

LAPPEENRANNAN-LAHDEN TEKNILLINEN YLIOPISTO

LUT School of Engineering Science

Tuotantotalouden koulutusohjelma

Diplomityö

Laura Säkö

JULKISTEN HANKINTOJEN TUOTTAVUUDEN KEHITTÄMINEN

Työn tarkastajat:

Professori, TkT Hannu Rantanen

TkT Tero Rantala

TIIVISTELMÄ

Lappeenrannan-Lahden teknillinen yliopisto, LUT School of Engineering Science
Tuotantotalouden koulutusohjelma

Laura Säkö

Julkisten hankintojen tuottavuuden kehittäminen

Diplomityö 2021

77 sivua, 20 kuvaa, 4 taulukkoa

Työn tarkastajat: Professori, TkT Hannu Rantanen
TkT Tero Rantala

Hakusanat: julkiset hankinnat, suorituskyvyn johtaminen, tuottavuus, tehokkuus

Keywords: public procurement, performance management, productivity, efficiency

Tutkimus käsittelee Suomessa toteutettavien julkisten hankintojen tuottavuustekijöitä ja suorituskyvyn johtamista, mittaamista ja kehittämistä. Julkiset hankinnat ovat Suomen suurin menoerä. Julkisten menojen absoluuttisten säästöjen sijaan merkityksellistä on tuottavuuden kasvu, eli panosten ja tulosten hyötysuhde. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää tapoja ja menetelmiä julkisten hankintojen tuottavuuden parantamiseen. Tutkimus toteutettiin tilastollisen analyysin ja deduktiivisen sisällönanalyysin yhdistelmänä. Aineistoksi valittiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaraportit vuosilta 2017-2020. Aineiston tapausesimerkkien luokittelun ja jäsentelyn avulla selvitettiin suomalaisten julkisten hankintojen tyypillisimmät ongelmat ja riskitekijät, joihin esitettiin kehitysehdotuksia. Suomessa julkisten hankintojen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat hankintalain tuntemus, sopimushallinnan ongelmat, virheet etenkin palveluhankintojen toteutuksessa ja hankintojen heikko suunnittelu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Aineiston tapausesimerkeistä on nähtävissä, että myös strateginen ohjaus jää puolitiehen. Virheitä tehdään eniten hajautetuissa hankintayksiköissä, kuten kuntayhtymissä, kunnissa ja kaupungeissa.

Julkisen hankintatoimen tuottavuudelle kriittistä on strategian täytäntöönpanon onnistuminen. Strategisten tavoitteiden tulee olla konkreettisia ja kytkeytyä loogisesti valtiohallinnon tasolta toimintotasolla toteutettaviin hankintojen käytännön toimenpiteisiin. Tuottavuuden mittaamisella varmistetaan, että strategian toteuttamiseen valitut toimenpiteet ovat asianmukaisia. Mittaaminen on tärkeää joka toimintotasolla, jotta voidaan muodostaa kokonais käsitys koko hankintajärjestelmän tuottavuudesta. Strategisen johtamisen kohdentaminen henkilöstön osaamistason, lainsäädännön noudattamisen, mittausdatan keräämiseen sähköisten hankintajärjestelmien avulla sekä valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseen luo edellytyksiä hankintojen menestyksekkäälle toteuttamiselle. Julkisilla palveluilla tähdätään ennen kaikkea kansalaisten hyvinvointiin, joten yhtenä olennaisena sidosryhmänä hankintojen tuottavuuden kehittämiseen tulisi osallistaa myös niiden käyttäjät.

ABSTRACT

Lappeenranta-Lahti University of Technology, LUT School of Engineering Science
Industrial Engineering and Management

Laura Säkö

Productivity in Public Procurement

Master's Thesis 2021

77 pages, 20 figures, 4 tables

Examiners: Professor, Sc.D. Hannu Rantanen
 Sc.D. Tero Rantala

Keywords: public procurement, performance management, productivity, efficiency

The study of productivity in public procurement in Finland deals with performance management, measurement, and development. Public spending is the largest expenditure in Finland. What counts is not the infinite savings in public spending but the increase in productivity, meaning the efficiency ratio between inputs and outputs. The study aimed to identify ways and methods to improve the productivity of public procurement. The study was carried out using a combination of statistical analysis and deductive content analysis. The data was collected from the Finnish Competition and Consumer Authority's control reports for the period 2017-2020. The most typical problems and risk factors in Finnish public procurement were identified by classifying and structuring the case studies, and suggestions for improvement were made accordingly. The main areas for improvement in public procurement in Finland are knowledge of procurement law, problems in contract management, errors, especially in the implementation of service procurement, and poor procurement planning, especially in the social and health care sector. The case studies show that strategic management is also being neglected. Errors are most common in decentralized procurement authorities, such as municipalities, local authorities, and cities.

Successful implementation of strategy is critical to achieving the productivity of public procurement. Strategic objectives at the government level must be concrete and logically linked to practical procurement measures at the operational level. The measurements chosen to implement the strategy should be high quality, appropriate, timely, and proportionate. It is critical to measure performance at every level of functions to provide a holistic view of the productivity of the procurement system. Focusing strategic management on improving public procurement competency, compliance with legislation, e-procurement systems for performance data collection, control, and risk management will be the primary elements for enhancing the performance. As public services are primarily focusing on improving the well-being of citizens, they should also be engaged as essential stakeholders in the development of procurement productivity.

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO.....	6
1.1	TAUSTA	6
1.2	TAVOITTEET, TUTKIMUSKYSYMYKSET JA RAJAUKSET	7
1.3	METODOLOGIA	8
1.4	TYÖN RAKENNE.....	10
2	JULKISTEN HANKINTOJEN PERIAATTEET.....	12
2.1	YLEISET PERIAATTEET	12
2.2	HANKINTOJEN SÄÄNTELY.....	14
2.3	HANKINTAPROSESSI	16
3	JULKISTEN HANKINTOJEN STRATEGINEN JOHTAMINEN.....	19
3.1	JULKISEN TALouden JOHTAMINEN.....	19
3.2	HANKINTASTRATEGIA	22
3.3	HANKINTAOSAAMISEN KEHITTÄMINEN.....	27
3.4	HANKINTAJÄRJESTELMÄ	31
4.	JULKISTEN HANKINTOJEN TUOTTAVUUS	33
4.1	MALLEJA TUOTTAVUUDEN KEHITTÄMISEEN	33
4.2	TUOTTAVUUSMITTARISTOT	40
5	JULKISTEN HANKINTOJEN KEHITYSKOhteET.....	47
5.1	JULKISTEN HANKINTOJEN TYYPILLISET ONGELMAT SUOMESSA	47
5.2	JULKISTEN HANKINTOJEN RISKIENHALLINTA	56
5.3	TULOKSET	61

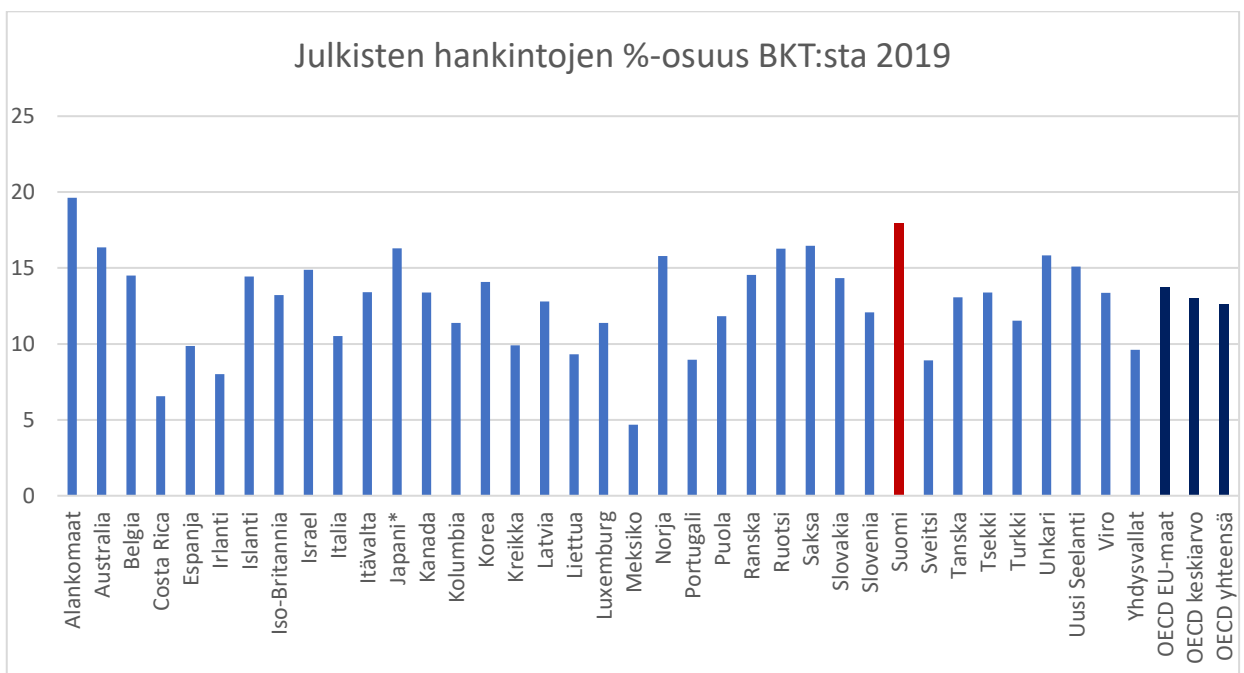
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	65
7	YHTEENVETO	69
	LÄHTEET	72
	LIITE 1. AINEISTOTAULUKKO	78

1 JOHDANTO

Julkisilta hankinnoilta odotetaan tuloksellisuutta ja yhä enemmän myös yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Valtiovarainministeriö on kuvannut Suomen julkisten hankintojen nykytilaa lähtökohtana valtiollisen hankintastrategian kehittämiseksi. Julkisten palveluiden tuottaminen ja niihin liittyvät hankinnat ovat taloudellisesti merkittävässä roolissa strategisten tavoitteiden saavuttamisessa (Valtiovarainministeriö 2020, 15). Julkiset hankinnat ovat myös alueellisesti tärkeä elinvoimatekijä sekä kuntatasolla että kansallisesti. Tämä edellyttää hankintayksiköiltä uudenlaista osaamista sekä johtamista.

1.1 TAUSTA

Julkiset hankinnat ovat Suomen suurin menoerä. Kuvassa 1. on vertailtu eri OECD-maiden julkisten hankintojen osuutta bruttokansantuotteesta vuonna 2019, Japanin* vertailuarvo vuodelta 2018. OECD-maissa julkisten hankintojen osuus valtion BKT:sta on keskimäärin 13 % ja EU-tasolla 14 %. Suomessa julkisten hankintojen osuus on vertailumaiden toiseksi korkein, lähes 18 %. Suomen bruttokansantuote oli 240,3 miljardia euroa vuonna 2019 (SVT 2020), mistä julkisiin hankintoihin käytettiin 43,3 miljardia euroa.



Kuva 1. Julkisten hankintojen osuus OECD-maiden BKT:sta vuonna 2019 (OECD.Stat 2021).

Suomessa tehtävät julkiset hankinnat kattavat siis yli kuudesosan koko bruttokansantuotteesta. Kiinnostuksen julkisiin hankintoihin ja niiden kehittämiseen tulisi vastata niiden merkityksellisyyttä koko julkiselle taloudelle sekä yhteisölle, jota ne koskettavat, eli käytännössä kaikille kansalaisille. Fazekasin et al. (2021, 1467-1469) mukaan laadukkaasti toteutetut alueelliset hankinnat korreloivat sekä hallinnon kehittyneisyyden kanssa, vahvistavat kansalaisten luottamusta hallintoon ja ennustavat valtiohallinnon laadukkuutta ja kyvykkyyttä myös laajemmin eurooppalaisilla mittareilla.

Tuottavuuden parantamisella voidaan saavuttaa merkittävää hyvinvointia. Tuottavuuden avulla mitataan valtioiden kansallista kilpailukykyä, joka on määritelty "instituutioiden, toimintamallien ja tuotannontekijöiden kokonaisuudeksi, joka määrittää valtion tuottavuuden tason" (OECD 2019, 40). Talouskasvu ja elintason parantuminen riippuvat viime kädessä valtion kyvystä uudistaa toimintaperiaatteitaan. Tuottavuuden kasvun ja vaurastumisen avulla valtiot voivat paremmin huolehtia kansalaistensa hyvinvoinnista.

1.2 TAVOITTEET, TUTKIMUSKYSYMYKSET JA RAJAUKSET

Tuottavuus on taloustieteen keskeinen käsite. Yksityisellä sektorilla se tarkoittaa suurempaa kannattavuutta ja yritysten kasvua, julkisella sektorilla se tarkoittaa parempia palveluja ja sosiaalisen hyvinvoinnin kasvua menoja lisäämättä, eli tehokkaampia ja vaikuttavampia julkisia hankintoja (Somani 2021, 4). Tutkimuksen tavoitteena on selvittää tapoja ja menetelmiä julkisten hankintojen tuottavuuden parantamiseen.

Tutkimuskysymykset ovat seuraavat.

- Mitkä ovat julkisten hankintojen tyypillisimmät ongelmat Suomessa?
- Miten julkisten hankintojen tuottavuutta voidaan mitata?
- Miten julkisten hankintojen tuottavuutta voidaan parantaa?

Tutkimus käsittelee Suomessa toteutettavien julkisten tavara- ja palveluhankintojen tuottavuustekijöitä ja suorituskyvyn johtamista, mittaamista ja kehittämistä. EU:n ohjauksen ja poliittisen hallintomallin analysointi sekä lainsäädännön syvälinen tarkastelu

on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka niillä onkin merkittävä vaikutus julkisten hankintojen operatiiviseen toteutukseen.

1.3 METODOLOGIA

Tutkimusstrategiat jaetaan perinteisesti kolmeen kategoriaan: 1) kokeellisessa tutkimuksessa mitataan yhden käsiteltävän muuttujan vaikutusta toiseen muuttujaan tyypillisesti laboratoriomaisissa koetilanteissa, 2) survey-tutkimuksessa ihmisjoukolta kerätään tietoa standardoidussa muodossa, kuten kyselylomakkeella tai strukturoidulla haastattelulla, ja 3) tapaustutkimuksessa (case study) käsitellään yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia, joiden tarkastelussa kiinnostuksen kohteena on yksittäistapauksen yhteys ympäristöön (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2010, 134). Tässä tutkimuksessa on tapaustutkimuksen piirteitä.

Tutkimusote voi olla kvantitatiivinen eli määrällinen tai kvalitatiivinen eli laadullinen, tai niiden yhdistelmä (Hirsjärvi et al. 2010, 134). Alasuutarin (2011, 37-38) mukaan kvantitatiivisessa tutkimuksessa etsitään tilastollisia säännönmukaisuuksia eri muuttujien yhteyksistä toisiinsa, kun taas kvalitatiivisessa eli laadullisessa analyysissä aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena. Tyypillinen näkemys on, että kvantitatiivisten menetelmien avulla saadaan pinnallista mutta luotettavaa tietoa, ja kvalitatiivisilla menetelmillä saadaan syvällistä mutta heikosti yleistettävää informaatiota (Alasuutari 2011, 231).

Laadullinen analyysi voidaan jakaa kolmeen analyysimuotoon: aineistolähtöinen analyysi, teoriaohjaava analyysi ja teorialähtöinen analyysi, joiden erottavana tekijänä on päättelyprosessin muoto (Tuomi et al. 2018, 108-112). Aineistolähtöisessä eli induktiivisessa analyysissä luokittelu muodostuu mahdollisimman objektiivisesti tehtyjen havaintojen mukaan ilman ennako-olettamia, kun teorialähtöisessä eli deduktiivisessa analyysissä havainnot valitaan aiemman teorian perusteella. Teoriaohjaava eli abduktiivinen analyysi on näiden yhdistelmä: teoriaa käytetään määrittelyn apuna, mutta analyysi on vapaa sidonnaisuuksista ja luonteeltaan ajatusuria avaavaa.

Kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen käsittelytavat eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan antavat erilaiset keinot tuottaa aineistosta havaintoja. Hyödyntämällä molempien menetelmien parhaita puolia saavutetaan parhaat tulokset (Alasuutari, 231; Hirsjärvi et al. 2010, 136-137). Laadullistakin aineistoa analysoitaessa voi argumentoida määrällisillä suhteilla, kuten prosenttiosuuksilla ja tilastollisilla eri tekijöiden välisillä yhteyksillä (Alasuutari 2011, 203). Viitekehyksen avulla voidaan tematisoida useita havaintoyksiköitä, joihin on valittavissa määrittelyyn soveltuva määrällinen tai laadullinen analyysitapa (Alasuutari 2011, 212).

Tilastollisten analyysimenetelmien ohella tutkimuslajina hyödynnetään teorialähtöistä eli deduktiivista sisällönanalyysiä, jossa tutkittavaa ilmiötä määritellään jonkin aiemmin kehitetyn teorian, viitekehyksen tai mallin mukaisesti (Tuomi et al. 2018, 127). Määrittelyn perustana on verrattavasta teoriasta tai mallista poimittu analyysirunko, jonka mukaan ilmiöt luokitellaan (Tuomi et al. 2018, 129). Hirsjärven et al. (2010, 140) mukaan ominaisuudet, kuten viittaaminen aiempaan teoriaan ja tilastollinen analyysi ovat keskeisiä kvantitatiiviselle tutkimukselle. Kuitenkin myös laadullisen analyysin tuloksia voidaan esittää taulukon avulla. Taulukointi on tapa esitellä aineistoa ja se osoittaa, että aineistoa käytetään systemaattisesti (Alasuutari 2011, 193).

Tässä tutkimuksessa aineiston luokitteluun käytetään OECD:n julkisten hankintojen riskienhallinnan taulukkoa. Sijoittamalla tapausesimerkit taulukkoon voidaan havainnoida, mitkä hankintaprosessin vaiheet ovat riskialtteimmat. Tutkimusaineisto koostuu Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuosina 2017-2021 julkaistuista julkisten hankintojen valvontaraporteista. Julkaisut ovat luonteeltaan joukkotiedotuksen tuotteita (Tuomi et al. 2018, 96). Lähdetyyppinä aineisto täyttää indikaattorin kriteerit, koska se on olemassa tutkimuksen tekemisestä riippumatta, ja koska sitä tarkastellaan epäsuorana evidenssinä tutkimuskysymyksiin, joihin haetaan vastauksia (Alasuutari 2011, 95). Hirsjärven et al. (2010, 138) mukaan valvontaraporttien tapausesimerkkien sisällöntutkimus on luonteeltaan selittävää, sillä tutkimus etsii selitystä tilanteelle tai ongelmaan ja pyrkii tunnistamaan todennäköisiä syy-seurausketjuja.

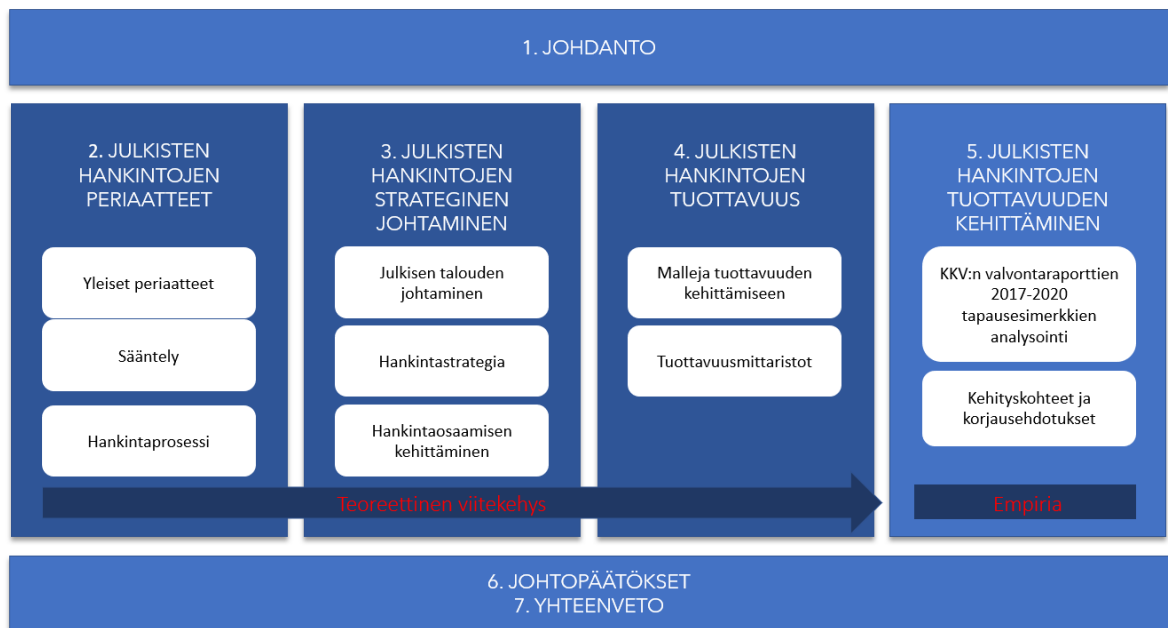
Eskola (2015, 194-202) on kuvannut laadullisen analyysin vaiheittaista etenemistä seuraavasti.

- 1) Aineiston järjestäminen teemoittain
- 2) Teemojen ryhmittely ja tutkimusongelmaa valaisevien sisältöjen etsiminen
- 3) Aineiston analysointi ja muistiinpanojen tekeminen tulkinnoista ja teoriaviitteistä
- 4) Aineiston tiivistäminen ja tärkeimpien kohtien valitseminen, mistä kirjoitetaan tulkinnat
- 5) Tulkintaan lisätään kytkentä teorioihin ja aiempiin tutkimuksiin
- 6) Analyysi hiotaan ja editoidaan lopulliseksi tutkimusraportiksi.

Tutkimusprosessi noudatteli kirjallisuudessa esitettyä etenemisjärjestystä. Eskolan (2015, 196) mukaan analyysin tehtävä on tiivistää, järjestää ja jäsentää aineisto niin, että sen informaatioarvo kasvaa, mutta mitään olennaista ei jää pois. Aineiston luokittelu ja valinnat pohjaavat teoriaan, vaikka tutkijan valinnat ovatkin lähtöisin tutkijan omasta käsitysympäristöstä, johon vaikuttavat mm. teorian ymmärtämisen aste. Tutkimuksen monimetodisuus toteutuu kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen analyysin yhdistelmässä.

1.4 TYÖN RAKENNE

Tutkimuksen rakenne on esitetty kuvassa 2. Teoreettinen viitekehys muodostetaan lukujen kaksi, kolme ja neljä kirjallisuuskatsauksen perusteella ja luvun viisi empiriassa tutkitaan teorian toteutumista käytännössä tapausesimerkkien avulla.



Kuva 2. Tutkimuksen rakenne.

Ensimmäisessä luvussa eli johdannossa käydään läpi tutkimuksen taustaa, määritellään tavoitteet ja esitellään tutkimuskysymykset, sekä tutustutaan tutkimuksen metodologiaan. Tutkimuksen kirjallisuusosiossa käydään läpi julkisten hankintojen periaatteita, julkishallinnon hankintatoimen strategista johtamista, ja julkisiin hankintoihin soveltuvia tuottavuuden malleja ja mittareita. Empiirisessä tutkimuksessa analysoidaan julkisten hankintojen yleisimpiä ongelmakohtia tapausesimerkkien kautta ja esitetään epäkohtiin parannusehdotuksia. Tutkimusaineistona on Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) julkaisemat julkisten hankintojen valvontaraportit vuosilta 2017-2020 ja niissä käsitellyt tapaukset. Lopuksi luvuissa kuusi ja seitsemän havainnoista muodostetaan johtopäätökset ja koostetaan tutkimuksesta yhteenveto.

2 JULKISTEN HANKINTOJEN PERIAATTEET

Julkisten varojen käyttöön liittyy vaatimuksia avoimuudesta ja kustannussäästöistä, mutta toisaalta julkisilta hankintamenettelyiltä odotetaan tehokkuutta ja tasa-arvoisen kilpailumarkkinan vahvistamista. Näiden tavoitteiden osittainen ristiriitaisuus edellyttää toiminnan uudelleen suunnittelua. Haasteena on saavuttaa paras mahdollinen tasapaino eri tavoitteiden välillä, mikä tarkoittaa, että julkisia hankintoja koskevat menettelyt on muutettava 'välineeksi', jolla voidaan yhtä aikaa vahvistaa avoimuutta prosesseissa ja samalla varmistaa kilpailun toteutuminen markkinoilla (Chryssoula 2016, 87). Tässä luvussa käydään lyhyesti läpi julkisten hankintojen yleiset periaatteet sekä hankintaprosessi, jonka avulla periaatteita tulisi noudattaa.

2.1 YLEISET PERIAATTEET

Julkisiin hankintoihin kohdistuu eettisiä vaatimuksia, joiden perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa, että yhteisöltä esimerkiksi veroilla kerätyt varat myös käytetään yhteisen edun mukaisesti. Tutkimuskirjallisuudessa yleisistä periaatteista on yhteisymmärrys. Kuvassa 3 on esitetty Khanin (2018, 3-4) näkemys julkisia hankintoja määrittävistä neljästä peruspilarista: 1) lainsäädännöstä, 2) institutionaalisesta järjestelmästä ja hallintokyvystä, 3) hankintatoimen ja markkinoiden välisestä vuorovaikutuksesta eli terveestä markkinakilpailusta, sekä 4) rehellisyyteen ja avoimuuteen perustuvasta toimintakulttuurista. Fazekas & Czibik (2021, 1461) määrittelevät julkisten hankintojen laadukkuutta vastaavasti neljän ulottuvuuden avulla, nimeten ne vain hieman eri sanoin: läpinäkyvyys, hallinnollinen tehokkuus, kilpailu sekä korruption torjunta.



Kuva 3. Julkisten hankintojen neljä peruspilaria (Khan 2018, 5).

Periaatteelliset ulottuvuudet määrittelevät toiminnan lähtökohdat, mutta toiminnan taso määräytyy sen mukaan, kuinka hyvin periaatteiden noudattamisessa onnistutaan. Kuvassa 4. on Rhoden (2019, 47) koostama hankintojen kehitysasteita kuvaava hierarkiamalli, missä alimmalla hierarkiatasolla hankintayksikkö huolehtii vain tarvittavan tuotteen tai palvelun hankkimisesta, mutta korkeimmalla hierarkiatasolla hankintayksikön yhteiskunnallinen rooli kasvaa päätöksenteon ohjausvaikutusta hyödyntämällä. Hierarkiatasojen edetessä lisääntyvät myös toiminnan avoimuus, menettelyjen vastuullisuus ja todennettavuus, sekä taloudellisten hyötyjen tavoittelu. Mitä kehittyneemmällä toiminnan tasolla julkisia hankintoja tehdään, sitä laaja-alaisempia ja vaikuttavampia niiden hyödyt ovat.



Kuva 4. Hankintojen kehityshierarkian tasot (mukaillen Rhode 2019, 47).

Julkisia hankintoja pidetään EU 2020 -kasvustrategian keskeisenä viputekijänä. Bovisin (2020, 293) mukaan teknologian, erityisesti tieto- ja viestintätekniiikan käyttöönotto julkisissa hankinnoissa mahdollistaisi sääntelyjärjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamisen. EU:n strategisissa hankinnoissa huomioidaan myös PK-yritysten keskeinen merkitys talouskasvun saavuttamisessa. Julkisilla hankinnoilla on erittäin suuri taloudellinen merkitys eurooppalaisille PK-yrityksille. Vuoden 2017 julkaistuun, ns. ”pehmeään” lakipakettiin sisältyy useita julkisessa hankintatoimessa kehitettäviä painopisteitä, kuten innovatiivisten, ympäristöystävällisten ja sosiaalisten kriteerien laajempi käyttöönotto julkisia hankintasopimuksia tehtäessä, hankintavirkailijoiden osaamisen kehittäminen, hankintatietojen avoimuuden, eheyden ja laadun parantaminen,

hankintaprosessien digitalisointi sekä julkisiin hankintoihin osallistuvien henkilöiden yhteistyön lisääminen kaikkialla EU:ssa.

