaan erikoistunutta henkilökuntaa, jolloin hankintatoimet tehdään lähtökohtaisesti muiden tehtävien rinnalla.

## 5 HANKINTAPROSESSIN KOKONAISUUS

Julkisen hankintaprosessin kokonaisuuden ymmärtäminen on olennaista sekä ostajan että myyjän työsuorituksen onnistumisen kannalta. Julkisten hankintojen ostotoimien erityisyys verrattuna yksityisen sektorin ostotoimiin on, että hankintayksikkö ei voi yhdistää prosessin vaiheita tai jättää vaiheita tekemättä pitämällä niitä epätarkoituksenmukaisina. Hankintaprosessin kokonaisuuden ymmärtämisen tärkeys ilmenee prosessin vaiheiden sidoksisuudessa ja siinä, että hankintaprosessin vaiheiden välillä siirtyminen edellyttää huolellisuutta jokaisessa vaiheessa. Kokonaisuuden hahmottamisen tärkeys näyttäytyy myös siinä, että hankintayksikön on kyettävä ottamaan hankintaprosessin alkuvaiheessa huomioon sellaisia asioita, jotka tapahtuvat vasta prosessin loppuvaiheessa. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 121.)

Hankintaprosessin vaiheiden määrään sekä kestoon vaikuttavat hankinnan arvo, monimutkaisuus, valittu menettely ja hankintayksiköiden valmiudet reagoida prosessin aikana tapahtuviin muutoksiin (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 121). Kirjallisuudessa hankintaprosessi onkin kuvattuna toisistaan poikkeavilla tavoilla riippuen siitä, kuinka yksityiskohtaisiin osiin prosessi halutaan jaotella. Kuusiniemi-Laine ja Takala (2007) määrittelevät hankintaprosessin koostuvan noin viidestätoista (15) vaiheesta ja Oksanen (2010) puolestaan määrittelee sen koostuvan viidestä (5) osasta. Iloranta ja Pajunen-Muhonen (2015) esittävät hankintaprosessin kolmen (3) päävaiheen kautta: hankinnan suunnittelu ja valmistelu, hankinnan kilpailutus sekä toimittajan sopimuksen aikainen ohjaaminen.

Hankintaprosessia ei tulisi ymmärtää pikajuoksuna, joka päättyy, kun hankintasopimus on allekirjoitettu hankintayksikön ja tarjoajan välillä. Tätä näkökulmaa Kuusiniemi-Laine ja Takala (2007) tuovat esiin painottamalla julkisten hankintojen prosessin jatkuvuutta. Monet julkiset hankinnat tulevat kilpailutetuksi määrätyn väliajoin, jolloin käynnissä olevan sopimuskauden aikana hankintayksikön tulisi valmistautua jo seuraavan sopimuskauden valmisteluun ja mahdolliseen uuteen kilpailutukseen. (Kuusiniemi & Laine-Takala 2007, 121.) Kuntien tilintarkastuspalvelut ovat yksi tällaisista hankinnoista, jotka tulevat väistämättä kilpailutettaviksi vähintään kuuden vuoden välein (Kuntalaki 410/2015, 122§).

## 5.1 Valmisteluvaihe – tarjouspyynnön laadinta

Valmisteluvaihe koostuu hankinnan suunnittelusta ja valmistelusta ennen varsinaisen hankintamenettelyn alkamista. Tarkasteltaessa koko hankintaprosessia ja sen onnistumisen edellytyksiä, voidaan hankinnan suunnittelua pitää merkittävimpänä vaiheena. Tämä johtuu siitä, että sopimuskauden aikaisia muutoksia ei voida toteuttaa julkisissa hankinnoissa yhtä helposti kuin yksityisen sektorin hankinnoissa. (Rönnbäck 2012; Hankintalaki 1397/2016, 136§.) Suunnitteluvaiheen tärkeyttä voidaan perustella myös sillä, että kyse on julkisten varojen käytöstä, joiden käytön tulisi perustua suunnitelmallisuuteen (Määttä & Voutilainen 2017, 137). Suunnitteluvaiheen merkitystä on korostettu onnistuneen kilpailutuksen ja hankinnan laadun näkökulmasta sekä kirjallisuudessa että uusimman kansallisen hankintalain hallituksen esityksessä (Pekkala & Pohjonen 2015, 337–338; HE 108/2016 vp., 187). Valmisteluvaiheeseen panostamisen on nähty vähentävän riskiä siitä, että tarjouskilpailu joudutaan keskeyttämään tarjouspyynnössä olevien ja korjausta edellyttävien virheiden vuoksi. Samalla kun valmisteluvaihe on tunnistettu aiemmassa tutkimuksessa tärkeimmäksi vaiheeksi, on tutkimuksen tuloksissa noussut esiin, että mahdollisuuksia valmisteluvaiheessa käytävään vuorovaikutukseen yksityisen ja julkisen sektorin välillä ei ole hyödynnetty riittävästi. (Holma & Sammalmaa 2018.) Hankintayksikön tulisikin hyödyntää valmisteluvaiheessa niin markkinoita, potentiaalisia tarjoajia kuin palveluiden loppukäyttäjääkin apuna hankintojen suunnittelussa (Lundström 2011, 196).

Hankintalakiin (1397/2016) lisättiin hankintayksikön mahdollisuus *markkinakartoituksen* tekemiseen, jonka voidaan katsoa kuuluvan valmisteluvaiheeseen. Hankintalain 65 §:n mukaan hankintayksikön on mahdollista tehdä markkinakartoitus hankinnan valmistelua varten. Lainsäädännön tavoitteena on lisätä hankintayksikön sekä tarjoajien vuorovaikutusta ja siten luoda hankintayksikölle tietoa markkinoista. Markkinakartoituksella hankintayksikön on mahdollista saada käsitys esimerkiksi siitä, miten hankinnan kohde kannattaisi tarjouspyynnössä määritellä ja millaiset sopimusehtojen tulisi olla (Eskola, Kiviniemi, Krakau & Ruohoniemi 2017, 319). Markkinakartoituksen menettelysäännökset eivät sisällä yksityiskohtaista sääntelyä sen toteuttamisvasta. Olennaisinta on, ettei markkinakartoitus johda kilpailun vääristymiseen eikä avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden vastaisiin toimenpiteisiin. (HE 108/2016 vp., 162–163.)

## **Hankintailmoitus hankintamenettelyn käynnistäjänä**

Hankintailmoitus on varsinainen ilmoitus tarjouskilpailusta, jolla ilmoitetaan tarjoajille meneillään olevasta tarjouskilpailusta. Hankintailmoitus käynnistää hankintamenettelyn ja siinä julkaistaan hankintaa koskevat olennaiset tiedot. Ilmoitukselle ei ole säädetty erityisiä muotovaatimuksia, koska sisältö on riippuvainen valitusta hankintamenettelystä. EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittävistä sekä sote-hankinnoista ja muista erityisistä palveluhankinnoista tehtävä ilmoitus on jätettävä HILMA-palveluun. (Eskola, ym. 2017, 299–308.)

Kynnysarvo määräytyy hankinnan ennakoidun arvon mukaisesti, jonka laskennan perusteena käytetään hankintamenettelyn alkamisajankohdan mukaista suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Lisäksi arvoa laskettaessa on otettava huomioon mahdolliset optio- ja pidennysehdot sekä ehdokkaille tai tarjoajille maksettavat palkkiot. (Hankintalaki 1397/2016, 27§.) Tavara- ja palveluhankintojen kohdalla kansallinen kynnysarvo on hankintalain 25 §:n mukaan 60 000 euroa. EU-kynnysarvo on tavara- palveluhankintojen osalta viimeisimmän komission tarkastuksen jälkeen 214 000 euroa (Työ- ja elinkeinoministeriö s.a. b).

## **Tarjouspyynnön laadinta hankintaprosessin tärkeimpänä vaiheena**

Hankintailmoitus ei itsessään kerro vielä tarpeeksi, vaan hankintailmoitusta täydentää tarjouspyyntö, jossa kerrotaan tarkemmin hankintaan liittyvistä asioista. Tarjouspyyntöä voidaan pitää hankintaprosessin tärkeimpänä asiakirjana. Tarjouspyyntö ei ole erillinen ilmoitus hankintailmoituksesta, sillä tarjouspyynnössä on viitattava selkeästi hankintailmoitukseen. (Eskola, ym. 2017, 331.) Hankintalain 67:2 §:n mukaan tilanteissa, joissa hankintailmoitus ja tarjouspyyntö eroavat sisältönsä puolesta toisistaan, ratkaisee hankintailmoituksen sisältö.

