



Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Satakunta University of Applied Sciences

KATJA FREUDENTHAL

# **Innovaatiokumppanuusmenettely Puolustusvoimien hankinnoissa**

LIIKETALouden TUTKINTO-OHJELMA  
2025

## TIIVISTELMÄ

Freudenthal, Katja: Innovaatiokumppanuusmenettely Puolustusvoimien hankinnoissa

Opinnäytetyö, AMK

Liiketalouden tutkinto-ohjelma

Kesäkuu 2025

Sivumäärä: 53

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, miten innovaatiokumppanuusmenettelyä voitaisiin käyttää Puolustusvoimien hankinnoissa, miten voidaan oppia tunnistamaan paremmin innovaatiokumppanuuden mahdollisuuksia ja sekä autamaan ymmärtämään innovaatiokumppanuutta hankintamenettelynä. Innovaatiokumppanuusmenettely on hankintalakiin (1397/2016) kirjattu hankintamenettely ja tähän liittyen opinnäytetyössä tarkasteltiin julkisen hankinnan hankintaprosessia, joka luo tutkimukselle teoriapohjaa.

Tutkimus tehtiin työelämälähtöisenä kehittämistyönä, jonka avulla haluttiin tuottaa kehittämisehdotuksia Puolustusvoimien hankintaprosessiin innovatiivisten hankintamenettelyjen osalta sekä tuottaa tähän soveltuvaa ohjeistusta. Tutkimusotteeksi valittiin kvalitatiivinen tutkimusote. Kehittämistyön aineistonkeruumenetelminä käytettiin strukturoitua- eli lomakehaastattelua, lisäksi perehdyttiin ilmiöön liittyvään lainsäädäntöön ja hallituksen esityksiin sekä valtiovarainministeriön ohjaukseen sekä muuhun poliittiseen ohjaukseen huomioimalla muun muassa valtioneuvoston ja ministeriöiden laatimia selvityksiä, jotka koskevat innovatiivisia menettelyjä. Tutkimuksessa hyödynnettiin myös Puolustusvoimien hankintamääräystä sekä Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen hankintaohjetta.

Tutkimuksen avulla saatiin hyvä kuva innovaatiokumppanuusmenettelyn käytöstä Puolustusvoimissa sekä sen tuloksena tunnistettiin kehittämiskohteita, joiden avulla menettelyn käyttöä voitaisiin Puolustusvoimissa paremmin hyödyntää.

Avainsanat: hankintaprosessi, julkiset hankinnat, innovatiiviset ratkaisut, innovaatiokumppanuus, markkinakartoitus, sopimusehdot, uudet teknologiat

## Abstract

Freudenthal, Katja: Innovation partnership procedure in Finnish Defence Forces procurement  
Bachelor's thesis  
Bachelor of Business Administration  
June 2025  
Number of pages: 53

The aim of this bachelor's thesis was to investigate how the innovation partnership procedure could be used in Defence Forces procurements and to learn how to better identify the potential of innovation partnership and to help understanding innovation partnership as a procurement procedure. The innovation partnership procedure is a procurement procedure written into the Procurement Act (1397/2016), and in this context, the thesis examined the procurement process of public procurement, which provides a theoretical basis for the research.

The study was conducted as a workplace-based development project, with the aim of producing development proposals for the Defence Forces' procurement process in terms of innovative procurement procedures and producing suitable guidelines. A qualitative research approach was chosen. The data collection methods used in the development work were structured interviews, as well as the legislation and government proposals related to the phenomenon, the guidance of the Ministry of Finance and other political guidance, taking into account, among other things, the reports of the Government and the ministries on innovative procedures. The study also drew on the Defence Forces Procurement Regulation and the Defence Logistics Commands Procurement Guide.

Keywords: procurement process, public procurement, innovative solutions, innovation partnership, market mapping, contract terms, new technology

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	6
2 OPINNÄYTETYÖN TAVOITTEET JA KUVAUS .....	7
2.1 Toimeksiantajan esittely .....	7
2.2 Opinnäytetyöongelma.....	9
2.3 Tietoperusta .....	9
2.4 Käytettävät menetelmät.....	10
3 JULKISTEN HANKINTOJEN OHJAUS, HANKINTASTRATEGIA JA HANKINTATOIMEN ORGANISOINTI PUOLUSTUSVOIMISSA.....	12
3.1 Julkisten hankintojen ohjaus.....	12
3.2 Puolustusvoimien materiaalipoliittinen strategia .....	13
3.3 Hankintastrategia ja puolustushallinnon hankintatoimen ohjaus .....	14
3.4 Normit ja ohjeet .....	15
4 JULKISTEN HANKINTOJEN PERIAATTEET JA HANKINTAPROSESSI	16
4.1 Hankintaperiaatteiden noudattaminen .....	17
4.2 Hankintaprosessi.....	18
4.3 Hankintojen suunnittelu .....	18
4.4 Hankinnan valmistelu ja sovellettava laki .....	19
4.5 Hankintamenettelyt.....	21
4.6 Hankintapäätös ja sopimuksen tekeminen .....	23
4.7 Sopimus- ja toimittajahallinta.....	25
5 INNOVATIIVISET HANKINTAMENETTELYT JA INNOVAATIOKUMPPANUUS .....	26
5.1 Lainsäädäntöä ja taustaa .....	26
5.2 Innovatiivinen hankinta.....	27
5.3 Innovaatiokumppanuusmenettely.....	30
5.4 Innovaatiokumppanin valinta .....	31
5.5 Immateriaalioikeudet (IPR).....	35
6 INNOVAATIOKUMPPANUUSMENETTELYN HYÖDYNTÄMINEN PUOLUSTUSVOIMIEN HANKINNOISSA.....	36
6.1 Tutkimuksen ja haastattelun toteutus .....	36
6.2 Haastattelujen tulokset.....	37
6.3 Innovatiiviset hankinnat .....	39
6.4 Innovaatiokumppanuus .....	41
6.5 Huomioita innovaatiokumppanuushankintamenettelystä.....	44
6.6 Tutkimuksen luotettavuus.....	45
7 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	46

7.1 Tulosten tarkastelu .....	46
7.2 Kehittämisehdotukset .....	50
8 POHDINTA .....	51
LÄHTEET .....	54
LIITE 1: HAASTATTELU KYSYMYKSET .....	59
LIITE 2: OHJEISTUSTA INNOVAATIOKUMPPANUUSMENETTELYYN ....	61

## 1 JOHDANTO

Puolustushallinnon toimintaympäristö muuttuu jatkuvasti ja Puolustusvoimien on vastattava sen haasteisiin kehittämällä toimintoja ja rakenteiden sekä menettelyiden joustavuutta. Puolustusvoimilla on julkisena organisaationa erityinen tehtävä, sen tulee pystyä rakentamaan rauhan aikana sodan ajan suorituskykyä, joka vastaa riittävästi sodanajan uhkakuviin. Puolustusvoimien tehtävistä on säädetty laissa, sen tehtäviin kuuluvat Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja kansainvälinen kriisinhallinta (Laki puolustusvoimista 551/2007). Puolustusvoimien Logistiikkalaitoksen rooli on vastata Puolustusvoimien materiaalihallinnosta, materiaallisen suorituskyvyn rakentamisen teknisestä ja kaupallisessa valmistelusta sekä teknisen elinjakson hallinnan kokonaiskoordinoinnista kuin myös kansainvälisestä materiaaliyhteistyöstä.