2.2 HANKINTOJEN SÄÄNTELY

Julkisia hankintoja koskevalla sääntelyllä pyritään tukemaan ja edistämään kilpailua ja joustavuutta julkisissa hankinnoissa (Hartlapp 2020, 69). Sääntelyllä on vaikutusta julkisten yritysten kanssa toimivien yksityisten yritysten toimintaan sekä toimitusketjuihin, ja sillä säännellään sekä tuotantoa että tuotteita. Julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä sovelletaan kaikkeen julkisten koulujen elintarvikehankinnoista laajamittaiseen infrastruktuurin rakentamiseen. Julkisten hankintojen mittakaava ja laajuus voivat olla siis hyvin vaihtelevia, mutta eroavaisuuksista huolimatta niitä säännellään samoin periaattein.

Suomessa julkisen sektorin hankintoja säätelee laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Hankintalain tavoitteena on julkisten varojen viisas käyttö ja periaatteena tarjoajien yhdenvertainen kohtelu. Hankintojen yleiset periaatteet on johdettu hankintalain kolmannelta pykälältä (3. §): Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Hankintalailla valvotaan oikeudenmukaisuuden periaatteiden toteutumista ja toiminnan laillisuutta. Sääntelyä on totuttu pitämään toimintaa rajoittavana tekijänä, mutta julkisilla hankinnoilla voidaan myös edistää yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumista.

EU:n julkisia hankintoja koskeva sääntely on keskittynyt unionin sisämarkkinoihin ja sen tarkoituksena on saattaa julkisen sektorin toiminta rinnakkain yksityisten markkinoiden kanssa (Bovis 2020, 286). Sisämarkkinoilla toimivia, sääntelyllä ohjattuja kilpailumarkkinoita kutsutaan 'julkisiksi markkinoiksi', joiden tärkein käyttäytymistä ohjaava tekijä on yleisen edun tavoittelu. Julkisissa markkinoissa keskitytään yksisilmäisen voiton maksimoinnin sijaan rakenteellisiin tekijöihin, kuten vahvistamaan kilpailukykyä, kysyntä- ja tarjontaolosuhteita, kustannustehokkuutta ja riskienhallintaa.

Julkisia hankintoja koskevissa säädöksissä tai laeissa ei oteta kantaa *mitä* hankitaan, vaan *miten* hankitaan. Lainsäädännössä määritellään hankintojen periaatteet, vastuut ja velvollisuudet, julkaistavat asiakirjat ja muut muodollisuudet. Khanin (2019, 20) mukaan lainsäätäjän ohjeistuksiin sisältyy tyypillisesti esimerkiksi seuraavia kohtia.

- Yleiset säännökset, jotka koskevat soveltamisalaa, määritelmiä, hankintasääntöjä, tietoja mahdollisista tulevista hankinnoista; hankintoihin liittyvä viestintä; osallistumisehdot; kelpoisuusvaatimukset; arviointiperusteet ja -menettelyt; kustannusarvioiden laatiminen; asiakirjojen kieli; esikarsintahakemusten laatiminen ja toimittaminen; tarjouspyyntöasiakirjojen selventäminen ja muuttaminen; tarjous- tai tarjousvakuudet; esikarsintamenettelyt; hankinnan peruuttaminen; lahjukset ja eturistiriidat; sopimuksen tekeminen ja allekirjoittaminen; sopimuksen täytäntöönpano; luottamuksellisuus; hankintarekisteri.
- Hankintamenetelmän valinta ja sen käytön edellytykset.
- Hankintailmoitusten julkaiseminen avoimessa tarjouskilpailussa, kaksivaiheisessa tarjouskilpailussa ja sähköisessä hankinnassa; tarjouspyynnöt ja yhden lähteen hankinnat; tarjouspyynnöt konsulttisopimuksia varten.
- Avoin tarjouskilpailu on oletusarvoinen hankintamenetelmä; tarjousten hankkimismenettelyt; tarjousasiakirjojen sisältö; tarjousten jättäminen; tarjouksen voimassaoloaika; tarjousten muuttaminen ja peruuttaminen; tarjousten avaaminen; tarjousten tarkastelu ja arviointi; kaksivaiheisen tarjouskilpailun menettelyt; rajoitetun tarjouskilpailun menettelyt; ostot ja suoraankinnat.
- Oikeus hakea muutosta; valitusmenettelyt; luottamuksellisuus.

Lainsäädäntö ohjaa julkisia hankintoja, ja lain noudattamista tulee myös valvoa. EU:n sääntelyalueellakin on maita, joiden toimintakulttuurit eroavat toisistaan ja ”sisäisen rehellisyyden” taso vaihtelee. Coppier, Grassetti & Michettin (2021, 481) tutkimuksessa havaittiin, että ympäristöissä, jossa ”sisäinen rehellisyys” on vähäistä, on otettava huomioon myös sakkojen taso: jos rangaistus on alhainen, talous ajautuu eräänlaiseen epärehellisuuden kierteeseen, jossa epärehellinen toiminta on kannattavaa sanktioista huolimatta. Sääntöjen vastaista käyttäytymistä voidaan hillitä investoimalla

tarkastustoimintaan enemmän resursseja tai koventamalla rangaistuksia. Poliittisesta näkökulmasta paras strategia olisi lainkuuliaisen ja rehellisen kulttuurin vahvistaminen, mikä edellyttää pitkän tähtäimen investointeja inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan.

2.3 HANKINTAPROSESSI

Hankintaprosessi kuvataan tyypillisesti vasemmalta oikealle etenevänä prosessikaaviona, joka alkaa hankintatarpeen määrittelystä ja päättyy tavaran toimitukseen tai palvelun toteuttamiseen. Khan (2019, 34) kuvaa hankinnan syklisenä prosessina, joka jakaantuu hankintojen suunnitteluun ja sen pohjalta toteutettavaan operatiiviseen hankinnan prosessiin, kuva 5. Hankintojen suunnittelu on tyypillisesti hallinnon tason prosessi ja hankintojen toteutus kuuluu hankintayksiköiden vastuulle.



Kuva 5. Hankintasykli ja hankintaprosessin toteutus (Khan 2019, 30; 34).

Hankintasuunnitelma

Talousarvion valmisteluvaiheessa hankintayksiköt toimittavat maan valtiovarainministeriölle investointien arvioidut tarpeet (Khan 2019, 30). Hankintojen suunnittelu alkaa siis talousarvion valmistelun varhaisessa vaiheessa, ja sitä tarkennetaan edelleen painopisteiden, arvioitujen tarpeiden ja niiden kustannusten kohtuullisuuden sekä varojen saatavuuden osalta. Hankintasuunnitelma on asiakirja, jossa on listattuna

hankintakauden tavoitteet sekä päätökset hankintajärjestelyistä. Suunnitelmaan myös päivitetään hankintakauden kuluessa.

Tarpeen määrittely

Hankintasykli alkaa uuden ohjelman tai hankkeen tuotantopanosten eli tavaroiden, palvelujen tai urakoiden tarpeiden määrittämisellä (Khan 2019, 31). Valtion virastot valmistelevat ohjelmat ja hankkeet. Jos hallitus tunnistaa esimerkiksi terveyspalvelujen parantamistarpeet, terveysministeriö ja muut terveyteen liittyvät virastot laativat hankkeet kyseisen ohjelman puitteissa. Jo tässä vaiheessa hankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat tavarat, työt ja palvelut yksilöidään, jotta niiden tuottamiseen tarvittavien panosten kustannukset voidaan arvioida.

Tarjouspyyntö ja tarjousten vertailu

Tarjouspyynnön huolellisella valmistelulla on olennainen merkitys hankinnan onnistumiselle. Knutsson & Thomasson (2014, 251) mukaan totuttujen valintakriteerien muuttaminen on vaikeaa, sillä potentiaaliset toimittajat ja tarjotut tuotteet tai palvelut eivät välttämättä noudata julkaistussa tarjouspyynnössä määriteltyjä ominaisuuksia, jolloin hyvä suunnittelu on mennyt ajankäytöllisesti hukkaan. Jakamalla hankinta pieniin osa-alueisiin ja määrittämällä kunkin osa-alueen vaatimukset yksityiskohtaisesti saadaan laadullisesti parempia tarjouksia, vaikka samanaikaisesti hinnat pysyisivät ennallaan. Knutssonin et al. toinen merkittävä havainto oli suurten, markkinoita dominoivien oligopoliin vetäytyminen laatua painottavasta tarjouskilpailusta, mikä vastaavasti edesauttoi pienten ja ketterien toimijoiden osallistumista.

Rhoden (2019, 3) mukaan julkisten alojen hankintojen suorituskykyä voitaisiin kehittää hyödyntämällä vertailukohtana yksityisen sektorin oppeja. Rhoden mukaan tarjouspyyntöjen vertailua ja sopimusten valintaperusteiden suunnittelua voidaan optimoida ja samanaikaisesti noudattaa julkisten hankintojen sääntöjä ja direktiivejä.

Hankintapäätös ja sopimushallinta

Avoimessa tarjouskilpailussa ei käydä sopimusneuvotteluja (Khan 2019, 41). Kun tarjousten vertailun perusteella on tehty valintapäätös, valitulle tarjoajalle annetaan ilmoitus sopimuksen tekemisestä tarjouspyyntöasiakirjojen mukaisesti. Hankintasopimusta koskevassa ilmoituksessa tarjoajalle ilmoitetaan valinnasta ja pyydetään myös allekirjoittamaan hankintasopimus. Sopimus tulee voimaan, kun molemmat osapuolet ovat sen allekirjoittaneet.

Julkisten hankintojen sopimukset ovat tarkkaan määriteltyjä ja niiden ominaispiirteenä on toimittajasuhteiden rajallinen kesto (Rönnbäck 2011, 447). Rönnbäckin mukaan laki suosii sen takia edelleen edullisimman hinnan tarjoajaa, koska valintaperusteissa ei ole mahdollisuuksia arvioida toimittajia aiempien kokemusten perusteella. Diggs et al. (2012, 310) toteaa, että julkisten hankintojen moniulotteisuus ja hankintayksikön suuri harkintavalta rajoittavat pitkäjänteisistä toimittajasuhteista saavutettavissa olevia hyötyjä, sillä menestyksekkäät kumppanuudet rakentuvat luottamukseen, yhteisiin tavoitteisiin, aitoon viestintään ja kykyyn arvioida ja tarkastella suorituskykyä. Suorituskyvyn arvioinnille olennaista on kehittymisen seuraaminen jatkuvan parantamisen periaatteilla, jolloin kehitystyö voi rajallisten hankintojen ja lyhyiden sopimusjaksojen takia jäädä kesken.

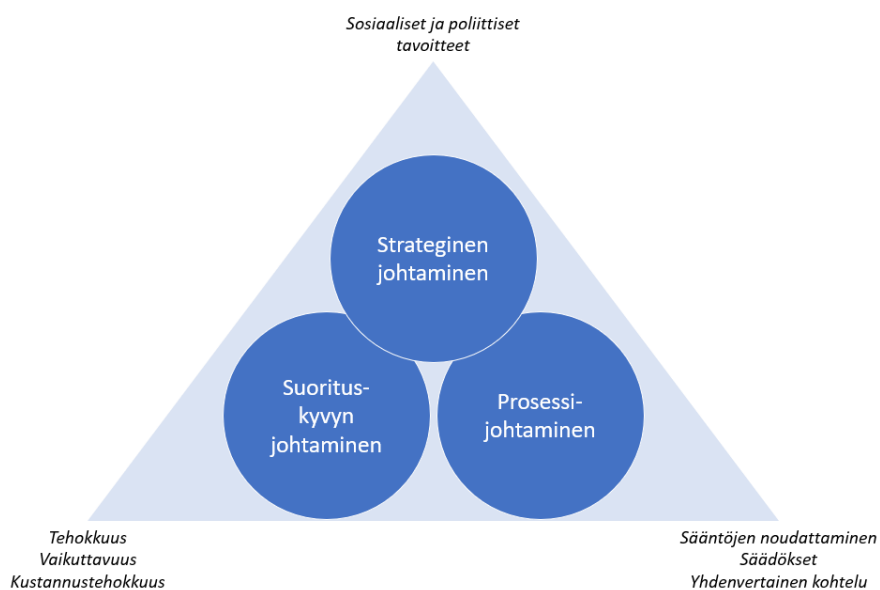
Hankintojen suunnittelulla ja kilpailutuksen toteutuksella on merkittävä rooli, mutta yhtä tärkeää on sopimusehtojen valvonta aktiivisella sopimuskaudella. Knutssonin et al. (2014, 251) mukaan valintakriteerien toteutumisen seuranta ja johdonmukaisuus sopimuksen valvonnassa auttavat toimittajaa sisäistämään sopimuksen ehdot ja myös sitouttaa ehtojen noudattamiseen.

3 JULKISTEN HANKINTOJEN STRATEGINEN JOHTAMINEN

Strateginen johtaminen tarkoittaa liiketoiminnan kehittämistä tavoitteellisesti ja tuloksellisesti. Hankintojen strategisella johtamisella voidaan julkisissa hankinnoissa vaikuttaa ympäristön, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden sekä innovaatioiden tavoitteelliseen hyödyntämiseen (Valtiovarainministeriö 2020, 18). Ymmärrys julkisten hankintojen vaikuttavuudesta ja hankintastrategiasta keskeisinä johtamisen välineinä on valtiovarainministeriön mukaan huomioitu Suomen hallituksen linjauksissa.

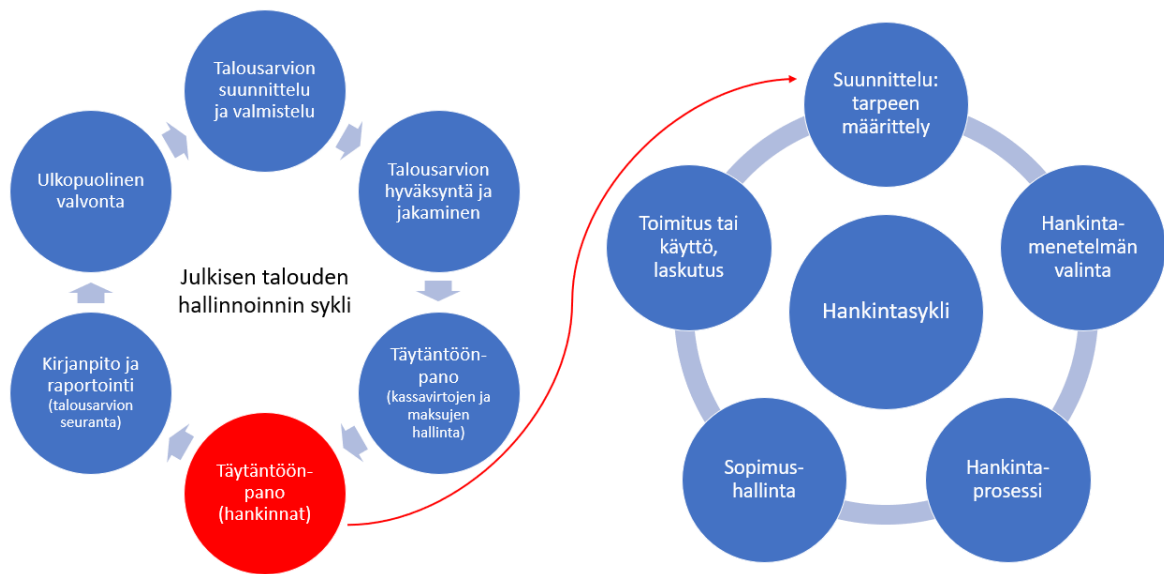
3.1 JULKISEN TALOUDEN JOHTAMINEN

Kuvassa 6. on Rhoden (2019, 54) näkemys julkisten hankintojen strategisen johtamisen, suorituskyvyn johtamisen ja prosessijohtamisen välisestä kolmikannasta. Prosessijohtamisella varmistetaan julkisten hankintojen sääntöjenmukaisuus ja yhdenvertaisuuden periaatteiden noudattaminen, suorituskyvyn johtamisella tavoitellaan julkisten hankintojen tehokkuutta, vaikuttavuutta ja kustannussäästöjä, ja strategisella johtamisella ohjataan sekä suorituskyvyn johtamisen että prosessijohtamisen toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla, jotta julkisten hankintojen vaikutukset yhteiskuntaan ovat linjassa sosiaalisten ja poliittisten tavoitteiden kanssa.



Kuva 6. Suorituskyvyn johtaminen ja sääntöjen mukainen toiminta ovat julkisten hankintojen strategisten tavoitteiden ajureita (Rhode 2019, 54).

Edellisessä luvussa 2.3 käsiteltiin julkisten hankintojen suunnittelun ja toteutuksen prosesseja. Khan (2019, 9) kuvaa myös julkisen talouden johtamisen syklisenä toimintona. Aiemmin kuvattu hankintasykli ja operatiiviset hankinnat linkittyvät julkisen talouden johtamiseen ja talousarvion täytäntöönpanoon, toimintojen välinen yhteys on havainnollistettu kuvassa 7.



Kuva 7. Julkisen talouden johtamisen ja hankintojen välinen suhde (Khan 2019, 9; 30).

Khanin (2019, 8) mukaan valtioiden tarve erilaisiin hyvinvointihankkeisiin kansalaisten elintason parantamiseksi on aina suurempi kuin käytettävissä olevien varojen määrä. Tämä tarkoittaa sitä, että hallitusten on aina asetettava ohjelmansa ja hankkeensa tärkeysjärjestykseen kilpailevien strategisten, poliittisten, kiireellisyyden ja muiden kriteerien perusteella. Talousarvion laatimiseen kuuluu suunnitelma näiden niukkojen resurssien tehokkaasta käytöstä, mukaan lukien taloudellinen ja tehokas toteutus, hankinnat sekä valvontajärjestelmä, jolla varmistetaan, että budjettivallan käyttäjät käyttävät budjettivaroja huolellisesti. Julkiset hankinnat ovat keskeinen osa resurssienhallintaa, vaikka hankintoja pidetään usein julkisen talouden hallinnosta erillisenä aiheena. Hankinnat ovat kuitenkin olennainen osa mekanismia, jonka avulla julkisia varoja käytetään. Hankinnat liittyvät suoraan palvelujen tuottamiseen ja hallituksen poliittisiin tavoitteisiin juuri niiden toiminnallisen vaikutuksen ja toteutuksen kautta.

Demokratiassa julkista taloutta johdetaan läpinäkyvästi. Di Francesco & Alford (2016, 242) luettelevat kuusi julkisen talouden hallinnan osa-alueita, joihin kohdistuu vallan sääntelyä.

- 1) Kuka voi käyttää varoja – *vastuuvollisuus*
- 2) Kuinka paljon varoja voidaan käyttää – *määrä*
- 3) Mihin varoja voidaan käyttää – *tarkoitus*
- 4) Milloin varat on käytettävä – *aika*
- 5) Miten menoja voidaan muuttaa – *siirrot, ja*
- 6) Miten menoista pidetään kirjaa - *tiedotus*.

Julkisten varojen käyttöön liittyy paljon toimivaltaa, jota rajoitetaan yllä mainittujen kohtien valvonnalla ja sääntelyllä.

Hallinnon toimivuus ja julkisten menojen laadukkuus ovat vaurauden, ihmisten hyvinvoinnin ja EU:n alueellisen yhteenkuuluvuuden kasvun perusedellytyksiä (Fazekas et al. 2021, 1460). Valtion strategisen hankintatoimen ohjaamisesta vastaa valtiovarainministeriö. Valtion hankintastrategia johdetaan hallitusohjelmasta ja kuntien strategista hankintatoimea ohjaa puolestaan kuntastrategia (Valtiovarainministeriö 2020, 18). Strategiassa tulee olla yhteys operatiiviseen toimintaan ja hallinnollisiin prosesseihin, jotta sillä saadaan aikaan siinä suunnitellut vaikutukset. Strategiassa määritellään muun muassa, mitä tehdään omana toimintana ja mitä ostetaan markkinoilta.

Julkisille organisaatioille laaditaan hallitusohjelmasta erillisiä aloitteita, jotka heijastavat keskushallinnon toimintaa. OECD:n tutkimusraportissa (2019, 44) on nostettu esiin Suomen valtionhallinnolle ominaiset rakenteelliset ongelmat, joille tyypillistä on toimintojen, roolien ja vastualueiden päällekkäisyys, mikä estää tehokkuuden lisäämisen koko järjestelmässä. Ongelmallisena nähdään, ettei Suomessa ole keskitettyä hankintalainsäädännöstä, -asetuksista, -politiikasta ja -välineistä vastaavaa yksikköä, joka johtaisi toiminnan kehittämistä kaikilla tasoilla. Hankintatyökaluja, -lakia ja -menetelmiä sovelletaan vaihtelevasti eri hankintayksiköiden ja hankkeiden välillä, jolloin vaarana on, että keskittämisen ja koordinoimisen tehostamiseen tähtäävien kehitysohjelmien hyödyt jäävät saavuttamatta.

Tutkimuksissa on havaittu poliittisten intressien vaikutusten ulottuvan hankintaprosessin kaikkiin vaiheisiin. Diggs & Romanin (2012, 309) mukaan hankintoja käsitellään tutkimuksissa usein poliittisesta päätöksenteosta erillisenä prosessina, jolloin taustatekijöiden merkitystä aliarvioidaan ja jopa sivuutetaan. Ottaen huomioon hankintavalintojen vaikutukset sekä paikallisesti että kansallisella tasolla, on ratkaisevan tärkeää kehittää asianmukaista tietoisuutta hankintakäytäntöjen kehittämisen ja parantamisen hallinnollisista ja taloudellisista hyödyistä.

EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa investointeja pyritään edistämään julkisten hankintojen avulla (Bovis 2020, 296). Ensisijaisiin kehityskohteisiin kuuluvat seuraavat tavoitteet kuudella painopistealueella.

- 1) Innovaatioiden laajempi hyödyntäminen
- 2) Sosiaalisten ja ympäristökriteerien soveltaminen julkisten hankintojen sopimusten valintaperusteissa
- 3) Hankintaosaamisen kehittäminen ja julkisten hankintojen hallinnoinnin parantaminen
- 4) PK-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen ja EU:n alueella toimivien yritysten vientimahdollisuuksien lisääminen kolmansiin maihin
- 5) Hankintatietojen läpinäkyvyyden, eheyden ja laadun parantaminen sekä hankintaprosessien digitalisointi
- 6) Julkisten hankintaosaajien yhteistyön lisääminen kaikkialla EU:ssa.

Seuraavaksi käsitellään, miten hallinnolliset strategiat voidaan jalkauttaa hankintoja ohjaavaksi hankintastrategiaksi.

3.2 HANKINTASTRATEGIA

Hankintastrategia johdetaan poliittisen hallinnon tavoitteiden mukaan. Sen tulee olla linjassa hallinnollisen päätöksenteon kanssa, koska sillä on merkittävä vaikutus julkiseen talouteen ja arvonmuodostukseen (Plantinga, Voordijk & Dorée 2020, 791). Strategisissa linjauksissa luodaan poliittisille päättäjille ja hallinnossa hankintoja toteuttaville yhteiset

periaatteet ja tavoitteet. Valtiovarainministeriön (2020, 18-19) hankintastrategiset linjaukset sisältävät esim. kuvauksen organisaatiostrategian toteuttamisesta hankintatoimessa, hankintoihin liittyvät tavoitteet, hankintojen kehittämistavoitteet, hankintojen johtamisjärjestelmän, hankintojen johtamisen keskeiset linjaukset, hankintojen vaikutusten arviointikäytännöt, osaamistarpeet, strategian toimeenpanoon liittyvät linjaukset sekä linjauksia hankintojen raportoinnista ja mittaamisesta. Yhteisen strategian noudattamiseen liittyy olennaisesti myös sitoutuminen sen aiheuttamiin kustannuksiin ja rahoitustarpeisiin.

Osa julkisen sektorin organisaatioista ei kuitenkaan tunnista hankintastrategian ohjausta. KEINO-osaamiskeskuksen (2018, 6-7) teettämän kyselytutkimuksen perusteella suomalaisissa julkisen sektorin organisaatioissa hieman alle puolella eli 48 %:lla oli vuonna 2018 käytössä koko organisaatiota koskeva hankintastrategia. Sen toteutumista seurattiin kuitenkin säännöllisesti vain 25 %:ssa ja epäsäännöllisesti 34 %:ssa organisaatioista. Kyselytutkimuksen kohderyhmänä oli julkisten organisaatioiden johto, kuten kunnan- ja kaupunginjohtajat, pormestarit, valtion virastojen johtajat sekä seurakuntien ja oppilaitosten johto (KEINO 2018, 3). KEINO on työ- ja elinkeinoministeriön ohjaama ja rahoittama osaamiskeskus, ja sen tehtävänä on edistää kestävä kehityksen ja innovaatioiden parempaa tunnettuutta ja toteutumista julkisissa hankinnoissa.

Patrucco, Luzzini & Ronchi (2017b, 252) kuvaavat hankintastrategiaa julkishallinnon prosessin ytimeksi, sillä sen toimeenpanossa toteutettavat päätökset voivat joko tukea tai estää poliittisten tavoitteiden saavuttamista. Kuvassa 8. on esitetty kaavio julkisten hankintojen strategiaan vaikuttavista tekijöistä ja niiden välisistä vuorovaikutussuhteista. Patrucco, Luzzini, Ronchi, Essig, Amann & Glas (2017a, 270) koostamassa julkisten hankintojen strategiamallissa on huomioitu sekä ympäristön kanssa vuorovaikutteiset ulkoiset linjaukset että oman päätösvallan alaiset sisäiset linjaukset. Sisäisiin linjauksiin lukeutuvat päätökset hankintojen ulkoistamisesta, organisaatiostrategian tasolla hankintojen kokonaistarpeenmäärittelystä, kategoriastrategian tasolla hankintamenojen suunnittelusta, prosessistrategian tasolla hankintamenettelyjen suunnittelusta ja lopulta

konkreettiset valintapäätökset sopimuskohtaisessa strategiassa, jossa määritellään, miten hankintasopimuksen valintapäätökset toteutetaan säädöksiä noudattaen.



Kuva 8. Julkisten hankintojen strategia muodostuu useista tekijöistä ja niiden välisistä vuorovaikutussuhteista (Patrucco et al. 2017a, 270).

Kuvassa 8. esitetyt sisäiset linjaukset on sovittava yhteen ulkopuolelta tulevien tekijöiden kanssa. Vertikaaliset linjaukset kuvaavat poliittisten strategioiden eli ylhäältä valtiohallinnosta johdettujen tavoitteiden vaikutusta hankintastrategiaan. Toimialatason strategiat ohjaavat horisontaalisesti eri julkishallinnon aloille asetettujen erityistavoitteiden saavuttamista eli käytännön tasolla esimerkiksi terveydenhuollon tai koulutuksen alakohtaiset strategiat vaikuttavat kyseisen toimialan hankintastrategioihin. Lisäksi julkisten hankintojen toimintaympäristöä määrittävät markkinat, mistä tuotteet, palvelut ja urakat hankitaan.

Plantingan et al. (2020, 803) mukaan ongelma usein on, miten eri strategiatasojen välille luodaan yhteys. Miten strategia voidaan konkretisoida, ja missä määrin strategian useilla tasoilla tehdyt päätökset, perustelut ja kompromissiratkaisut ovat loogisesti yhteydessä toisiinsa? Strategisten linjausten tulee olla johdonmukaisesti saman suuntaisia

strategiatasojen välillä, ennen kuin strategiset linjaukset viimeistellään. Plantinga et al. (2020, 797) esittää, että operatiivisesta näkökulmasta katsottuna perustason strategia eli yksittäisten hankintakeinojen suunnittelun taustalla olevat perustelut ja vastaavat kompromissiratkaisut tulee sovittaa yhteen ylemmän tason strategioiden kanssa.