Tarjouspyynnön laadinta on hankintayksikön tehtävä ja tarjouspyynnön sisältö määräytyy hankinnan kohteen mukaan. Tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa hankinnan kohde, tarjoajien kelpoisuus vaatimukset, valintaperusteet, vertailuperusteet, määräaika tarjouksen jättämiselle sekä erimielisyyksien käsittelypaikka. (Oksanen 2010, 51.) Valintaperusteiden osalta hankintayksikön on hankintalain 93 §:n mukaan valittava tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous tarkoittaa hankintayksikön kannalta joko hinnaltaan

halvinta, kustannuksiltaan edullisinta tai hinta-laatusuhteeltaan parasta. Hankintayksikön on mahdollista asettaa hankinnalle toiminnallisia, laadullisia ja teknisiä vaatimuksia, joiden avulla sen on mahdollista arvioida tarjousten kokonaistaloudellista edullisuutta tai hinta-laatusuhdetta (Eskola, ym. 2017, 335). Asetetut *vertailuperusteet* sekä niiden painoarvot on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä riittävän yksilöidysti, jotta ne tuottavat keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Hyväksyttävänä vertailuperusteena voidaan pitää sellaista, mikä liittyy hankinnan kohteeseen olevan tavaran tai palvelun laatuun tai hintaan. Vertailuperusteiden on oltava syrjimättömiä ja objektiivisia, eikä vertailuperusteeksi voida siten esimerkiksi laittaa perustetta, jolla annetaan painoarvoa edelliselle sopimussuhteelle tai paikalliselle toimijalle. (Pekkala & Pohjonen 2015, 472–477.) Tilintarkastuspalveluiden hankintaa koskevissa tarjouspyynnöissä erinäiset vertailuperusteiden laatuksiteerit ovat yleisiä. Yleisimmin käytetyt laatuksiteerit ovat: vastuullisen tilintarkastajan kokemus, vastuunalaisen tilintarkastajan suorittaman tarkastuksen osuus sekä tarkastuskohteessa tehtävän työn osuus (Oulasvirta ym. 2021, 49–50).

Huolellisesti laaditun tarjouspyynnön merkitystä ei voida korostaa liikaa, sillä tarjouspyyntö muodostaa pohjan koko hankintaprosessille. Hankinnan oikeudellinen ydin perustuukin nimenomaan huolellisesti laadittuun tarjouspyyntöön (Kalima 2001, 143). Tarjouspyynnön on oltava selkeä ja sen on tuotettava vertailukelpoisia tarjouksia hankintayksikön arvioitavaksi. Huolellinen tarjouspyynnön valmistelu mahdollistaa pääsemisen mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen ja edulliseen sopimukseen. Samalla selkeä tarjouspyyntö mahdollistaa sen, että hankintayksikkö saa sellaisia tarjouksia, joita se tarvitseekin ja puolestaan tarjoaja tietää tarkasti, mitkä ovat hankintayksikön odotukset tarjoajaa kohtaan. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 161; Pekkala & Pohjonen 2007, 519–521.) Selkeä tarjouspyyntö ja tulkinnanvaraisten määritelmien minimointi vähentävät riskiä saada tarjouspyynnön vastaisia tarjouksia ja riskiä siitä, että hankintamenettely riitautettaisiin markkinaoikeuteen (Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela & Uoti 2007, 78).

Lainsäätäjä on jättänyt tarjouspyynnön laatimiseen liikkumatilaa hankintayksikölle, jolloin hankintayksikkö voi räätälöidä tarjouspyynnön hankinnan kohteen ja tavoitteiden mukaan. Liikkumatilan antaminen nostaa kuitenkin esiin kysymyksen hankintaosaamisesta. Hankinnan kohteen tarkkarajainen määrittely vaatii huolellista suunnittelua sekä sen ymmärtämistä, mitä todella ollaan hankkimassa. Huolellinen suunnittelu on ajallisia resursseja vievä vaihe, mutta

saman aikaisesti huolellinen suunnittelu tulisi ymmärtää hankinnan onnistumisen kannalta keskeisenä tekijänä sekä hankintayksikköä että tarjoajaa hyödyttävänä vaiheena.

## 5.2 Tarjousmenettely

Edellä esitetyt hankintaprosessin vaiheet ovat pitkälti luoneet pohjaa itse tarjousmenettelylle. Tarjousmenettelyn vaiheet voidaan jaotella neljään osaan (Eskola, ym. 2017, 407):

- 1) tarjousten vastaanottaminen
- 2) tarjoajien soveltuvuuden arviointi
- 3) tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi
- 4) tarjousten vertailu.

*Tarjousten vastaanottamisesta ja avaamisesta ei ole säännöksiä hankintalaissa.* Hankintamenettelyn yleisten periaatteiden mukaisesti hankintayksikön on kohdeltava tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. (Eskola, ym. 2017, 407.) *Tarjoajien soveltuvuuden* arviointi on määritelty hankintalain 79 §:ssä, jonka mukaan hankintayksikön on ennen tarjouksen valintaa tarkastettava tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus sekä tarjoajan soveltuvuus. Tarjoajan soveltuvuutta arvioidaan erillisenä osana hankintailmoitukseen nähden. Hankintalaki sisältää soveltuvuuden arviointia koskevaa sääntelyä pakollisten ja harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden osalta. Hankintalain 80 §:n mukaan pakollisia poissulkuperusteita ovat erinäiset lainvoimaiset rikoslainmukaiset tuomiot kuten lahjuksen antaminen. Hankintalain 81 §:n mukaan harkinnanvaraisiksi poissulkuperusteiksi lukeutuu esimerkiksi tarjoajan vireillä oleva konkurssimenettely. Tarjoajien soveltuvuuden arvioinnissa on tämän lisäksi otettava huomioon hankintayksikön tarjouspyynnössä ilmoitetut soveltuvuus vaatimukset.

*Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuudessa* hankintayksikkö arvioi tarjouksen jättäjän tarjousta hankintayksikön laatimaan tarjouspyyntöön ja siinä esitettyihin perusteisiin (Eskola ym. 2017, 458). *Tarjousten vertailu* vaiheeseen voidaan siirtyä vasta, kun tarjoajien soveltuvuus ja tarjousten tarjouspyynnön mukaisuus on tarkastettu. Tällä tavoin tarjoajat, jotka eivät täytä tarjouspyynnössä asetettuja ehtoja jäävät hankintamenettelyn ulkopuolelle. Hankintalakiin ei sisälly erityistä sääntelyä koskien tarjouspyyntöjen vertailua. Olennaisimpana perusteena voidaan pitää tarjoajien syrjimätöntä ja tasapuolista kohtelua. Jäljelle jäävien tarjoajien kesken tarjousten paremmuus vertailu suoritetaan, sillä perusteella, minkä hankintayksikkö on tarjouspyynnössä ilmoittanut

kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteeksi. Hankintayksikkö ei voi käyttää tarjousten vertailussa sellaisia vertailuperusteita, joita se ei ole ilmoittanut hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ottavansa huomioon tarjousten vertailussa. Mikäli kokonaistaloudellisuuden perusteeksi on ilmoitettu hinta, ei vertailussa voida tällöin ottaa huomioon muita tekijöitä kuin hinta. Tällä tavoin kaikilla osapuolilla on tieto siitä, miten tarjoajien välinen vertailu on suoritettava. (Eskola ym. 2017, 470–471.)

### **5.3 Hankintapäätös hankintaprosessin lopputuloksena**

Hankintalain 123§:n mukaan hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista sekä tarjousmenettelyn ratkaisuista kirjallinen päätös, joka on perusteltava. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttavat seikat, joiden perusteella tarjousten keskinäinen vertailu on tehty. Olennaisesti vaikuttavina seikkoina on pidettävä tarjoajan hylkäämisen perusteita sekä keskeisimmät perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten paremmuusvertailu on tehty. Hankintapäätöksen perusteluiden on oltava riittäviä, jotta asianosaisten on mahdollista tulkita päätöksen oikeellisuutta sekä valitustarvetta. Tarjoajille riittävän tiedon antamista hankintayksikön tekemistä ratkaisusta perusteluineen voidaan pitää tehokkaana oikeussuojakeinona. (Eskola ym. 2017, 544–547.)

Hankintapäätöksen perusteluissa on ilmevä vertailuperusteiden soveltamisesta saadut pistemäärät perusteluineen sekä, miten tarjouksia on vertailtu keskenään kunkin vertailuperusteen osalta. Hankintapäätöksen perusteluvollisuutta kevennettiin hankintalain uudistuksen yhteydessä, jossa täsmennettiin perusteluvollisuutta siten, että riittävänä perusteena pidetään keskeisimpiä perusteita, joilla hyväksyttävien tarjousten vertailu on tehty. (HE 108/2016 vp., 221.)

### **5.4 Hankintaprosessin oikeussuojakeinot**

Hankintalain 16 luku sisältää säännökset oikeussuojakeinoista julkisten hankintojen menettelyssä. Julkisissa hankinnoissa asianosaisilla on käytössään useampia oikeussuojakeinoja, joista tehokkaimpana ja yleisimmin käytettynä muutoksenhakukeinona on valitus markkinaoikeuteen. Muita oikeussuojakeinoja ovat hankinta-oikaisu sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) harjoittama yleinen valvontatehtävä. (Eskola ym. 2017, 593–600.) KKV:n asema hankintojen

valvovana viranomaisena kirjattiin hankintalain 15 lukuun hankintadirektiivin (2014/24/EU) perusteella tavoitteenaan taata kansalaisille, asianosaisille sekä muille tahoille mahdollisuuden ilmoittaa julkisissa hankinnoissa tapahtuneesta säännösten rikkomisesta.