Puolustusministeriön Nordic West Office:lta tilaaman selvityshankkeen loppuraportin mukaan, jossa selvitettiin murroksellisten teknologioiden vaikutuksesta kansalliseen turvalliseen, uudet murrokselliset teknologiat luovat sekä mahdollisuuksia että uusia uhkia Puolustusvoimien suorituskyvyille. Tällä tarkoitetaan teknologisia innovaatioita, kuten tekoäly, kvanttilaskenta, pilvirobotiikka, digitaaliset valuutat ja bioteknologia, jotka syrjäyttävät markkinoilla vallitsevan teknologian tai murtavat toimialan vallitsevan dynamiikan, mahdollistaen täysin uudenlaisia toimintamekanismeja tai -logiikoita. (Penttilä ym., 2023.) Puolustushallinnon vuonna 2023 julkaiseman materiaali poliittisen strategian mukaisesti tänä päivänä sotilaallisen suorituskyvyn kehittämiseen vaikuttavat merkittävästi teknologinen kehitys ja tämän osalta erityisesti digitalisaation, tekoälyn, koneautonomian, sensortechnologioiden sekä uusien operatiivisten toimintaympäristöjen, kuten avaruus- ja kyberympäristön kehitys. Tämän takia on tärkeää kehittää Puolustusvoimien menettelytapoja ja -prosesseja helpottamaan tutkimus- ja teknologiahankintoja sekä em. osaamisen

ylläpitoa esimerkiksi uusien innovatiivisten hankinta- ja rahoitusmallien sekä innovaatio- tai teknologiakumppanuuksien avulla. (Puolustusministeriö, 2023.)

Vuonna 2017 uudistetun Hankintalain esitöissä ja hallituksen esityksessä yhdeksi lain tavoitteeksi kirjattiin innovatiivisten hankintojen tekeminen. Innovaatiolla tarkoitetaan hankinnan kohdetta, joka on sekä kaupallisesti että yhteiskunnallisesti uudella tavalla hyödynnettyä tietoa. Innovaatiomyönteisillä hankinnoilla tarkoitetaan sitä että, hankintayksikkö määrittelee tarpeensa standardeihin viittaamisen sijasta toiminnallisina ominaisuuksina. Tämä antaa tarjoajille mahdollisuuden esittää myös uudenlaisia ratkaisukeinoja tarjouksissaan. (HE 108/2016.) Innovatiiviset hankinnat mahdollistavat myös Puolustusvoimia saavuttamaan tarkoituksenmukaisempaa ja kustannustehokkaampaa suorituskykyä ja samalla niiden kautta syntyvät uudet innovatiiviset tuotteet ja palvelut edistävät myös kestäväää kansallista talouskasvua.

Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, miten osaamista voidaan kehittää uusiin innovatiivisiin hankintamalleihin liittyen ja mitä asioita tulee ottaa huomioon, siinä tapauksessa, jos markkinoilta ei löydy vastaavaa ratkaisua valmiina, vaan hankinta tarvitsee taustalle myös kehitystyötä. Työni tuottaman tiedon avulla voidaan oppia tunnistamaan paremmin innovaatiokumppanuuden mahdollisuuksia ja auttamaan ymmärtämään innovaatiokumppanuutta hankintamenettelyinä.

## 2 OPINNÄYTETYÖN TAVOITTEET JA KUVAUS

### 2.1 Toimeksiantajan esittely

Opinnäytetyön toimeksiantajana toimii Puolustusvoimien logistiikkalaitos (PVLOGL), joka on yksi puolustusvoimien hallintoyksiköistä ja Pääesikunnan alainen tulosityksikkö. Sen tehtäviin kuuluu vastata puolustusvoimien

materiaalihallinnosta, hankintatoimesta, terveydenhuollon järjestämisestä, ympäristöasioista ja tilahallinnasta.

PVLOGL:n ydintehtävä on varmistaa, että Puolustusvoimien suorituskykyjen tehokas käyttö ja operaatioiden toimeenpano turvataan kaikissa olosuhteissa. PVLOGL toimii 40 paikkakunnalla ja sen esikunta sijaitsee Tampereella. Logistiikkalaitoksen noin 2300 työntekijää on noin viidennes Puolustusvoimien henkilöstöstä. Laitoksen hallintoyksiköt ovat esikunta ja siihen kuuluva Logistiikkakoulu, Järjestelmäkeskus, Räjähdekeskus, Sotilaslääketieteen keskus sekä 1., 2. ja 3. Logistiikkarykmentti. (Puolustusvoimat.)

Puolustusvoimille säädettyjen tehtävien suorittamista johtaa puolustusministeriön alainen Pääesikunta. Puolustusvoimien sotatalouspäällikön alaisuudessa Pääesikunnan logistiikkaosasto ohjeistaa hankintamääräyksessä Puolustusvoimien hankintaprosessin. PVLOGL toteuttaa hankinnat puolustusvoimien keskitettynä hankintayksikkönä. Kaupallinen toiminta toteutetaan PVLOGL esikunnan kaupallisella osastolla. Toiminnan ensisijainen päämäärä on toteuttaa puolustusvoimien toiminnan edellyttämät hankinnat ja muu kaupallinen asiainhoito siten, että se osaltaan tukee PVLOGL:n ydintehtävää ja turvaa suorituskykyjen rakentamisen ja puolustusvoimien häiriöttömän toiminnan. (HR657, 2021). Kaupallinen osasto koostuu kaupallisjuridisesta sektorista, sopimushallintasektorista sekä kuudesta hankintasektorista.

Kaupallinen osasto toteuttaa kaikkien joukko-osastojen puolustus- ja turvallisuushankinnat, joissa sovelletaan lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011) ja hankintalain mukaisen kansallisen kynnyksarvon ylittävät hankinnat, sekä kaikki kriisinhallintaoperaatioiden kotimaasta toteutettavat hankinnat. Vuonna 2025 uusiin materiaalihankintoihin on myönnetty 1,5 miljardia euroa (Valtion talousarvioesitys, 2025). Kaupallinen osasto vastaa myös kansainvälisiin sopimuksiin tai järjestelyihin liittyvistä hankinnoista, joita ovat esimerkiksi Yhdysvaltain kanssa käytävä FMS-kauppa (Foreign Military Sales) ja Naton logistiikkaviraston (Nato Supply and Procurement Agency, NSPA) ja tietojärjestelmäviraston (Nato Communication and Information Agency, NCIA) hankinnat.

## 2.2 Opinnäytetyöongelma

Puolustushallinnon materiaalipoliittisen strategia mukaan uusien teknologioiden tehokas ja innovatiivinen soveltaminen edellyttää menetelmien ja prosessien kehittämistä, joilla voidaan helpottaa tutkimus- ja teknologiahankintojen toteuttamista. (Puolustusministeriö, 2023.)

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää:

- Mitä innovaatiokumppanuudella tai innovatiivisilla hankintamenettelyillä tarkoitetaan ja mitä näissä menettelyssä tulee huomioida?
- Miten innovaatiokumppanuusmenettelyä voitaisiin hyödyntää Puolustusvoimien hankinnoissa?
- Mitä etuja tai haasteita voisi olla innovaatiokumppanuusmenettelyn käytössä?

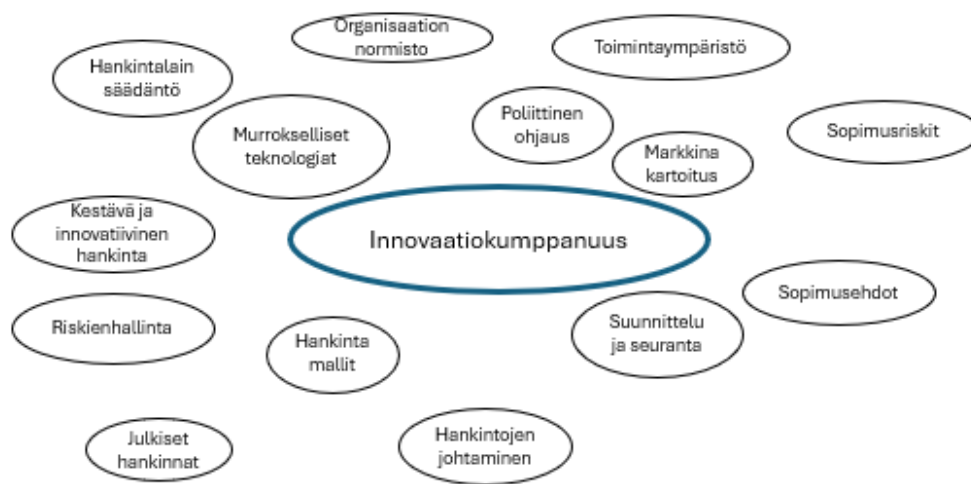
Innovaatiokumppanuusmenettely on hankintalakiin (1397/2016) kirjattu hankintamenettely ja tähän liittyen tulen työssäni tarkastelemaan julkisen hankinnan hankintaprosessia, joka luo tutkimukselle teoriapohjaa.