Kuva 9. Strategian hierarkiamalli (Plantinga et al. 2020, 797).

Kuvassa 9. on esitetty Plantingan et al. (2020, 797) kehittämä strategian hierarkiamalli. Ylätason strategiat voivat koskea paitsi hankintastrategian eri tasoja, myös toiminnallisia strategioita, organisaatiostrategioita ja poliittisia strategioita. Jos kaikki nämä strategiat olisivat täydellisesti linjassa keskenään, voitaisiin olettaa, että päätösten perustelut ja kompromissiratkaisut ovat hierarkkisia ja että niitä voidaan lukea ylhäältä alas ja alhaalta ylös. Ylhäältä alaspäin suuntautuva lukutapa osoittaa, miten tietyn hankintavälineen käyttö tietyssä hankinnassa tukee ylätasoon strategian saavuttamista. Hierarkian lukeminen alhaalta ylöspäin osoittaa, miksi tiettyjä hankintakeinoja käytetään tietyssä hankinnassa.

Strategian perustasolla hankintastrategia konkretisoidaan ylätasoon strategiasta johdetuista tavoitteista käytännössä hyödynnettäviksi hankintapäätöksiä ohjaaviksi valintakriteereiksi. Suhteessa ylätasoon strategian perustaso vastaa kysymykseen 'miten' strategiaa toteutetaan. Strategian ylätasolla ohjataan käytännön tason päätöksiä, joten suhteessa perustasoon ylätasoon strategiassa vastataan 'miksi' valitaan juuri tietyt valintaperusteet.

Markkinasääntelyn näkökulmasta strategisten tavoitteiden asettaminen on kiinnostavaa, koska sillä on vaikutusta markkinoiden toimintaan. Valintakriteereillä on ohjaava vaikutus, joka ulottuu parhaimmillaan yhtä hankintaa laajemmalle. OECD:n (2019, 48) tutkimusraportin mukaan strategisissa linjauksissa tulisi asettaa selkeät tavoitteet hankinnoille ja konkretisoida taloudelliset, ympäristöön liittyvät ja sosiaaliset tavoitteet, sekä tarjota mekanismi, jolla eri hankintayksiköihin hajaantuneet tehtävät voidaan valjastaa yhteisen edun saavuttamiseen. Edellytyksenä on, että hankintatoimen ja asetettujen taloudellisten tavoitteiden välillä olisi on selkeä ja konkreettinen yhteys.

Hartlappin (2020, 69-70) mukaan hankintoja suunnitellessa voidaan päättää, käytetäänkö rahaa samansuuruisen menojen osalta pelkän kustannus-hyötyanalyysin perusteella, vai otetaanko huomioon myös muita strategisia tavoitteita. Jos sopimukset myönnetään yksisilmäisesti halvimpia hintoja tarjoaville tarjoajille, yritykset saattavat jättää noudattamatta esimerkiksi työehtosopimuksia tai syrjivät heikommassa asemassa olevia ryhmiä työmarkkinoilla. Vastaavasti ilman erityisiä sosiaalisten kriteerien määrittelyä tarjottuja tuotteita hankitaan todennäköisesti ottamatta huomioon esimerkiksi mahdollisten epäoikeudenmukaisten työolojen vaikutusta hintoihin. Julkisten hankintojen sosiaaliset tavoitteet ohjaavat siis markkinaosapuolten käyttäytymistä pois pelkän hintatehokkuuden tavoittelusta. Näin tapahtuu suoraan sopimusten kautta ja epäsuorasti, kun suuri määrä kilpailevia tarjoajia muuttaa käyttäytymistään sosiaalisten tavoitteiden myöntämisperusteiden mukaisesti. Ainakin osa näistä tarjoajista mukauttaa todennäköisesti myös tulevan käyttäytymisensä näihin sosiaalisiin tavoitteisiin. Strategisten kriteerien lisääminen hankintapäätöksen perusteeksi on siis työkalu, jolla voidaan ohjata kilpailumarkkinoita.

3.3 HANKINTAOSAAMISEN KEHITTÄMINEN

Julkisen sektorin hankintavirkailijoilla on merkittävä yhteiskunnallinen rooli. Julkistenkaan hankintojen prosessit eivät ole muuttumattomia, vaan toimintaympäristöön vaikuttavat ympäröivät yhteiskunnalliset, taloudelliset ja poliittiset suuntaukset (Torvinen & Ulkuniemi 2016, 59). Torvisen et al. mukaan markkinavetoinen lähestymistapa julkisiin hankintoihin avaa mahdollisuuksia sekä innovoinnin käyttöönotolle että samalla julkisten tavoitteiden saavuttamiselle ja entistä parempien palveluiden tarjoamiselle kansalaisille. Uudenlaisten menetelmien hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa edellyttää myös hankintaosaamisen monipuolistamista ja vahvistamista.

Kirjallisuudessa on määritelty, että taidot ovat yleisiä, kontekstista riippumattomia tietoja, joita voidaan oppia luokkahuoneissa. Taidot ovat luonnostaan yksilöllisiä, kun taas osaaminen on hyvin riippuvainen asiayhteydestä ja siihen vaikuttavat ryhmä- ja organisaatiotekijät, kuten kulttuuri, johtaminen ja strategia (McKevitt, Davis, Woldring, Smith, Flynn & McEvoy 2012, 338). Kuvassa 10. on esitetty julkisten hankintojen organisaatioissa havaittuja erilaisia osaamisprofiileja. McKevittin et al. (2012, 346-347) määrittelemät roolit ovat kaupallinen, pragmaattinen, poliittinen ja ihmiskeskeinen. Jokaisessa osaamisprofiilissa painottuvat toisistaan poikkeavat ominaisuudet ja roolille ominaiset työtavat. Profilointia voidaan hyödyntää, kun pohditaan mitkä osaamisalueet voisivat parhaiten tukea hankintastrategian toteuttamista (McKevittin et al. 2012, 351).

<p style="text-align: center;">Kaupallinen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ominaisuudet: Käsitteet, mallit ja periaatteet • Työtavat: Työskentely organisaatiokulttuurin ja lainsäädännön rajojen puitteissa. Ei sitoutumista toimittajiin. 	<p style="text-align: center;">Pragmaattinen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ominaisuudet: Pikemminkin kokemuspohjainen kuin käsitteellinen ajattelu • Työtavat: Sidosryhmien tavoitteiden saavuttamiseen hyödynnetään strukturoitua hankintaprosessia. Sitoutuminen tavarantoimittajiin jonkin verran.
<p style="text-align: center;">Poliittinen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ominaisuudet: Ihmislähtöisyys, johon kuuluu suhteiden luominen epävirallisten verkostojen kautta • Työtavat: Valmentava ote sidosryhmiin laajempien organisaatiotavoitteiden saavuttamiseksi. Sitoutuminen tavarantoimittajiin tietojen hankkimiseksi. 	<p style="text-align: center;">Henkilökeskeinen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ominaisuudet: Toisten ymmärtäminen analyyttisen ajattelun sijaan • Työtavat: Kommunikatiivinen ja kumppanuuteen perustuva lähestymistapa, toiminnassa painottuu empatia/emootiot pikemminkin kuin säännöt.

Kuva 10. Julkisten hankintojen erilaiset osaamisprofiilit (McKevitt et al. 2012, 347).

Sidosryhmällä tarkoitetaan tässä kontekstissa Khanin (2019, 15) määrittelyn mukaan yksilöä, yhteisöä tai organisaatiota, joka on kiinnostunut julkisesta toiminnasta, tai on edunsaaja tai jolla on esimerkiksi vaikutusvaltaa hankintoja koskevaan päätöksentekoon. Julkisten hankintojen sidosryhmien kirjo on siis hyvin laaja eikä rajoitu pelkästään potentiaaliin toimittajiin.

McKevittin et al. (2012, 347) mukaan kaupallisten osaajien roolille ominaista on vahvistaa kustannustehokkuutta, mutta vuorovaikutus toimittajien kanssa jää muodolliseksi ja etäiseksi 'tilaamiseksi'. Pragmaattisissa osaajissa korostuu rooli, jossa tavoitellaan vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa, mutta toimittajia sitoutetaan kuitenkin vain monimutkaisiin hankkeisiin. Poliittisen osaajan tunnusmerkki on ihmislähtöinen vuorovaikutus. Toisin kuin kaupalliset ja pragmaattiset osaajat, poliittisissa osaajissa korostuu ongelmanratkaisutaidot ja kyvyt vaikuttaa sidosryhmiin. Henkilökeskeistä osaajaa kuvaa yksilöllisyys. Tämän osaamisprofiilin roolissa korostuu oikeudenmukaisuuden tavoitteet ja vuorovaikutustaidot, sekä sidosryhmien ja asiakkaiden tarpeiden asettaminen etusijalle organisaation tarpeiden sijaan. Toisin kuin muissa rooleissa, henkilökeskeisen osaajan käyttäytymistä ja päätöksentekoa ohjaavat tunteet.

McKevitt et al. (2012, 349) havaitsivat tutkimuksessaan myös, että julkisen hankintatoimen osaamisen ja identiteetin kokemuksen välillä oli yhteys. Kun tutkimuksen osanottajilta kysyttiin, identifioituvatko he hankinta-ammattiin vai eivät, vastaukset jakautuivat tasan. Kysymykseen "Onko hankinta jotain, mitä teet vai jotain, mitä olet?" vastattiin eri tavalla riippuen oman identiteetin kokemuksesta. Ne, jotka pitivät hankintoja tekemisen kohteena, eivät olleet tietoisesti hakeutuneet hankintatoimen tehtäviin. Nämä samat henkilöt ilmoittivat myös, että heidän tietämyksessään oli puutteita ja he kokivat sääntöjen ja määräysten rajoittavan heidän hankintavaltaansa. Vastaavasti jotkut johtajat identifioituvat pikemminkin johtotehtävään tai sen sosio-ekonomiseen luokkaan kuin hankintoihin, jolloin identiteetti muodostuu asemasta, eikä ammattilaisuudesta.

Sitä vastoin osallistujat, jotka kuvailivat hankintoja osaksi omaa identiteettiään, olivat tietoisesti valinneet uran hankintojen parissa ja suorittaneet hankintatoimen tutkinnon. Nämä henkilöt eivät tehneet eroa henkilökohtaisen ja ammatti-identiteetin välillä ja puhuivat hankinnoista 'ajattelutapana' ja 'tieteenalana'. Tutkimushavaintona oli, että asiatiedon ohella ammatti-identiteetti on olennainen osa ammattitaidon, pätevyyden ja teknisen tietämyksen rakentumista (McKevitt et al. 2012, 350). Tämän perusteella voidaan siis tulkita, että hankintaosaamista voidaan johtaa myös vahvistamalla yksilöllistä ammatti-identiteettiä.

Hankinta-ammattilaisilta edellytetään yhä moniulotteisempaa osaamista ja kykyä hahmottaa laajoja kokonaisuuksia. Julkishallinnon hankintavirkailijoiden tulee toimia vastuullisesti, huolehtia hankintojen läpinäkyvästä ja jäljitettävästä toteuttamisesta, vastata sidosryhmien odotuksiin ja täyttää niiden tarpeet, toimia tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti, sekä noudattaa yhteiskunnan asettamia eettisiä ja sosiaalisia normeja tavoitellen samanaikaisesti julkisten varojen käytöstä saatavien hyötyjen maksimointia (Diggs & Roman, 2012, 298). Tiukat normit toimivat hyvänä ohjenuorana toteutuksessa, mutta samalla ne voivat olla myös esteenä julkisten hankintamenettelyjen innovatiiviselle toteuttamiselle, jos sekä kansallisella että EU-tason sääntelyllä pyritään varmistamaan yhdenvertaisuuden ja avoimuuden toteutumisen perinteisin keinoin (Torvinen et al. 2016,

59). Luvussa 3.1 esitetyt EU-tason strategiset painopistealueet, kuten innovaatioiden hyödyntäminen, sosiaalisten ja ympäristökriteerien soveltaminen ja PK-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen haastavat sekä perinteiset hankintamenetelmät että hankintaosaamiselta edellytettävät tiedot ja taidot.

Innovaatiolla voidaan viitata joko uudenlaisiin tuotteisiin tai palveluihin, tai uudenlaisiin tapoihin ja menetelmiin. Knutsson et al. (2014, 246) jakaa julkisten hankintojen innovaatiot kahteen kategoriaan: 1) uusiin tuotteisiin tai palveluihin, joiden kuvaamiseen ei ole olemassa aiempia esimerkkejä sekä 2) uuden hankintatavan tuottamiseen. Molemmat edellyttävät markkinoilta sopeutumista ja toimittajilta uusien asioiden omaksumista. Innovaation hankinta houkuttelee toimittajia tarjoamaan urauurtavia tuotteita ja palveluita, ja innovatiivisen hankintatavan tarkoituksena on haastaa toimittajia kehittämään urauurtavia toimitustapoja. Innovaatioiden hyödyntäminen ei kehitä pelkästään olemassa olevia toimittajia, vaan toimintaympäristön muuttuessa julkisissa hankinnoissa avautuu aiempaa paremmin osallistumismahdollisuuksia myös uusille edelläkävijyydestä ponnistaville yrityksille.

Innovaatiot julkisten palvelujen tarjonnassa on yksi hankintojen sääntelyn painopisteistä. Innovaatiokumppanuus on markkinoita uudistava hankintamenettely, jossa yhteistyössä toimittajan kanssa kehitetään hankittava tuote tai palvelu, ja jos kehitystyön tulos täyttää hankinnalle asetetut, ennalta määritellyt tavoitteet, muodostetaan toimittajan kanssa hankintasopimus (Bovis 2020, 293-294). Innovaatiokumppanuushankkeissa arvomuodostus jakautuu tavallista pidemmälle aikavälille. Hankkeen edistymistä seurataan väliarvioinneissa, joissa kehityshankkeen maksusitoumukset on kytketty vaiheittaisiin tavoitteisiin, ja jolloin on myös luontevaa arvioida hankkeen jatkamisen edellytykset. Innovaatiokumppanuudesta on myös erikseen säädetty hankintalain 38. §:ssä ja 39. §:ssä, sillä menettelyä voidaan soveltaa vain, jos hankintayksikön tarvetta ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo saatavilla olevia tavanomaisia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016).

Hankintaosaamista haastaa myös valintakriteeristön kehityksestä johtuva, aiempaa vaativampi kustannuslaskenta, jossa ostohinta ei enää ole määräävä valintaperuste. Bovis (2020, 294) luettelee esimerkiksi hankinnan elinkaaren aikaisten kustannusten huomioimiseen kuuluvan hankintakustannukset, energian ja muiden resurssien kulutuskustannukset, ylläpitokustannukset ja elinkaaren loppuvaiheen kustannukset, kuten keräys- ja kierrätyskustannukset; tai ilmastonmuutoksen hillitsemisestä aiheutuvat kustannukset, jotka johtuvat hankinnan aiheuttamista ulkoisista ympäristövaikutuksista, kuten esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöistä.

3.4 HANKINTAJÄRJESTELMÄ

Valtiollinen hankintajärjestelmä koostuu keskitetyistä hankintayksiköistä ja hajautetuista hankintayksiköistä, joita ovat esimerkiksi kunnat. Suomessa osa julkisista hankinnoista on keskitetty kahden yhteishankintayksikön alle. Hansel Oy vastaa valtiollisista hankinnoista ja Kuntahankintojen kautta tehdään osa kuntien, sairaanhoitopiirien ja Suomen evankelis-luterilaisen kirkon hankinnoista. Hansel on voittoa tavoittelematon osakeyhtiö, josta valtio omistaa 65 % ja Kuntaliitto 35 % (Hansel Oy, 2021). Suomen Kuntaliiton omistusosuus syntyi 2.9.2019 yritysjärjestelyssä, jonka myötä Kuntahankintojen henkilöstö siirtyi osaksi Hanselia ja virallisesti 1.1.2024 lähtien yhteishankintayksikkö vastaa kolmasosasta Suomen julkishallinnon hankinnoista (KL-Kuntahankinnat Oy, 2019; OECD 2019, 45). Tämä tarkoittaa, että noin 60 prosenttia hankinnoista tehdään edelleen alueellisissa hankintayksiköissä, eli esimerkiksi kuntien, kaupunkien ja kuntayhtymien hankinnoissa. Taulukossa 1. on esitetty yhdistymisessä muodostuvan yhteishankintayksikön ostovoima.

Taulukko 1. Hanselin ja Kuntahankintojen yhteenlasketut hankinnat (OECD 2019, 45).

	Hansel	Kuntahankinnat	Yhteensä
Henkilöstö	94	18	112
Puitesopimusten määrä	80	70	150
Sopimushankinta-asiakkaat	368	1300	1668
Puitesopimusten arvo	826 milj. €	474 milj. €	13 miljardia €
Sopimustoimittajien lukumäärä	380	220	600

Kansallisen strategian täytäntöönpano edellyttää, että hankintastrategioilla tavoitellaan merkittäviä taloudellisia, ympäristöllisiä tai sosiaalisia vaikutuksia. Tavoite korostuu

erityisesti silloin, kun keskitettyjä hankintoja kilpailutetaan suhteellisen pienillä markkinoilla, jossa potentiaalisia toimittajia on rajallinen määrä ja kilpailuasetelma ei toteudu täydellisesti, kun ehdot täyttäviä tarjoajia on vähän. OECD:n (2019, 49) tutkimusraportin mukaan epätäydellinen kilpailuympäristö on yleinen Suomen kaltaisessa suhteellisen pienessä taloudessa. On olemassa vaara, että ilman keskushallinnon vahvaa ohjausta hankintojen vaikuttavuutta ei välttämättä hyödynnetä parhaalla mahdollisella tavalla, jolloin hallituksen tavoitteita ei myöskään saavuteta. Samalla on huomioitava tasapaino, sillä keskitetyissä hankinnoissakin on oltava mahdollisuus noudattaa asianmukaisia kaupallisia strategioita joustavasti muuttuvien markkinaolosuhteiden mukaan.

Suuri osa keskustelusta keskittyy valtiotason hankintoihin, koska niistä on saatavilla parhaiten tietoa. On tärkeää keskittyä myös kuntien ja muiden yleishyödyllisten laitosten hankintojen tuloksellisuuteen, koska kunnat ja yleishyödylliset laitokset tekevät suuren osan hankintasopimuksista (Chiappinelli 2020, 875). Chiappinellin mukaan hajautetut hankintayksiköt eivät lähtökohtaisesti suoriudu huonommin kuin keskitetyt hankintayksiköt, poikkeuksena kunnat. Osaaminen on todennäköisesti tärkein tekijä, joka määrittää keskitettyjen ja hajautettujen hankintayksiköiden välisiä suorituskykyeroja. Kuitenkin, huolimatta keskittämisen asteesta hankintayksiköt, joissa on päteviä hankintavirkailijoita, suoriutuvat keskimäärin paremmin. Suuremmat kannustimet, eli korkeammat palkat parantavat suorituskykyä vain, jos niihin liittyy korkeampi pätevyys.

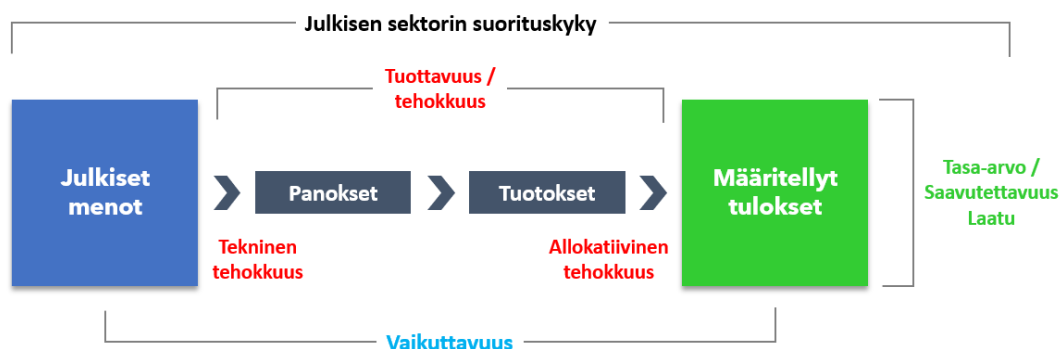
Kaikki tutkimukset eivät tue päätelmää, että julkisia hankintoja voidaan tehostaa vain keskittämällä. Hajautetuissa hankinnoissa on omat hyötynsä. Kuntatasolla paikallisen elinkeinoelämän ja markkinan tuntemus on parempaa kuin keskushankintayksiköissä, joten paikallisilla hankintayksiköillä on paremmat mahdollisuudet valita joustavasti sopivia keinoja julkisten hyödykkeiden ja palvelujen tarjoamiseksi (Plaček, Schmidt, Ochrana & Půček 2016, 33). Tämä heijastui myönteisesti paikallisten hankintayksiköiden korkeampaan tehokkuuteen keskushankintayksiköihin verrattuna, kun verrattiin alueiden, kuntien ja valtion tasolla tehtyjen julkisten hankintasopimusten arvioitua hankintahintaa ja lopullista sopimushintaa.

4. JULKISTEN HANKINTOJEN TUOTTAVUUS

Koska julkisten hankintamenettelyjen käyttö on pakollista suurelle osalle julkisista menoista, se on myös keskeinen väline lisätä julkisten menojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta (OECD 2019, 15). Tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoittelu on perusteltua, kun yhden prosentin säästö hankintamenoissa voi OECD-maissa tarkoittaa 43 miljardin euron säästöjä vuodessa. Julkisten menojen absoluuttisten säästöjen sijaan merkityksellistä on tuottavuuden kasvu, eli panosten ja tulosten hyötysuhde, mutta säästöpotentiaalin tarkastelu auttaa hahmottamaan aiheen mittakaavaa ja alleviivaa sitä kautta sen tärkeyttä. Suomen julkisten hankintojen mittakaavassa yhden prosentin säästö tarkoittaisi noin 430 miljoonan euron vuotuisia säästöjä, kun julkisten hankintojen menoerä on noin 43 miljardia euroa vuodessa.

4.1 MALLEJA TUOTTAVUUDEN KEHITTÄMISEEN

Julkisen sektorin suorituskyky muodostuu toiminnan tehokkuudesta ja suoritettavien hankkeiden vaikuttavuudesta. Tehokkuutta mitattaessa voidaan erottaa toisistaan tekninen tehokkuus eli 'enemmän tekeminen vähemmällä' ja allokatiivinen tehokkuus eli 'oikean asian tekeminen oikeassa paikassa' (Phillips 2018, 5). Tehokkuus on määriteltyjen tulosten ja määriteltyjen panosten välinen suhde. Kuvassa 11. on havainnollistettu julkisen sektorin suorituskykymalli ja käsitteiden väliset suhteet. Mallissa julkisten palvelujen saavutettavuutta pidetään toivottuna tuloksena, ja se luokitellaan siksi yhdeksi vaikuttavuuden näkökohdaksi. Vaikuttavuus nähdään tässä yhteydessä kriittisenä osatekijänä palvelujen tuottamisen tuloksellisuudessa.

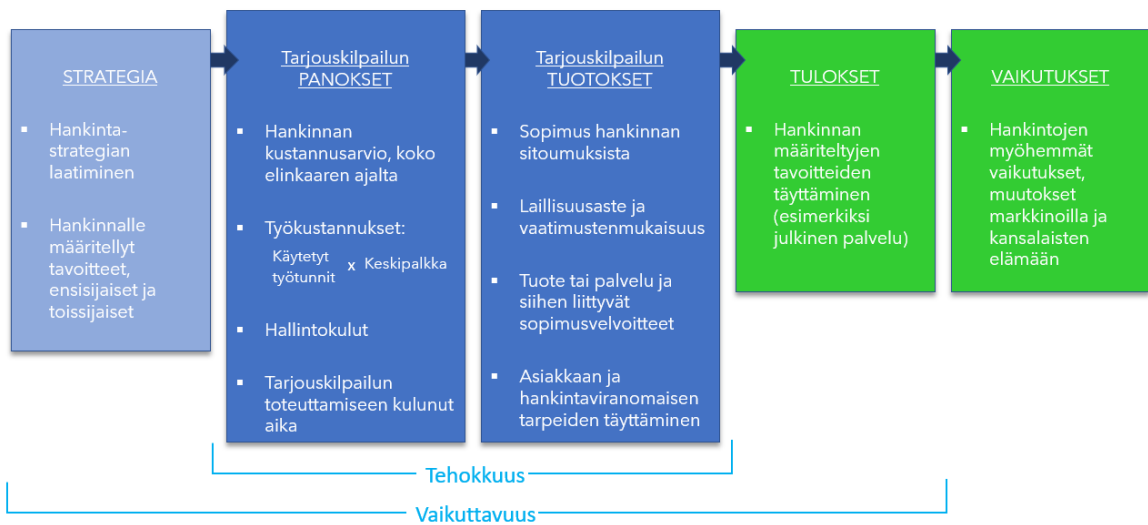


Kuva 11. Julkisen sektorin suorituskykymalli (Phillips 2018, 5).

Monissa OECD-maissa julkiset organisaatiot ovat vastuussa keskeisten palvelujen tuottamisesta, ja niiden odotetaan tuottavan niitä tehokkaasti, vaikuttavasti ja tasapuolisesti. OECD-maissa väestön ikääntyminen ja huoltosuhteen kasvu lisäävät tiettyjen julkisten palvelujen kysyntää ja asettavat paineita julkisiin menoihin, minkä vuoksi palvelujen kustannustehokkuuden ja laadun mittaaminen on entistä tärkeämpää (Phillips 2018, 13). Yksityisten tavaroiden ja palvelujen laadun parantuminen otetaan yleensä huomioon hinnoittelun tai muiden tekniikoiden avulla. Koska julkiset palvelut kuitenkin rahoitetaan verovaroin ja tarjotaan kansalaisille lähes ilmaiseksi, tuottavuutta ja vaikuttavuutta pitää mitata eri tavalla kuin yksityisellä sektorilla.

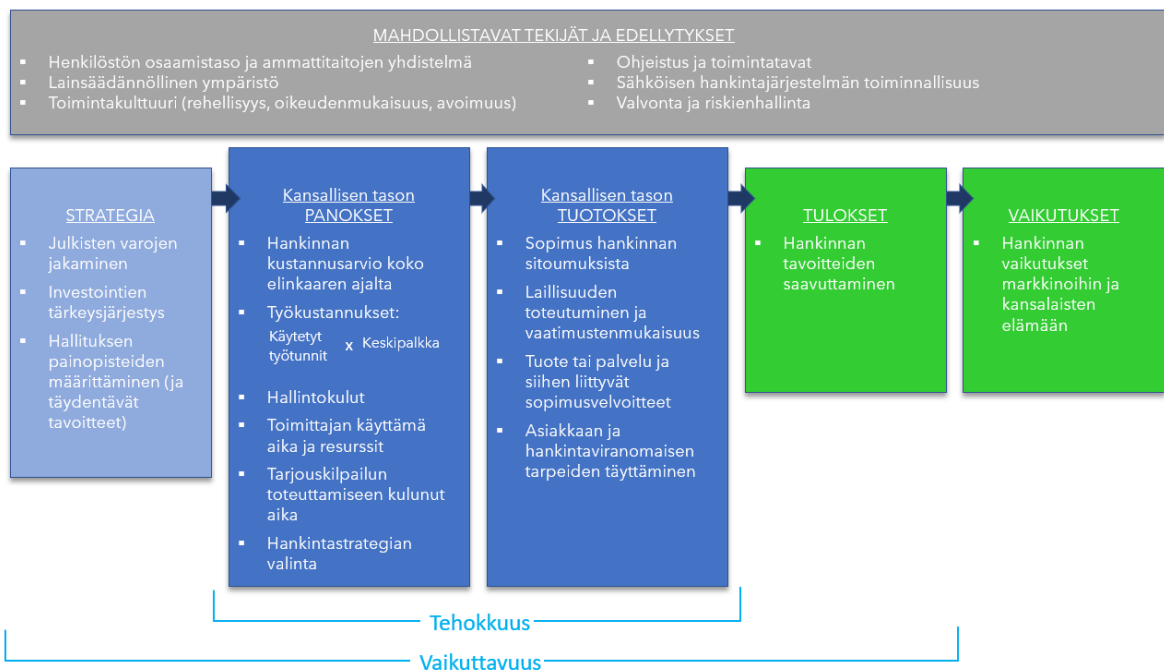
Yllä olevan suorituskykymallin kehittäminen edelleen julkisten hankintojen mittaamiseen edellyttää, että ymmärretään hankintajärjestelmän eri tekijät: panokset, tuotokset ja tulokset. Määritellyt tekijät vaihtelevat kuitenkin eri maiden hallintojen tavoitteiden mukaan, joten on hyvin vaikeaa kehittää yhtä viitekehystä, joka toimisi useissa kansallisissa hankintajärjestelmissä ja soveltuisi käyttöön myös eri hallintotasoille (OECD 2019, 75). Koko hankintajärjestelmän tuottavuuden mittaaminen edellyttää useiden tekijöiden analysointia. Tarvittavan mittausdatan kerääminen on yhä vaikeampaa valtiotasoa alempien hallintotasojen, kuten esimerkiksi kuntien ja kaupunkien tasolla, jossa keskushallinnon näkyvyys ja valvonta menoihin on rajoitettua.