Markkinaoikeuden valitukseen on oikeutettu asianosainen eli se, jota asia koskee, ja valituksen kohteena voi olla hankintayksikön päätös tai sen muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu, jolla on vaikutusta valittajan asemaan (Valtion hankintakäsikirja 2017, 191). Hankintalain 147 §:ssä säädetään muutoksenhakuajoista. Pääsääntöisesti valitus on tehtävä 14 päivän kuluessa siitä, kun tarjoaja on saanut tiedon hankintaa koskevasta päätöksestä valitusosoituksineen. Mikäli hankintapäätös on ollut puutteellinen tarjoajan saadessa tieto hankintapäätöksestä, on valitus tehtävä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa.

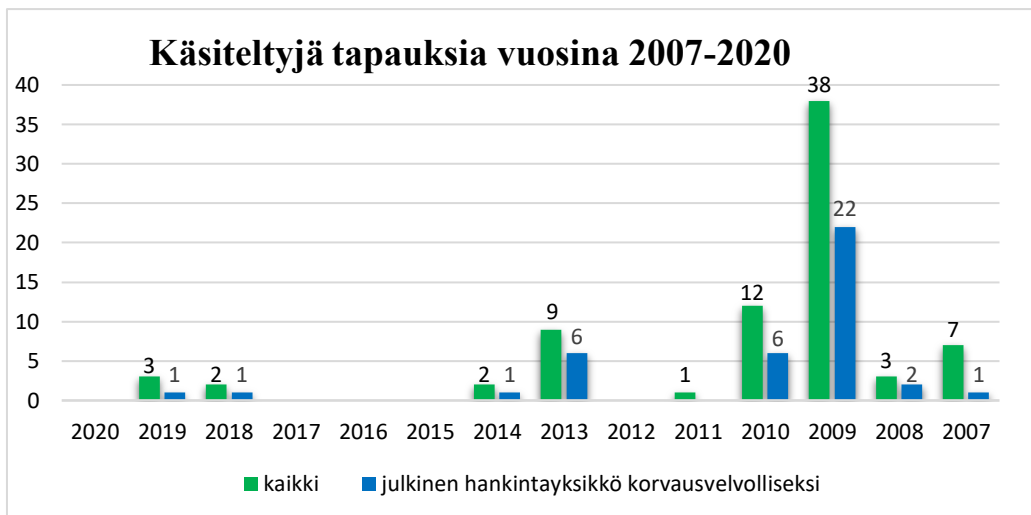
Markkinaoikeuden toimivaltaa on rajattu seuraavalla tavalla. Ensinnäkin hankintalain (1397/2016) myötä markkinaoikeus voi määrätä seuraamuksia hankintavalituksen perusteella vain, jos lainvastaisella menettelyllä on ollut vaikutusta hankintamenettelyn lopputulokseen tai asianosaisen asemaan hankintamenettelyssä. Toiseksi markkinaoikeuden toimivalta ulottuu ainoastaan hankintalainsäädännön vastaisten menettelyiden käsittelyyn, eikä se siten voi ottaa kantaa sellaisiin hankinta-asioihin, joissa on kyse muusta kuin hankintalain rikkomisesta. Markkinaoikeudella ei siten ole toimivaltaa käsitellä esimerkiksi vahingonkorvausvaatimuksia. (Eskola ym. 2017, 608–609.)



## 6 ANALYYSIN TULOKSET

Markkinaoikeus (MAO) on käsitellyt vuosina 2007–2020 yhteensä 76 tapausta koskien tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamista. Taulukossa 1 on kuvattu, kuinka tapaukset ovat jakautuneet vuosille 2007–2020. Vihreä pylväs osoittaa kaikkien käsiteltyjen tapausten määrän ja sininen pylväs puolestaan sen, kuinka monen käsittelyn lopputuloksena julkinen hankintayksikkö on joutunut korvausvelvolliseksi. Vuodet, joina tapauksia ei ole käsitelty yhtään on merkitty taulukkoon tyhjänä kohtana ilman pylvästä ja lukua nolla (0). Taulukosta voidaan havaita, että vuonna 2009 markkinaoikeus on käsitellyt selkeästi eniten tapauksia verrattuna muihin vuosiin. Vuosina 2010 ja 2013 tapauksia on käsitelty seuraavaksi eniten, mutta määrät eivät ole yltäneet läheskään yhtä suuriin lukuihin kuin vuonna 2009. Taulukosta voidaan myös havaita, että viitenä vuotena (2012, 2015, 2016, 2017 & 2020) markkinaoikeus ei ole käsitellyt yhtään tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamista koskevaa tapausta. Vuodesta 2013 alkaen käsiteltyjen tapausten määrät ovat laskeneet huomattavasti ja vuositasolla tapauksia on käsitelty vuosina 2014–2020 vain 0–3 tapausta vuodessa.

**Taulukko 1.** Markkinaoikeus käsitellyt vuosina 2007–2020



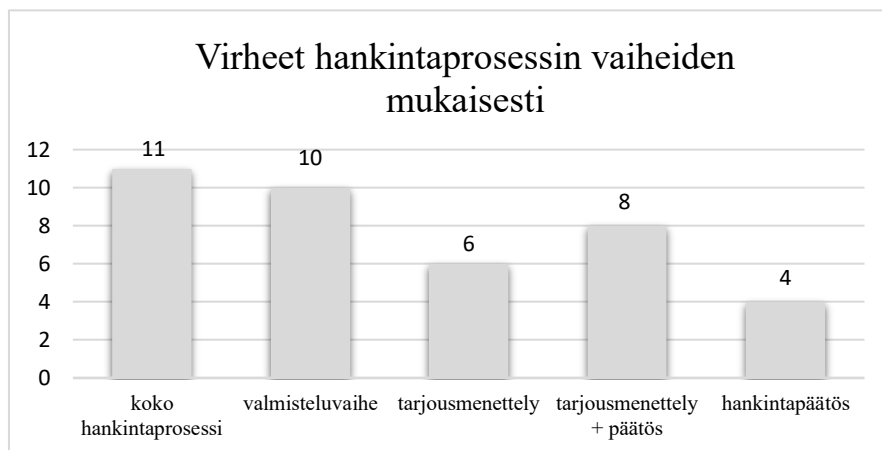
Käsitellyistä 76 tapauksesta 39 tapausta (51,3 %) olivat sellaisia, joissa hankintayksikkö oli menetellyt hankintalain vastaisesti ja joutunut korvausvelvolliseksi. Tapauksista 30 olivat sellaisia, joissa hankintayksikkö ei ollut toiminut hankintalain vastaisesti, eikä näin ollen joutunut korvausvelvolliseksi. Viisi (5) tapausta markkinaoikeus jätti tutkimatta, joiden kolmen syynä oli valittajan myöhästynyt hakemus, yhdessä tapauksessa oli kyse kynnysarvojen alittumisesta, jolloin

se ei kuulunut markkinaoikeuden toimivaltaan ja yhden tapauksen osalta hankintayksikkö oli keskeyttänyt hankintamenettelyn ennen kuin markkinaoikeus oli ehtinyt aloittaa käsittelyä. Kahdessa (2) tapauksessa hankintayksikkö ei ollut menetellyt hankintalain vastaisesti, mutta joutui korvausvelvolliseksi oikeudenkäyntikulujen osalta.

### Missä hankintaprosessin vaiheessa virheellinen menettely on tapahtunut

Taulukossa 2 on kuvattu, miten 39 tapausta, joissa julkinen hankintayksikkö joutui korvausvelvolliseksi, jakaantui aineiston analyysirungon (s.6) avulla muodostettuihin hankintaprosessin vaiheiden mukaisiin pääluokkiin.

**Taulukko 2.** Missä hankintaprosessin vaiheessa virheellinen menettely on tapahtunut



Taulukosta voidaan havaita, että pylväs ”koko hankintaprosessi” on korkein, eli useimmiten (11 kpl) virheellinen menettely on leikannut läpi hankintaprosessin aina valmistelusta hankintapäätöksen perusteluihin asti. Toiseksi eniten (10 kpl) virheellinen menettely on tapahtunut valmisteluvaiheessa, jolloin virheellisen menettelyn syynä on ollut epäselvä tarjouspyyntö. Kolmanneksi eniten (8 kpl) virheellinen menettely on kohdistunut tarjousmenettely + päätös vaiheeseen. Neljänneksi (6 kpl) tarjousmenettelyvaiheeseen ja harvimminkin (4 kpl) virheellisen menettelyn syynä on ollut pelkkä hankintapäätös. Julkisen hankintayksikön virhe hankintaprosessissa on siis voinut koskea useampaa kuin yhtä vaihetta, kuten esimerkiksi tilanteissa, joissa virheellinen menettely on koskenut koko hankintaprosessia tai tapauksia, joissa markkinaoikeus on puuttunut sekä tarjousmenettelyssä tehtyyn tarjousten vertailuun, että hankintapäätöksen yhteydessä tehtäviin perusteluihin.