Tarkoituksena on kasvattaa ymmärrystä innovaatiokumppanuusmenettelyyn hyödyntäen opinnäyteongelman kysymyksien vastauksia ja tavoitteena on saada syvällisempi käsitys hankintamenettelyyn. Näiden avulla pyritään saamaan selville millaisiin hankintoihin ja missä tilanteissa innovaatiokumppanuusmenettely tulee kyseeseen tyypillisimmin käytettyjen hankintamenetelmien sijasta.

## 2.3 Tietoperusta

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys tulee käsittelemään julkisia hankintoihin liittyvää teoriaa innovatiivisten hankintojen näkökulmasta. Se tulee muodostumaan lainsäädännöstä, joka perustuu EU-direktiiveihin ja kansalliseen lainsäädäntöön ja mahdollisiin oikeustapauksiin, jotka koskevat innovatiivisia hankintoja. Tämän lisäksi huomioidaan organisaation laatima hankintanormisto ja

muu hankintaprosessissa huomioon otettavat lait. Käsittelen lisäksi opinnäytetyössä poliittista ohjausta, joka huomioi valtioneuvoston ja ministeriöiden laatimia selvityksiä, jotka koskevat innovatiivisia menettelyjä. Opinnäytetyössäni määriteltäviä peruskäsitteitä ovat julkiset hankinnat, uudet teknologiat, innovatiiviset ratkaisut, innovaatiokumppanuus, markkinakartoitus, sopimusehdot, hankintamallit.



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys

Teoriaosan alussa kerrotaan, miten julkisia hankintoja ohjataan ja mitkä strategiat vaikuttavat puolustusvoimien hankintojen suunnittelussa. Tämän lisäksi esitellään Puolustusvoimien hankintojen toteuttamiseen vaikuttavia ohjeita ja normeja, jotta ymmärretään näiden merkityksen hankintatoimessa. Tämän jälkeen perehdytään julkisten hankintojen periaatteisiin sekä hankintaprosessiin, jotta voidaan muodostaa käsitys käytännön julkisesta hankintatoimesta. Lopuksi perehdytään innovatiivisiin hankintamenettelyihin ja erityisesti innovaatiokumppanuusmenettelyyn.

## 2.4 Käytettävät menetelmät

Tutkimusongelma ratkaistaan tutkimusmenetelmillä, jotka voidaan karkeasti jaotella kvantitatiiviseen sekä kvalitatiiviseen tutkimukseen. Tutkimusongelman luonne ratkaisee sen, mitä tutkimusotetta käytetään ja

tutkimusmenetelmä määrittelee sen, miten aineistoa kerätään ja analysoidaan. Otteen ja menetelmän tulee soveltua ilmiöön. Laadullista eli kvalitatiivista tutkimusta hyödynnetään, kun pyritään ymmärtämään ilmiö ja mistä siinä on kyse. Erilaisten prosessien kokonaisvaltainen ymmärtäminen edellyttää laadullista kuvausta ilmiöstä eli sitä, mistä tekijöistä ilmiö muodostuu sekä miten tekijät vaikuttavat toisiinsa (Kananen, 2015, s. 63–70.). Kvalitatiivinen tutkimusote on valittu tutkimusotteeksi, koska se soveltuu käytettäväksi tilanteissa, joissa tutkittavasta ilmiöstä ei ole tietoa eikä sitä tunneta. Hankintamennettelynä innovaatiokumppanuusmenettelyä ei ole Puolustusvoimissa on käytetty ja ilmiöön olisi tarve saada syvällisempi näkemys sekä selkeämpi kuvaus. (Kananen, 2015, s. 71.) Laadulliset tutkimukset ovat aina asiantuntijatutkimuksia ja asiasta on oltava jonkinlainen esiyymmärrys. Laadullinen tutkimus ei pyri yleispätevyyteen, vaan sen avulla on tarkoitus saada tutkittavasta asiasta syvempi ymmärrys. (Pitkäranta, 2014 s. 17.)

Opinnäytetyö on työelämälähtöinen kehittämistyö, jolla tarkoitetaan tutkimuksen tuloksena ja/tai käytännön kokemuksen kautta saadun tiedon käyttämistä uusien aineiden, tuotteiden, tuotantoprosessien, menetelmien ja järjestelmien aikaansaamiseen tai olemassa olevien olennaiseen parantamiseen (Anttila, 1998). Kehittämistyö soveltuu lähestymistavaksi, koska opinnäytetyön tarkoituksena on tuottaa kehittämissuhteita Puolustusvoimien hankintaprosessiin innovatiivisten hankintamennettelyjen osalta.

Kehittämistyö aineistonkeruumenetelminä voidaan käyttää monenlaisia menetelmiä, kuten haastatteluja, dokumentti- ja prosessianalyysiä. Haastattelu on tarkoitus toteuttaa strukturoiduilla- eli lomakehaastattelulla. Se on tarkoitukseltaan ja toteutukseltaan lähellä kyselyä. Strukturoidussa haastattelussa on etukäteen suunniteltu tarkka haastattelurunko, jota käytetään kaikissa haastatteluissa (Ojasalo, 2015 s. 52.) Haastateltavat valitaan heidän tehtäviensä perusteella niin, että ketju hankinnan valmistelusta toteutukseen tulisi tutkittua.

Lomakehaastattelussa eli strukturoitu haastattelussa tutkija päättää ennalta ja harkitusti kysymysten muodon ja esittämisyjärjestyksen. Lomakehaastattelu on toimiva aineiston keräämisen tapa, silloin kun tutkimusongelma ei ole laaja ja

tavoitteena on yhtä asiaa, tässä tapauksessa innovatiivisia hankintoja ja innovaatiokumppanuusmenettelyä, koskevien mielipiteiden, käsitysten tai kokemusten kuvaaminen. (Vilkka, 2021 s. 123.)

Dokumenttianalyysissa pyritään tekemään kirjalliseen muotoon saatetusta aineistosta päätelmiä. Tarkastelun kohteena voi olla erilaisia dokumentteja, kuten esimerkiksi www-sivut, raportit, tilastot ja muistiot. Tavoitteena on analysoida materiaalia järjestelmällisesti ja luoda sanallinen selkeä kuvaus tutkittavasta ja kehitettävästä asiasta (Ojasalo, 2015 s. 132.).

Ilmiöön perehdytään nojautumalla teorioihin, jotka koskevat innovaatiokumppanuutta käsitteleviä aineistoja, kuten ilmiöön liittyviä lainsäädäntöä ja siihen liittyvää valmisteluaineistoa, hallituksen esityksiä sekä valtiovarainministeriön ohjausta sekä muuta poliittista ohjausta huomioiden muun muassa valtioneuvoston ja ministeriöiden laatimia selvityksiä, jotka koskevat innovatiivisia menettelyjä. Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään Puolustusvoimien hankintamääräystä sekä Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen hankintaohjetta.

### 3 JULKISTEN HANKINTOJEN OHJAUS, HANKINTASTRATEGIA JA HANKINTATOIMEN ORGANISOINTI PUOLUSTUSVOIMISSA

#### 3.1 Julkisten hankintojen ohjaus

Hankintatoimen ohjaus voidaan jaotella normiohjaukseen, strategiseen ohjaukseen ja hankintojen toteutuksen ohjaukseen. Julkisten hankintojen liittyvän lainsäädännön valmistelusta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Julkiset hankinnat on tehtävä kansallisia hankintalakeja ja EU:n hankintadirektiivejä noudattaen. Hankintalainsäädäntö sääntelee julkisten hankintojen hankintaprosessia ja määrittää kilpailuttamista koskevat säännöt valtion hankinnoille. Sen tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata tarjoajien

tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun sekä julkisten varojen tehokkaan käytön. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 1 luku 1 § 1 mom.).