Kuvassa 12a. on esitetty tuottavuusmalli ensin yksittäiselle hankinnalle ja sen jälkeen on kuvassa 12b. vastaava malli kansallisen tason yhteishankintayksikölle. Mallit ovat suurelta osin yhteneväisiä, mutta yksittäisen hankinnan tuottavuutta kuvaava malli on kansallisen tason mallia suppeampi. Olennainen ero on strategisessa tavoitteen määrittelyssä. Yksittäisen hankinnan strategiassa määritellään tietyn hankinnan tavoitteita ja sen tuottavuutta arvioidaan pääasiassa hankinnan välittömällä hyödyillä. Kansallisella tasolla strategia ottaa huomioon hallituksen kokonaisvaltaiset tavoitteet. Verraten luvussa 3.2 esitettyyn strategian hierarkiamalliin kuvassa 12a. mainittu yksittäisen hankinnan strategia edustaa strategiahierarkian perustasoa, ja kuvassa 12b. mainittu kansallisen tason strategia edustaa strategiahierarkiassa ylätasoa.



Kuva 12a. Julkisen hankinnan tuottavuusmalli kilpailutuksille (OECD 2019, 76).

Kuvassa 12b. on esitetty malli keskitettyjen hankintojen tuottavuuden mittaamiseen. Kansallista hankintatoimintaa määrittävät lisätekiijät on nimetty 'mahdollistaviksi tekijöiksi ja edellytyksiksi', sillä niillä on vaikutusta hankintajärjestelmän suorituskykyyn. Tekijät ovat henkilöstön osaamistaso, lainsäädäntö, toimintakulttuuri, toimintaohjeet ja -tavat, sähköiset hankintajärjestelmät sekä valvonta ja riskienhallinta. OECD:n (2019, 76) tuottavuusraportin mukaan hankintajärjestelmän suorituskykyä parantaakseen keskushankintayksiköiden kannattaa kehittää mahdollisimman monia näistä edellytyksistä.



Kuva 12b. Julkisten hankintojen tuottavuusmalli kansallisella tasolla (OECD 2019, 76).

Strategia

Tuottavuuden lähtökohtana on strategia julkisten varojen käytöstä (OECD 2019, 77). Julkisten hankintojen tavoitteena on auttaa tekemään julkisten palveluiden hoitamisesta mahdollisimman taloudellista, tehokasta ja vaikuttavaa. Julkiset hankinnat ovat yhtä aikaa sekä operatiivinen prosessi, jonka kautta tietty määrä julkisia varoja on käytettävä, että strateginen toiminto, jolla pyritään saavuttamaan hallituksen tai hankintayksikön tavoitteet. Varojen käytössä on otettava huomioon prioriteetit, joita hallitukset toivovat saavuttavansa hankintojen avulla. Kyse voi olla joko suorista vaikutuksista, kuten julkisten menojen säästöt tai suorituskyvyn parantaminen ulkoistamalla tiettyjä julkisia palveluja, tai välillisistä vaikutuksista, kuten hallituksen hiilidioksidipäästöjen vähentäminen tai viennin lisääminen.

Panokset

Panokset ovat tuotosten tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia, joita voidaan mitata (OECD 2019, 77). Hankintajärjestelmien tehokkuutta voidaan yrittää parantaa vähentämällä panosten suhteellista määrää verrattuna tuotoksiin. Kansallista järjestelmää mitattaessa panokset voivat olla varsin monivaihtaisia. Julkisten hankintojen sääntelyn

vuoksi mittaaminen voi perustua koko järjestelmän vaatimustenmukaisuuteen, esimerkiksi siihen, millaista tarjousmenettelyä käytetään sopimuksen myöntämisessä. Tyypillisesti mitattavia panoksia ovat esimerkiksi hankittavan tuotteen tai palvelun arvioidut kustannukset, työntekijän hankkeeseen käyttämä aika ja sen kustannukset, hankkeelle jyvitetävät hallintokulut (esim. talous- ja IT-palvelut), toimittajan hankkeeseen käyttämä aika, tai tarjouskilpailun toteuttamiseen käytetty aika. Lisäksi keskeinen tekijä sekä prosessin tehokkuuden että vaikuttavuuden kannalta on oikeanlaisen hankintamenetelmän ja -strategian valinta.

Tuotokset

Tuotokset voidaan arvioida hankintayksikön ja toimittajan välille muodostettavasta sopimuksesta, jossa kuvataan hankittavien tavaroiden tai palvelujen toimitusehdot ja niihin liittyvät kustannukset. Jos hankittava tavara tai palvelu sisältää strategian perusteella valikoituja ominaisuuksia, kuten innovatiivisuutta tai ympäristökriteereitä, niitä mitataan alkuperäiseen strategiaan verrattuna (OECD 2019, 78). Tuotoksia voidaan mitata sen perusteella, täyttävätkö ne sopimuksessa sovitut ehdot. Hankintojen mittaamisessa on otettava huomioon koko elinkaari, mukaan lukien sopimushallinnan vaihe. Tarjouskilpailun jälkeen voidaan myös arvioida, missä määrin prosessi on ollut lainsäädännön mukainen. Tämä on tärkeää mitata, sillä poikkeamat lainsäädännössä vaikuttavat hankintajärjestelmän yleiseen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen.

Tulokset

Selkeän yhteyden luominen hankintajärjestelmän tuotosten ja kansalaisten kannalta saavutettujen tulosten välille on haastavaa (OECD 2019, 79). Ensisijainen mittari on asiakkaiden tai kansalaisten tyytyväisyys julkisiin palveluihin tai niiden käyttöön. Hankintaprosessin noudattaminen on välttämätöntä suurelle osalle julkisista menoista, joten sen tuottaman arvon osoittaminen voi olla vaikeaa. Hankintojen tuloksia onkin ehkä helpompi mitata suorilla vaikutuksilla, koska välilliset tavoitteet ovat luonteeltaan yleisiä. Jos julkisten hankintojen avulla tavoitellaan esimerkiksi hiilidioksidipäästöjen vähentämistä, mitataan hankintojen osuutta tämän tavoitteen saavuttamisessa. Välittömät eli suorat tulokset ovat kuitenkin paljon todennäköisemmin yhtä hankintaa

koskevia hyötyjä, kuten esimerkiksi syöpäkuolleisuuden vähentäminen hoitoon käytettävien laitteiden hankinnalla.

Vaikutukset

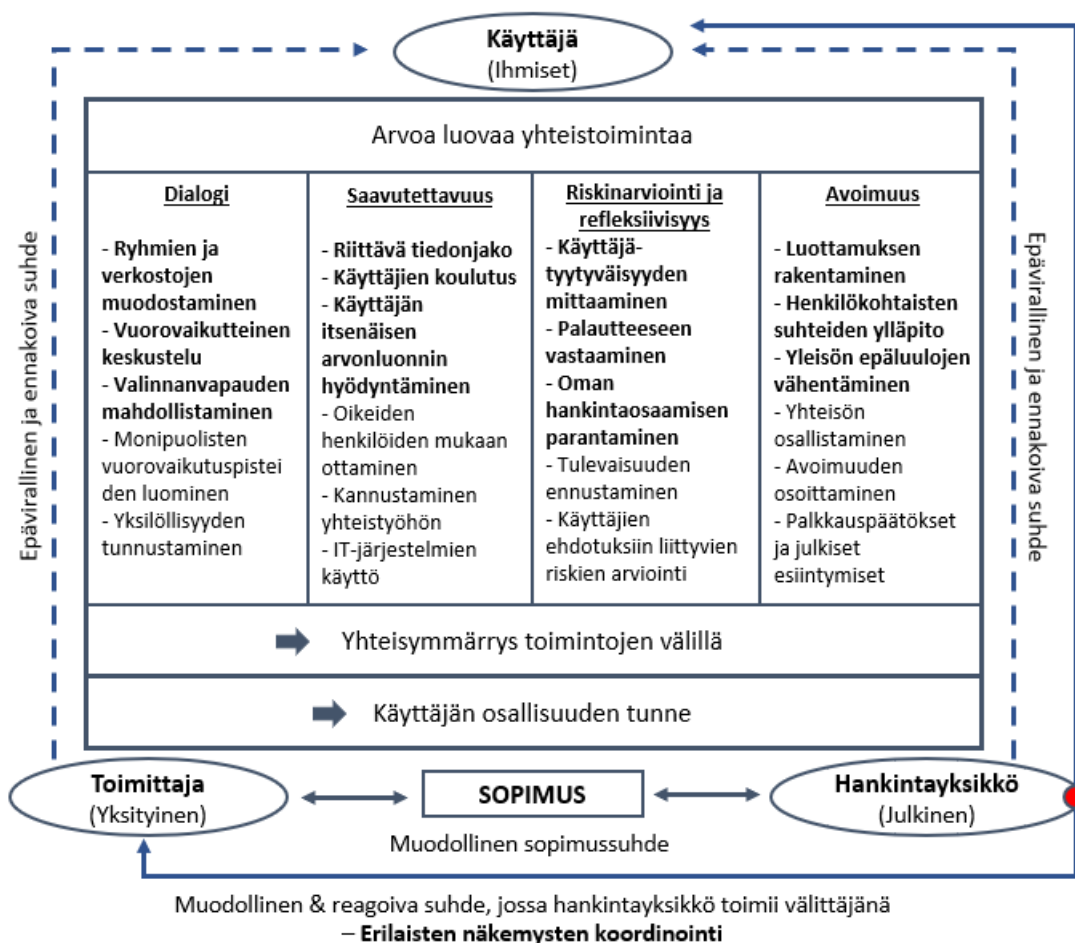
Jos tulos on rajallinen ja usein mitattavissa oleva muutos, jolla on ennalta määritelty tulosalue ja laajuus, vaikutus on tuloksen pitkän aikavälin vaikutus (OECD 2019, 79). Esimerkiksi tarjouskilpailun tulos voi rajoittua PK-yrityksen osallistamiseen julkisten palveluiden tuottamiseen, mutta laajempi vaikutus voi olla se, että kyseinen PK-yritys voi sopimuksen myötä kehittää tavarain tai palvelun, jota se voi viedä kansainvälisille markkinoille. Joissakin tapauksissa vaikutusten toteutuminen kestää vuosia tai jopa vuosikymmeniä. Koska tuloksellisuutta koskevat tiedot eivät aina osoita kausaliteettia eli syy-seuraussuhdetta tuotosten, tulosten ja vaikutusten välillä, hallitukset eivät useinkaan pysty yksilöimään tarkasti, miten niiden toimet ovat vaikuttaneet parannuksiin. Phillipsin (2018, 14) mukaan tehokkuus ja vaikuttavuus sekoittuvat helposti keskenään, ja niitä voi olla vaikea erottaa toisistaan.

Suomen julkisten hankintojen järjestelmää voidaan pitää hajautettuna, vaikka meillä onkin kansallisella tasolla toimivan Hanselin lisäksi myös paikallisia yhteishankintayksiköitä. Torvinen et al. (2016, 62) nostaa esiin, että kun Suomessa käydään keskustelua julkisista hankinnoista ja niiden innovaatioista, hankintapoliittista keskustelua käydään hyvin usein vain hinnan ja tehokkuuden kaltaisten kysymysten ympärillä. Siinä kontekstissa julkiset hankinnat nähdään usein julkisen organisaation ydintehtävien tukitoimintona.

Julkisilla palveluilla tähdätään kuitenkin ennen kaikkea kansalaisten hyvinvointiin, joten yhtenä olennaisena sidosryhmänä hankintojen kehittämiseen tulee osallistaa myös niiden käyttäjät. Torvinen et al. (2016, 67) on tutkinut loppukäyttäjien sitouttamisen vaikutusta julkisten hankintojen arvonmuodostukseen ja esittää tutkimustulosten perusteella, että innovatiivisella menettelyllä on mahdollista tuottaa arvoa, jota olisi vaikeaa tai jopa mahdotonta saavuttaa perinteisessä hankintamenettelyssä. Torvisen et al. (2016, 66) mukaan perinteiset julkiset hankintamenettelyt huomioivat loppukäyttäjän kokemusta vain rajoitetusti, ja tarve kehittää innovaatioita nykyistä markkinalähtöisemmällä

käytännöllä on jo jonkin aikaa herättänyt sekä tutkijoiden että julkisten päättäjien huomion.

Kuvassa 13. on esitetty Torvinen et al. (2016, 66) julkisten hankintojen loppukäyttäjien sitouttamisen malli, joka perustuu uudelleenlaiseen osallistamiseen ja yhteisen kehittämisen periaatteeseen julkisten hankkeiden suunnittelussa. Alla kuvatussa innovatiivisessa menettelyssä julkisten hankintojen vastuut ja riskit jaetaan uudelleen, mikä mahdollistaa vuorovaikutuksen, tiedonkulun ja yhteistyön avulla uudelleenlaisen arvonmuodostuksen. Tulokset vahvistavat, että käyttäjien ennakoivalla sitouttamisella ja epävirallisella lähestymistavalla on aidosti myönteisiä vaikutuksia innovatiivisuuteen, asiakastyytyvyyteen ja julkisten hankintojen taloudelliseen menestykseen.



Kuva 13. Julkisten hankintojen loppukäyttäjien sitouttamismalli (Torvinen et al. 2016, 66).

Torvisen et al. (2016, 67) empiiriseen tutkimukseen perustuva johtopäätös on, että loppukäyttäjän sitouttamisessa tulee noudattaa neljää periaatetta: vuoropuhelu, (tietojen) saatavuus, riskinarviointi/refleksiivisyys ja avoimuus. Loppukäyttäjien kokeman arvomuodostuksen kannalta vaikuttavimmat sitouttamistoimet liittyvät avoimeen ja runsaaseen vuorovaikutukseen hankkeen suunnitteluvaiheessa. Arvokkaana koettiin ryhmäytymisen ja verkostoitumisen lisäksi yhteistoiminta, johon hankkija, toimittaja ja loppukäyttäjä osallistuvat tasavertaisina kumppaneina. Tutkimuksessa havaittiin myös, että panostaminen mihin tahansa mainittuun neljään sitouttamisperiaatteeseen lisää todennäköisesti myös muista sitouttamiskeinoista saatavaa arvoa.

4.2 TUOTTAVUUSMITTARISTOT

Suorituskyvyn mittaamiseen on olemassa useita erilaisia mittaristoja ja tuloskortteja. Julkisella sektorilla yksi yleisimmistä työkaluista on arvioida suorituskykyä seuraavien kolmen käsitteen avulla (Rhode 2019, 51). Alkuperäisessä kirjoitusasussa mallia kutsutaan 3E-malliksi englanninkielisten käsitteiden alkukirjainten mukaan.

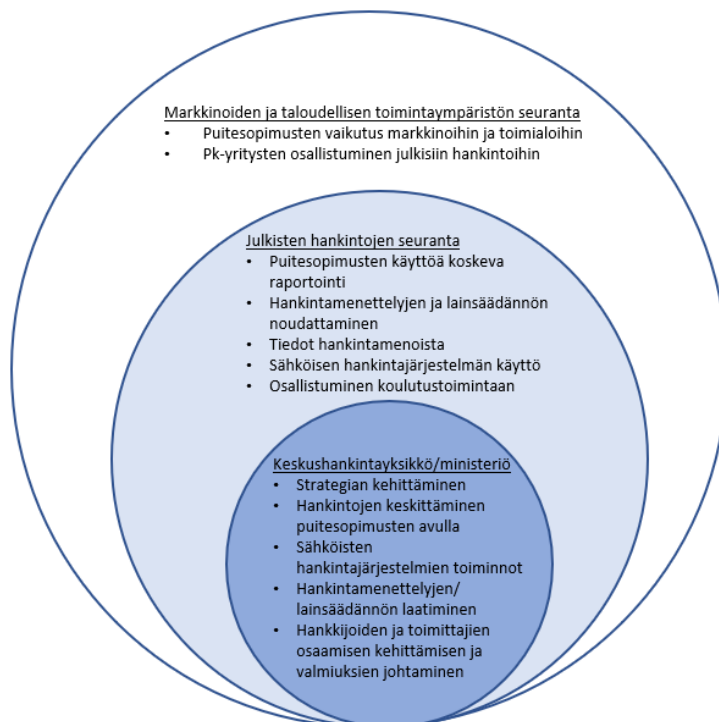
- 1) Taloudellisuus - *economy*: Virkamiesten tulisi pyrkiä saavuttamaan tavoitteet mahdollisimman vähillä panostuksilla tai vaihtoehtoisesti maksimoiden hyödyt kaikin käytettävissä olevin panoksin.
- 2) Tuottavuus - *efficiency*: Virkamiesten tulisi pyrkiä saamaan omalla toiminnallaan aikaan mahdollisimman paljon tuloksia.
- 3) Tehokkuus - *effectiveness*: Virkamiesten tulisi pyrkiä saavuttamaan kaikki asetetut tavoitteet täysimääräisinä.

Mallissa tuotantoprosessin vaiheita eli tavoitteita, panoksia, tuotoksia ja lopputuloksia mitataan jokaista erikseen edellä mainittujen käsitteiden näkökulmista. Olennaista on ymmärtää, että jokaisella mittarilla on yhtäläinen painoarvo ja vaikutus tulokselliseen suorituskykyyn.

OECD:n (2019, 24-25) tuottavuusraportin mukaan keskitetyillä hankinnoilla on suuremman ostovoiman vuoksi merkittävämpi taloudellinen vaikutus kuin paikallisten tai alueellisten hankintayksiköiden tekemillä erillisillä hankinnoilla. Näin ollen yhteishankintayksikön hankintojen mittaaminen auttaa jossain määrin mittaamaan julkisia hankintoja. Toisaalta,

jos Suomessa edelleen noin 60 % julkisista hankinnoista tehdään keskittämättömästi paikallisissa hankintayksiköissä, myös yksittäisten hankintojen tuottavuutta on tärkeää johtaa mittaamisen avulla.

Hankintajärjestelmän suorituskyvyn jatkuvan arvioinnin tärkeyttä korostaa sen sisällyttäminen julkisia hankintoja koskevaan OECD:n suositukseen. Suosituksessa EU:n jäsenvaltioiden odotetaan edistävän suorituskyvyn parantamista arvioimalla julkisten hankintojen järjestelmän tehokkuutta yksittäisistä hankinnoista koko järjestelmään asti kaikilla hallinnon tasoilla, jos se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista (OECD 2019, 18). Mittaamista varten hankintajärjestelmien tulisi kerätä johdonmukaisia, ajantasaisia ja luotettavia tietoja hankinnoista ja lisäksi hyödynnettävä aiempien hankintojen tietoja, kuten hintaa ja kokonaiskustannuksia, uusien hankintasuunnitelmien laatimisessa, sillä ne tarjoavat arvokasta tietoa ja voivat ohjata tulevia hankintapäätöksiä. Julkisten hankintojen strategisten päätösten tueksi on kehitettävä mittareita, joilla hankintojen suorituskykyä, tehokkuutta ja säästöjä voidaan vertailla.



Kuva 14. Keskitettyjen hankintojen toiminta ulottuu laajalle (OECD 2019, 25).

Julkisten hankintojen mittaaminen monimutkaistuu, kun ne ulottuvat keskitettyä toimintaa laajemmalle. Edellä olevassa kuvassa 14. esitetyt laajenevat renkaat osoittavat, että suuri osa julkisista hankinnoista tapahtuu yhteishankintayksiköiden ulkopuolella, mikä vaikeuttaa päätöksentekijöiden tiedonkeruuta ja vaikutusten mittaamista (OECD 2019, 25). Herää kysymys yhteishankintayksiköiden todellisesta vaikutuksesta kansantalouteen, mihin on haastavaa vastata tyhjentävästi.

Ilman luotettavia ja tavoitteellisia mittareita ymmärryksemme julkisten hankintojen prosessien ja tuloksien laadukkuudesta on rajallinen (Fazekas et al. 2021, 1459). OECD:n (2019, 25) tuottavuusraportin mukaan valtioiden kyky mitata hankintatoimen monenlaisia vaikutuksia vaihtelee suuresti. Yhteishankintayksiköiden roolin muuttuva luonne OECD-maissa on vain yksi niistä monista vivahteista, jotka tekevät suorituskykytietojen käyttämisestä ja vertailuanalyysin suorittamisessa haastavaa. Miten voidaan parhaiten määrittää vertailukelpoiset mittarit eri maiden toimintaan? Kullakin maalla on omat institutionaaliset puitteensa, poliittiset tavoitteensa ja lainsäädäntökehyksensä, mikä tarkoittaa sitä, että kaikki mittarit, joita kehitetään suorituskyvyn vertailemiseksi eri maissa, vaativat huomattavia varoituksia vertailukelpoisuudesta.

Taulukossa 3. on OECD:n (2019, 82) kehittämä tuottavuusmittaristo, jonka mittareiden soveltuvuutta suomalaiseen toimintaympäristöön on arvioitu alla. Arvioidun perusteella suurin osa mittareista soveltuu tällä hetkellä käytettävissä olevan datan mittaamiseen. Vain ympäristövaikutusten mittaaminen tyhjentävästi on vaikeaa, sillä ympäristökriteerien vaikutus hankinnan koko elinkaaren ajalta ei vielä tuota vertailukelpoista tietoa. Mittaristo on suunniteltu keskushankintayksikön eli suomalaisessa hankintajärjestelmässä Hanselin käyttöön, mutta monet mittarit ovat räätälöitävissä myös paikallisiin hankintayksiköihin hieman yksinkertaistamalla ja karsimalla.

Taulukko 3. Tuottavuusmittariston soveltuvuus suomalaisen yhteishankintayksikön (Hanselin) käyttöön (OECD 2019, 82).

	Mittarin tavoite	Kerättävä data	Soveltuvuus Suomen julkisiin hankintoihin
Taloudelliset vaikutukset	Panokset - yleiset		
	Yhteishankintayksiköltä vaadittavat kokonaispanokset	Henkilöstömäärä	Henkilöstöresurssoinnin sisäistä dataa voidaan kohdentaa eri toiminnolle
		Yksikön kustannukset	
		Eri toimintoihin käytetyn ajan jakautuminen	
	Panokset - puitesopimukset		
	Puitesopimusten perustamiskustannukset	Puitesopimuksen valmisteluun ja hallintoihin käytetty työaika ja kulut sekä hankintayksikössä että muualla.	Suorat kustannukset ja puitesopimusten valmisteluun ja hallintoihin käytetty työaika saadaan olemassa olevasta datasta
	Lisääntynyt kilpailu	Puitesopimukselle saatujen tarjousten määrä (ml. Tarjouspyyntövaihe)	Saatujen tarjousten seuranta. Edellyttää tiedonkeruuta tarjouspyyntöihin osallistuneiden tahojen tarjouksista
	PK-yritysten osallistuminen puitesopimusten kilpailutuksiin	PK-yritysten antamien tarjousten määrä	Liiketoiminnan kokoluokka kuuluu tarjouksella ilmoitettaviin tietoihin
	Panokset - osaamisen kehittäminen ja konsulttipalvelut		
	Konsulttipalveluiden kulut ja niihin käytetty aika	Konsulttipalveluihin sitoutunut henkilöstömäärä; palveluiden tarjoamisesta aiheutuneet lisäkulut ja tarvittavat työkalut	Konsulttipalveluiden suorat kustannukset ja niihin käytetty työaika saadaan olemassa olevasta datasta
	Koulutuksen kulut	Koulutusten kustannukset ja niiden järjestämiseen käytetty työaika	Koulutusten suorat kustannukset ja niiden järjestämiseen käytetty työaika saadaan olemassa olevasta datasta
	Tuotokset - puitesopimukset		
	Konkreettiset säästöt puitesopimuksilla	Hankittavien tuotteiden tai palveluiden sopimushintojen vertautuminen markkinahintaan tai aikaisemmin maksettua hintaan	Hanselin toiminta perustuu säästöjen aikaansaamiselle
	Ajansäästö	Hankintayksikön henkilöstön sopimusten käyttöönottoon keskimäärin käyttämä aika	Käyttöönottoon kuluneen työajan tutkimukseen perustuva vertailuarvo on vuodelta 2009, minkä voisi päivittää nykyhetken huomioimalla teknologisen kehityksen
	Asiakastyytyväisyys	Puitesopimuksen käyttäjille toteutetut kyselytutkimukset	Asiakastyytyvyyden seuranta ja lisäpalvelut kuuluvat osaksi puitesopimuksia
Tarjouskilpailun osallistuvien yritysten tehokkuus puitesopimusprosessien jälkimmäisessä vaiheessa, tehokkuus hyödyntäen DPS:n tai muuta työkalua	Tarjouspyyntöihin vastaamiseen keskimäärin kuluneen ajan seuranta ja tiedonkeruu ilman sähköisiä apuvälineitä sekä toimintaa tehostavien menetelmien tai työkalujen avulla	Tarjouskilpailuun osallistuvien toimijoiden ajankäyttöä ei seurata	
Hankintayksiköiden tehokkuus puitesopimusprosessien jälkimmäisessä vaiheessa, tehokkuus hyödyntäen DPS:n tai muuta työkalua	Tarjouspyyntöihin keskimäärin kuluneen ajan seuranta ja tiedonkeruu ilman sähköisiä apuvälineitä sekä toimintaa tehostavien menetelmien tai työkalujen avulla	Tarjouskilpailun hankintavirkailijoiden ajankäyttöä ei seurata	
PK-yritysten osallistuminen	Puitesopimusten tarjouskilpailussa menestyneiden PK-yritysten osuus. Menestyksen arviointi 1) alkuperäisessä tarjousvaiheessa ja 2) tarjouspyyntövaiheessa (sekä pk-yritysten kanssa tehtyjen sopimusten määrä ja arvo)	Voidaan määrittellä, jos yrityksen koko ilmoitetaan osana tarjoustietoja	
Hankintojen innovatiivisuus	Innovaatiokriteerit täyttävien tavaroiden ja palveluiden osuus kaikista hankinnoista	Mitataan, tavoite 5 % tarjouksista innovatiivisia. Mittausta tulee kehittää innovaatioiden vaikuttavuuden ymmärtämiseksi	
Tuotokset - osaamisen kehittäminen ja konsulttipalveluiden käyttö			
Konsulttipalveluihin käytetyt menot	Tiedot hankintayksikön projekteista (esim. hankintatyypit, budjetti), jotka ovat saaneet tukea yhteishankintayksiköltä	Käytettävissä Hanselin ilmoittamat tiedot konsulttipalveluiden kautta toteutettujen hankkeiden arvosta	
Tyytyväisyys konsulttipalveluihin	Konsulttipalveluita käyttäneelle hankintayksikölle toteutetun kyselytutkimuksen tulokset	Hankintayksikölle toteutetaan tyytyväisyyskysely käytetyistä palveluista	
Pätevä henkilöstö, jonka osaaminen sertifioitu	Sertifioidut hankintosaajat suhteessa työvoiman kokonaisuuteen	Ei pätevyysrekisteriä tai hankintoja koskevaa todistusta, mutta Hanselissa on mahdollisuus osallistua ulkopuolisen kouluttajan kursistarjontaan	
Ympäristövaikutukset	Energiankulutuksen vähentäminen	Puitesopimuksen energiankulutuksen määrä, kun valintaa määrittävät ympäristökriteerit, verrattuna historialliseen kulutukseen	Ei voida tällä hetkellä hyödyntää. Edellyttää dataa ja täsmällistä laskentaa energiankulutuksesta koko elinkaaren ajalta sekä ymmärrystä teknologiakehityksen vaikutuksesta
	Hiilidioksidipäästöjen vähentäminen	Puitesopimuksen hiilidioksidipäästöjen määrä, kun valintaa määrittävät päästökriteerit, verrattuna historialliseen kulutukseen	Ei voida tällä hetkellä hyödyntää. Edellyttää dataa ja täsmällistä laskentaa hiilidioksidipäästöistä koko elinkaaren ajalta sekä ymmärrystä teknologiakehityksen vaikutuksesta
	Veden ja ilmanlaadun parantuminen	Hankinnan vaikutukset veden ja ilmanlaatuun, kun valintaa määrittävät ympäristövaikutuskriteerit, verrattuna historiassa syntyneisiin vaikutuksiin	Ei voida tällä hetkellä hyödyntää. Edellyttää dataa ja täsmällistä laskentaa ympäristövaikutuksista sekä ymmärrystä teknologiakehityksen vaikutuksesta
Sosiaaliset vaikutukset	Puitesopimusten läpinäkyvyys	Avoimesti kaikkien tarkasteltavaksi julkaistujen tarjouspyyntöasiakirjojen osuus	Puitesopimusten jaettujen asiakirjojen tiedot tallennetaan menettelyn joka vaiheessa
	Avoin ja osallistava menettely	Toteutettujen avointen ja suljettujen hankintamenettelyjen suhdeluku	Menettelytyyppien tiedot tallennetaan puitesopimusten eri vaiheissa
	Sidosryhmien näkemys ja osallistuminen	Eeri yhteiskunnan osa-alueita saatujen vastausten määrä kyselytutkimuksiin puitesopimusten suorituskyvystä (esim. yrityksille, kansalaisille, kansalaisjärjestöille)	Tällä hetkellä suorituskykytietoja ei jaeta yleisölle, vain hankintayksiköiden tietoon
	Sosiaalisten kriteerien sisällyttäminen puitesopimuksiin	Sosiaalisiin tavoitteisiin pyrkivien puitesopimusten osuus (ja kerrytettyjen vaikutusten laskenta, kun mahdollista)	Käytettävissä tiedot, mitkä nykyiset puitesopimukset sisältävät sosiaalisten tulojen saavuttamiseen liittyviä kriteerejä
Osaamisen kehittäminen ja syntyneet työpaikat	Puitesopimusten avulla syntyneiden työpaikkojen/koulutusurssien/pätevyyskysien määrä (Huom. erityisesti hankinnan kriteerien avulla luotujen)	Käytettävissä tiedot, mitkä nykyiset puitesopimukset sisältävät työpaikkojen tai koulutusten luomiseen liittyviä kriteerejä	