## 6.1 Millaisia virheitä julkiset hankintayksiköt tekivät hankintaprosessissa?

Sen lisäksi, että julkisen hankintayksikön tekemä virhe on voinut kohdistua useampaan kuin yhteen hankintaprosessin vaiheeseen, on julkinen hankintayksikkö voinut tehdä useamman kuin yhden virheen hankintamenettelyssä (ks. liite 2). Taulukossa 3 on kuvattu lukumäärin (lkm.) virheitä, joita julkiset hankintayksiköt tekivät hankintaprosessissa. Vertailuperusteen, hankintapäätöksen perustelun ja hankintajulkaisun prosenttiosuudet (%) on laskettu 39 tapauksen mukaan, joissa julkinen hankintayksikkö oli toiminut hankintalainsäädännön vastaisesti ja joutunut korvausvelvolliseksi. Hinta, laatu ja hinta + laatu sekä ulkopuolisten vertailuperusteiden käyttö prosenttiosuudet (%) on puolestaan laskettu tapauksista, joissa markkinaoikeus on puuttunut vertailuperusteiden asettamiseen eli 35 tapauksen mukaan.

**Taulukko 3.** Millaisia virheitä julkiset hankintayksiköt tekivät

	VERTAILU- PERUSTE	HINTA	LAATU	HINTA + LAATU	ULKOPUOLISEN VERTAILU- PERUSTEEN KÄYTTÖ	HANKINTA- PÄÄTÖKSEN PERUSTELU	HANKINTA- JULKAISU
LKM.	35	4	17	14	14	18	4
%	89,74 %	11,42 %	48,57 %	40 %	40 %	46,15 %	10,25 %

Vertailuperusteiden määrittäminen oli lähes jokaisessa (89,74 %) tapauksessa virheellisen menettelyn syynä. Vertailuperusteiden osalta useimmiten (48,57 %) markkinaoikeus puuttui laatuun liittyviin vertailuperusteisiin. Keskenään yhtä yleisiä olivat tapaukset, joissa markkinaoikeus puuttui sekä hintaan että laatuun liittyviin vertailuperusteisiin (40 %) sekä siihen, että julkinen hankintayksikkö oli käyttänyt tarjousten vertailussa sellaisia vertailuperusteita, joita se ei ollut ilmoittanut hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä (40 %). Ulkopuolisen vertailuperusteen käyttö liittyi sekä laatu, hinta että laatu + hinta vertailuperusteiden soveltamiseen. Sitä, miten ulkopuolisen vertailuperusteen soveltaminen laadullisten ja hintaa koskevien vertailuperusteiden soveltamiseen jakaantui, ei ole eritelty tarkemmin, muuten kuin liitteen 2 mukaisessa kvantifioinnissa.

Lähes puolessa (46,15 %) tapauksista markkinaoikeus piti hankintapäätöksen perusteluita puutteellisina. Perusteluiden puutteellisuus näyttäytyi siten, että hankintapäätöstä ei oltu perusteltu

sanallisesti tai siten, että hankintapäätöksestä ei ollut käynyt ilmi, mihin annetut pisteet olivat perustuneet ja miten vertailuperusteita oli sovellettu. Hankintapäätöksen perusteluiden puutteellisuus ei ollut tapauksissa itsenäisenä virheellisen menettelyn syynä, sillä mikäli julkinen hankintayksikkö oli perustellut hankintapäätöksen puutteellisesti, oli markkinaoikeus puuttunut myös vertailuperusteisiin (ks. liite 2). Vain harvassa (10,25 %) tapauksessa virheellisen menettelyn syy oli hankintajulkaisun laiminlyönti. Hankintajulkaisun laiminlyönti liittyi joko siihen, että hankinnasta ei oltu julkaistu hankintailmoitusta, vaikka hankinnan kokonaisarvo oli ylittänyt kansallisten kynnysarvojen rajan (MAO:606/09; MAO:610/09; MAO:597/09) tai siihen, että hankinnasta ei oltu julkaistu EU-hankinta-ilmoitusta, vaikka hankinnan kokonaisarvo ylitti EU-hankintojen kynnysarvon rajan (MAO:575/09).

## 6.2 Vertailuperusteiden määrittäminen

Kuten aikaisemmin on todettu ja edellä esitetystä taulukosta 3 voidaan havaita, että suurimmassa osassa tapauksista (89,74 %) markkinaoikeus puuttui julkisen hankintayksikön vertailuperusteisiin, joissa useimmiten kyse oli laadullisista (48,57 %) tai laadullisista + hintaa (40 %) koskevista vertailuperusteista. Taulukko 4 kuvaa, minkäläisten vertailuperusteiden asettamisessa julkiset hankintayksiköt tekivät virheitä. Taulukko kuvaa ainoastaan laadullisten vertailuperusteiden asettamisessa esiintyviä haasteita. Hintaa (11,42 %) koskevia virheitä ei ole eriteltyä sen tarkemmin, sillä tapauksissa, joissa markkinaoikeus on puuttunut pelkästään hintaa koskevien vertailuperusteiden asettamiseen, on näissä tapauksissa ollut kyse liian avoimista vertailuperusteista (esim. MAO: 313/08; MAO: 204/08). Taulukossa 4 kohta *kokonaistaloudellinen edullisuus* kuvaa tilanteita, joissa markkinaoikeus on yleisesti todennut, että kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteita ei ole sovellettu hankintalain edellyttämien säännösten mukaisesti. Tällaisissa tapauksissa markkinaoikeus ei ole eritellyt sitä, onko virheellinen menettely tapahtunut yksinomaan laadullisten vai hintaa koskevien vertailuperusteiden osalta, joten tässä suhteessa hintaa koskevat vertailuperusteet ovat mukana. Tapaukset, joissa markkinaoikeus on yleisesti todennut, että laatuvertailu ja laatua koskevat vertailuperusteet on määritelty tai niitä on sovellettu väärin, ilmenevät *laatuvertailu kokonaisuudessaan* kohdasta. Tämä tulee erottaa *laatu käsitteenä/laadunvalvonta* kohdasta, sillä näissä tapauksissa markkinaoikeus on nimenomaisesti todennut julkisen hankintayksikön virheellisen määrittelyn tai soveltamisen laadun käsitteen tai laadunvalvonnan osalta.

**Taulukko 4.** Minkäläisten vertailuperusteiden asettamisessa julkiset hankintayksiköt tekivät virheitä

MILLAISIA VERTAILUPERUSTEITA	LKM.	%
KOKEMUS	18	31,0 %
LAATU KÄSITTEENÄ/LAADUNVALVONTA	3	5,2 %
AMMATTITAITO	2	3,4 %
TYÖN OSUUS	4	6,9 %
OSAAMINEN	2	3,4 %
ERITYISOAAMINEN	2	3,4 %
SYRJIVÄPERUSTE	12	20,7 %
TARKASTUKSEN TOTEUTUS	1	1,7 %
KOKONAISTALOUDELLINEN EDULLISUUS	9	15,5 %
LAATUVERTAILU KOKONAISUUDESSAAN	5	8,6 %
YHTEENSÄ	58	100 %

Kuten taulukko 4 osoittaa markkinaoikeus puuttui useimmiten laadullisten vertailuperusteiden kohdalla *kokemus* (31,0 %) vertailuperusteen käyttämiseen. Kokemus itsessään on hyväksyttävä vertailuperuste, mutta markkinaoikeus saattoi puuttua esimerkiksi siihen, että vertailuperuste oli määritelty liian avoimesti, jolloin se ei ollut omiaan tuottamaan keskenään vertailukelpoisia ja yhteismitallisia tarjouksia (esim. MAO:521/13; MAO:636/14). Liian avoimesti määritelty kokemuksen vertailuperuste saattoi näyttäytyä esimerkiksi siinä, että tarjoajien käsitykset erosivat siitä, kuinka julkinen hankintayksikkö laskee tarjousten vertailussa tilintarkastajan työkokemuksen. Tarjoajien eriävät näkemykset julkisen hankintayksikön laskentatavasta näyttäytyivät siten, että tarjoaja A ilmoitti kokemus vuosiksi viisi vuotta ja tarjoaja B ilmoitti 29 vuotta. A tarjoaja oli käsittänyt kokemuksen liittyvän vertailuperusteen siten, että se lasketaan kokonaisten vuosien mukaan, jolloin päällekkäisiä tilikausia ei lasketa, kun taas B tarjoaja oli laskenut kokemuksen siten, että myös päällekkäiset tilikaudet on laskettu mukaan (MAO:137/19).

Laadunvalvonnan (5,2 %), ammattitaidon (3,4 %), työn osuuden (6,9 %), osaamisen (3,4 %), erityisosaamisen (3,4 %) ja tarkastuksen toteutus (1,7 %) vertailuperusteiden määrittämiset koskivat lähinnä yksittäisiä tapauksia. Lähes jokaisessa tapauksessa näiden vertailuperusteiden kohdalla markkinaoikeus oli puuttunut useampaan kuin yhteen vertailuperusteeseen (ks. liite 3).