Valtionvarainministeriö ohjaa valtion hankintoja, hankintastrategian avulla, päättämällä keskitetyistä yhteishankinnoista, kehittämällä hankintatapoja ja vastaamalla yleisistä hankintojen sopimusehdoista (JYSE-ehdot, JIT-ehdot). Valtiovarainministeriön laatima viimeisin valtionhallinnon yhteinen hankintastrategia on vuodelta 2020. Hankintastrategia luo yhtenäisen perustan valtion hankintatoimen ohjaus- ja kehittämistoimenpiteille, sekä määrittelee ne osat alueet ja toimenpiteet, jossa valtion Vuoden 2020 hankintastrategiassa huomioidaan myös innovaatiot. Strategian mukaisesti innovatiivisilla hankinnoilla edistetään vaikuttavuutta niin kansantaloudellisesti kuin hankintayksikkökohtaisestikin. Näiden avulla voidaan hankinnoilla saavuttaa taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä. (Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020.)

Kukin ministeriö vastaa hallinnonalansa hankintatoimen ohjauksesta ja toteutuslinjoista, joihin liittyvät yleiset linjat määritellään hallinnonalan hankintastrategiassa.

### 3.2 Puolustusvoimien materiaalipoliittinen strategia

Puolustusvoimien materiaalipoliittinen strategia antaa suuntaviivat puolustushallinnon materiaalipolitiikalle. Sen keskeisenä tavoitteena on sotilaallisen huoltovarmuuden kehittäminen, jotta Suomen operointikyky kriittisten järjestelmien osalta on turvattu kaikissa turvallisuustilanteissa. Tämä vaatii niin teknologista osaamista kuin materiaalista valmiutta, mutta myös panostusta tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan. Tähän kytkeytyy hankintatoiminta, jonka tehtävänä on tukea puolustusvoimien ydintoimintojen tuloksellista toteuttamista toteuttamalla hankinnat tarkoituksenmukaisesti, kustannustehokkaasti sekä valtion keskeiset turvallisuusedut huomioiden. Hankintojen perusteet

luodaan kehittämissuunnitelmissa, määritykset tehdään hankevaiheessa ja toteutus tapahtuu hankinnassa. (Puolustusministeriö, 2023. s. 6.)

Puolustusvoimien toteuttaa hankintansa julkisten hankintojen hankintasääntöjen mukaisesti ja huomioiden lisäksi valtion hankintastrategian mukaiset hankintatoimen toimintatavat ja säännökset. Tavoitteena on, että hankintaprosessin vaatimukset täyttävän ja ammattimaisen hankinnan tuloksena saadaan Suomen puolustusjärjestelmään parhaiten sopivaa suorituskykyä. (HT468, 2023).

### 3.3 Hankintastrategia ja puolustushallinnon hankintatoimen ohjaus

Hankintatoimen suunnitelmallinen kehittäminen edellyttää hankintojen huomioiden strategisen tason ohjauksessa. Hankintayksiköt voivat olla kooltaan, tehtäviltään ja rakenteeltaan hyvin erilaisia, joten strategisen tason ohjaus pitää arvioida organisaatiokohtaisesti. Hankintastrategian tarkoituksena on karkeasti arvioida hankintayksikön tarpeet ja niiden toteuttamismahdollisuudet pitkällä aikavälillä. (Eskola ym., 2017. s. 29.)

Puolustusvoimissa Puolustusministeriö ohjaa ja valvoo puolustushallinnon hankintojen toteuttamista, puolustusvoimien omaisuuden luovuttamista sekä muita merkittäviä kaupallisia asioita. Se seuraa ja valvoo, että myös sen hallinnonalaan kuuluvat virastot ja laitokset noudattavat sekä valtion konsernitason että hallinnonalan hankintastrategioita. (HT468, 2023 s. 9.)

Pääesikunnan logistiikkaosasto vastaa kaupallisen alan puolustusvoimatasoisesta kokonaisuudesta, hankintaohjeistuksesta, hankintojen hankintalainsäädännön mukaisuuden valvonnasta, hankintatoiminnan ja sen prosessien kehittämisestä ja koulutuksesta. (HT468, 2023, s. 9.)

Yksittäisen hankinnan toteutuksen ohjaamisesta ja toteutuksen asianmukaisuudesta vastaa hankintayksikkö. Puolustusvoimien logistiikkalaitos esikunta on puolustus- ja turvallisuushankintalain mukaisten hankintojen ja hankintalain

mukaisten kansallisen kynnysarvon ylittävien hankintojen keskitetty hankintayksikkö puolustusvoimissa. Hankintayksiköt huolehtivat hankintatoimensa riittävästä ohjeistamisesta laatimalla hankintayksikkökohtaiset hankintaohjeet, jotka on mukautettu organisaation hankintatoimen profiiliin ja tehtävään. Hankintaohjeen tulee sisältää organisaation hankintatoimen ohjaamisen ja hankinnan toteuttamisen kannalta olennaiset seikat. Hankintayksikön päällikkö vastaa siitä, että toiminta organisoidaan tarkoituksenmukaisella tavalla ja hyväksytyjen linjausten mukaisesti. Hankintayksikön tulee huolehtia siitä, että hankinnat toteutetaan taloudellisesti ja tehokkaasti sekä lainsäädännön määräykset huomioiden. (HT468, 2023.)

Puolustusvoimien hankintatoiminnan ohjaus pohjautuu huolelliseen suunnitteluun, ja taustalla vaikuttavat niin Valtion hankintastrategia kuin Puolustushallinnon alan strategiat ja puolustusbudjetti. Hankintatoimen toteutuksen pitää olla suunniteltua, tehokasta ja laadukasta. Hankintatoimen johtamisessa yhdistyy hankintojen lainmukainen toteuttaminen ja julkisten varojen tehokas käyttö.

### 3.4 Normit ja ohjeet

Julkisten hankintojen sääntely perustuu EU:n julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin sekä Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen GPA-sopimukseen. Kolme keskeistä julkisiin hankintoihin liittyvää lakia ovat laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) eli ns. hankintalaki, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelualalla toimivia hankintayksiköitä koskeva ns. erityisalojen hankintalaki (1398/2016) ja laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista eli ns. PUTU-laki (1531/2011). Hankintatoimen kannalta merkittäviä säädöksiä ovat myös valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta annettu laki (talousarviolain 22 a §, 447/2006), valtioneuvoston asetus valtionhallinnon yhteishankinnoista (765/2006) ja valtiovarainministeriön päätös valtionhallinnon yhteishankinnoista (766/2006, muutettu 594/2008 ja 650/2009). Lainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta saa lisätietoa kunkin lain hallituksen esityksistä.

Puolustusvoimien tulee valtion viranomaisena noudattaa lakeja ja hyvän hallinnon periaatteita sekä huomioida EU:n perustamissopimuksen mukaiset yleiset periaatteet kuten tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, avoimuus ja suhteellisuuden noudattaminen. Tähän liittyen keskeisimpiä lakeja ovat Hallintolaki (434/2003), jossa säädetään hyvän hallinnon perusteet ja Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), jossa säädetään tiedonsaantioikeuksista ja viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista rajoituksista.

Puolustusvoimissa hankintalainsäädännön lisäksi hankintojen toteuttamisessa ja ohjauksessa noudatetaan puolustushallinnossa laadittuja määräyksiä ja ohjeita, joista keskeisin on Puolustusvoimien hankintamääräys (HT468/13.9.2023). PVLOG:n vastuulla olevien hankintojen toteuttamisessa noudatetaan Puolustusvoimien logistiikkalaitoksen ohjetta PVLOGLOHJEK Kaupallinen toiminta Puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa (HR657/18.6.2021), joka täydentää ylemmän tason normeja.