Fazekas et al. (2021, 1460) muistuttaa, että julkisten hankintojen sopimukset voivat olla suuria, useiden miljoonien eurojen arvoisia ja sopimuskaudet saattavat kestää vuosia. Julkiset hankinnat ovat myös yksi tärkeimmistä keinoista, joilla hallitukset voivat vaikuttaa talouden kasvuun ja julkisten palvelujen laatuun esimerkiksi investoimalla maanteihin tai valtion tietotekniikkainfrastruktuuriin. Täten julkisia hankintoja koskevat mittarit antavat suoraa informaatiota valtiohallinnon kannalta keskeisistä alueellisista hankkeista.

Taulukossa 2. on Fazekas et al. (2021, 1460) koostama laatumittaristo, jolla voidaan mitata julkisia hankintoja. Valittujen suorituskykykymittareiden tavoitteena on kuvata kattavasti ja luotettavasti hallinnon laatua erityisesti alueellisella tasolla. Mittariston osatekijät läpinäkyvyys, kilpailu, hallinnon tehokkuus ja korruptioriskien torjunta pohjaavat julkisten hankintojen peruseriaatteisiin, joista on keskusteltu luvussa 2.1. Hallinnon laadun luotettava ja tarkka mittaaminen on ollut vuosikymmenien ajan haasteena valtiohallinnon tasolla, mutta vielä enemmän aluetasolla, vaikka sen merkityksestä kasvulle, alueelliselle kehitykselle ja inhimilliselle hyvinvoinnille on yhä enemmän näyttöä (Fazekas et al. 2021, 1470). Laatumittariston tarkoituksena on tarjota uudenlaisia mittareita alueellisen hallinnon laadusta.

Jokainen mittariston laadullinen osatekijä koostuu sitä määrittävästä 2-6 yksittäisestä mittarista, joiden valintaan vaikuttaa ensisijaisesti yhteensopivuus hallinnon tavoitteiden kanssa, mutta samalla mittaristoon valittujen tietojen saatavuus ja laatu sähköisissä järjestelmissä asettavat mittaamiselle käytännön rajoituksia. Mittariston tarkoituksena on kuvata alueellisten julkisten menojen laatua useista eri näkökulmista ja muodostaa kattava arvio hallinnon suorituskyvystä. Fazekas et al. (2021, 1460) mukaan valitut mittarit on suunniteltu ottamaan huomioon sekä hallinnollisilla päätöksillä määritettävät hankinnan panokset, joilla tiedetään olevan merkitystä tulosten kannalta, että kansalaisten kannalta toivottavat julkisen toiminnan tulokset.

Taulukko 2. Julkisten menojen laatumittarit (Fazekas et al. 2021, 1464).

Muuttuja	Laatumittari	Mittarin määrittely: alueellinen taso
Läpinäkyvyys	Hankintailmoituksen julkaisu	% Julkaistut tarjouspyynnöt verrattuna tehtyihin hankintasopimuksiin
	Avoimet menettelyt	% Avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä tehdyt hankintasopimukset kaikista tehdyistä hankintasopimuksista
	Raportoinnin kattavuus	% Pakollisten tietojen täyttäminen aukottomasti
	Voluntary reporting	% Euroopan unionin (EU) kynnysarvon alittavat hankintasopimukset kaikista hankintasopimuksista
Kilpailu	Kilpailuintensiteetti	Jätettyjen tarjousten keskimääräinen lukumäärä (tyipistetty keskiarvo)
	Muiden kuin paikallisten toimittajien osuus	% Sopimusten myöntäminen eri alueella sijaitseville yrityksille, osuus kaikista hankintasopimuksista
Hallinnon tehokkuus	Päätöksenteon nopeus	% Päätöksenteon keston keskimääräinen poikkeama markkinoiden keskiarvosta (korkeammat arvot tarkoittavat keskimääräistä lyhyempää)
	MEAT-arvioinnin vaikutus	% Tarjoukset, joissa käytetään kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen (MEAT) arviointiperusteita verrattuna markkinoiden keskiarvoon
	Hinnansäästöt	% Sopimuksen arvon poikkeama arvioidusta sopimuksen arvosta (korkeammat arvot merkitsevät suurempia säästöjä)
Korruptioriskien torjunta	Yksittäiset tarjoukset	% Hankintasopimukset, joihin on jätetty useampi kuin yksi tarjous kaikista hankintasopimuksista (kilpailukykyiset markkinat)
	Tarjouspyynnön julkaiseminen	% Hankintasopimukset, joiden tarjouspyyntö on julkaistu virallisella julkaisualustalla
	Hankintamenettelyn tyyppi	% Avoimessa menettelyssä tehtyjen hankintasopimusten osuus
	Ilmoitusjakson pituus	% Hankintasopimukset, jotka on julkaistu riittävän pitkällä ilmoitusajalla, jotta kilpailijat voivat valmistella tarjouksia
	Arviointiperusteet	% Hankintasopimukset, joiden valintakriteerit ovat mitattavia, ja joissa vaikeasti mitattavat laadulliset kriteerit eivät painotu liikaa
	Päätöksentekokauden pituus	% Hankintasopimukset, joiden määräaika tarjousten jättämisen ja valintapäätösten julkaisun välillä ei ole epätavallisen lyhyt (vain päiviä)

Julkisten hankintojen tuloksellisuutta voidaan tarkastella eri vaikutustasoilla. Yksittäisten hankintaprosessien vaikutukset ulottuvat tarpeen määrittämisestä hankitun tavaran tai palvelun toimittamiseen ja sen jälkeen jatkuvaan sopimushallintaan. Yksittäisten hankintojen tuloksia mitataan, jotta niistä saatuja tuloksia voidaan aggregoida, eli yhdistää ylätasoon tarkasteluun ja siten muodostaa kokonaiskuva hankintatoiminnasta (Rhode 2019, 31). Tämä edellyttää kurinalaista tietojen keräämistä koko hankintaprosessin ajan, mutta vain luotettavan ja vertailukelpoisen datan avulla voidaan ymmärtää ja arvioida tietyn hankinnan moninaisia ja usein ristiriitaisia vaikutuksia. Yksittäisten hankintojen mittaamisessa korostuu tuottavuuden näkökulma, että jokaisen hankintaprosessin tavoitteena on saavuttaa tavoitteet ja tuottaa hyötyjä.

Fazekas et al. (2021, 1460) mukaan on joitakin perusvaatimuksia, jotka kaikkien valittujen tuottavuusmittarien on täytettävä, jotta niillä voidaan mitata ja arvioida julkisten hankintojen toimintaa laadukkaasti.

- **Objektiivisuus:** ne perustuvat faktatietoihin, joihin ei vaikuta sidosryhmien käsitykset, arviot tai itse ilmoitetut kokemukset.
- **De facto:** mittarit kuvaavat todellista käyttäytymistä tai tapahtumia toisin kuin oikeudelliset määräykset tai odotukset.
- **Skaalautuvuus:** mittarit määritellään hankintayksiköiden ja toimittajien välisissä sopimuksissa. Tuloksia voidaan kuitenkin aggregoida, eli yhdistellä laajempiin kokonaisuuksiin ylemmillä toimintatasoilla, kuten esimerkiksi alueilla.
- **Kansainvälisesti vertailukelpoiset tulokset:** Vaikka mittarit määritellään mikrotasolla, ne ovat vertailukelpoisia eri maissa ja alueilla, koska niiden taustalla on samat teoreettiset käsitteet ja sama mittaustapa.
- **Kattavat:** mittareita kuvaavat asianmukaisesti julkisten hankintojen suorituskykyä laajassa joukossa organisaatioita, jotka suorittavat monenlaisia tehtäviä.
- **Aikasarja:** mittareita voidaan mitata ja vertailla vähintään viiden vuoden ajan.

Hankintojen tuottavuuden mittaaminen on tärkeää joka toimintotasolla, jotta voidaan muodostaa kokonaiskäsitys koko hankintajärjestelmän tuottavuudesta. Yksittäisten hankkeiden seurantaan kehitetyt mittausmenetelmät tulee yhdistää kokonaisvaltaisemman kuvan muodostamiseksi. Vaikutusten yhteenlaskenta on mahdollista vain yhdenmukaistetuilla tuottavuusmittareilla, joita kaikki toimintotasot voivat hyödyntää (Rhode 2019, 34). Rhoden (2019, 37) mukaan Suomen hankintajärjestelmässä sähköiset työkalut, sekä osaamisen ja hankintaprosessien kehittyminen ovat edesauttaneet keskitettyihin hankintoihin liittyvien tietojen keräämisen ja analysoinnin. Hankintojen mittaamista ei kuitenkaan ole otettu huomioon hajautetuissa hankinnoissa eikä erityisesti kuntatasolla, mikä estää hankintajärjestelmän kokonaisvaltaisen arvioinnin.

5 JULKISTEN HANKINTOJEN KEHITYSKOHTTEET

Julkisia hankintoja tulee kehittää ensisijaisesti täyttämään niille asetettuja odotuksia. Edellisissä luvuissa on teorian pohjalta pyritty selvittämään julkisiin hankintoihin kohdistuvia odotuksia eri sidosryhmien näkökulmista. Jotta voidaan muodostaa käsitys, miten hankintatoimen tuottavuutta voidaan kehittää, pitää ensin arvioida hankintatoimen nykyistä tuottavuutta. Luvussa 5 analysoidaan tutkimusaineiston tapaukset ja käsitellään aineistosta tehdyt havainnot.

5.1 JULKISTEN HANKINTOJEN TYYPILLISET ONGELMAT SUOMESSA

Suomessa julkisia hankintoja valvoo Kilpailu- ja kuluttajavirasto. KKV:n julkisten hankintojen valvontavalta perustuu hankintalakiin, jonka mukaan KKV:n on raportoitava valvontatoiminnastaan vuosittain (KKV 2021, 4). Raportissa on lain 144. §:n mukaan oltava yhteenveto valvontatoiminnassa havaituista lainvastaisista menettelyistä ja avoimuuden tai syrjimättömyyden kannalta haitallisista menettelytavoista sekä niiden yleisimmistä taustatekijöistä (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Lisäksi KKV:n tulee selvittää raportissa havaittuihin ongelmiin kohdentuneet toimenpiteet ja mahdolliset kieltopäätökset, sekä selvitys markkinaoikeusesityksistä ja esityksiin annetuista tuomioistuinratkaisuksista.

Hankintalain mukaan jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen lainvastaisesti, voi tehdä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimenpidepyynnön menettelyn lainmukaisuuden tutkimiseksi. Virasto voi ottaa toimivaltaansa kuuluvan asian tutkittavakseen myös omasta aloitteestaan. Havaitessaan ilman hankintalain mukaista perustetta tehdyn suorahankinnan KKV voi kieltää sen täytäntöönpanon. Suorahankintatilanteessa KKV voi myös tehdä esityksen markkinaoikeudelle tiettyjen seuraamusten määräämiseksi silloin, kun kyse hankinnasta, joka ylittää EU:n kynnysarvot tai kansalliset kynnysarvot, ja hankinnasta on jo tehty hankintasopimus.

Tutkimus toteutettiin analysoimalla aineisto, joka koostui KKV:n vuosien 2017-2020 valvontaraporteissa käsitellyistä julkishallinnon hankintatapauksista. Aineisto käsitti

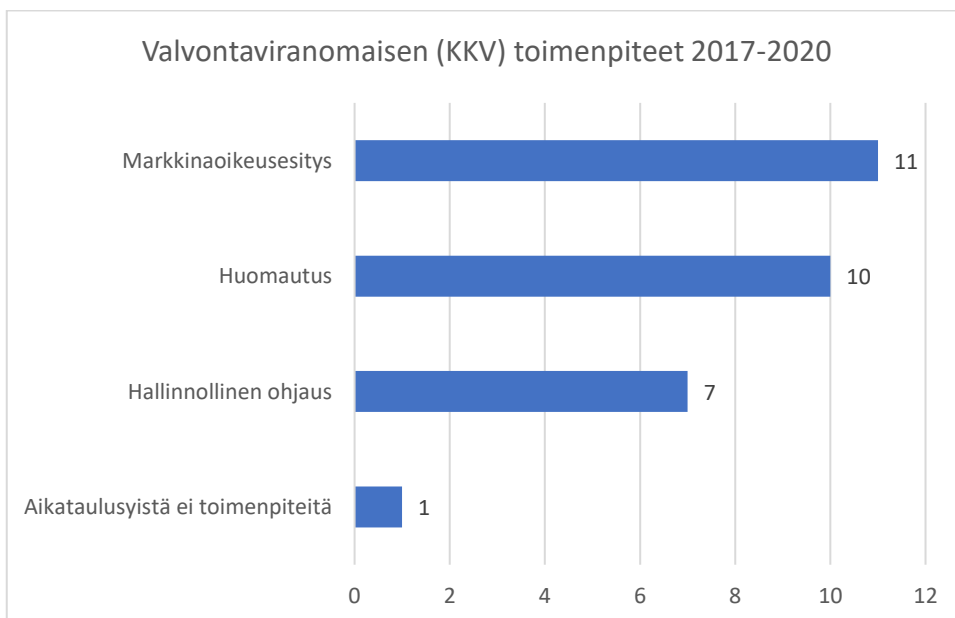
yhteensä 27 julkista hankintaa ja lisäksi yhden hankintakokonaisuuden, joissa KKV oli havainnut lainvastaisia tai haitallisia menettelyjä. Analysointia varten tapaukset taulukoitiin, jotta aineisto oli helpommin hahmotettavissa ja luokiteltavissa. Taulukoinnin jälkeen tapaukset luokiteltiin eri muuttujien perusteella teemoihin, jotta aineistosta voitiin tutkia tapausten jakautumista ja tehdä kokoavia päätelmiä virheellisistä hankinnoista. Liitteessä 1 on taulukoitu tutkimusaineisto, josta analyysin havainnot on tehty.

Muodostetaan aineiston tapauksista ensin yleiskäsitys tilastollisen analyysin avulla. Kuvassa 15. on KKV:n raportoimien tapausten jakautuminen eri virhemenettelyihin. Suurin osa on perusteettomia suoramankintoja, joista ei siis ole järjestetty hankintalain mukaista kilpailutusta. Neljätoista tapausta eli puolet oli puhtaasti suoramankintoja, mutta muiden osalta suoramankinnoiksi KKV on tulkinnut yhdeksän perusteetonta sopimusmuutosta ja kaksi perusteetonta sidosyksikköhankintaa ja yhden puitesopimukseen liittyvän epäselvyyden, jossa hankintaperusteena olleen puitesopimuksen todettiin lopulta puuttuvan. Lisäksi KKV on raportoinut yhden suosivan menettelyn ja yhden kilpailuttamattoman väliaikaisjärjestelyn.



Kuva 15. KKV:n raportoimat ongelmalliset julkiset hankinnat vuosina 2017-2020.

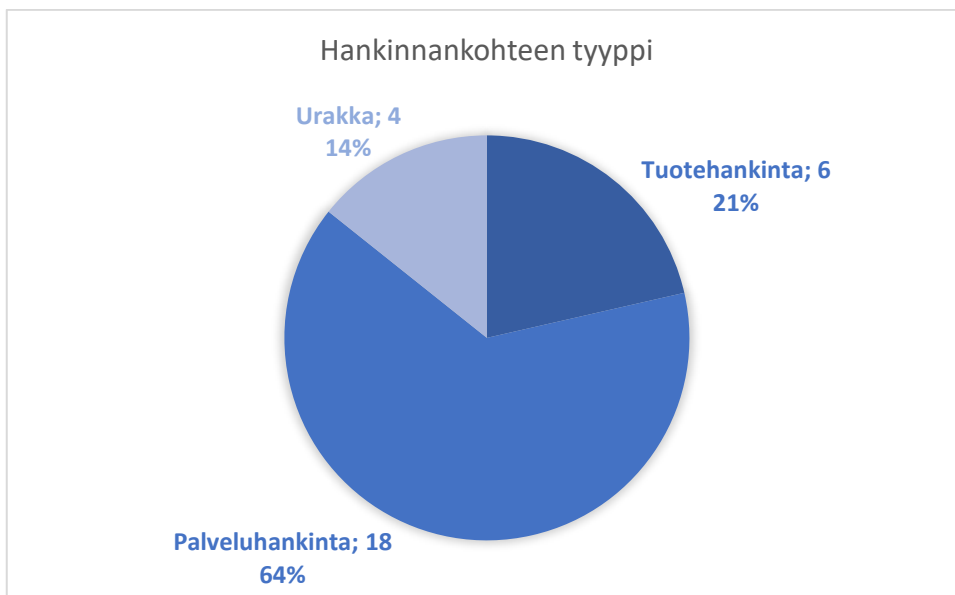
Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on valtuudet puuttua virheellisiksi ja laittomiksi tunnistettuihin hankintoihin. Havaitessaan hankintalain vastaisia menettelyjä, KKV voi antaa hankintayksikölle hallintolain (434/2003) 53. c §:ssä tarkoitettua hallinnollista ohjausta, eli kiinnittää hankintayksikön huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin, saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai antaa huomautuksen (KKV 2018, 3). KKV:n valvonnan toimenpiteet kevyimmistä kovimpaan ovat hallinnollinen ohjaus, huomautus, markkinaoikeusesitys ja kieltopäätös. Aineiston perusteella kieltopäätöksiä ei ole annettu tarkastelujaksolla. Kuvassa 16. on esitetty KKV:n tekemät valvontatoimenpiteet raporteissa käsiteltyihin tapauksiin. Hallinnollista ohjausta annettiin yhteensä seitsemälle (7) hankintayksikölle ja huomautuksen sai yhteensä kymmenen (10) hankintaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintayksiköille antaman hallinnollisen ohjauksen tarkoituksena on lisätä hankintayksiköiden tietoa hankintalainsäädännön soveltamisesta ja velvoitteista (KKV 2019, 10). Kyseessä on siis ohjaava valvonta, jonka tavoitteena on auttaa hankintayksikköä ymmärtämään virhemenettelyn ongelmallisuus ja vaikuttaa hankintayksiköiden toimintatapoihin jatkossa.



Kuva 16. Valvontaviranomaisen (KKV) toimenpiteet vuosina 2017-2020.

Markkinaoikeusesityksiä KKV teki yhteensä yhdestätoista (11) hankinnasta, mikä on 40 % raportoiduista tapauksista. Markkinaoikeusesityksessä KKV tekee ehdotuksen laittoman

menettelyn rangaistavuudesta. Hankintalain 141. §:n 1 momentin mukaan, jos hankintayksikkö on tehnyt EU-kynnysarvot ylittävän hankinnan tai kansalliset kynnysarvot ylittävän palveluhankinnan tai käyttöoikeussopimuksen suoraan hankintana ilman hankintalaissa säädettyä perustetta ja jos asiassa jo on tehty hankintasopimus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi esittää markkinaoikeudelle: 1) tehottomuusseuraamuksen määräämistä; 2) seuraamusmaksun määräämistä; 3) sopimuskauden lyhentämistä; 4) hankintapäätöksen kumoamista, edellyttäen, että virasto on esittänyt 1 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämistä (KKV 2019, 17). Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi markkinaoikeusesityksessään ehdottaa sopimuksen määräämistä tehottomaksi ja/tai seuraamusmaksun määräämistä, kun hankintayksikkö on tehnyt laittoman suoraan hankinnan. Aineiston tapauksissa KKV esitti seuraamusmaksuja 11 tapaukselle yhteensä 600 000 euron arvosta. Sopimuskauden lyhentämistä esitettiin kahteen tapaukseen, joista toinen ratkaistiin markkinaoikeudessa esitetyn mukaisesti ja toinen hylättiin sillä perusteella, että hankinta oli toteutettu ennen nykyistä lainsäädäntöä.



Kuva 17. Aineiston tapausten hankinnan kohteiden osuudet kokonaisuudesta.

Raportoitujen hankintojen kohteina on ollut eniten palveluhankintoja, joita raportoitiin 18 tapausta, mikä on 64 % kaikista raportoiduista tapauksista. Tuotehankintoihin liittyviä epäselvyyksiä raportoitiin kuusi (6) tapausta eli 21 % ja urakkahankintoja raportoitiin neljä (4) tapausta eli 14 %. Hankintakohteiden osuudet on esitetty kuvassa 17. Vertailukohtaa

kaikkien Suomessa toteutettujen julkisten hankintojen jakautumisesta eri hankintatyyppeihin ei ollut saatavilla, mutta nykytaloudessa palveluhankinnat ovat yleistyneet. Grudinschin, Sintosen & Hallikkaan (2014, 89) mukaan tämän vuoksi yhteistyön ja kumppanuuksien merkitys kasvaa jatkuvasti paitsi yksityisellä myös julkisella ja kolmannella sektorilla. Vaikka monialaisesta yhteistyöstä ja kumppanuuksista on tullut tärkeitä aiheita palveluhankintojen alalla, käytännössä uudenlaiset toimintatavat eivät välttämättä toteudu asetettujen tavoitteiden tasoisesti. Tulevaisuudessa tarvitaan hyvin hoidettuja kumppanuuksia parempien palvelujen tarjoamiseksi.

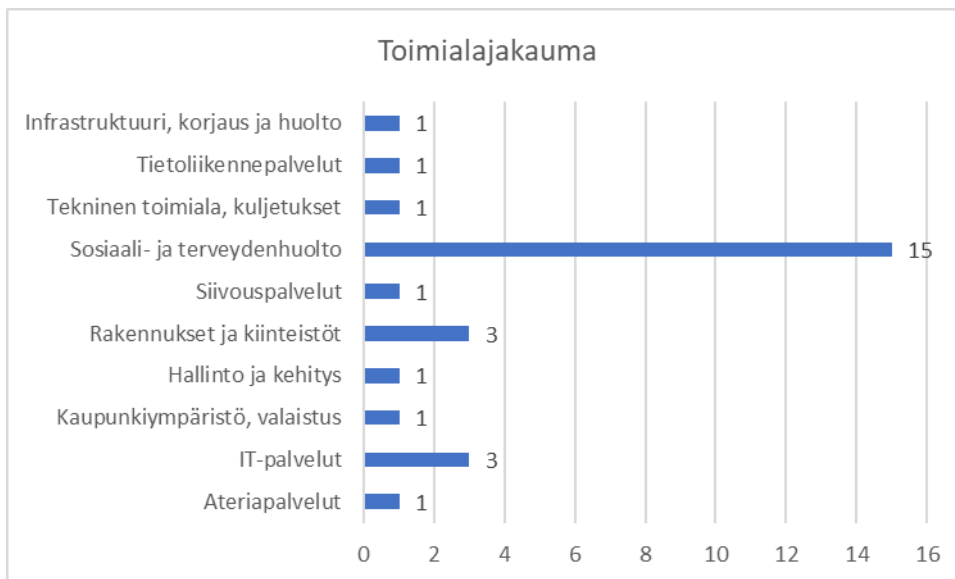


Kuva 18. Tapausten jakautuminen eri hankintayksiköiden organisaatiotyyppien välillä.

Kuvassa 18. on jaoteltu tapausten hankintaorganisaatiotyypit. Eniten virheellisiä menettelyjä oli kuntayhtymissä, 12 tapausta (43 %) sekä kunnissa ja kaupungeissa, yhteensä 13 tapausta (46 %). Kuntayhtymien tapaukset olivat yhtä IT-hankintaa lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoja. Kunnissa ja kaupungeissa tapaukset jakaantuivat tasaisesti eri toimialojen välillä, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon tapauksia oli määrällisesti eniten eli 4 tapausta. Khanin (2019, 14) mukaan hankintojen keskittämistä on hyötyä erityisesti erikoistuneissa hankinnoissa, joissa hankintatietämys, -kokemus ja -kapasiteetti edesauttavat onnistumista. Hajautetussa järjestelmässä vastaavan osaamisen kerryttäminen edellyttää kallista koulutusohjelmaa. Kapasiteetin kehittäminen ja koordinointi tuovat keskushankintayksikölle etuja, joita voidaan hyödyntää

etenkin pitkällä aikavälillä. Keskitetyt hankinnat voivat toisaalta aiheuttaa merkittäviä riskejä tehokkuuden näkökulmasta, sillä ne voivat johtaa sopimattomien tavaroiden ja palvelujen hankintaan, jos kaikkien erilaisten loppukäyttäjien yksityiskohtaisia erityisvaatimuksia ei voida ottaa huomioon. Hajautettujen hankintojen hyvä puoli on se, että kiireellisiin tavara-, urakka- ja palvelutarpeisiin pystytään tarvittaessa vastaamaan nopeasti omassa hankintayksikössä.