Toiseksi yleisimmin markkinaoikeus puuttui siihen, että tarjousten vertailussa oli käytetty *syrjivää vertailuperustetta* (20,7 %) niin, että tarjoajien paremmuuden vertailu oli perustunut tällaiselle perusteelle. Syrjiväperuste ei ollut yhdessäkään tapauksessa ainoa syy vertailuperusteen virheellisyydelle, sillä syrjiväperuste kohdistui aina johonkin toiseen vertailuperusteeseen (ks. liite 3). Vertailuperusteen syrjivä luonne ilmeni tarjousten vertailuvaiheessa ja siinä, kuinka tarjousten paremmuutta oli perusteltu hankintapäätöksessä vertailuperusteita hyödyntäen. Julkisen hankintayksikön perustellessa tarjousten paremmuutta sillä, että voittaneella tarjoajalla on parempi tarkastuskohteen paikallinen tuntemus tai ymmärrys alueellisista oloista, oli tällaiset perusteet markkinaoikeuden mukaan syrjiviä (esim. MAO:617/09; MAO:485/09; MAO:93/10). Syrjivänä perusteena markkinaoikeuden mukaan oli pidettävä myös tarjousten vertailun perustumista negatiivisiin kokemuksiin toisesta tarjoajasta (MAO: 642/09). Markkinaoikeus puuttui myös siihen, että kokemuksen vertailuperustetta arvioitaessa, vertailua tarjoajien paremmuudesta ei voida perustaa sille, kenellä tarjoajista on eniten JHTT-tilintarkastajia, sillä peruste on omiaan suosimaan tiettyjä tarjoajia (MAO:380/13). Edellä esitettyjen tapausten osalta markkinaoikeus perusteli vertailuperusteen syrjivyyttä sillä, että vertailuperuste ei ole olennainen hankinnan kohteeseen nähden tai julkinen hankintayksikkö ei ole osannut perustella tarpeeksi perusteellisesti sitä, miksi kyseinen vertailuperuste olisi olennainen hankinnan kohteen suorittamiseksi.

### **Millaisia haasteita vertailuperusteiden asettamisessa esiintyy**

Kysymys siitä, millaisiin virheisiin markkinaoikeus vertailuperusteiden kohdalla puuttui, oli pitkälti riippuvaista siitä, missä hankintaprosessin vaiheessa virheellinen menettely oli tapahtunut. Taulukossa 5 on luokiteltu vertailuperusteisiin liittyvät haasteet sen mukaan, mistä hankintaprosessin vaiheesta on kyse, onko toimijana julkinen hankintayksikkö vai markkinaoikeus. Julkisen hankintayksikön sarake kuvaa sitä, mikä on julkisen hankintayksikön rooli vertailuperusteiden käyttämisessä. Markkinaoikeus sarake kuvaa puolestaan sitä, millä tavoin markkinaoikeus on puuttunut vertailuperusteiden virheellisyyteen.

**Taulukko 5.** Miten vertailuperusteiden haasteet ilmenevät eri hankintaprosessin vaiheissa

HANKINTAPROSESSIN VAIHE		JULKINEN HANKINTAYKSIKKÖ	MARKKINAOIKEUS		
KOKO HANKINTAPROSESSI	VALMISTELU (tarjouspyynnön laadinta)	ASETTAMINEN	MITEN ARVIOIDAAN VERTAILUSSA		
	TARJOUSTEN VERTAILU	SOVELTAMINEN	MITEN HYÖDYNNETTY VERTAILUSSA		
	HANKINTAPÄÄTÖS	PERUSTELUT SILLE, MIKSI ASETETTU JA MITEN SOVELLETTU	MITEN TARJOUKSIA VERTAILU TOISIINSA	MIHIN PISTEET PERUSTUNEET	MITEN VERTAILUPERUSTEITA SOVELLETTU

Tapaukset, jotka koskivat tarjouspyynnön laadintaa, markkinaoikeus puuttui tällaisissa tilanteissa liian avoimiin vertailuperusteisiin ja siihen, miten asetettuja vertailuperusteita arvioidaan tarjousten vertailussa. Tarjousten vertailu vaiheessa markkinaoikeus puuttui siihen, miten julkinen hankintayksikkö on soveltanut vertailuperusteita tarjousten vertailussa. Hankintapäätös vaiheessa markkinaoikeuden perusteluissa nousi esiin, että julkinen hankintayksikkö ei ollut tuonut hankintapäätöksen perusteluissa esiin sitä, miten tarjouksia on vertailu toisiinsa ja sitä kautta jäivät avoimeksi myös perustelut siitä, mihin pisteet ovat perustuneet ja miten vertailuperusteita on sovellettu. Vaikka virheellinen toiminta, oli riippuvainen hankintaprosessin vaiheesta, yhdisti näitä vaiheita yhteinen syy sille, miksi vertailuperusteiden asettamisessa tai soveltamisessa julkinen hankintayksikkö oli menetellyt virheellisesti. Yhteisenä syynä vertailuperusteiden käyttämiselle voidaan pitää valmisteluvaiheessa laadittuja liian avoimia ja epäselvästi asetettuja vertailuperusteita.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tutkimuksen avulla selvitettiin markkinaoikeustapauksia hyödyntämällä julkisten hankintayksiköiden tilintarkastuspalveluiden hankinnoissa esiintyviä haasteita asetettujen tutkimuskysymysten ja niitä tukevien apukysymysten avulla. Tässä luvussa nostan esiin tutkimuksen keskeisimmät tulokset ja pohdin tulos osiossa esitettyjen lukujen takana vaikuttavia mahdollisia syitä. Lopuksi pohdin vielä tutkimuksen onnistumista sekä tuon esiin jatkotutkimusaiheita.

**Tutkimuksen yhtenä tavoitteena** oli tutkia, missä hankintaprosessin vaiheessa tilintarkastuspalveluita hankittaessa esiintyy virheitä. Tutkimuksesta ilmenee, että useimmiten virheellinen menettely on kohdistunut koko hankintaprosessiin (11 kpl) aina hankinnan valmistelusta hankintapäätöksen perusteluihin asti. Lähes yhtä yleisesti hankintaprosessissa tehty virhe on kohdistunut valmisteluvaiheeseen ja siinä laadittuun tarjouspyyntöön (10 kpl). Pääluokkia muodostaessa luokka ”koko hankintaprosessi” luokiteltiin erilliseksi luokaksi, tapauksia, joissa virheellinen menettely oli leikannut läpi hankintaprosessin, oli suhteellisen paljon. Näitä ”koko hankintaprosessin” luokan alla olevia tapauksia tarkasteltaessa, voidaan kuitenkin huomata, että suurin ja keskeisin syy näissä tapauksissa kohdistuu valmisteluvaiheeseen ja siinä tarjouspyynnön laadintaan sekä vertailuperusteiden asettamiseen.

**Tutkimuksen toisena tavoitteena** oli tutkia, mitkä ovat olleet virheellisen menettelyn syyt. Tutkimuksen tuloksista ilmenee, että 89,74 % tapauksista virheellisen menettelyn syynä on ollut vertailuperusteet, joista 48,57 % tapauksista virhe kohdistui laadullisiin vertailuperusteisiin ja 40 % laadullisiin + hintaa koskeviin vertailuperusteisiin. Laadullisten vertailuperusteiden osalta tehtiin vielä tarkempaa tutkimusta siitä, millaisten vertailuperusteiden käyttämisessä on esiintynyt eniten virheitä. Haastavimmaksi vertailuperusteeksi osoittautui *kokemus* vertailuperusteen käyttäminen, joka on ollut syynä 31,0 % tapauksista.



## **7.1 Tulosten pohdintaa**

### **Vuosi 2009 käsiteltyjen tapausten piikkiä**

Tämän tutkimuksen tulokset eivät poikenneet aikaisempien tutkimusten tuloksista, koskien markkinaoikeudessa käsiteltyjen tapausten lukumääriä. Kuten tämänkin tutkimuksen tuloksista ilmenee, markkinaoikeus on vuonna 2009 käsitellyt selkeästi eniten tapauksia, jonka jälkeen käsiteltyjen tapausten määrät ovat huomattavasti laskeneet aina tähän päivään asti. (esim. Suojanen 2020; Oulasvirta ym. 2021.) Syitä sille, miksi vuonna 2009 markkinaoikeus on suhteessa muihin vuosiin käsitellyt huomattavasti enemmän tapauksia, voidaan hakea vuoden 2007 hankintalaki uudistuksesta (Laki julkisista hankinnoista 348/2007). Useimmat vuoden 2009 tapaukset ovat koskeneet sellaisia hankintoja, joiden hankintamenettely on aloitettu vuonna 2007, ja on siten ollut usealle hankintayksikölle ensimmäinen kerta silloisen uuden hankintalain soveltamista. Vuoden 2007 hankintalain uudistuksen myötä hankinnoista ilmoittaminen muuttui siten, että kaikista yli 15 000 euron tavara ja palveluhankinnoista oli tehtävä hankintailmoitus. Tämän lisäksi hankintalakiin (348/2007) lisättiin tarkempaa sääntelyä koskien tarjouspyynnön sisältöä, tarjoajien kelpoisuuden sekä tarjousten valinnasta. (VNS 7/2008 vp., 13–14.)