#### 4 JULKISTEN HANKINTOJEN PERIAATTEET JA HANKINTA-PROSESSI

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan julkisen sektorin organisaatioiden, kuten valtion, kuntien ja muiden julkishallinnon yksiköiden, tarvitsemien tuotteiden, palveluiden ja rakennustöiden hankintaa markkinoilta. Kyse on siis julkisesta hankinnasta, silloin kun hankintaa käytetään julkisia varoja. Julkisten hankintojen periaatteiden ymmärtäminen on tärkeää innovaatiomyönteisen hankintamenettelyn valmistelussa.

#### 4.1 Hankintaperiaatteiden noudattaminen

Puolustusvoimat noudattaa hankinnoissaan julkisen hankinnan periaatteita, joita hankintalainsäädäntö sääntelee. Hankinnat tulee toteuttaa siten, että hankinnoissa käytetään hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet ja lopputuloksena pyritään saamaan julkisen talouden ja hallinnon kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin lopputulos. Toisin sanoen julkiset varat tulee käyttää tehokkaasti ja taloudellisesti.

Hankinnan kaikissa vaiheissa kohdeltava hankintamenettelyyn osallistuvia tasapuolisesti ja syrjimättä. Tällä tarkoitetaan, ettei samanlaisia tilanteita saa kohdella eri tavoin, ellei erilaista kohtelua voida perustella puolueettomin syin. Tarjouspyyntöä ei saa laatia siten, että hankinnan kohteen määrittely asettaa tarjoajat epätasa-arvoiseen asemaan. Ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla ja riippumatta sellaisista tekijöistä, jotka eivät liity hankinnan toteuttamiseen, kuten esimerkiksi asetetut vaatimukset eivät saa olla paikallisia tai tietyltä alueelta tulevia yrityksiä suosivia. (Eskola ym., 2017 s. 36–37.)

Avoimuuden periaate edellyttää, että hankinnoista ilmoitetaan julkisesti ja riittävän laajasti. Tämä tarkoittaa, että hankintamenettelyä koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, hankinnoista ilmoitetaan julkisesti, tarjouskilpailun ratkaisemisesta ilmoitetaan osallistuneille. (Eskola ym., 2017 s.34.) Avoimuusperiaatteen toteuttamista rajoittavat eräät salassapitotarpeet, jotka on yksilöity viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevassa lainsäädännössä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 6 luku 24 §).

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi tarjoajien soveltuvuusehtojen asettamisessa tulee huomioida sekä hankinnan luonne että arvo. Sama koskee tarjouspyynnön sisältöön tai tarjousmenettelyn ehtoihin liittyvien vaatimuksia, joiden tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden. (Eskola ym., 2017 s. 35.)

## 4.2 Hankintaprosessi

Julkisessa hankintaprosessissa olennaista on se, että prosessin kaikki vaiheet on tehtävä voimassa olevien oikeusnormien mukaisesti. Hankintaprosessin vaiheita ei voi yhdistää tai jättää tekemättä. Hankintalainsäädännön menettelyjä on noudatettava kaikissa kansalliset kynnysarvot ylittävissä tavara- ja palveluhankinnoissa. Innovaatiokumppanuusmenettely on hankintalainsäädännön mukainen hankintamenettely ja tästä syystä on tärkeää ymmärtää hankintaprosessin eri vaiheet, jotta saa muodostettua kokonaiskuvan julkisesta hankintaprosessista. Seuraavaksi kuvatut hankintaprosessin vaiheet koskevat erityisesti kansallisen tai EU-kynnysarvon ylittäviä kilpailutettavia hankintoja.

Valtion hankintakäsikirja ohjeistaa hankintaprosessin ja hankintayksiköt ohjeistavat hankintatoimensa hankintayksikkökohtaisilla ohjeilla, jotka sisältävät kunkin hankintayksikön hankintojen toteuttamisen kannalta oleelliset seikat (HT468, 2023).

Valtiokonttorin laatiman ohjeessa ”Tarpeesta sopimukseen” on hankintaprosessi jaettu karkeasti viiteen vaiheeseen, jotka kattavat vaiheet hankintojen suunnittelusta aina sopimus- ja toimittajahallintaan (Valtiokonttori, 2024). Prosessin vaiheet on esitelty kaaviossa 1. Nämä hankintaprosessin vaiheet on kuvattu seuraavissa kappaleissa.



Kaavio 1. Hankintaprosessin viisi vaihetta (Valtiokonttori, 2024, mukautettu)

## 4.3 Hankintojen suunnittelu

Puolustusvoimien hankintatoimi perustuu huolelliseen suunnitteluun. Strategiset tavoitteet ja hankintatarpeet määritellään hankintasuunnitelmassa. Sen

yhtenä tärkeänä tarkoituksena on varata budjettiin riittävät varat sekä toteuttamiseen tarvittavat resurssit. Hankintoja suunniteltaessa tulee pyrkiä ennakoimaan, millaisella hankintamenettelyllä hankintatarpeet täytetään ja hankinnan läpiviemiseen riittävät aika- ja henkilöresurssit. Hankinnat tulee pyrkiä yhdistämään tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja kilpailuttamaan. Perusedellytys hankinnan toteuttamiselle on tavaran tai palvelun tarve ja määräraha. (Kontio ym., 2017 s. 89.)

#### 4.4 Hankinnan valmistelu ja sovellettava laki

Lähtökohta julkisille hankinnoille on se, että ne tulee toteuttaa siten että EU:n perustamissopimuksen mukaiset yleiset periaatteet huomioidaan eli tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet sekä hallintolain hallinnon oikeusperiaatteet. Hankinnan valmisteluun kuuluu kilpailutettavan kokonaisuuden ja hankinnan kohteen alustava määrittely. Tämän jälkeen selvitetään, jos organisaatiossa on tehty jo sopimus, jota hankinnassa voidaan käyttää tai voidaanko hankinta esimerkiksi toteuttaa Hansel Oy:n eli valtion yhteishankintayksikön tekemän puitejärjestelyjen piirissä tai nähdäänkö hankinnassa yhteistyömahdollisuuksia muiden virastojen kanssa (Valtiovarainministeriö, 2023 s. 69.)

Jos hankintatarpeeseen ei ole olemassa olevaa sopivaa sopimusta voi hankintayksikkö selvittää markkinoilla olevaa tarjontaa ja toimittajia tekemällä markkinakartoitusta esimerkiksi internetin kautta, tutustumalla alaa koskeviin julkaisuihin, käymällä messuilla tai järjestämällä markkinavuoropuhelukierroksen. Tietopyynnön (RFI, Request for Information) tarkoituksena on kartoittaa markkinoilla toimivia yrityksiä, näiden toimintamalleja ja ratkaisuvaihtoehtoja sekä yleistä hintatasoa ja toimittajien halukkuutta tarjota tuotteita ja palveluja. Tämä auttaa saamaan varsinaisella tarjouspyyntökierroksella mahdollisimman selkeät ja vertailukelpoiset tarjoukset.

Puolustusvoimissa tekninen asianhoitaja tai muu teknisen valmistelun oikeellisuudesta vastaava henkilö vastaa siitä, että hankinta toteuttaa sille asetetut

tavoitteet ja laaditun vaatimusmäärittelyn perusteella saadaan sitä tuotetta tai palvelua, jota on edellytetty. Tähän sisältyy myös se, että hankinnan sopimusehdot vastaavat Puolustusvoimien tavoitteita (esim. vastaanottomenettelyt, laadunvarmistus- ja turvallisuusvaatimukset) ja että hankinnan kohde täyttää laeissa, asetuksissa, määräyksissä, ohjeissa ja muissa mahdollisissa normeissa asetetut vaatimukset. Hankintojen lainmukaisuudesta ja erityisesti hankintalainsäädännön, kansainvälisten sopimusten, hankinnoista annettujen ohjeiden, julkisissa hankinnoissa käytettävien vakioehtojen ja hyvän kauppataivan huomioon ottamisesta hankinnoissa sekä ehdokkaiden, tarjoajien ja toimittajien syrjimättömästä ja tasapuolisesta kohtelusta hankintaprosessin aikana vastaa hankintaan nimetty kaupallinen asianhoitaja. Hän myös määrittää hankinnan valinta- ja vertailuperusteet yhteistyössä teknisen asianhoitajan kanssa, sekä muut hankintaan liittyvät kaupalliset asiakirjat. (HT468, 2023, s. 13–14.)