Kuvassa 19. on kaikkien tapausten jakautuminen eri toimialoille. Yli puolet eli 15 tapauksista on sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilta, kolme tapausta rakennus- ja kiinteistöhankeista ja vastaavasti kolme tapausta IT-palveluhankinnoista. Loput tapaukset jakautuvat yksittäisinä eri julkishallinnon toimialoille.



Kuva 19. Tapausten jakautuminen eri toimialojen välillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen kohdistuu erityisiä velvoitteita. Hankintalain 108. §:ssä on säädetty, että yleisesti säädetyn lisäksi hankintayksikön on sosiaali- ja terveystarpeiden hankinnassa otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistamiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Näiden velvoitteiden täyttäminen edellyttää

hankintojen hyvää etukäteissuunnittelua, sillä hankintayksiköt eivät myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoissa saa vedota välttämättömään suoraan hankintaperusteeseen, jos saatavuudesta ja palveluiden jatkuvuuden turvaamisesta ei ole huolehdittu hyvissä ajoin, vaan tilanteeseen on ajautettu oman toiminnan seurauksena.

KKV selvitti Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) hankintoja vuonna 2019 ja sai runsaasti tietoa hajautetun ja laajan hankintaorganisaation ominaispiirteistä sekä HUS:in tekemistä tavarahankinnoista. Selvityksessä oli arvioitavana monia lääkinnällisten laitteiden ja tarvikkeiden hankintoihin liittyviä ominaispiirteitä, kuten hankintalain 40. §:n 2 momentin mukaisen teknisen syyn olemassaoloon viittaavia seikkoja sekä potilasturvallisuudesta ja sen mahdollisesta vaarantumisesta esitettyjä argumentteja (KKV 2020, 22). Koska KKV:lla on kuuden kuukauden määräaika selvitystyölle, aika ei riittänyt kaikkien tapausten perusteelliseen läpikäyntiin. Markkinaoikeusesitys tehtiin lopulta neljästä tapauksesta, joista myös määrättiin yhteensä 160 000 euroa seuraamusmaksuja. HUS:in perusteluista voidaan tulkita, että keskeinen syy hankintojen kilpailuttamatta jättämiselle on ollut resurssien riittämättömyys, mistä on aiheutunut arviolta noin 40 miljoonan euron arvosta kilpailuttamattomia hankintoja vuodessa. Näillä hankinnoilla on ehkä turvattu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta, mutta samalla virheelliset menettelyt ovat saattaneet vääristää markkinakilpailua.

Kiire on taustatekijänä monessa virheellisessä menettelyssä, yhteensä seitsemän (7) tapausta eli 25 %, neljäosassa tapauksia. Hankintojen toteuttamiseen käytetty työaika on resurssitekijä eli panos, kuten luvussa 4.1 on todettu (OECD 2019, 77). Tehokkuutta voidaan lisätä vähentämällä käytettyjä panoksia, mutta sillä edellytyksellä, että tuotokset samaan aikaan joko säilyvät ennallaan tai kasvavat. Panokset ovat siis liian vähäiset, jos tavoiteltuja tuloksia ei saavuteta. Luvussa 3.1 esitetyn julkishallinnon talouden johtamisen syklin perusteella hankintojen täytäntöönpanoon liittyvät resurssipäätökset tehdään viime kädessä poliittisessa ohjauksessa.

Kahdessa hankintatapauksessa sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla mainittiin sote-uudistukseen liittyvät syyt (KKV 2020, 13; KKV 2021, 21). Uudistuksen aikataulun ja

vastuumuutosten epäselvyydet vaikeuttivat tarvittavien kilpailutusten suunnittelua ja toteutusta. Näissäkin tapauksissa viitattiin vähäisiin resursseihin, joita ei haluttu hukata sellaisen hankinnan toteutukseen, joka ei palvelisi enää sote-uudistuksen jälkeen. Tapausesimerkeissä strategian implementointi on epäonnistunut. Plantingan et al. (2020, 804) esittämän mukaan strategia voidaan siirtää käytäntöön hankintojen valintakriteeristön suunnittelussa loogisella päättelyketjun avulla. Toki tällöin strategisten linjausten tulee olla selvillä, jotta niistä voidaan johtaa käytännön tasolle soveltuvat tavoitteet. Lisäksi sote-uudistuksen siirtymässäkin pitää toteuttaa hankintoja, joten hankintayksiköissä muutokseen tulee varautua hyvissä ajoin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston hankintayksiköille antaman hallinnollisen ohjauksen tarkoituksena on lisätä hankintayksiköiden tietoa hankintalainsäädännön soveltamisesta ja velvoitteista (KKV 2019, 10). Kyseessä on siten ohjaava valvonta ja ohjauksen tavoitteena on vaikuttaa hankintayksiköiden toimintaan jatkossa. Jos hallinnollista ohjausta ei asian kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen pidetä riittävänä, hankintalain 139. §:n mukaan valvottavalle voidaan antaa huomautus, jollei kantelun kohteena oleva teko luonteensa tai vakavuutensa perusteella anna aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin muussa laissa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi. Hallinnollinen ohjaus ei korvaa hankintayksiköiden mahdollista osaamisvajetta.

KKV:lle on kuitenkin annettu tehtäväksi vain sen valvominen, että menettelyt toteutetaan hankintalainsäädännön mukaisesti. Kuten luvussa 2.2 on esitetty, hankintalaki asettaa hankintayksiköiden toiminnalle raamit ja tarjoaa työvälineet hankinnan toteuttamiseksi, mutta jättää runsaasti harkintavaltaa sen suhteen, mitä hankitaan ja miten hankintoja toteutetaan. KKV ei siis valvo julkisten hankintojen tarkoituksenmukaisuutta, vaan sitä, että hankintamenettelyt on toteutettu hankintalainsäädäntöä noudattaen, lain tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti (KKV 2018, 7). KKV on valvontaviranomainen ja hankintatoimen kehittäminen ja julkisten hankintojen tuloksellisuuden johtaminen kuuluvat viime kädessä poliittisen ohjauksen piiriin.

KKV (2020, 8-9) on tuonut raportissaan kuitenkin esille kansallisen työryhmän ehdottamia keinoja, joilla voidaan lisätä julkisten hankintojen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä torjua harmaata taloutta. Ehdotetut keinot ovat hankintaosaamisen vahvistaminen, kuntien sisäisen valvonnan kehittäminen, korruption torjunnan ottaminen osaksi sisäistä valvontaa, julkisen toiminnan yhtiöittämiseen liittyvien riskien tiedostaminen ja avoimuuden lisääminen, julkisten hankintojen tarjoustietojen saatavuuden ja analysoinnin kehittäminen, rikosrekisteriotteiden tarkistamisprosessin tehostaminen sekä velvoitteidenhoitoselvitysten käyttömahdollisuuksien parantaminen.

Ulkopuolinen valvontaviranomainen, kuten KKV voi kuitenkin osallistua hankintayksikön kehittämiseen hyvin rajallisesti. Julkisten hankintojen laadukkuuden kehittämiseen tarvitaan systemaattisia työkaluja, joita hankintayksiköt voivat toteuttaa myös itsenäisesti ja oma-aloitteisesti. Rönnbäck (2012, 448) on tutkinut itsearviointimallin käyttämistä julkisten palveluhankintojen laadukkuuden parantamisessa positiivisin tuloksin. Itsearviointimallissa laadullinen arviointi jaetaan seuraavien neljän tekijän tarkasteluun.

- 1) Mallin valinta
- 2) Hinta-laatusuhde
- 3) Itsearvioinnin menetelmä
- 4) Sisäisten ja/tai ulkoisten tarkastajien käyttö

Hankintayksikön ja palvelutoimittajien itsearvioinnin lisäksi arviointiin osallistuu riippumaton taho, millä on tarkoitus vähentää mahdollisia vääristymiä. Itsearvioinnin vaikutukset laadukkuuden parantamiseen ovat tulosten perusteella positiivisia, kun toimittajat hyödyntävät arviointeja toiminnan kehittämisen suunnitteluun (Rönnbäck 2012, 456). Rönnbäck (2012, 457) näkee itsearviointimallin hankintayksiköille ja toimittajille suotuisana mahdollisuutena toiminnan kehittämiseen, mutta jotta se palvelisi käyttäjiä dynaamisesti jatkuvan parantamisen periaattein, arviointiin tulisi sertifioida sisäinen ja ulkoinen tarkastus, kuten esimerkiksi ISO 9000 -laatujärjestelmässä. Itsearviointiin perustuva mittaaminen ei ole vertailukelpoista sellaisenaan, mutta se on yksi työkalu oman toiminnan kehittämiseen.

5.2 JULKISTEN HANKINTOJEN RISKIENHALLINTA

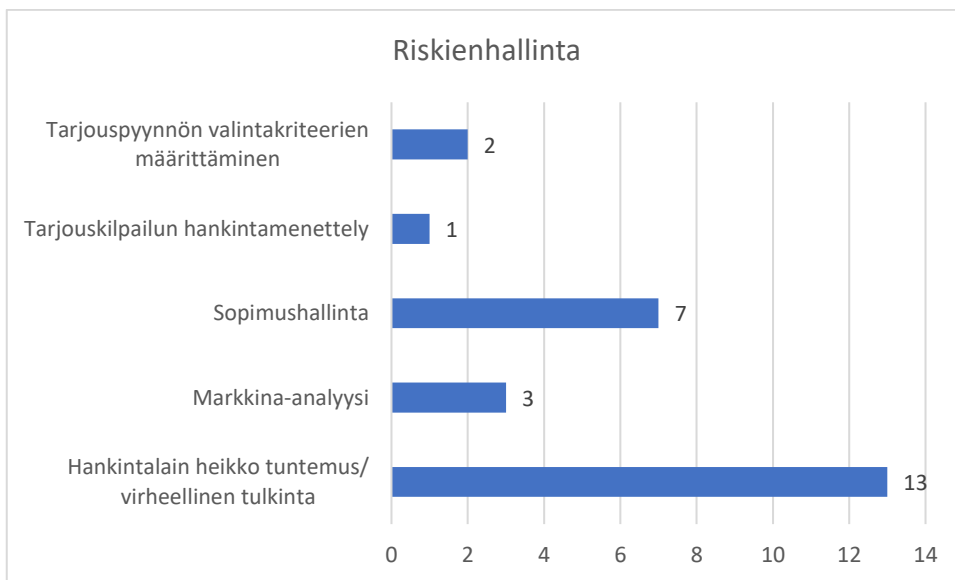
Epäonnistuneiden julkisten hankintojen taloudelliset vaikutukset ulottuvat laajasti markkinoihin vääristämällä kilpailua ja heikentämällä yleisesti luottamusta (OECD 2019, 60). Alla oleva taulukko 4. osoittaa, miten hankinta-alan ammattilaisten toimilla voi olla kauaskantoisia seurauksia, mikä korostaa tarvetta tarjota koulutusta ja opastusta säännösten ja toimintaohjeiden soveltamisessa. Hanselissa ja muissa yhteishankintayksiköissä tämä korostuu entisestään, kun otetaan huomioon keskitettyjen sopimusten suuri ostovoima. Hankintavirkailijat tekevät omien sanojensa mukaan poliittisia valintoja hallituksen puolesta kunkin puitesopimuksen perustamisen yhteydessä. Päätöksiä tehdään muun muassa siitä, tavoitellaanko julkisten hankintojen avulla sosiaalisia tai ympäristöhyötyjä valintakriteereitä painottamalla, mikä vastaavasti heikentää usein muiden painopistealueiden vaikutusta. Taulukko 2. osoittaa, että hankintavirkailijan päätöksillä on merkittävä vaikutus markkinaympäristöön ja talouteen.

Taulukko 4. Julkisten hankintojen yleisimmät riskit ja riskienhallinnan vaikutukset talouteen (OECD 2019, 60)

Hankintaprosessin vaihe	Mahdollinen riski	Riskienhallinta	Taloudellinen vaikutus
Markkina-analyysi	Riittämätön markkinoiden tuntemus johtaa markkinoita vääristävään strategiaan	Alan asiantuntijoiden tekemä yksityiskohtainen ja perusteellinen markkina-analyysi	Markkinoilla säilytetään kilpailullinen tasapaino
Markkinavuoropuhelu eli markkinoiden sitouttaminen	Tiettyjen yritysten, kuten esimerkiksi PK-yritysten sitoutumattomuus eli osallistumatta jättäytyminen	Laaja viestintä mahdollisten toimittajien kanssa	Mahdollisuuksien tarjoaminen PK-yrityksille ja uusille tulokkaille
Tarjouspyynnön valintakriteerien määrittäminen	Valintakriteereillä ohjataan suosimaan aiempien toimittajien uudelleen valintaa tai niillä kuvataan liian tarkkaan tiettyä teknologiaa tai tuotemerkkiä	Valintakriteerien määrittely yleisellä tasolla tai keskittyminen hankinnalla tavoiteltaviin tuloksiin	Innovatiivisilla ja uusilla toimittajille annetaan mahdollisuus menestyä tarjouskilpailussa, mikä voi uudistaa markkinateknologioita
Hankintastrategian laatiminen	Käytetyimpien strategioiden valinta (esim. kustannukset, vastuullisuuskriteerit, pk-yritysten osallistuminen jakamalla hankinta osa-alueisiin) vääristää markkinoiden dynamiikkaa	Strategia on linjassa hallituksen yleisen strategian kanssa, mikä suosii tiettyjä ominaisuuksia	Kannustaa markkinoita ohjautumaan hallituksen asettamiin tavoitteisiin
Tarjouskilpailun hankintamenettely	Epäonnistutaan korruption torjunnassa tai ei havaita hankintamenettelyjen epäselvyyksiä	Ennakoivat toimenpiteet riskien tunnistamiseen jo tarjouskilpailun aikana	Voittojen jakautuminen suosii tehokkaasti toimivia yrityksiä epäeettisten kustannuksella
Tarjousten vertailu ja valinnat	Valintakriteerien virheellinen tulkitseminen johtaa väärään toimittajavalintaan ja vahingoittaa hankintayksikön mainetta	Selkeät valintaperusteet ja useiden sidosryhmien osallistuminen arviointiprosessiin	Toimittajien osallistuminen ja luottamus julkisiin hankintamenettelyihin kasvaa
Sopimushallinta	Toimittajia ohjataan noudattamaan sopimusta liian ankarin tai lempein perustein	Sopimusjohtamisen ja toimittajasuhteiden hallinnan kehittäminen	Hankeiden toteuttaminen aikataulussa ja budjetin raameissa parantaa toimintakykyä ja luottamusta talouteen myös kansainvälisesti

Tutkimusaineiston tapaukset luokiteltiin riskienhallinnan taulukon mukaan, jotta saatiin selville, missä kohdin hankintaprosessia virheet ovat tyypillisimmin syntyneet. Kuvassa 20. on esitetty tapausten jakautuminen. Lähes puolet tapauksista eli 46 % oli kokonaan kilpailuttamattomia, eivätkä hankintayksiköiden tekemät selvitykset täyttäneet hankintalain noudattamatta jättämisen perusteita. Pätevien perusteiden puute tulkittiin siis osoittavan hankintalain heikkoa tuntemusta tai sen virheellistä tulkintaa, mikä ei sisälly OECD:n riskienhallinnan kohtiin. Toinen vaihtoehto olisi ollut luokitella osumat 'hankintastrategian laatimiseen' mutta taulukossa sillä viitataan yksittäisen hankinnan strategian kytkentää keskushallinnossa määriteltyyn strategiaan. Kilpailuttamattomien tapausten osalta hankintaprosessin kaikki muodolliset vaiheet jäivät siis toteuttamatta, joten virhettä ei voida kohdistaa vain yhden vaiheen alle.

Koska julkiset hankinnat ovat luonteeltaan monialaisia, hankintojen hallinnointiin ja toteuttamiseen osallistuvilla henkilöillä on oltava monialaisia taitoja, jotta he voivat hoitaa tehtävänsä tehokkaasti. Tarvittavien taitojen luettelo on pitkä. Khanin (2019, 26) mukaan vähimmäisvaatimuksena on riittävä tietämys julkisia hankintoja koskevasta lainsäädännöstä ja hankintoihin liittyvistä säädöksistä ja määräyksistä, tekniset taidot, hankintoihin liittyvien oikeudellisten näkökohtien tuntemus, perehtyneisyys kauppaan ja logistiikkaan, liiketoimintaan, hallintoon, markkinointiin, kirjanpitoon, toimitusketjun hallintaan, taloushallintoon, mukaan lukien tilintarkastus, rahoitus ja pankkitoiminta, sekä hanke- ja sopimushallintaan. Jotta virkamies voi osallistua hankintatoimintaan missä tahansa ominaisuudessa, on välttämätöntä, että hän tuntee hyvin maan voimassa olevat julkisia hankintoja koskevat lait, säädökset, säännöt ja määräykset. Valitettavan usein hankintayksiköillä ei kuitenkaan ole riittäviä mekanismeja tai resursseja julkisten hankintojen tehtävissä toimivien virkamiesten perustaitojen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.



Kuva 20. Riskienhallinnan jakauma eri tapausten välillä.

Aineiston luokittelun perusteella erityisesti sopimushallinnan vaihe vaatii kehittämistä, sillä vaiheeseen kohdistui neljäsosa eli 25 % virheellisistä tapauksista, kuva 20. Suurimmassa osassa tapauksia virhe oli sopimusehtojen ja/tai -hintojen muuttaminen sopimuskaudella olennaisella tavalla, jolloin se ei enää vastannut alkuperäistä kilpailutusta. Vain yhdessä

tapauksessa kynnsarvojen ylittävä hankinta tulkittiin virheellisesti kuuluvan vuosia aiemmin tehtyyn puitesopimukseen, mutta järjestelyn sopimusehdot eivät vastanneet hankintasopimusta, joten valvontaviranomainen on katsonut hankinnan olevan käytännössä perusteeton suoramankinta.

Hankintalain mukaan sopimusmuutosten tekeminen on sallittua tietyin ehdoin. Laki sallii muutokset, jotka eivät muuta sopimusta olennaisilta osin. Hankintalain 136. §:ssä kohdassa 1 on säädetty, että uusi hankintamenettely edellytetään, jos muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen menettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyyn tarjouksen hyväksymisen tai jotka olisivat tuoneet hankintamenettelyyn lisää osallistujia (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Olennainen sopimusmuutos on luonteeltaan hankintojen peruseriaatteita vastaan, sillä se vääristää kilpailua estämällä kaikille toimittajille tasapuoliset mahdollisuudet osallistua.

Hintojen ja sopimuksen laajuuteen vaikuttavissa muutoksissa on oltava erityisen varovainen. Joidenkin julkisten hankkeiden kokoluokka on suuri, jolloin pienikin suhteellinen muutos voi aiheuttaa mittavan taloudellisen vaikutuksen ja sopimushyödyn toimittajalle. Aineiston tapausesimerkissä merentutkimusalue Arandan peruskorjaushankintaan tehtiin muutos, jonka arvo oli 6,8 % koko hankinnan arvosta, mikä johti noin 1 miljoonaa euroa alkuperäistä kalliimpaan sopimukseen. KKV (2020, 13) on antanut tapauksessa hallinnollista ohjausta, mutta hankinnan korjaamiseen ei kohdistu velvoitteita.

Riskienhallinnan näkökulmasta aineiston tapauksista kolme eli 10 % luokiteltiin markkina-analyysivaiheessa eli markkinakartoituksessa tapahtuneisiin virheisiin. Yhdessä tapauksessa perusteena oli tekninen syy, joka on määritelty hankintalain 119. §:ssä kohdassa 2, jonka perusteella teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan, jos järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole olemassa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

1397/2016). Tässä tapauksessa tekniseen syyhyn vetoaminen ei ollut valvontaviranomaisen mukaan perusteltua sillä käsitys ainoasta toimittajasta perustui puutteelliseen markkinatuntemukseen. Tosiasiassa markkinoilla oli muitakin potentiaalisia tarjoajia. Taustatekijänä kahdessa muussa tapauksessa oli väärin arvioitu hankinnan arvo, mikä kertoo heikosta markkinahintatason tuntemuksesta eli puutteellisesta perehtymisestä.

Yksi heikosta markkinatuntemuksesta johtuva ilmiö on toimittajaloukkutilanne. Toimittajaloukkutilanteessa hankintayksikkö on käytännössä sidottu yksittäiseen toimittajaan, jolloin toimittajaa ei voida vaihtaa eikä ohjelmistoja tai järjestelmiä voida jatkokehittää tai välttämättä edes ylläpitää kuin yhden toimittajan kanssa (KKV 2019, 8). Kilpailua ei tällöin voida hyödyntää, ja järjestelmätoimittaja pääsee käytännössä itse määrittelemään hankintahinnat ja usein myös tosiasiassa palvelun sisällön. Esimerkiksi ohjelmistojen päivittämiseen aloite tulee usein ohjelmiston kehittäjältä, jolloin tilaajalle jää käytännössä valinta joko hankkia tarjotut päivitysmuutokset tai jatkaa mahdollisesti ominaisuuksiltaan vanhentuvan ohjelmiston käyttöä. Hankintayksiköiden pitäisi varautua järjestelmien ylläpitoon ja kehittämismahdollisuuksiin myös muiden kuin alkuperäisen sopimustoimittajan kanssa, jotta voidaan varmistaa aidon kilpailun toteutuminen ja välttää toimittajaloukut. Ilman kilpailua markkinateknologiat eivät kehity ja hintakilpailua ei synny, mikä vaikuttaa suoraan tilaaja-asiakkaan toiminnan laatuun ja tehokkuuteen, mutta vaikuttaa välillisesti myös kilpailumarkkinoita vääristäen.

Miten hankintavirkailijat voisivat paremmin tunnistaa työssään hankintojen toteuttamiseen liittyviä riskejä? Tutkimuksen mukaan julkiset hankintayksiköt suhtautuvat päätöksenteossaan vastenmielisesti riskeihin ja pitävät riskien välttelyä parempana kuin yleisen edun toteutumisesta (Plaček, Ochrana, Schmidt, Křápek & Půček 2017, 600). Lisäksi hankintayksiköt tekevät päätöksiä pikemminkin valvovan kilpailuviraston tutkimien yksittäisten tapausten perusteella kuin harkitun informatiivisen strategian perusteella. Menettely johtaa paradoksaalisesti samoihin seurauksiin kuin jos päätökset perustuisivat mahdollisimman informatiivisen strategian noudattamiseen. Plaček et al. (2017, 600) mukaan tilannetta voisi parantaa julkisia hankintoja koskevan lain yksinkertaistaminen,

jolloin hankintayksikkö saisi enemmän tilaa ja harkintavaltaa monitahoisten ongelmien ratkaisemiseen. Toisaalta ymmärrystä lisäisi myös julkisten hankintayksiköiden parempi tietämys sääntelyviranomaisen työstä ja päätöksenteosta. Kaikkein tärkeimmäksi tutkimuksessa nostetaan osaamisen kartuttaminen, sillä ongelmat eivät välttämättä johdu suunnitelmallisesta korruptiosta tai riskien välttelystä vaan 'rehellisestä epäpätevydestä'.

Myös Khan (2019, 13) esittää, että hankintojen keskittäminen voisi johtaa hankintamenettelyjen johdonmukaisuuden, luotettavuuden ja tehokkuuden parantumiseen, erityisesti asiakirjojen laatimiseen, julkistamiseen, tarjousten avaamiseen ja arviointiin liittyvien muodollisuuksien osalta. Tehtävien osittainenkin keskittäminen todennäköisesti vähentäisi huomattavasti virheellisten menettelyjen riskiä hankintasyklin kaikissa vaiheissa. Muutoksesta hyötyisivät sekä hankintayksiköt että tarjoajat. Keskittäminen tuo hankintoihin varmuutta ja edistää luottamusta, toisin kuin pirstaleinen järjestelmä, jossa toimitaan epäjohdonmukaisesti ja menettelyjä hoitavat pahimmissa tapauksessa useat kokemattomat hankintavirkailijat.

Aineisto osoittaa, että Suomessa virheellisiä menettelyjä ei tapahdu kovin paljon suhteessa tehtyihin hankintasopimuksiin. Neljän valvontavuoden aikana KKV on raportoinut 28 ongelmatapauksesta, joista vain yksitoista (11) on johtanut esitykseen markkinaoikeuteen ja näistä kymmenen (10) edelleen tuomitsevaan päätökseen. Suomessa Hanselin yhteishankintayksikkö tekee noin 150 hankintaa vuodessa, mikä kattaa noin kolmasosan kaikista hankinnoista (OECD 2019, 45). Tällöin koko Suomessa tehtäisiin arviolta 400-500 hankintaa vuodessa, joten 28 tapausta on kokonaiskuvassa melko pieni määrä.

5.3 TULOKSET

Julkisia hankintoja voidaan kehittää kohdentamalla resursseja erityisesti tyypillisimpiin ongelma-kohtiin. Aineiston analyysin perusteella Suomen julkisissa hankinnoissa toistuvat hankintalain tulkintavirheet tai sen sivuuttaminen, sopimushallinnan ongelmat, virheet etenkin palveluhankintojen toteutuksessa ja hankintojen heikko suunnittelu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Aineiston tapausesimerkeistä on nähtävissä, että

myös strateginen ohjaus jää puolitiehen. Virheitä tehdään eniten kuntayhtymissä, sekä kunnissa ja kaupungeissa.

Ongelmien vakavuusaste vaihtelee. Valvontaviranomainen arvioi osan virheellisistä menettelyistä melko vähäisinä, jolloin hankintayksikölle annetaan hallinnollista ohjausta, jotta vastaavilta menettelyiltä vältytään jatkossa. Valvontaviranomaisen huomautukseen turvaudutaan silloin, kun hankinnan laajuus voimistaa virhemennettelyn vaikutuksia. Markkinaoikeusesitykseen päädytään, kun virhe on räikeä ja hankinnan taloudellinen mittakaava on merkittävä.

Valvontaa tarvitaan menettelyjen oikeellisuuden ohjaamiseen. Ilman valvontaviranomaisen väliintuloa virheelliset menettelyt jäävät piiloon ja korjaavia toimenpiteitä ei toteuteta. Virhemennettelyjen oikaiseminen opettaa hankintayksiköitä noudattamaan toiminnan periaatteita ja ratkaisut toimivat myös esimerkkitapauksina, joista muutkin hankintayksiköt voivat ammentaa. Suomesta puuttuvat julkisten hankintojen neuvontapalvelut, jotka tukisivat hankintayksiköiden toimintaa ennakoivasti.

Hankintastrategia

Aineistosta ei käy ilmi, miten hankintoja on käytännössä johdettu. Raporteissa esille nousseet kiire sekä hankintavelka, eli viiveet toiminnalle välttämättömien hankintojen toteuttamisessa kuitenkin tarkoittavat, että resurssit eli panokset hankintojen toteuttamiseen ovat olleet liian vähäiset tai ne on kohdennettu väärin. Kun hankintayksikköä johdetaan tavoitteellisesti hankintastrategian avulla, myös ennakointi ja hankintojen suunnittelu parantuvat. Onnistuneessa strategian toteutuksessa tuotannon tekijät eli resurssit on kohdennettu oikein, jotta asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Hajautettu hankintajärjestelmä

Hankintojen keskittäminen on strateginen päätös, jota ohjataan poliittisella ohjauksella. Aineiston perusteella ongelmat keskittyvät sekä paikallisesti toteutettaviin hankintoihin, kuten kuntiin ja kaupunkiin, että alueellisiin hankintoihin, joita kuntayhtymien voidaan

nähdä edustavan. Hankintojen keskittäminen ei ole kaikilta osin perusteltua tai tuottavuuden tae. Paikallisille hankintayksiköille olisi kuitenkin hyödyllistä saada tukea etenkin hankintamuodollisuuksien hoitamiseen, jolloin menettelyjen luotettavuus paranisi.