Puolestaan, vuonna 2016 voimaan tulleesta hankintalaista (1397/2016) ja lain perusteluista (HE 108/2016 vp.) voidaan pohtia syitä sille, miksi käsiteltyjen tapausten määrät ovat vähentyneet. Lain perusteluissa tuodaan esimerkiksi esiin hankintapäätöksen perusteluvelvollisuuden keventämistä, jonka avulla osaltaan tavoitellaan markkinaoikeus käsittelyjen ruuhkautumisen välttämistä (HE 108/2016 vp., 221). Tässä tutkimuksessa ei ole sen tarkemmin avattu hankintalaki uudistusten tavoitteita ja vaikutuksia. Edellä esitettyjen hankintalaki uudistusten vaikutuksia vuoden 2009 tapausten suureen määrään sekä viimevuosien käsiteltyjen tapausten vähenevään määrään kohtaan, voidaankin esittää vain karkeita pohdintoja mahdollisista vaikutuksista.

### **Tulokset vahvistavat valmisteluvaiheen eniten virheitä aiheuttavaksi vaiheeksi**

Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat aiemmissä tutkimuksissa tehtyjä havaintoja siitä, että valmisteluvaiheessa tarjouspyynnön laadinta on eniten virheitä aiheuttava vaihe hankintaprosessissa (esim. Kiviniemi 2011; Suojanen 2020). Tässä tutkimuksessa hankintaprosessin vaiheet luokiteltiin viiteen pääluokkaan. Kuten aiemmin osoitettiin

tutkimuksessa tehtyjen tulosten pohjalta, eniten virheitä ilmeni pääluokissa koko hankintaprosessi ja valmisteluvaihe. Kyseinen luokittelu pääluokittain on melko karkea, sillä tapauksia tarkemmin analysoitaessa toisen tutkimuskysymyksen avulla, voitiin havaita lähes kaikille tapauksille yhteinen virheellisen menettelyn aiheuttaja, vertailuperusteet (89,74 %). Tarkasteltaessa sitä, missä julkinen hankintayksikkö tekee päätöksen siitä, millaisia vertailuperusteita asetetaan ja miten niitä sovelletaan, kiinnittyy huomio valmisteluvaiheeseen ja siinä laadittavaan tarjouspyyntöön. Tätä näkemystä vasten peilaten kaikki tapaukset (89,74 %), joissa virheellisen menettelyn syy on koskenut vertailuperusteita, voitaisiin kohdistaa valmisteluvaihe luokkaan. Tällöin tutkimuksessa esitetyn viiden pääluokan sijasta olisikin vain kaksi, valmisteluvaihe ja muut. Luokka ”muut” kattaisi ne tapaukset, joissa kyse ei ole vertailuperusteista.

Kuten vertailuperusteiden osalta on jo aiemmin todettu, kohdistui useimmiten virhe kokemus vertailuperusteen käyttämiseen, joka on tuloksena samassa linjassa tuoreen tutkimuksen tuloksien kanssa (Oulasvirta ym. 2021). Vertailuperusteiden soveltamisen osalta hieman yllättävänä tuloksena ilmeni ulkopuolisten vertailuperusteiden käytön osuus eli sellaisten vertailuperusteiden käyttö, joita ei ollut ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä käytettäväksi vertailuperusteeksi (40 %). Täysin tarkkoja syitä tällaisten vertailuperusteiden käytön suurelle osuudelle ei voida tämän tutkimuksen puitteissa löytää. Tapauksia, joissa tällaisia perusteita oli käytetty, sai kuitenkin pohtimaan, miten vertailuperusteet on valmisteluvaiheessa alun perinkin määritelty. Mikäli vertailuperusteet oli määritelty valmisteluvaiheessa tarjouspyyntöön liian avoimeksi, vaikuttiko tämä siihen, että hankintayksikkö sai oletettua suuremman määrän tarjouksia ja sellaisia tarjouksia, jotka olivat keskenään vertailukelvottomia? Keskenään vertailukelvottomien tarjousten välillä on lähes mahdotonta suorittaa tarjousten vertailua tai luoda pohjaa hankintapäätöksen perusteluille. Johtiko tämä puolestaan siihen, että tarjousten vertailuvaiheessa luovittiin ”uusia vertailuperusteita”, joiden käyttö voisi sinällään olla hyväksyttävää, jos ne olisi ilmoitettu tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa? Tässä vaiheessa katse kohdistuu taas valmisteluvaiheeseen ja siinä laadittavan huolellisen tarjouspyynnön merkitykseen. Olisiko tällaiset virheet vältettävissä, mikäli valmisteluvaiheen merkitys tunnistettaisiin?

## **Hankintaprosessin kokonaisuuden ymmärtäminen – avaintekijä onnistumiseen**

Tämä tutkimus vahvisti näkemystä siitä, että hankintaprosessin kokonaisuuden ymmärtäminen on olennaista hankinnan onnistumisen kannalta. Hankintaprosessin kokonaisuuden sidoksisuutta kuvattiin aiemmin analyysin tulos osiossa taulukon 5 avulla. Taulukko havainnollistaa hyvin sen, että vaikka vertailuperusteiden määrittely tapahtuu valmisteluvaiheessa tarjouspyynnön laadinnan yhteydessä, on vertailuperusteiden määrittämisen sekä soveltamisen perustelut esitettävä hankintapäätöksen perusteluissa. Jos julkinen hankintayksikkö oli määritellyt valmisteluvaiheessa tarjouspyyntöön epäselvät ja liian avoimet vertailuperusteet, ilmenivät nämä tarjousten vertailussa tai viimeistään hankintapäätöksen perusteluissa.

Lundström (2011) toi oman tutkimuksen tuloksissa esiin, että hankintaprosessissa toimitaan liian usein ”ammu ja unohda taktiikalla” (Lundström 2011, 197). Aiemmin teoriassa tuotiin esiin kirjallisuudessa esitettyä näkemystä hankintaprosessin kokonaisuudesta, joka muodostuu toisistaan riippuvaisista vaiheista. Kokonaisuuden hahmottaminen näyttäytyy siten, että hankintayksikön on kyettävä ottamaan valmisteluvaiheessa huomioon sellaisia asioita, joita hyödynnetään vasta hankintaprosessin lopussa. Vaikka hankintaprosessi päättyykin ikään kuin hankintasopimukseen, on hankintayksikön ylläpidettävä hankintasopimusta sopimuskauden aikana sekä suunniteltava jo seuraavaa hankintakerrosta. (Kuusiniemi-Laine & Takala 2007, 121.) Hankintaprosessia ei pitäisikään ymmärtää pikajuoksuna, joka päättyy hankintasopimuksen allekirjoittamiseen tarjoajan ja hankintayksikön välillä, sillä kyse on jatkuvasti käynnissä olevasta prosessista, joka vaatii ylläpitoa.

## **7.2 Tutkimuksen onnistuminen ja jatkotutkimusaiheita**

Kokonaisuudessaan tutkimus eteni suunnitelmien mukaisesti ja asetettuihin tutkimuskysymyksiin saatiin kerätyn aineiston avulla vastattua. Osaltaan tutkimusta helpotti se, että aineisto oli helposti saatavilla. Aineiston analysointia puolestaan vaikeutti aineiston oikeudellinen luonne sekä aineistossa olleet niin sanotut rajatapaukset. Rajatapauksilla viitataan tässä yhteydessä sellaisiin tapauksiin, joiden kohdalla ei ollut yksiselitteistä tehdä luokittelua tiettyyn pääluokkaan. Aineiston oikeudellinen luonne näyttäytyi siinä, että tapauksia ratkotaan paljon myös kokonaisarvioinnin puitteissa. Tämä ilmeni siten, että vaikka julkinen hankintayksikkö oli jossain määrin toiminut hankintalain vastaisesti, saattoi markkinaoikeus ratkaista tapauksen kokonaisarvioinnin kautta

julkisen hankintayksikön eduksi (esim. MAO 107/10; MAO 108/10; MAO:624/14). Tällainen katsaus ainoastaan virheellisiin tapauksiin on melko kapea juuri sen takia, että tapausten ulkopuolelle jää myös tapauksia, joissa julkinen hankintayksikkö on saattanut menetellä virheellisesti. Näin ollen ei saada tarkkaa kokonaiskuvaa siitä, millaisia haasteita hankintojen tekemisessä todellisuudessa esiintyy.