Hankinnassa sovellettavan lain valinta tulee tehdä aina ennen hankinnan käynnistämistä. Puolustusvoimien hankinnat jaotellaan hankinnan kohteen mukaan joko puolustus- ja turvallisuushankintoihin (PUTU-hankinta) tai siviilihankintoihin. PUTU-hankintoja ovat hankinnat, joiden kohteena ovat PUTU-lain 5 §:n mukaiset hankinnat, jotka koskevat puolustustarvikkeita, niiden osia tai osakokonaisuuksia; rakennusurakoita, tavaroita tai palveluita, jotka liittyvät suoraan 1 kohdassa tarkoitettujen tavaroiden johonkin elinkaaren vaiheeseen; taikka rakennusurakoita tai palveluita, joita käytetään erityisesti sotilaallisiin tarkoituksiin pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön. Toisin sanoen Puolustustarvikkeella tarkoitetaan tavaraa, joka on erityisesti suunniteltu tai erityisesti sovitettu sotilaallisiin tarkoituksiin ja tarkoitettu käytettäväksi aseena, ammuksena tai puolustusmateriaalina. (Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista 1531/201, 2 luku 5 § 2 mom.)

Mikäli hankinnan kohteena ei ole PUTU-lain 5 §:n mukainen hankinta, on kyseessä siviilihankinta ja tällöin sovelletaan hankintalakia. Hankintalainsäädännön soveltamisalojen ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa sovelletaan EU:n perustamissopimuksen yleisiä periaatteita, joita ovat muun muassa avoimuus, tarjoajien tasavertainen kohtelu ja syrjimättömyys, tällaisia hankintoja ovat

esimerkiksi kansallisen kynnysarvon alle jäävät hankinnat, salassa pidettävät hankinnat tai kansainvälisten sopimus nojalla tehtävät hankinnat. (HT468, 2023.)

Kaksikäyttötuotteiden osalta eli hyödykkeet, jotka soveltuvat niin sotilas- kuin siviilikäyttöön sovelletaan hankintalakia (HE 76/2011). Uudet teknologiset innovaatiot, joita kehitetään pääosin yksityisellä sektorilla kaupallisiin tarkoituksiin tai siviilitutkimukseen perustuen tutkimuslaitoksissa ja yliopistoissa ovat pääsääntöisesti kaksikäyttötuotteita. Kuitenkin jos hankinnan kohteena oleva kaksikäyttötuote soveltuu normaalin siviilikäytön lisäksi myös sotilaallisiin tarkoituksiin ja se samalla sisältää sellaista arkaluonteista tietoa, jota ei siviilihankinnoissa käytettävien menettelytavoin ole mahdollista suojata ei hankintalakia tai PUTU-lakia sovelleta. Tällöin saattaa EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen, SEUT 346 artikla tulla sovellettavaksi. (HE 76/2011)

#### 4.5 Hankintamenettelyt

Hankintaan soveltuva hankintamenettely valitaan siinä vaiheessa, kun hankinta käynnistetään. Sopivan menettelyn valinta riippuu sovellettavasta laista, hankinnan arvosta, kohteesta, luonteesta, monimutkaisuudesta, valintaperusteesta, käytettävissä olevasta ajasta, neuvottelutarpeesta, markkinoilla toimivien toimittajien lukumäärästä. Onnistuneen hankinnan toteuttamisessa vaikuttaa myös osaaminen hankinnan valmistelussa eli hankintayksikön käytössä olevasta ammattitaidosta ja asiantuntemuksesta.

Kansallisissa hankinnoissa hankintayksikkö voi vapaasti käyttää haluamaansa hankintamenettelyä sekä hankintalain että PUTU-lain mukaan toteuttavien hankintojen osalta ja se voi itse vapaasti määritellä kilpailuttamistavan. Menettelyssä tulee kuitenkin noudattaa hankintalain periaatteita ja hankinnasta on ilmoitettava julkisesti. Menettelytapa tulee kuvata hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä siten että tarjoajat ymmärtävät menettelyn kulun ja luonteen. Halutessaan hankintayksikkö voi luoda omanlaisensa, väljemmän menettelyn, joka voi olla esimerkiksi yhdistelmä hankintalaissa EU-kynnysarvon ylittävälle

hankinnoille hankinnat toteutetaan laissa määriteltyjen menettelytapojen mukaisesti. Hankintamenettelyn tulee kuitenkin olla tarkoituksenmukainen hankinnan kohteen ja tavoitteen toteuttamiseksi. (Kontio ym., 2017 s.103)

EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen hankintamenettelyt on määritelty hankinta ja PUTU-lain 5 luvussa. Hankintalain mukaisesti toteutettavissa hankinnoissa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä. Neuvottelumenettelyä, suoramarkintaa, kilpailullista neuvottelumenettelyä, innovaatiokumppanuusmenettelyä, puitejärjestelyä tai suunnittelukilpailua voidaan käyttää hankintalaissa säädetyin edellytyksin (Kontio ym., 2017 s. 103). Suoramarkintaa, kilpailullista neuvottelumenettelyä ja puitejärjestelyä voidaan käyttää puolustus- ja turvallisuushankintalaissa säädetyin edellytyksin.

Kansallisen- ja EU-kynnysarvin ylittävien hankintojen osalta tarjouspyyntö on hankintalainsäädännön mukaan tehtävä kirjallisesti ja laadittava siten, että sen perusteella voidaan antaa keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjoajia on pyydetty määräaikaan mennessä toimittamaan tarjouksensa. Oleellista on, että tarjouspyynnössä on ne kaikki tiedot, joilla on merkitystä tarjoajille vertailukelpoisen tarjouksen laatimisessa. Hankintayksikkö voi tehdä tarjouspyynnön käyttäen hankintayksikössä käytössä olevaa sähköistä kilpailutusjärjestelmää, Hilma-palvelussa tai muulla hankintayksikön määrittelemällä tavalla. (Valtiovarainministeriö, 2023 s. 137.)

Hankintayksikkö voi asettaa tarjoajalle soveltuvuusvaatimuksia, jotka tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen. Nämä ilmoitetaan hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Soveltuvuusvaatimukset voivat koskea ehdokkaan tai tarjoajan rekisteröitymistä, taloudellista tilannetta (kuten esimerkiksi tarjoajan luottoluokitusta tai liikevaihtoa) tai teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä koskevia vaatimuksia. Suomen viranomaisen, Euroopan unionin tai Yhdistyneiden kansakuntien kohdistamien pakotteiden vaikutukset tulee huomioida soveltuvuus vaatimuksissa siten, että tarjoajalta tulee pyytää myös vakuutus siitä, ettei tarjoajaan kohdistu pakotteita tai varojen jäädyttämispäätöksiä. (Valtiovarainministeriö, 2023.)

Tarjouksista tulee valita soveltuvuusvaatimukset ja tarjouspyynnön ehdottomista vaatimuksista täyttävistä tarjouksista kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tarjouksella tarkoitetaan tarjousta, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Mitä tahansa näistä kolmesta kokonaistaloudellisuuden perusteesta on mahdollista hankintayksikön harkinnan mukaan käyttää.