Riskienhallinta

Riskienhallinnan näkökulmasta hankintalain tuntemus ja sen soveltaminen käytännön työssä on julkisten hankintojen ensisijainen kehityskohde. Lainsäädännön toteutuminen edellyttää lakien ja asetusten tuntemusta, ja sitä voidaan käytännössä parantaa vain osaamisen kehittämisen kautta. Mahdollisten riskien ennakoiva tunnistaminen ja toimintaa ohjaavan hyvän strategian noudattaminen edesauttavat riskienhallintaa.

Hankintaosaaminen

Julkisissa hankinnoissa tarvitaan monitieteellistä osaamista. Ei riitä, että hankintojen suunnittelijat ja toteuttajat tuntevat hankintaprosessin ja siihen liittyvän lainsäädännön, vaan menestyksikkäiden hankintojen läpivienti edellyttää kykyä hahmottaa laajoja kokonaisuuksia ja ymmärtää se konteksti, missä julkisia hankintoja tehdään. Julkiset hankinnat eivät ole markkinoista irrallinen prosessi, vaan päinvastoin niillä on kauaskantoisia vaikutuksia markkinoihin ja talouteen, joten liike-elämän ja taloushallinnon perusteiden tulisi olla vaatimus julkisiin hankintoihin liittyvän päätösvallan käyttäjille. Useimmiten julkisissa hankinnoissa tapahtuvat virheet eivät ole tarkoituksellista korruptiota tai vilppiä, vaan ns. rehellistä ymmärtämättömyyttä. Hankintaosaamisen monipuolinen kehittäminen on siis avaintekijä hankintojen kehittämiseen.

Sopimushallinta

Julkisten hankintojen sääntely ei rajoitu pelkästään hankintamenettelyjen toteuttamiseen vaan kattaa koko hankinnan elinkaaren. Hankintapäätös ja sen myötä kilpailutusmenettelyllä valittu hankinta on tarkkarajainen kokonaisuus, jossa yksinkertaistettuna määritetään hankinnan kohde, hintaehdot ja ajanjakso, jolla näistä muodostuva sopimus on voimassa. Jos hankinnan tarkkarajaisia sopimusperusteita muutetaan, kyse on hankinnan uudelleen määrittelystä, johon tulee hankintojen

peruseriaatteiden eli läpinäkyvyyden ja avoimuuden periaatteiden mukaisesti soveltaa uutta hankintamenettelyä.

Tutkimustulokset ovat samansuuntaisia kirjallisuudessa esitettyyn nähden. Reliaabelius ja validius määrittävät tutkimuksen luotettavuuden ja pätevyyden (Hirsjärvi et al. 2010, 231). Aineiston tilastollisen analyysin voidaan arvioida tuottaneen reliaabelia eli luotettavaa tutkimustietoa käsitelystä aiheesta. Se on suurella todennäköisyydellä toistettavissa samanlaisena myös tutkijaa vaihtamalla. Valvontaviranomaisen tuottaman tutkimusaineiston valinta aineistoksi ja aineiston tapausesimerkkien järjestelmällinen luokittelu tukevat tutkimuksen validiutta eli pätevyyttä. Valittu tutkimusmenetelmä soveltui selvittämään suomalaisen hankintajärjestelmän tyypillisimpiä ongelmia, joihin esitettiin erilaisia ratkaisuehdotuksia.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää tapoja ja menetelmiä julkisten hankintojen tuottavuuden parantamiseen. Tutkimusta pohjustettiin selvittämällä julkisiin hankintoihin kohdistuvia odotuksia eri näkökulmista ja etsimällä tutkimuskysymyksiin vastauksia julkisten hankintojen lähtökohdista, prosesseista, sääntelystä, johtamisesta sekä tuottavuuden mekanismeista. Kerrataan tutkimuskysymykset ja käsitellään vastaukset.

- Mitkä ovat julkisten hankintojen tyypillisimmät ongelmat Suomessa?
- Miten julkisten hankintojen tuottavuutta voidaan mitata?
- Miten julkisten hankintojen tuottavuutta voidaan parantaa?

Empiirisen tutkimuksen perusteella Suomessa julkisten hankintojen tyypillisimmät ongelmat ovat strategian jalkauttaminen, hajautetun hankintajärjestelmän haasteet, hankintaosaamisen epätasaisuus ja riskienhallinta.

Strategian käytäntöönpanon ongelmat heijastuvat julkisiin hankintoihin resurssivajeena ja edelleen hankintavelkana. Julkisen sektorin organisaatioissa alle puolella eli 48 %:lla oli vuonna 2018 käytössä koko organisaatiota koskeva hankintastrategia, ja sen toteutumista seurattiin säännöllisesti vain 25 %:ssa ja epäsäännöllisesti 34 %:ssa organisaatioissa (KEINO 2018, 6-7). Valtiohallinnollisella tasolla hankintastrategisista linjauksista vastaa valtiovarainministeriö (2020, 18-19). Jostakin syystä strategiset linjaukset eivät kuitenkaan jalkaudu julkisten hankintojen johtamiseen.

Hajautetussa hankintajärjestelmässä luotettavan ja vertailukelpoisen mittausdatan kerääminen on vaikeampaa kuin keskitetyissä, tyypillisesti valtiontason hankinnoissa (OECD 2019, 25). Ilman luotettavaa ja vertailukelpoista mittausdataa tuloksellisuutta ei voida johtaa (Fazekas et al. 2021, 1459) ja siksi systemaattinen mittaaminen tulisi ulottaa myös kuntatasolle ja yksittäisiin hankintoihin asti (Rhode 2019, 31). Lisäksi hajautetussa hankintajärjestelmässä haasteita tuo alueellisissa hankintayksiköissä työskentelevien hankintavirkailijoiden vähäinen kokemus ja rutiini erikoisosaamista vaativista ja harvoin toteutettavista hankintakokonaisuuksista (Khan 2019, 14). Alueellisten hankintayksiköiden

etuna voi toisaalta olla parempi paikallisen liike-elämän tuntemus, millä on myönteinen vaikutus hankintojen hintatehokkuuteen (Plaček et al. 2016, 33). Tämäkään tutkimus ei tue mustavalkoista päätelmää, että kaikki hankinnat tulisi keskittää, mutta hajautetuille hankintayksiköille tulisi tarjota nykyistä paremmin tukea hankintamuodollisuuksien läpivientiin ja osaamisen kehittämiseen.

Hankintaosaamisen kehittäminen ja hankintaosaajien yhteistyön lisääminen on mainittu osana EU:n strategisia tavoitteita (Bovis 2020, 296). Julkishallinnon hankintavirkailijoiden tulee toimia vastuullisesti, huolehtia hankintojen läpinäkyvästä ja jäljitettävästä toteuttamisesta, vastata sidosryhmien odotuksiin ja täyttää niiden tarpeet, toimia tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti, sekä noudattaa yhteiskunnan asettamia eettisiä ja sosiaalisia normeja tavoitellen samanaikaisesti julkisten varojen käytöstä saatavien hyötyjen maksimointia (Diggs & Roman, 2012, 298). Hankinnan prosessien ja lainsäädännön lisäksi esimerkiksi innovatiiviset hankinnat, monimutkaistunut kustannuslaskenta, sosiaalisilla ja ympäristökriteereillä painotetut valintaperusteet, loppukäyttäjien osallistaminen sekä hankintaosaajalta edellytettävät vuorovaikutustaidot lisäävät tehtävän vaatimustasoa (mm. Khan 2019, 26; Torvinen et al. 2016, 59; 66).

Osaaminen on hyvin riippuvainen asiayhteydestä ja siihen vaikuttavat ryhmä- ja organisaatiotekijät, kuten kulttuuri, johtaminen ja strategia (McKevitt et al. 2012, 338). Samalla kun hankintaosaamiselta vaaditaan yhä monipuolisempaa teknistä tietämystä, on havaittu, että erilaisten osaajien henkilökohtaiset ominaisuudet voivat tukea organisaation hankintastrategian toteuttamista (McKevittin et al. 2012, 351). Hankintaosaajan ammatti-identiteetin vahvistamisesta voi myös olla etua hankintaosaamisen kehittämisessä (McKevitt et al. 2012, 350).

Julkisella hankintatoimella on kauaskantoisia taloudellisia seurauksia, mikä korostaa tarvetta tarjota koulutusta ja opastusta säännösten ja toimintaohjeiden soveltamisessa. Epäonnistuneet julkiset hankinnat vääristävät kilpailua ja heikentävät luottamusta yleisellä tasolla (OECD 2019, 60). Menestyksekkäässä riskienhallinnassa hankintayksikkö voi keskittyä harkitun strategian noudattamiseen tai virheiden välttelyyn, molemmat

menettelyt johtavat paradoksaalisesti samoihin tuloksiin (Plaček et al. 2017, 600). Riskienvälttelyä ohjaavien ennakkotapausten osalta valvontaviranomaisella on merkittävä rooli virheellisten ja laittomien tapausesimerkkien esiintuomisessa. Valvontaviranomaisen ratkaisut perustuvat kuitenkin menneeseen, eivätkä korvaa strategisella johtamisella ja koulutuksella saavutettavaa osaamisen kehittämistä (KKV 2018, 7). Hankintayksiköiden systemaattisella toiminnan kehittämisellä, kuten itsearviointilla voidaan edistää tuottavuutta (Rönnbäck 2012, 448), mutta Suomen hankintajärjestelmälle olisi hyötyä julkisesta hankintatoimesta vastaavasta yksiköstä, joka johtaisi keskitetysti hankintalainsäädännön, -asetusten, -politiikan ja -välineiden kehittämisestä kaikilla toiminnan tasoilla (OECD 2019, 44).

Tuottavuuden mittaamisen tulisi myös ulottua joka toimintotasolle, jotta saadaan käsitys hankintajärjestelmän kokonaistuottavuudesta. Tällä hetkellä mittaustuloksia saadaan parhaiten keskitetyistä hankintayksiköistä, mutta etenkin kuntatason hankintojen mittaamiseen ei ole kunnollista näkyvyyttä (Rhode 2019, 37; OECD 2019, 75). Vaikutusten yhteenlaskenta ja julkisten hankintojen kokonaisvaikutusten hahmottaminen on mahdollista vain yhdenmukaistetuilla tuottavuusmittareilla, joita hankintajärjestelmän kaikki toimintotasot voivat hyödyntää (Rhode 2019, 34). Systemaattisen mittaamisen tulisi siis olla osa strategisten linjausten jalkauttamista ylätasoilta perustasolle.

Sen lisäksi, että tuottavuuden mittaamisen tulisi olla yhdenmukaista läpi hankintajärjestelmän, julkisten hankintojen tuottavuusmittareiden tulee täyttää tietyt peruskriteerit: Mittareiden tulee olla objektiivisia, niiden tulee perustua todellisiin mittaustuloksiin, ja tulosten tulee olla yhdisteltävissä laajemmiksi kokonaisuuksiksi kokonaiskäsityksen muodostamiseksi, tulosten tulee olla myös kansainvälisesti vertailukelpoisia, mittareiden tulee soveltua monentyyppisten organisaatioiden käyttöön ja mittareiden tulee soveltua myös ajallisen kehittymisen arviointiin vähintään viiden vuoden ajanjaksolla (Fazekas et al. 2021, 1460).

Julkisten hankintojen tuottavuutta voidaan parantaa strategisella johtamisella, jossa hankintastrategia muodostetaan vuorovaikutuksessa ympäristön kanssa ja osana

laajempaa valtiohallinnollista kokonaisstrategiaa (Patrucco et al. 2017a, 270), ja jossa ylätasoinen strategia on johdonmukaisesti jalkautettu jokaiselle toimintotasolle (Plantinga et al. 2020, 797). Tuottavuuden kehittäminen edellyttää, että ymmärretään hankintajärjestelmän eri tekijät: panokset, tuotokset ja tulokset (OECD 2019, 75). Julkisten hankintojen tuottavuuden avulla saavutettavien vaikutusten toteutuminen saattaa kuitenkin kestää vuosia tai jopa vuosikymmeniä, eikä tuotosten, tulosten ja vaikutusten välistä tuloksellisuutta voida aina selvästi esittää, joten hallitukset eivät useinkaan pysty yksilöimään ja konkretisoimaan oman toimintansa vaikutuksia parannuksiin (Phillipsin 2018, 14). Julkisilla palveluilla tähdätään kuitenkin ennen kaikkea kansalaisten hyvinvointiin, joten yhtenä olennaisena sidosryhmänä hankintojen tuottavuuden kehittämiseen tulisi osallistaa myös niiden käyttäjät (Torvinen et al. 2016, 67). Strategisten linjausten ohella henkilöstön osaamistason, lainsäädännön, toimintakulttuurin, toimintaohjeiden ja -tapojen, sähköisten hankintajärjestelmien sekä valvonnan ja riskienhallinnan kehittäminen luo edellytyksiä hankintojen menestykselle toteuttamiselle (OECD 2019, 76).

Julkisten hankintojen tuottavuus tarjoaa monia potentiaalisia jatkotutkimusaiheita. Hankintaosaamisen kehittämisestä on verrattain vähän tutkimusta, joten sen tutkiminen voisi avata keskusteluun uusia tuottavuuden kehittämisen mekanismeja. Tämän hetken tutkimus julkisista hankinnoista keskittyy pitkälti sosiaalisten ja ympäristövaikutusten kytkemiseen hankintatoimeen, mikä heijastelee nykyisiä tavoitteita, *minkä* tuottavuutta halutaan edistää. Yhtä tärkeää on kuitenkin tutkia, *mitkä* toimintamallit ja mekanismit johtavat parhaaseen hyötysuhteeseen ja *miten* niitä vahvistamalla voidaan parhaiten edistää tuottavuusloikkaa.

7 YHTEENVETO

Tuottavuuden parantamisella voidaan saavuttaa merkittävää hyvinvointia. Talouskasvu ja elintason parantuminen riippuvat viime kädessä valtion kyvystä uudistaa toimintaperiaatteitaan, ja tuottavuuden parantamisen ja vaurastumisen avulla valtiot voivat paremmin huolehtia kansalaistensa hyvinvoinnista. Koska julkisten hankintamenettelyjen käyttö on pakollista suurelle osalle julkisista menoista, se on myös keskeinen väline lisätä julkisten menojen tehokkuutta ja vaikuttavuutta (OECD 2019, 15). Julkiset hankinnat ovat Suomen suurin menoerä, joten tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoittelu on perusteltua. Julkisten menojen absoluuttisten säästöjen sijaan merkityksellistä on tuottavuuden kasvu, eli panosten ja tulosten hyötysuhde.

Tutkimuksessa käsiteltiin Suomessa toteutettavien julkisten hankintojen tuottavuustekijöitä ja suorituskyvyn johtamista, mittaamista ja kehittämistä. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää tapoja ja menetelmiä julkisten hankintojen tuottavuuden parantamiseen. Tutkimus toteutettiin tilastollisen analyysin ja deduktiivisen sisällönanalyysin yhdistelmänä. Aineistoksi valittiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaraportit vuosilta 2017-2020. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää julkisten hankintojen keskeiset kehittämiskohteet, joiden parantamisella saavutetaan eniten hyötyä eli tuottavuuden kasvua ja hyvinvointia. Aineiston tapausesimerkkien luokittelun ja jäsentelyn avulla tutkittiin suomalaisten julkisten hankintojen tyypillisimmät ongelmat ja riskitekijät, joihin esitettiin kehitysehdotuksia.

Tutkimuksen perusteella Suomessa julkisten hankintojen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat hankintalain tuntemus, sopimushallinnan ongelmat, virheet etenkin palveluhankintojen toteutuksessa ja hankintojen heikko suunnittelu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Aineiston tapausesimerkeistä on nähtävissä, että myös strateginen ohjaus jää puolitiehen. Virheitä tehdään eniten hajautetuissa hankintayksiköissä, kuten kuntayhtymissä, kunnissa ja kaupungeissa.

Julkisten hankintojen tuottavuudelle kriittistä on strategian täytäntöönpanon onnistuminen, mikä pitää ottaa huomioon jo tavoitteiden konkreettisessa määrittelyssä. Valtiohallinnon tason strategisten tavoitteiden tulee olla konkreettisia (OECD 2019, 48) ja niiden tulee loogisesti kytkeytyä toimintotasolla toteutettaviin hankintojen käytännön toimenpiteisiin (Plantinga et al. 2020, 797). Jotta varmistetaan, että käytännön toimenpiteet ovat laadukkaita, eli tarkoituksenmukaisia, oikea-aikaisia ja oikeasuhtaisia, julkisia hankintoja tulee mitata. Mittaamisen tulee perustua tosiasialliseen suoritukseen, josta on saatavilla luotettavaa ja vertailukelpoista dataa eli mittaustuloksia. Julkisten hankintojen kokonaistuottavuutta mitattaessa tulee ottaa huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset.

Hankintajärjestelmän hajautuminen osittain keskushankintayksiköihin ja toisaalta paikallisiin ja alueellisiin hankintayksiköihin haastaa vertailukelpoisen ja luotettavan mittausdatan keräämisen. Strategian toteutumista ja tuloksellisuutta voidaan kuitenkin johtaa vain systemaattiseen arviointiin perustuen, jolloin mittaamisen tulee ulottua jokaiselle toimintotasolle. Hajautetulle hankintajärjestelmälle ominaista on myös osaamisen epätasainen jakautuminen, mikä vaikeuttaa toiminnan sujuvuutta ja heikentää tuottavuutta. Hajautetuille hankintayksiköille tulisikin tarjota tukea hankintamuodollisuuksien läpivientiin ja osaamisen kehittämiseen nykyistä paremmin.

Julkisilla hankinnoilla vastataan monien eri sidosryhmien odotuksiin ja niiden tarkoitus on täyttää sidosryhmien tarpeet. Koska julkisten hankintojen mittakaava on suuri, niitä voidaan ensisijaisten tarpeiden täyttämisen lisäksi hyödyntää myös välineenä, jonka avulla toteutetaan valtiohallinnon yhteiskunnallisia päämääriä. Lainmukaiset menettelyt saattavat ensin vaikuttaa raskailta ja byrokraattisilta, mutta järjestelmällisellä ja läpinäkyvällä toimintatavalla saavutettavissa olevat hyödyt ylittävät järjestelyn ylläpitämiseen sitoutuvat lukuisat resurssit. Innovatiiviset hankintamenettelyt uudistavat totuttuja käytäntöjä sääntelyn rajoissa, kun toiminta perustuu julkisten hankintojen peruseriaatteisiin eli avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Julkisilla palveluilla tähdätään ennen kaikkea kansalaisten hyvinvointiin, joten yhtenä olennaisena sidosryhmänä hankintojen kehittämiseen tulee osallistaa myös niiden käyttäjät. Yhteisön osallistamisella

arvoa luovan yhteistoiminnan periaattein on tutkimusten mukaan myönteisiä vaikutuksia asiakastyytyvyyteen ja julkisten hankintojen taloudelliseen menestykseen.

Hankintaosaaminen on keskeinen tekijä julkisten hankintojen onnistumiselle. Julkisten hankintojen toteutuksesta vastaavat henkilöt käyttävät yhteiskunnallista valtaa, jolloin osaamisen tason tulee vastata tehtävän vaatimustasoa. Julkiset hankinnat ovat luonteeltaan monialaisia, ja hankintaosaamisen tulee kattaa vähintään voimassa olevan lainsäädännön tuntemus, liiketalouden periaatteiden tuntemus, hyvät viestintätaidot ja kyky ymmärtää oman tehtävän merkitys ja vastuu osana laajaa kokonaisuutta. Osaaminen vaikuttaa koko hankintajärjestelmän sujuvuuteen ja osaamisen kehittämisellä voidaan suoraan tehostaa julkisten hankintojen prosesseja.

Hyvin toimivalla julkisella hankintatoimella voidaan edistää tervettä kilpailua ja markkinatasapainoa, kun toimitaan läpinäkyvyyden, tasapuolisuuden, hyvän hallintotavan ja korruption torjunnan periaatteiden mukaan. Tasapainoiset kilpailumarkkinat ovat yritysten liiketoiminnan perusedellytys, jolla luodaan työpaikkoja, verotuloja ja talouskasvua, eli hyvinvointia yhteiskuntaan.

LÄHTEET

Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. Neljäs, uudistettu painos. Tampere, Vastapaino. 331 s.

Bovis, C. 2020. The priorities of EU public procurement regulation. ERA-Forum, vol. 21 (2), ss. 283–297. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1007/s12027-020-00608-8

Chiappinelli, O. 2020. Decentralization and public procurement performance: New evidence from Italy. Economic inquiry, vol. 58 (2), ss. 856–880. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1111/ecin.12871

Chryssoula P. M. 2016. The Principles of Transparency and Anti-Bribery in Public Procurement: A Slow Engagement with the Letter and Spirit of the EU Public Procurement Directives. European procurement & public private partnership law review, vol. 11(2), ss. 72–87. [Online-tietokanta]. Saatavilla: https://lut.primo.exlibrisgroup.com/permalink/358FIN_LUT/vvk1gv/cdi_proquest_journals_1822636260

Coppier, R., Grasseti, F., Michetti, E. 2021. Non-compliant behaviour in public procurement: an evolutionary model with endogenous monitoring. Decisions in economics and finance, vol. 44(1), ss. 459–483. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1007/s10203-021-00317-y

Di Francesco, M. & Alford, J. (2016) Budget Rules and Flexibility in the Public Sector: Towards a Taxonomy. Financial accountability & management, vol. 32(2), ss. 232–256. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1111/faam.12087

Diggs, S. N. & Roman, A. V. 2012. Understanding and Tracing Accountability in the Public Procurement Process: Interpretations, Performance Measurements, and the Possibility of Developing Public-Private Partnerships. Public performance & management review, vol. 36(2), ss. 290–315. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.2753/PMR1530-9576360207

Eskola, J. 2015. Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa: Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Toimittanut Valli, R. & Aaltola, J. Neljäs, uudistettu painos. Jyväskylä, PS-kustannus. ss. 185-206.

Fazekas, M. 2017. Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data. European Commission Working Papers WP 12/2017, 54 s. [Online-julkaisu]. Saatavilla: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/201703_regional_pp_governance.pdf

Fazekas, M. & Czibik, A. 2021. Measuring regional quality of government: the public spending quality index based on government contracting data. *Regional Studies*, vol. 55(8), ss. 1459-1472. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1080/00343404.2021.1902975

Fazekas, M. & Blum, J. R. 2021. Improving Public Procurement Outcomes: Review of Tools and the State of the Evidence Base. Policy Research Working Paper, No. 9690. World Bank, Washington, DC. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9>

Grudinschi, D. Sintonen, S. & Hallikas, J. 2014. Relationship risk perception and determinants of the collaboration fluency of buyer–supplier relationships in public service procurement. *Journal of purchasing and supply management*, vol. 20(2), ss. 82–91. [Online-julkaisu]. Saatavilla: DOI: 10.1016/j.pursup.2014.03.004

Hallintolaki 2003/434. Finlex. [Viitattu 12.12.2021]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434#O1>

Hansel Oy, 2021. Hansel lyhyesti. [Verkkoaineisto]. [Viitattu 24.11.2021]. Saatavilla: <https://www.hansel.fi/tietoa-meista/hansel-lyhyesti/>

Hartlapp, M. 2020. Measuring and Comparing the Regulatory Welfare State: Social Objectives in Public Procurement. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 691(1), ss. 68–83. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1177/0002716220952060

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2010. Tutki ja kirjoita. 15.-16. uudistettu painos. Helsinki: Tammi. 464 s.