Tutkimuksen alussa esitettiin näkemys siitä, että tilintarkastuspalveluiden ollessa osa hankintayksiköiden operatiivista hankintatoimintaa, on olennaista selvittää, liittyykö tällaiseen näkymättömään hankintatoimintaan merkittäviä haasteita. Tutkimuksen tulosten puitteissa, ei näyttäisi siltä, että tilintarkastuspalveluiden kilpailuttamisessa olisi havaittavissa merkittäviä haasteita ainakaan markkinaoikeus tapauksiin peilaten. Tutkimuksen aineiston nojautuessa ainoastaan markkinaoikeus tapauksiin ja tiettyyn hankintaluokkaan, jäi tämän tutkimuksen ulkopuolelle esimerkiksi se, millainen hankintaosaamisen taso todellisuudessa on julkisissa hankintayksiköissä. Tuoreen tutkimuksen tuloksissa (Oulasvirta ym. 2021) nostettiin esiin tarkastuslautakuntien heikko osaamisen taso, joka osaltaan indikoi, että todellisuudessa haasteita esiintyisi kuntien hankintavalmistelussa.

Tutkimusta tehdessä heräsi useita jatkotutkimusaiheita julkisten hankintojen ympäriltä. Ensinnäkin olisi mielekäästä tutkia, millaiset ovat julkisten hankintayksiköiden hankintojen valmistelukäytännöt, miten niiden toimivuutta arvioidaan ja kehitetään. Missä suhteessa julkiset hankintayksiköt hyödyntävät hankintalakiin lisättyä markkinakartoitusta (1397/2016, 65§) hankintojen valmistelussa. Jatkotutkimusaiheen voisi rakentaa myös sen ympärille, kuinka itseohjautuvaa oppimista hankintojen osalta julkisissa hankintayksiköissä tehdään sekä, millä tavalla hankintahenkilöstön jatkuvaa osaamista ylläpidetään. Mielenkiintoisen jatkotutkimusaiheen voisi rakentaa myös Suomen julkisten hankintojen strategian ympärille tai arvioida Sanna Marinin hallituksen toteuttaman hallitusohjelman tavoitteiden onnistumista hankintojen kehittämisen ja johtamisen osalta hallituskauden lopulla.

# LÄHTEET

- Achua, J.K. (2011), “*Anti-corruption in public procurement in Nigeria: challenges and competency strategies*”, *Journal of Public Procurement*, Vol. 11 No. 3, s. 323-333.
- Agyekum, K., Ajayi, S., Asiedu, R.O., Booth, C., Mahamadu, A-M., Manu, E., Manu, P. & Olomolaiye, P.O. (2021) *Contribution of procurement capacity of public agencies to attainment of procurement objectives in infrastructure procurement*. Emereald Group Holdings Ltd. DOI: 10.1108/ECAM-05-2020-0375.
- Ala-aho, V., Leppänen, P. & Oulasvirta, L. (2019). *Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä*. Helsinki.
- Deme, A. (2009).” *Why is it important to undertake good planning before undertaking a procurement process?*” *IGF Journal* 21(1).
- Callender, G. & McGuire, J. (2007). *People in public procurement*. Teoksessa: Knight, L., Harland, C., Telgen, J., Thai, K.V., Callender, G. & McKen, K. *Public Procurement: International Cases and Commentary*. Routledge.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU.
- Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017) *Julkiset hankinnat*. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Gormly, J. (2014). ” *What are the challenges to sustainable procurement in commercial semi-state bodies in Ireland?*”. *Journal of Public Procurement*, Vol. 14 No. 3, s. 395–445.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Alma Talent. Luettavissa Tampereen korkeakouluyhteisön tunnuksilla osoitteesta [https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN\\_TAMPO/1kfmqvo/alma9911127484105973](https://andor.tuni.fi/permalink/358FIN_TAMPO/1kfmqvo/alma9911127484105973). Luettu 15.3.2021.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.
- Heijboer, G & Telgen, J. (2002). *Choosing the open or the restricted procedure: a BIG deal or a big DEAL?* *Journal of Public Procurement*, Vol. 2 No. 2, s. 187–215.
- Holma, A-M. & Sammalmaa J. (2018). *Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet – hankintatoimen ja toimittajien välinen vuorovaikutus*. Vaasan yliopisto: Vaasan yliopiston tutkimuksia, 306.
- Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. (2007) *Julkiset hankinnat hankintayksikössä*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2015) *Hankintojen johtaminen – Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*. Helsinki: Tietosanoma.
- Kalima, K. (2001). *Julkisyhteisöjen hankintatoimi*. Helsinki: Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ OY.

- Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Valtiovarainministeriön julkaisu 9.9.2020. Luettu sivulta <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162418>, 4.4.2021.
- Khi V. Thai. (2005) *Challenges in public procurement*. Teoksessa: Thai, K.V., Araujo, A., Carter, R.Y., Callender, G. & Telgen J. Challenges in public procurement: An international perspective. Florida: PrAcademics Press.
- Kiviniemi, E. (2011). *Hankintaprosessin virheet markkinaoikeuden käytännössä 07/2010–06/2010*. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Suomen Kuntaliitto.
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. (2017) *Julkiset hankinnat käsikirja*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Kuntalaki 10.4.2015/410.
- Kuusiniemi-Laine, A. & Takala P. (2007). *Julkisten hankintojen käsikirja*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016.
- Laki julkisista hankinnoista (kumottu) 30.3.2007/348.
- Lundström, I. (2011) *Kuntien palveluhankintojen murros*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Määttä, K. & Voutilainen, T. (2017) *Julkisten hankintojen sääntely*. Helsinki: Kauppakamari Oy.
- Oksanen, A. (2010) *Kuntien yleiset hankintaohjeet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 3. painos.
- Oulasvirta, L., Uoti, A., Ojala, H., Saastamoinen, J., Pesu, J., Kettunen, J., Paananen, M., Anttila, V. & Lindgren, H. (2021) *Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus. Nykytila ja kehittämistarpeet*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:11. Valtioneuvostonkanslia: Helsinki.
- Pekkala, E. & Pohjonen, M. (2015) *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Helsinki: Tietosanoma Oy. 7.painos.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Helsinki.
- Reijonen, H., Saastamoinen J. & Tammi, T. (2017).” *The role of training in dismantling barriers to SME participation in public procurement*”, Journal of public procurement, Vol. 17, No. 1, 1-30.
- Rönnbäck, Å. (2012). *Quality in the public procurement process*. TGM Journal, Vol. 24 No. 5, s.447-460.
- Sarajarvi, A. & Tuomi, J. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laito. Helsinki: Tammi.

- Suojanen, S-M. (2020). *Hankintaprosessien virheet markkinaoikeudessa 2017–2019*. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2020.
- Suomen julkisten hankintojen tilannekuva (2020). Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (a): Innovatiiviset julkiset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä. Luettu osoitteesta <https://tem.fi/ijh>, 16.2.2021.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (b): EU- ja kansalliset kynnysarvot. Luettu osoitteesta <https://tem.fi/eu-ja-kansalliset-kynnysarvot>, 13.4.2021.
- Valtiovarainministeriö (2017). *Valtion hankintakäsikirja 2017*. Helsinki.
- Vakkuri, J. (2011). *Laadunvarmistuksen ongelma julkishallinnon tilintarkastuksessa*. Teoksessa Vakkuri, J.; Oulasvirta L.; Wacker J. & Kivimäki, R. (toim.): Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen sektorin rajapinnassa, Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere 2011, s.63–95.
- VNS 7/2008 vp. *Valtioneuvoston selonteko hankintalaki uudistuksesta*. (2008). Luettu osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns\\_7+2008.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_7+2008.pdf), 16.4.2021.
- Williams-Elegbe, S. (2018).” *Systemic corruption and public procurement in developing countries: are there any solutions?*”, Journal of Public Procurement, Vol. 18 No. 2, s. 131-147.