PUTU-lain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa on käytettävä ensisijaisesti rajoitettua menettelyä tai neuvottelumenettelyä. Nämä menettelyt soveltuvat myös hankintalakia sovellettaviin hankintoihin. Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen menettely, joka hankintailmoituksella haetaan ensin kiinnostuneita ehdokkaita osallistumaan tarjouskilpailuun. Osallistumishakemusten perusteella hankintayksikkö tarkastaa soveltuvat ehdokkaat hankintailmoituksessa kertomiensa objektiivisten ja syrjimättömien kriteerien mukaan ja valitsee ehdokkaat, jotka voivat tehdä tarjouksen. Menettelyssä ei ole neuvottelumahdollisuutta ja se sopii hankintoihin, joissa hankintayksiköllä on tarve rajoittaa osallistujien määrää ja rajaamiseen löytyy selkeitä perusteita. Menettely soveltuu hyvin esimerkiksi pitkäkestoiseen tavara- tai palveluhankintaan. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa tarjoajien kanssa. Neuvottelumenettelyyn on kutsuttava osallistumishakemuksen tehneiden ja vähimmäisvaatimukset täyttävien joukosta vähintään kolme ehdokasta, jollei soveltuvia ehdokkaita ei ole vähemmän. (Kontio ym., 2017.).

#### 4.6 Hankintapäätös ja sopimuksen tekeminen

Hankintapäätös on hankintalainsäädännön soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa lainsäädännön velvoittama, hankintamenettelyn päättävä päätös, joka annetaan tiedoksi asianosaisille ja johon liittyy muutoksenhakumahdollisuus. Tarjousten vertailun ja toimittaja valinnan jälkeen hankintayksikön on tehtävä ehdokkaiden ja tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuksista sekä

tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, jossa on perusteltava ratkaisuun oleellisesti vaikuttaneet seikat, näitä ovat ainakin ehdokkaan, tarjoajan tai tarjouksen hylkäämisen perusteet sekä ne perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on tehty. (Huuhka, 2022 s. 250.) Hankintapäätöksessä tulee tuoda riittävän tarkasti ja yksityiskohtaisesti esille kaikki ne ratkaisuun vaikuttaneet seikat ja perusteet, joilla vertailu on tehty, koska päätöksen kohteena oleva tarjoaja pitää ymmärtää tehty päätös ja siihen vaikuttaneet tekijät. Tarjoajien on saatava selville perusteluista sijoittumisensa tarjouskilpailussa suhteessa muihin tarjoajiin.

Puolustusvoimissa valmistellut henkilö esittelee hankinnan hankintayksikön sisällä asianomaisen hankintavaltuuden omaaville henkilöille. Mikäli kyseessä on arvoltaan vähäisempi hankinta, valmistelija saattaa olla itse oikeutettu päätöksen tekemiseen. Päätösvaltuudet on puolustusvoimissa ohjeistettu sisäisin ohjein. Päätöksentekijän on tarkastettava hankintapäätöksen asianmukaisuus ja laillisuus. Käytännössä päätöksentekijän on varmistuttava siitä, että hankinnan kohde on tarpeellinen ja hankintamenettely on ollut kaikilta osin hankintalain mukainen. (Kontio ym., 2017 s. 258.)

Hankintapäätöksen liitetään valitusosoitus, jossa kerrotaan, miten asia on mahdollista saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Lisäksi liitetään oikaisuohje, jossa selostetaan, miten ehdokas tai tarjoaja voi saattaa asian uudelleen käsiteltäväksi hankintaoikaisuna. Hankintapäätökseen merkitään myös tieto odotusajan pituudesta, jos hankintayksikkö noudattaa hankinnassa pakollista tai vapaaehtoista odotusaikaa sekä myös tieto siitä, jos vapaaehtoista odotusaikaa ei noudateta. Hankintapäätöksen yhteydessä tulee myös kertoa että, se ei johda sopimuksen syntymiseen, vaan se edellyttää erikseen tehtävää kirjallista sopimusta. (Kontio ym., 2017 s.259.)

Hankintalain mukaisista hankinnoista hankintapäätös on sopimuksen solmimisen edellytys, jonka jälkeen sopimus tehdään kirjallisesti. Hankintasopimus on tarjoajan ja hankintayksikön välillä solmittu kirjallinen sopimus, jonka tarkoituksena on tavaran hankinta, palvelun suorittaminen tai rakennusurakan

toteuttaminen taloudellista vastiketta vastaan. Sopimus syntyy, kun se allekirjoitetaan (HR657, 2021).

Hankintamenettelyistä avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä keskeisimmät hankintasopimukseen otettavat sopimusehdot tai vaihtoehtoisesti mahdollisimman täydellinen sopimusluonnos liitetään tarjouspyyntöön, koska hankintamenettely rajoittaa mahdollisuutta neuvotella sopimusehdoista, eikä ehtoja ei voi hankintapäätöksen jälkeen sopimuksen tekovaiheessa enää olennaisilta osin muuttaa. Sopimuksen voi laati siten, että siinä on kyseistä hankintaa koskevat tapauskohtaiset sopimusehdot tai siinä voi käyttää hyväksi myös erilaisia valmiita sopimusmalleja tai yleisiä sopimusehtoja, kuten esimerkiksi julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE Palvelut tai JYSE Tavarat) tai tietotekniikka-alan yleiset sopimusehdot. (Eskola ym., 2017.)

#### 4.7 Sopimus- ja toimittajahallinta

Hankintaprosessissa sopimusten hallinta koostuu kolmesta osa-alueesta, jotka ovat sopimusehtojen ylläpitäminen sopimusasiakirjoissa, sopimuksen toteutumisen valvonta ja riskien hallinta sekä sopimusosapuolten yhteistyön hallinta. Keskeistä sopimushallinnassa on varmistaa, että jokaisella sopimuksella on sopimusvastaava eli yhteyshenkilö sekä hankintayksikön että toimittajan puolella, jotka valvovat sopimuksen toteuttamista mm. toimitettavien tuotteiden tai palvelujen ja niiden määrien, toimitusajan, laskutuserien sovittujen maksujen määrien ja maksuehtojen, saatujen vakuuksien voimassaoloajan, takuehtojen, vaadittujen raporttien ja muiden sovittujen ehtojen osalta (Valtiovarainministeriö, 2023 s. 283.)

Toimittajasuhteen ja toimittajayhteistyön hallinta sekä kehittäminen on olennainen osa toimittajahallintaa. Siihen liittyy sopimus- ja toimittajariskien ennakointi ja kartoittaminen, riskien todennäköisyyden ja merkityksen eli vakavuuden arviointi. (HT468, 2023, s. 40.) Toimittajayhteistyössä keskeisenä tehtävä on huolehtia, että sopijapuolten välinen suhde säilyy avoimena ja rakentavana, että esiin nouseviin ongelmiin etsitään ratkaisua viipymättä ja että yhteistyön

kehittämistarpeet tunnistetaan. Toimittajahallinta ja -yhteistyö korostuu erityisesti pitkäkestoisissa ja arvoltaan merkittävässä hankinnoissa. Pienissä ja hintakilpailuun perustuvissa hankinnoissa merkitys on vähäisempi. (Valtiovarainministeriö, 2023.)

## 5 INNOVATIIVISET HANKINTAMENETTELYT JA INNOVAATIOKUMPPANUUS

### 5.1 Lainsäädäntöä ja taustaa

Innovaatiokumppanuus on hankintamenettelymuoto, joka on otettu käyttöön 2017 uudistuneessa hankintalaissa. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) Hankintamenettelyn pohjana on Euroopan unionin julkisia hankintoja koskevat direktiivit. Julkisilla hankinnoilla on suuri merkitys markkinoilla ja ne edustavat merkittävää ostovoimaa. Eurooppa 2020 -strategiassa julkisia hankintoja esitetään välineeksi innovaatioiden kasvattamiseen, resurssitehokkaaseen ja ympäristöystävälliseen talouteen siirtymiseen sekä pk-yritysten liiketoimintaympäristön parantamiseen. (HE 108/2016.)