Khan, N. 2018. Public procurement fundamentals: lessons from and for the field. Bingley, England: Emerald Publishing, 152 s. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1108/9781787546059

KEINO 2018. Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen strateginen johtaminen Suomessa 2018. KEINO-osaamiskeskuksen kyselyn yhteenveto. [Online-julkaisu]. Saatavilla: https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/KEINO-Julkisten-hankintojen-strategisen-johtamisen-tila-2018-kysely-yhteenveto_1.pdf

KKV 2018. Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2017. Diaarinumero: KKV/300/14.00.60/2018. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/raportit/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2017.pdf>

KKV 2019. Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2018. Diaarinumero: KKV/109/14.00.60/2019. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/raportit/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2018.pdf>

KKV 2020. Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2019. Diaarinumero: KKV/285/14.00.60/2020. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/raportit/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2019.pdf>

KKV 2021. Julkisten hankintojen valvonnan tulosten raportointi 2020. Diaarinumero: KKV/648/14.00.60/2021. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/raportit/julkisten-hankintojen-valvonnan-tulosten-raportointi-2020.pdf>

KL-Kuntahankinnat Oy 2019. [Verkkoaineisto] [Viitattu 24.11.2021]. Saatavilla: <https://kuntahankinnat.fi/>

Knutsson, H. & Thomasson, A. 2014. Innovation in the Public Procurement Process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement. *Public management review*, vol. 16(2), ss. 242–255. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1080/14719037.2013.806574

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Finlex. [Viitattu 10.12.2021]. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161397>

McKevitt, D., Davis, P., Woldring, R., Smith, K., Flynn, A. & McEvoy, E. 2012. An exploration of management competencies in public sector procurement. *Journal of public procurement*, vol. 12(3), ss. 333–355. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1108/JOPP-12-03-2012-B002

OECD 2019. Productivity in Public Procurement. A case study of Finland: Measuring the efficiency and effectiveness of public procurement. OECD:n julkaisu. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/>

OECD.Stat 2021. Government at a Glance - 2021 edition: Public procurement. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <https://stats.oecd.org/>

Patrucco, A.S., Luzzini, D., Ronchi, S., Essig, M., Amann, M. and Glas, A.H. 2017a. Designing a public procurement strategy: lessons from local governments. *Public Money and*

Management, vol. 37(4), ss. 269-276. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1080/09540962.2017.1295727

Patrucco, A.S., Luzzini, D. and Ronchi, S. 2017b. Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*, vol. 17(2), ss. 229-269. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1108/JOPP-17-02-2017-B003

Phillips, L. 2018. Improving the Performance of Sub-national Governments through Benchmarking and Performance Reporting. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 22*. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1787/22265848

Plantinga, H., Voordijk, H.; Dorée, A. 2020. Clarifying strategic alignment in the public procurement process. *The International journal of public sector management*, vol. 33(6/7), ss. 791–807. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1108/IJPSM-10-2019-0245

Plaček, M., Ochrana, F., Schmidt, M., Křápek, M. & Půček, M. 2017. Avoidance of Risk from the Contracting Authorities: Public Procurement Case Study. *Ekonomický časopis* vol. 65(7), ss. 587–601. [Online-tietokanta]. Saatavilla: https://lut.primo.exlibrisgroup.com/permalink/358FIN_LUT/vvk1gv/cdi_ceedl_journals_680933

Plaček, M., Schmidt, M., Ochrana, F. & Půček, M. 2016. Impact of Selected Factors Regarding the Efficiency of Public Procurement (the Case of the Czech Republic) with an Emphasis on Decentralization. *Ekonomický časopis*, vol. 64(1), ss. 22–36. [Online-tietokanta]. Saatavilla: https://lut.primo.exlibrisgroup.com/permalink/358FIN_LUT/vvk1gv/cdi_ceedl_journals_410737

Rhode, A. 2019. *Public Procurement in the European Union. How Contracting Authorities Can Improve Their Procurement Performance in Tenders*. Springer Gabler. 279 s. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1007/978-3-658-28073-4

Rönnbäck, Å. 2012. Quality in the public procurement process. TQM Journal, vol. 24(5), ss. 447–460. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1108/17542731211261593

Somani, R. 2021. Public-Sector Productivity (Part 1): Why Is It Important and How Can We Measure It? Equitable Growth, Finance and Institutions Insight. World Bank, Washington, DC. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <http://hdl.handle.net/10986/35165>

SVT 2020. Kansantalouden tilinpito. Liitetaulukko 1. Bruttokansantuote (BKT) 1975-2020*. Helsinki: Tilastokeskus. [Online-julkaisu]. Saatavilla: http://www.stat.fi/til/vtp/2020/vtp_2020_2021-09-17_tau_001_fi.html

Telgen, J., Harland, C. & Knight, L. 2007. Public procurement in perspective. Public Procurement: International cases and commentary. Routledge, Oxford, UK, ss. 16-24. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.4324/9780203815250-9

Torvinen, H. & Ulkuniemi, P. 2016. End-user engagement within innovative public procurement practices: A case study on public–private partnership procurement. Industrial marketing management, vol. 58. ss. 58–68. [Online-tietokanta]. Saatavilla: DOI: 10.1016/j.indmarman.2016.05.015

Valtiovarainministeriö 2020. Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25. Diaarinumero: VN/10478/2019. [Online-julkaisu]. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-312-0>

LIITE 1. AINEISTOTAULUKKO

Vuosi	Hankinta	Tuote	Palvelu	Urakka	Ongelma	Ongelman juurisyyt	Valvontaviranomaisen (KKV & Markkinaoikeus) toimenpide	Valvontaviranomaisen (KKV) perustelut	Korjaavat toimenpiteet	Toimiala	Hankintayksikkö	Hankintaprosessin vaihe, jossa ongelma aiheutettu	
2017	Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymän etälääketeieteellisten vastuulääkäripalveluiden kilpailutus					Suosiva menettely	Tarjouspyynnön vertailuperusteet olivat suosineet käytännössä yhtä markkinoilla toimivaa palveluntuottajaa ja sulkeneet pois muut potentiaaliset tarjoajat ja palveluntuottajat.	Hallinnollinen ohjaus	Suosivasti toteutettu laatukriteeristö. Kriteerien osalta oli mahdollista saada vain joko maksimipisteet tai nolla pistettä, jolloin ehdot täytti Suomessa vain yksi yritys, vaikka laadullinen ero oli todellisuudessa pieni. Markkinatilanteen mahdollistamaa kilpailua markkinatoimijoiden välillä ei hyödynnetty kilpailutuksessa. Laadukkaisiin hankintoihin tulee pyrkiä ja hankintayksikölle aidosti lisäarvoa tuovasta laadusta kannattaa maksaa, mutta harkintavaltaa ei ole käytetty veronmaksajien edun mukaisesti.	Ei korjausta	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Tarjouspyynnön valintakriteerien määrittäminen
2017	Kunnan Taltoa Oy:n tietoliikennepalveluja koskeva hankinta					Perusteeton suora hankinta	Virheellinen käsitys teknisen synn perusteista. Muut alan toimijat eivät hankintayksikön mukaan ole investoineet tietoverkkoihin alueella jotta ne pystyisivät tuottamaan palvelun omalla verkollaan. Hankinnan arvo 2,6 milj. €.	Hallinnollinen ohjaus	Valittu toimittaja ei ole hankintalain tarkoittamalla tavalla ainoa palveluntuottaja, joka teknisesti pystyy toteuttamaan hankittavan palvelun. Hankintayksikön oletus muiden tarjosten korkeasta hintatasosta ei ole lain mukainen suora hankintaperuste.	Ei korjausta	Tietoliikenne- palvelut	Kuntaomisteinen talous- ja henkilöstö- hallinnon yritys	Hankintalain heikko virheellinen tulkinta
2018	Liperin kunnan väistötilojen hankinta					Perusteeton suora hankinta	Virheellinen käsitys kiinteän omaisuuden hankintaa koskevista palveluhankintojen yleisestä soveltamisalapolikkeuksesta, joka ei tullut siirrettävissä vuokratapareissa kyseeseen. Sisälmaongelmista johtuva kiire.	Huomautus	Hankintayksikkö oli oma-aloitteisesti kysynyt tarjouksia useammalta kuin yhdeltä väistötilatoimittajalta, mikä lievensi KKV:n toimenpidepäätöstä.	Ei korjausta	Rakennukset ja kiinteistöt	Kunta	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2018	Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sisätautipoliklinikan saneerausurakka					Perusteeton suora hankinta	Hankinta jouduttiin kilpailuttamaan kiireellisenä, jotta urakka saatiin suoritettua kesän 2017 aikana. Aikatauluun vaikutti hankintayksikön mukaan myös sairaanhoitopiirin hallituksen päätöksenteon aikataulu.	Huomautus	Hankinnan arvo 400 000 € ylitti rakennusurakoiden kansallisen kynnysarvon 150 000 € ja hankintayksikkö oli siten ollut velvollinen julkaisemaan hankinnasta hankintailmoituksen. Kiire johtui omasta viivytyksestä.	Ei korjausta	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2018	Suomen ympäristökeskuksen merentutkimusalan Arandan peruskorjaushankinta					Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Hankintasopimuksen viimeistelyvaiheessa hankinnan laajuuteen ja hankinnalle asetettuihin ehtoihin tehtiin tarjouspyyntöasiakirjoista poikkeavia muutoksia, joiden arvo oli 6,8 % hankinnasta, eli n. 1 000 000 €, sekä huojennuksia vahingonkorvausehtoihin.	Hallinnollinen ohjaus	Eriaisilla tarjouspyynnön tiedoilla kilpailuun olisi mahdollisesti voinut osallistua muitakin tarjoajia.	Ei korjausta	Valtion virasto tai laitos	Valtion tutkimus- ja asiantuntijalaitos	Tarjouspyynnön valintakriteerien määrittäminen
2018	Riihimäen kaupungin kotihoidon palveluiden hankinta					Perusteeton suora hankinta	Hankinnan arvon väärin arviointi, hankinta ylitti kilpailutuksen kynnysarvon. Hankinnan toteuttamisella oli kiire, sillä kaupungin kotihoitoa oli vaivannut jo kuukausien ajan vaikea sijaispuha.	Hallinnollinen ohjaus	KKV valmisteli asiassa esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määrittämiseksi, mutta viraston selvitysten aikana Riihimäen kaupunki ilmoitti kilpailuttavansa palvelut ja päättävänsä sopimuksen Mehiläisen kanssa.	Virheellisesti tehdyn sopimuksen päättäminen ja hankinnan kilpailutus.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kaupunki	Markkina-analyysi
2018	Vaasan kaupungin kuntouttavan työtoiminnan palveluiden hankinta					Perusteeton suora hankinta	Palvelun katsottiin olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä niin sanottu SGEI-palvelu (Services of general economic interest). Tulkinta perusteeton.	Huomautus	Jos palveluvelvoite annetaan sopimuksella, joka täyttää hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen määritelmän, tulee palveluntuottaja lähtökohtaisesti valita hankintalain mukaisin menettelyin. SGEI-palveluille ei ole poikkeussääntöä.	Ei korjausta	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kaupunki	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2018	Akaan kaupungin koulujen kuntotutkimushankinnat					Perusteeton suora hankinta	Tekninen syy, markkinoilta ei löydy vastaavan tason toimijaa.	Huomautus	Tekniseen syhyyn vetoaminen ilman perusteellista markkinatutkimusta ei ole hyväksyttävää.	Ei korjausta	Rakennukset ja kiinteistöt	Kaupunki	Markkina-analyysi
2018	Lovisan kaupungin elinkeino- ja kehityspalveluiden hankinta					Perusteeton sidosyksikkö hankinta / perusteeton suora hankinta	Hankintayksikön virheellisen arvion mukaan toimittaja oli kaupungin sidosyksikkö, joten hankintoja oli mahdollista tehdä niitä kilpailuttamatta.	Markkinaoikeusesitys	Yksityistä pääomaa sisältävät yhtiöt eivät ole hankintalain tarkoittamia sidosyksiköitä, jolta voidaan hankkia tavaroita tai palveluja kilpailuttamatta. Toimittajalla 30 omistajaa, joista n. 2/3 on yksityisiä yrityksiä tai yhdistyksiä. Sidosyksikkö hankinta ei sisällä tulkinvaraisuutta.	Markkinaoikeuden ratkaisu: Seuraamusmaksu 20 000 € valtiolle.	Hallinto ja kehitys	Kaupunki	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2018	Jämsän kaupungin kotiateriakuljetusten hankinta					Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Hankinnan ehdot eivät toteutuneet terveysturvallisesti, joten hankintayksikkö nosti tuntiintoja ja puolitusti kuljetusten määrän. Lisäksi kuljetukset ajoitettiin uuden sopimuksen myötä toiseen vuorokaudenaikaan.	Markkinaoikeusesitys	Olenaiset muutokset sopimuksissa edellyttävät hankinnan uudelleenkilpailuttamista. Sopimusmuutoksen arvo selvästi yli 10 % hankinnan arvosta.	Markkinaoikeuden ratkaisu: Seuraamusmaksu 20 000 € valtiolle.	Tekninen toimiala, kuljetukset	Kaupunki	Sopimushallinta

2018	Paraisten kaupungin ruokapalvelujen hankinta			Perusteeton sidosyksikköhankinta / perusteeton suora hankinta	Toimittaja siirsi palvelutoimintansa liikkeen luovutuksena kuntien ja kuntayhtymän omistamalle toimittajalle (Oy) ja osti toimittajan osakkeita 0,12 % omistusosuudella yhtiöstä, sekä teki palvelusopimuksen seuraavalle 7 vuodelle + 2 optiovuotta. Sopimuksen kokonaisarvo 16,8 milj. € (ilman optiokautta).	Markkinaoikeusesitys	Hankintayksiköllä ei ollut omaa tai muiden toimittajan omistajien kanssa yhteisedustajaa toimittajan toimitelmissa, joten se ei pystynyt vaikuttamaan sen strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin hankintalain edellyttämällä tavalla. Hankintaa ei siten voitu sidosyksikköasemaan perustuen jättää kilpailuttamatta.	Markkinaoikeuden ratkaisu: Seuraamusmaksu 200 000 € valtiolle ja sopimuksen päättäminen 7 kk ratkaisun laivoimaisuudesta. Valtettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO hylkäsi valituksen, ratkaisu lainvoimainen.	Ateriapalvelut	Kaupunki	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2018	Naantalinnon kaupungin Pro Economica -sovelluksen päivityshankinta			Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Hankintayksiköllä on ollut 1980-luvulta asti käytössään erilaisia versioita taloushallinnon sovelluksesta ilman kilpailutusta on-premises -mallin mukaan omasta konsalista. Sovelluksen päivitys Premium-versioon muutti palvelun SaaS-mallin (Software as a Service) mukaiseksi pilvipalveluksi toimittajan konsaleista. Hankintayksikkö piti virheellisesti sovelluksen hankintaa aikaisemmin käytössä olleen sovelluksen versio päivityksenä.	Markkinaoikeusesitys	Uuteen käyttöympäristöön siirtyminen muutti palveluhankinnan tyyppiä ja luonetta perustavanlaatuisesti, eikä sovellushankintaa voitu pitää versio päivityksenä tai hankintalain sallimana sopimusmuutoksena.	KKV Ehdotettu: 15 000 euron seuraamusmaksu ja hankintapäätöksen kumoaminen tai vaihtoehtoisesti sopimuksen päättäminen 6 kk ajassa. Markkinaoikeuden ratkaisu: Hankintapäätös toteutettu ennen 2017, joten se ei kuulu valvonnan piiriin.	IT-palvelut	Kaupunki	Sopimushallinta
2018	Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kuvantamislaitteiston hankinta			Perusteeton puitesopimus	Kuntayhtymä katsoi virheellisesti, että hankinta kuului vuonna 2013 kilpailutetun, useamman sairaanhoitopiirin yhdessä toteuttaman puitehankinnan piiriin. Laitteistohankinnan kokonaisarvo oli hankintapäätöksen mukaan yli 340 000 €, mikä ylitti EU-kynnysarvon.	Markkinaoikeusesitys	Kuntayhtymän laitehankinta ei perustunut puitejärjestelyyn eikä ollut myöskään yhteishankinta. Laittoimittajiksi oli alun perin valittu useita yrityksiä, mutta järjestelystä puuttuivat ehdot siitä, miten ostot eri laitoimittajilta toteutetaan.	Markkinaoikeuden ratkaisu: 25 000 euron seuraamusmaksu valtiolle. Valtettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Sopimushallinta
2019	Oulun kaupungin laboratoriapalveluiden hankinta			Kilpailuttamaton väliaikaisjärjestely 1,5 vuotta	Hankintapäätöksestä oli tehty hankinta-oikaisuvaatimus ja valitus markkinaoikeuteen, mutta tutkinta keskeytettiin, koska virheellinen hankintamenettely oli keskeytetty. Resursipulan vuoksi hankintayksikkö jätti voimaan väliaikaisen sopimuksen kunnes uusi sote- ja maakuntaudistuksen hankintayksikkö ottaa palvelun kilpailutukseen.	Huomautus	Palveluiden hankinta olisi tullut kilpailuttaa uudelleen aiemmin kuin vasta 1,5 vuotta markkinaoikeuskäsitellyn päättymisen jälkeen.	Ei korjausta	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kaupunki	Tarjouskilpailun hankintamenettely
2019	Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän IT-laitteiden hankinta			Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Virheelliset hinnankorotukset. Hankintayksikkö maksoi laitteista sopimuskaudella yhteensä yli 400 000 € enemmän, kuin sen olisi alkuperäisen hankintasopimuksen mukaan kuulunut maksaa.	Huomautus	Hinnankorotukset oli kielletty sopimuskaudella, eivätkä hankinnan elinkaarivaihtoa koskevat ehdot olleet niin selkeitä, täsmällisiä ja yksiselitteisiä, että tehdyt muutokset olisivat voineet perustua niihin.	Ei korjausta	IT-palvelut	Kuntayhtymä	Sopimushallinta
2019	Vihdin kunnan olkoureitin valaistussaneeraus hankinta			Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Hankintailmoituksen mukaan hankinta käsitti ulkovalaistuksen ylläpitoon liittyvät tehtävät. Tarjouspynnön liitteenä olevassa palvelukuvauksessa tarkennettiin, että uudiskohteet, laajemmat saneeraukset tai ryhmävaihdot eivät sisällyneet sopimukseen. Kilpailutetun sopimuksen nojalla tilattiin kuitenkin valaistussaneeraus, jonka ennakoiduksi arvoksi ilmoitettiin 160 000–170 000 €. Kunnan mukaan hankinnassa oli kyse pienestä, erillisveloitettavasta työstä, joka sisältyi valaistuksen ylläpidon sopimukseen.	Huomautus	Hankintayksikkö oli toiminut vastoin valaistuksen ylläpito hankinnan tarjouspynnössä ja hankintasopimuksessa asetettuja ehtoja. Alkuperäistä sopimusta oli muutettu olennaisesti ilman hankintalain mukaista perustetta ja näin tehty hankintalain vastainen suora hankinta. Lisäksi tarjouspyyntö oli hankinnan kohteen osalta epäselvä.	Ei korjausta	Kaupunki-ympäristö, Kunta valaistus	Kunta	Sopimushallinta
2019	Kaarinnan kaupungin väistötilarakennuksen hankinta			Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Koulun väistötilat kilpailutettiin ja valittiin toimittaja, jolta hankittiin tilanpuutteen vuoksi toinen väistötilakokonaisuus. Hankintayksikkö vetosi olemassa olevaan sopimukseen väistötilaelementeistä, lisätalousperusteeseen, tekniseen syöhyn sekä tilanteen kiireellisyyteen sisälmaongelmien vuoksi.	Huomautus	Alkuperäisen väistötilakokonaisuuden hankintailmoituksessa ei ollut mainintaa lisätalouksmahdollisuudesta eikä hankinta-asiakirjoissa ollut lisähankinnan edellyttämää selkeää ehtoa vuokrattavien väistötilojen määrän, mitoituksen, tilojen tai tyyppien muuttamisesta kesken sopimuskauden. Hankintayksiköiden kannattaa mahdollisuuksien mukaan varautua sopimusta koskeviin muutoksiin ja lisätaloustarpeisiin jo hankintaa kilpailuttaessaan.	Ei korjausta	Rakennukset ja kiinteistöt	Kaupunki	Tarjouspynnön valintakriteerien määrittäminen
2019	Sonkajärven kunnan siivospalveluiden hankinta			Perusteeton suora hankinta	Hankintaa oli valmisteltu lähettämällä neljälle alan toimittajalle hankintaa koskeva tarjouspyyntö sähköpostitse. Hankinnasta ei julkaistu hankintalain mukaista hankintailmoitusta, koska kunta oli arvioinut hankinnan arvon jäävän alle 60 000 €.	Huomautus ja hallinnollinen ohjaus	Hankinnan ennakointi arvo oli optioehto mukaanluukien yli 118 000 €, joten hankinnasta olisi tullut julkaista hankintalain mukainen hankintailmoitus.	Ei korjausta	Siivospalvelut	Kunta	Markkina-analysi
2019	Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin yhteisyrityskumppanin valinta			Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen tilaajatohot ja Mehiläinen neuvottelivat vuositasolla yli 60 milj.€ arvoiseen sopimukseen tehtävistä muutoksista. Osin muutokset johtuivat kilpailutusasiakirjoissa olleiden laskuvirheiden korjaamisesta, mutta osin myös palveluntuottajan vastuiden muuttamisesta.	Huomautus	Hankintasopimusta muutettiin olennaisesti. Uusi suppeampi hankintakokonaisuus olisi esimerkiksi voinut houkuttaa tarjouskilpailuun mukaan sellaisia tarjoajia, jotka olivat nyt jättäytyneet tarjouskilpailusta pois tai johtaa siihen, että toinen tarjoaja olisi voittonut. Hankinnasta oli julkaistu lisäksi virheellinen hankintailmoitus.	Ei korjausta	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Tarjouspynnön valintakriteerien määrittäminen
2019	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) hankinnat			Perusteeton suora hankinta	Kynnysarvot ylittävää hankintoja: 73 tuoteryhmää, joita ei ollut kilpailutettu lainkaan. Lisäksi oli vielä löydetty joitain hankintoja, joissa ostamista oli jätetty sopimukseen mahdollisesti sisällyneen optioauden jälkeen ilman uutta kilpailutusta. Kuntayhtymä arvioi, että vuositasolla kilpailuttamattomia hankintoja tehdään noin 40 milj. €. Perusteena tekniset syyt ja potilasturvallisuus.	Aikataulusyistä ei toimenpidettä	Aikataulusyistä priorisoitiin saatujen selvitysten perusteella neljä tuoteryhmää, joista valmistettiin seuraaviksi koskevia esityksiä markkinaoikeudelle. Muiden selvitykset keskeytettiin.	Kuntayhtymä ilmoittanut tarkastelevansa hankintojen organisointia ja toimintatapojen kriittisesti sekä lisäävänsä hankintaresurssia. Virasto seuraa muutoksia.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta

2019	DNA-analysien hankinnat			Perusteeton suora hankinta	HUSin eri yksiköt tilasivat DNA-analysit lähettiläillä, eikä hankinnosta tehty hankintapäätöksiä tai kirjallisia sopimuksia. Tehtyjen hankintojen arvo oli vuonna 2017 yhteensä noin 2,3 miljoonaa euroa, vuonna 2018 noin 2,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 syyskuun loppuun mennessä noin 1,6 miljoonaa euroa.	Markkinaoikeusesitys	Geenitutkimuksia hankittiin kilpailuttamatta yhteensä 121 hankintayksikön ulkopuoliselta palvelutarjoajalta, hankinnan kokonaisarvosta (6,4 milj. €) noin puolet (3,2 milj. €) yhdelta toimittajalta.	KKV ehdottama ja Markkinaoikeuden vahvistama ratkaisu: 70 000 euron seuraamusmaksu valtiolle lainvastaisesta suora hankinnasta. Tuoterhymästä julkaistu hankintailmoitus elokuussa 2019.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2019	Haavan alipainehoitoon liittyvät hankinnat			Perusteeton suora hankinta	Hankittiin laitteita ja -tarvikkeita kilpailuttamatta neljältä toimittajalta, hankinnat alkanee vuonna 2005. Hankinnan vuosiarvo noin 2,5 milj. €. Hankinnosta ei tehty hankintapäätöksiä tai kirjallisia sopimuksia, mutta hankintayksikkö sopi tuotteiden osto- ja vuokrahinnoista toimittajien kanssa säännöllisesti sähköpostitse.	Markkinaoikeusesitys	Hankintalainsäädännön vastainen suora hankinta, jota ei ole kilpailutettu.	KKV ehdottama ja Markkinaoikeuden vahvistama ratkaisu: 40 000 euron seuraamusmaksu valtiolle lainvastaisesta suora hankinnasta. Tuoterhymästä julkaistu hankintailmoitus joulukuussa 2019.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2019	Pehmopaperituotteiden hankinnat			Perusteeton suora hankinta	Sopimuskausi päättyi hankintayksikkö on tehnyt hankintoja aiemmin kilpailutettujen sopimusten mukaisin ehdoin ja pääosin samoin hinnoin samoilta toimittajilta kuin ennen hankinnan optiokauden päättymistä. Sopimuksen vuosiarvo oli noin 600 000 euroa.	Markkinaoikeusesitys	Hankintaa jatkettu optiokauden päättymisen jälkeen. Hankinnat olisi lain mukaan pitänyt kilpailuttaa uudelleen. Suora hankinta alkanut kilpailutettujen sopimusten päätyttyä vuonna 2018.	KKV ehdottama ja Markkinaoikeuden vahvistama ratkaisu: 25 000 euron seuraamusmaksu valtiolle lainvastaisesta suora hankinnasta.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2019	Jättesäkituotteiden hankinnat			Perusteeton suora hankinta	Kilpailutettuun sopimukseen sisältyneen optiokauden päätyttyä hankintaa on jatkettu vanhojen toimittajien kanssa, vaikka hankinnat olisi hankintalain mukaan pitänyt kilpailuttaa uudelleen jälkimmäisen optiokauden päätyttyä. Hankinnan vuosiarvo oli hankintakokonaisuuden kilpailuttamisen aikoihin noin 600 000 €.	Markkinaoikeusesitys	Hankintaa jatkettu optiokauden päättymisen jälkeen. Hankinnat olisi lain mukaan pitänyt kilpailuttaa uudelleen. Suora hankinta alkanut kilpailutettujen sopimusten päätyttyä vuonna 2018.	KKV ehdottama ja Markkinaoikeuden vahvistama ratkaisu: 25 000 euron seuraamusmaksu valtiolle lainvastaisesta suora hankinnasta.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2020	Veikkaus Oy:n keskuspelijärjestelmää koskeva hankinta			Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Sopimukseen oli tehty sen voimassa ollessa useita muutoksia, viimeisimpänä vuonna 2018, jolloin osapuolet muuttivat hankintasopimuksesta mm. palvelun tuottamisen toimintamallia, hinnoittelua ja sopimuksen voimassaoloaika.	Hallinnollinen ohjaus	Hankintasopimukseen oli tehty olennaisia muutoksia, joille ei ollut hankintalain mukaista poikkeusperustetta. Muutoksia ei voitu perustella lisäpalvelutarpeella tai ennakoimattomilla olosuhteilla. Virasto katsoi, ettei hankinnalle ollut myöskään lainmukaista suora hankintaperustetta.	Hallinnollista ohjausta, jolla kiinnitettiin Veikkauksen huomiota hankintasopimuksen muuttamista koskeviin oikeusohjeisiin. Esitystä markkinaoikeudelle seuraamusten määräämiseksi ei voitu harkita, koska 6 kk:n määräaika oli kulunut umpeen.	IT-palvelut	Valtionyhtiö	Sopimushallinta
2020	Eksoten asumispalveluiden hankinnat Savitaipaleella			Perusteeton suora hankinta	Sopimus sote-palveluiden käytössä olleiden rakennusten myynnistä ja sote-palveluiden hankinnasta. Sopimuskokonaisuuteen sisältyi useita samaan aikaan eri osapuolten välillä tehtyjä sopimuksia, jotka oli liitetty kokonaisuudeksi yhdellä, kaikkien sopijapuolten yhdessä allekirjottamalla pääsopimuksella. Arvo: vammaispalvelut 4,5 milj. € ja mielenterveys- ja päihdepalvelut n. 800 000 €. Sopimuskokonaisuuteen liitettiin lisäksi noin 2,9 milj. € arvoiset ikääntyneiden asumispalveluja koskevat sopimukset, jotka perustuivat Eksoten aiemmin tekemiin puitejärjestelykilpailutuksiin.	Hallinnollinen ohjaus	Kokonaisuus olisi tullut kilpailuttaa hankintalain mukaisesti siihen sisältyvien hankintojen vuoksi ja valmisteli markkinaoikeudelle esitystä siitä, että sopimuskokonaisuus määrättäisiin telttomaksi. Osapuolet päättivät kuitenkin sopimuskokonaisuuden raukeamisesta, ja KKV päätyi markkinaoikeusesityksen tekemisen sijaan antamaan asiassa hallinnollista ohjausta hankintalainsäädännön noudattamassa jättämisestä.	Sopimuskokonaisuus purettiin.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2020	Puolangan kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta			Perusteeton suora hankinta	Kuuden vuoden jatkosopimus ilman kilpailutusta kunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta. Perusteluna palveluiden turvaaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassuhteiden jatkuvuus sekä kansallisen sote-uudistuksen sisältöön ja aikatauluun liittyvällä epävarmuus. Lisäksi pandemista johtuva kilre . Suora hankintana tehdyn jatkosopimuksen arvo on yhteensä noin 7,3 milj. € vuodessa.	Markkinaoikeusesitys	Palveluiden hankinta perustui vuonna 2012 kilpailutettuun ulkoistus sopimukseen, jonka optiokausi päättyi 2019. Jatkosopimuskausi tehty ilmoitusti ilman kilpailutusta.	KKV on esittänyt markkinaoikeudelle, että sopimuskausi lyhennetään päättymään 6 kk päästä lainvoimaisesta tuomista, ja lisäksi suoritetaan 120 000 € seuraamusmaksuna valtiolle. Palvelusta julkaistu hankintailmoitus lokakuussa 2020.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kunta	Hankintalain heikko tuntemus/ virheellinen tulkinta
2020	Kymsojen silmälääkäripalveluiden hankinta			Perusteeton sopimusmuutos / perusteeton suora hankinta	Ulkoistettu suurin osa silmätautien erikoisalain lääkäripalvelusta suora hankinnalla vuodeksi huhtikuun 2019 alusta maaliskuun 2020 loppuun. Hankinnan arvo 1,5 milj. € ja edelleen jatkokaudella 700 000 €. Suora hankinnan perustena hankintalain mukainen äärimmäinen kilre , jonka taustalla olivat suora hankintaa edeltäneet muutokset henkilöstöresurssissa sekä tarve varmistaa riittävä potilasturvallisuus.	Markkinaoikeusesitys	Koska hankinnasta oli julkaistu suora hankintailmoitus, KKV:lla ei ollut toimivaltaa esittää siitä seuraamusmaksua markkinaoikeudelle. KKV teki kuitenkin esityksen markkinaoikeudelle jatkokauden hankinnasta. Kyseessä oli hankintasopimuksen oleellinen muutos, sillä sopimuksen voimassaoloa on jätetty ainakin kuudella kuukaudella hankinnan aluperäisistä ehdoista poiketen ja muutos jo itsessään on sosiaali- ja terveyspalveluiden kynnysarvon ylittävä hankinta.	KKV ehdottama ja Markkinaoikeuden vahvistama ratkaisu: 40 000 euron seuraamusmaksu valtiolle lainvastaisesta suora hankinnasta.	Sosiaali- ja terveydenhuolto	Kuntayhtymä	Sopimushallinta