## **Markkinaoikeus tapaukset**

MAO:204/08  
MAO:313/08  
MAO:485/09  
MAO:575/09  
MAO:597/09  
MAO:606/09  
MAO:610/09  
MAO:617/09  
MAO:642/09  
MAO:93/10  
MAO:107/10  
MAO:108/10  
MAO:380/13  
MAO:521/13  
MAO:624/14  
MAO:636/14  
MAO:137/19

**LIITE 1: Kvantifiointi, onko julkinen hankintayksikkö joutunut korvausvelvolliseksi**

Hämeenlinnan kaupunki	0
Lappeenrannan kaupunki	0
Imatran kaupunki	1
Espoon kaupunki	1
Kalajoen kaupunki	1
Oulunkaaren kuntayhtymä	0
Pietarsaaren kaupunki	0
Turun kaupunki	0
Sotkamon kunta	1
Ylä-Savon SOTE kuntayhtymä	1
Oulunkaaren kuntayhtymä	1
Nurmeksen kaupunki	1
Iisalmen kaupunki	1
Pielaveden kunta	1
Utajärven kunta	0
Lapinlahden kunta	0
Lapinlahden kunta	1
Aalto-yliopisto	1
Kuusamon kaupunki	0
Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymä	0
Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä	0
Utajärven kunta	1
Oulun seudun koulutuskuntayhtymä	0
Ylä-Savon koulutuskuntayhtymä	0
Hattulan kunta	1
Janakkalan kunta	0
Oriveden kaupunki	1
Outokummun kaupunki	1
Kempeleen kunta	1
Kemin kaupunki	0
Tornion kaupunki	1
Maskun kunta	0
Rantasalmen kunta	1
Etelä-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä	0
Keski-Pohjanmaan koulutusyhtymä	1
Porin kaupunki	0
Siikalatvan kunta	1
Kuopion kaupunki	0

Siikajoen kunta	1
Muonion kunta	1
Kannonkosken kunta	0
Kittilän kunta	1
Karijoen kunta	1
Siuntion kunta	1
Vihdin kunta	0
Alavuden kaupunki	0
Ilmajoen kunta	1
Kuortaneen kunta	1
Kangasalan kunta	0
Rautavaaran kunta	0
Varpajaisjärven kunta	1
Rovaniemen kaupunki	0
Kokkolan kaupunki	1
Lumijoen kunta	1
Kauhavan kaupunki	0
Pudasjärven kaupunki	0
Jyväskylän kaupunki	0
Suomussalmen kunta	1
Kuhmon kaupunki	1
Kajaanin kaupunki	1
Paltamon kunta	1
Kainuun maakuntayhtymä	1
Ristijärven kunta	1
Lapinlahden kunta	0
Haukiputaan kunta	0
Rauman kaupunki	0
Turun ja Kaarinan seurakuntayhtymä	1
Maa- ja metsätalousministeriö	0
Merikarvian kunta	1
Tampereen kaupunki	0
Ristijärven kunta	0
Sonkajärven kunta	0
Pielaveden kunta	0
Pyhännän kunta	1
Pyhäjärven kaupunki	0
Vantaan kaupunki	0



## LIITE 2: Kvantifiointi muodostettujen pääluokkien mukaan – mikä on ollut virheellisen menettelyn syy

VALMISTELU	Imatran kaupunki (MAO:137/19)	Kalajoen kaupunki (MAO:636/14)	Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymä (MAO:521/13)	Iisalmen kaupunki (MAO:279/13)	Pielaveden kunta (MAO:278/13)	Aalto-yliopisto (MAO:120/10)	Tornion kaupunki (MAO:645/09)	Muonion kunta (MAO:610/09)	Kuortaneen kunta (MAO:587/09)	Turun ja Kaarinan seurakuntayhtymä (MAO:13/08)
VERTAILUPERUSTEET	1	1	1	1	1	1	1	1		1
HINTA			1			1		1		1
LAATU	1	1	1	1	1	1	1	1		
TARJOUSVERTAILUSSA KÄYTETTY VERTAILUPERUSTEITA, JOITA EI ILMOITETTU VERTAILUPERUSTEEKSI										
HANKINTAPÄÄTÖKSEN PERUSTELU										
HANKINTAJULKKAISUN LAIMINLYÖNTI							1	1		

TARJOUSMENETTELY	Solkamon kunta (MAO:525/13)	Kittilän kunta (MAO:606/09)	Nuuskeksen kaupunki (MAO:380/13)	Karjooen kunta (MAO:605/09)	Varpaisjärven kunta (MAO:587/09)	Merikarvian kunta (MAO:204/08)
VERTAILUPERUSTEET			1	1		1
HINTA						1
LAATU			1	1		
TARJOUSVERTAILUSSA KÄYTETTY VERTAILUPERUSTEITA, JOITA EI ILMOITETTU VERTAILUPERUSTEEKSI	1			1		1
HANKINTAPÄÄTÖKSEN PERUSTELU						
HANKINTAJULKKAISUN LAIMINLYÖNTI		1				

KOKO HANKINTAPROSESSI	Utajärven kunta (MAO:35/10)	Oriveden kunta (MAO:86/10)	Oulokunnan kaupunki (MAO:85/10)	Kempeleen kunta (MAO:656/09)	Siikalatvan kunta (MAO:624/09)	Suomussalmen kunta (MAO:486/09)	Kuhmon kaupunki (MAO:485/09)	Kajanan kaupunki (MAO:484/09)	Pallamon kunta (MAO:483/09)	Kaimoon maakuntayhtymä (MAO:482/09)	Räsäjärvän kunta (MAO:481/09)
VERTAILUPERUSTEET	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
HINTA			1	1	1	1	1	1	1	1	1
LAATU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
TARJOUSVERTAILUSSA KÄYTETTY VERTAILUPERUSTEITA, JOITA EI ILMOITETTU VERTAILUPERUSTEEKSI		1		1	1	1	1	1	1	1	1
HANKINTAPÄÄTÖKSEN PERUSTELU	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
HANKINTAJULKKAISUN LAIMINLYÖNTI											

TARJOUSMENETTELY + PÄÄTÖS	Lampinlahden kunta (MAO:473/10)	Hattulan kunta (MAO:88/10)	Rantasalmen kunta (MAO:642/09)	Keski-Pohjanniemien koulutus kuntayhtymä (MAO:638-639/09)	Sillälän kunta (MAO:617/09)	Suuntion kunta (MAO:604/09)	Ilmajoen kunta (MAO:599/09)	Lumijoen kunta (MAO: 547/09)
VERTAILUPERUSTEET	1	1	1	1	1	1	1	1
HINTA			1			1	1	
LAATU	1	1		1	1	1	1	1
TARJOUSVERTAILUSSA KÄYTETTY VERTAILUPERUSTEITA, JOITA EI ILMOITETTU VERTAILUPERUSTEEKSI		1	1	1	1	1	1	
HANKINTAPÄÄTÖKSEN PERUSTELU	1	1	1	1	1	1	1	1
HANKINTAJULKKAISUN LAIMINLYÖNTI								

HANKINTAPÄÄTÖS	Espoon kaupunki (MAO:633/18)	Oulunlaavan kuntayhtymä (MAO:421/13)	Kokkolan kaupunki (MAO:575/09)	Pyhäntien kunta (MAO:253/07)
VERTAILUPERUSTEET	1	1	1	1
HINTA				1
LAATU	1	1	1	
TARJOUSVERTAILUSSA KÄYTETTY VERTAILUPERUSTEITA, JOITA EI ILMOITETTU VERTAILUPERUSTEEKSI				
HANKINTAPÄÄTÖKSEN PERUSTELU	1	1	1	1
HANKINTAJULKKAISUN LAIMINLYÖNTI			1	

### LIITE 3: Vertailuperusteiden käyttämisessä tehtyjen virheiden kvantifiointi

	KOKEMUS	LAADULLISET TEKIJÄT	AMMATTITAITO	TYÖN OSUUS	OSAAMINEN	ERITYISOSAAMINEN	SYRJIVÄPERUSTE	TARKASTUKSEN TOTEUTUS	KOKONAISTALOUIDE- LINEN EDULLISUUS	KOKO LAATUVERTAILU
Imatran kaupunki (MAO:137/19)	1									
Espoon kaupunki (MAO:633/18)										1
Kalajoen kaupunki (MAO:636/14)	1									
Ylä-Savon SOTE-kuntayhtymä (MAO:521/13)	1									
Oulunkaaren kuntayhtymä (MAO:421/13)										1
Nurmeksien kaupunki (MAO:380/13)	1						1			
Iisalmen kaupunki (MAO:279/13)		1								
Pielaveden kunta (MAO:278/13)		1								
Lapinlahden kunta (MAO:473/10)										1
Aalto-yliopisto (MAO:120/10)			1				1		1	
Utajärven kunta (MAO:93/10)	1						1			
Hattulan kunta (MAO:88/10)	1									
Oriveden kaupunki (MAO:86/10)	1			1	1	1				
Outokummun kaupunki (MAO:85/10)									1	1
Kempeleen kunta (MAO:656/09)	1			1					1	
Tornion kaupunki (MAO:645/09)				1						
Rantasalmen kunta (MAO:642/09)							1		1	
Keski-Pohjanmaan koulutus kuntayhtymä (MAO:638–639/09)	1									
Siikalatvan kunta (MAO:624/09)	1				1	1		1	1	
Siikajoen kunta (MAO:617/09)		1					1			
Muonion kunta (MAO:610/09)									1	
Karimoen kunta (MAO:605/09)				1						
Siuntion kunta (MAO:604/09)	1								1	
Ilmajoen kunta (MAO:599/09)									1	
Kokkolan kaupunki (MAO:575/09)										1
Lumijoen kunta (MAO: 547/09)	1		1							
Suomussalmen kunta (MAO:486/09)	1						1			
Kuhmon kaupunki (MAO:485/09)	1						1			
Kajaanin kaupunki (MAO:484/09)	1						1			
Paltamon kunta (MAO:483/09)	1						1			
Kainuun maakuntayhtymä (MAO:482/09)	1						1			
Ristijärven kunta (MAO:481/09)	1						1			
Turun ja Kaarinan seurakuntayhtymä (MAO:313/08)										
Merikarvian kunta (MAO:204/08)										
Pyhännän kunta (MAO:253/07)							1		1	