Innovointi asetettiin Eurooppa 2020 strategian keskiöön, koska Euroopan kilpailukyky ja valmius luoda uusia työpaikkoja riippuu kyvystä vauhdittaa innovointia, joka liittyy tuotteisiin, palveluihin, liiketoimintaan ja sosiaalisiin prosesseihin ja malleihin. Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke, Innovaatiounioni -tiedonannon mukaan innovaatiokumppanuuksien avulla voidaan vauhdittaa tutkimusta, kehittämistä ja innovaatioiden markkinoille tuloa. Tämän kautta voidaan ratkaista suuria yhteiskunnallisia haasteita ja koota yhteen niin asiantuntemusta kuin resursseja ja näin vahvistaa EU:n teollisuuden kilpailukykyä. (KOM (2010) 546 lopullinen.)

Valtioneuvoston vuonna 2017 teettämässä selvityksessä tarkasteltiin innovatiivisten hankintojen mahdollisuuksia eri toimialoilla. Julkiset hankinnat ovat mittakaavaltaan merkittävät, vuonna 2023 julkisten hankintojen arvo on

vuodessa noin 37,5 miljardia euroa (Valtionkonttori). Innovatiiviset julkiset hankinnat voivat luoda sekä kysyntää yritysten kehittämille uusille tuotteille ja palveluille että parantaa julkisten palveluiden tuottavuutta ja vaikuttavuutta. Innovatiivisten julkisten hankintojen kautta eri toimialoille tarjoutuu mahdollisuuksia uusiin referenssitoimituksiin ja tätä kautta edistetään niin yritysten liiketoiminnan kasvua kuin myös myönteistä työllisyyskehitystä. (Valovirta, Pihlajamaa, Alhola, Kuusniemi-Laine, ym., 2022.)

Orpon hallitusohjelman mukaan Suomen talouden vahvistaminen edellyttävät merkittäviä investointeja tutkimukseen ja innovaatioihin sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Hallitusohjelmaan on kirjattu, että innovatiivisten hankintojen käyttöä tulee edistää. (Valtioneuvosto, 2023.) Tavoitteeksi on asetettu innovatiivisten hankintojen osuuden kasvattamista 10 prosenttiin julkisista hankinnoista. Työ- ja elinkeinoministeriö laatinut toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena on sitouttaa valtio- ja kuntasektori hyödyntämään hankinnoissa uusien ratkaisujen kehittämistä muutoksia hankintojen johtamisessa ja resursoinnissa sekä osaamisen parantamista (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020.)

## 5.2 Innovatiivinen hankinta

Innovatiivinen hankinta voidaan määritellä uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen tai palvelun hankinnaksi, jolla parannetaan julkisten palveluiden tuottavuutta, laatua, kestävyyttä ja/tai vaikuttavuutta. Innovatiivisen hankinnan poissulkeva tekijä on, jos hankinnassa edellytetään tarkkojen teknisten tuote-tehtävä- ja urakkakuvausten mukaista toteutusta ja joka on kilpailutettu halvimalla hinnalla. Tällöin ei jää tilaa vaihtoehtoisille ratkaisuille. Innovatiivisia ratkaisuja ei voi hyödyntää myöskään tavarahankinnassa, jossa vaatimuksena on markkinoille vakiintuneen ja laajassa käytössä olevan tuotteen tarjoaminen (Valovirta ym., 2017.)

Innovatiivisessa hankintaprosessissa hankinnan valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa kartoitetaan tarjontaa ja viestitetään hankintatarpeista, tavoitteena on löytää ratkaisu, joka täyttää hankinnan kohteelle asetetut tavoitteet. Kohteen

määrittelyssä kohdetta ei kuvata tietyn toteutustavan tai suoritteen mukaisesti vaan haluttuina toiminnallisuuksina, suorituskykynä, laatuna, tuloksina tai vaikutuksina, jolloin annetaan tarjoajille mahdollisuus vaihtoehtoisten tapojen toteuttamiselle. Kilpailutusvaiheessa hankintamenettelyssä vaatimustenmäärittelyssä ja vertailuperusteissa mahdollistetaan uusien ratkaisujen tarjoaminen ja luodaan tilaa sopimuskauden aikaiselle kehittämiselle. Hankintamenettelynä voidaan käyttää esimerkiksi innovaatiokumppanuutta, avointa menettelyä, suunnittelukilpailua tai kilpailullista neuvottelumenettelyä. (Hankintakeino.) Parhaiten innovaatioiden huomiointi ja arviointi onnistuu hankintamenettelyissä, jotka mahdollistavat neuvottelut.

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO 247/19) on todettu, että etenkin EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa hankintayksiköllä on laaja harkintavalta käytettävän hankintamenettelyn valinnassa ja soveltamisessa, eikä se ole lähtökohtaisesti sidottu EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovellettaviin menettelyihin tai näiden käyttöedellytyksiin. Hankintayksikön tulee kuitenkin kuvata käyttämänsä hankintamenettely riittävällä tavalla, joko viittaamalla EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen menettelyihin ja niitä koskeviin säännöksiin tai kuvaamalla muutoin menettelyn etenemistavan esimerkiksi siten, miten se poikkeaa EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen menettelystä. Käytettävä hankintamenettely tulee kuvata joko hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Menettelyn valinnassa tulee kiinnittää huomiota siihen, että hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimitaan avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. (MAO 22.5.2019/247.)

Innovaatiot huomioivassa menettelyssä sopimukseen voidaan sisällyttää tuotteen tai palvelun kehitystyötä ja/tai siihen kannustavia ehtoja. Toimittajaa voidaan kannustaa erilaisilla kannustimilla, esimerkiksi suoritehinnoittelu, jossa toimittajalle maksetaan kiinteä palkkio jokaisesta suoritteesta tai tuloshinnoittelu, jossa määriteltyä tulosta kohden maksetaan kiinteä palkkio. Kannustimena voidaan käyttää myös hyödynjakomallia, jossa toimittaja saa saavutetuista tuloksista tai kustannuksista prosenttiosuuden tai

palkkionmetsästysmalli, jossa tilaaja pitää tietyn prosenttiosuuden, kunnes hankinnan kohde on suoritettu hyväksyttävällä tavalla. (Pekkala ym., 2022 s. 261.)

Innovatiivisten hankintamenettelyjen käyttöä kannustetaan myös puolustusvoimissa. Puolustusministeriön vuoden 2023 puolustushallinnon materiaali-strategian mukaan uusien teknologioiden tuomia mahdollisuuksia tulee hyödyntää, jotta näitä voidaan hyödyntää suorituskykyjen rakentamisessa. Tämä tarkoittaa, että perinteistä toimintakulttuuria, jossa hankinnan kohde määritellään viittaamalla standardeihin ja tiettyyn toteutustapaan pitää haastaa ja pohdita ratkaisuja elinkaarikysymyksiin, päivitettävyyteen ja huoltovarmuuteen osin uudelta pohjalta. (Puolustusministeriö, 2023.) Näihin innovatiiviset hankintamallit soveltuvat perinteisiä hankintamalleja peremmin ja hankintamenettelyistä innovaatiokumppanuusmenettely antaa mahdollisuuden tiiviiseen yhteistyöhön tilaajien ja tarjoajien välillä, kun kehitystyö ei pääty tiettyyn pisteeseen, vaan hankinnan kohteena olevaa tuotetta tai palvelua on myös mahdollista tarvittaessa kehittää koko tuotteen tai palvelun elinkaaren ajan. Innovaatiokumppanuusmenettelyä lukuun ottamatta Puolustusvoimissa on hyödynnetty monipuolisesti erilaisia hankintamenettelyjä hankintoihin, joissa innovatiiviset ratkaisut tai kehitystyö ovat olleet hankinnan kohteen kriteereinä.

Hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävät tutkimus- ja kehittämispalvelut. Se on yhteisluontoinen tutkimus, jossa molemmat osapuolet, sekä hankintayksikkö, että julkiset tiedeyhteisöt, kuten korkeakoulut ja tutkimuslaitokset ja yksityisten tahot osallistuvat tutkimuksen tai kehityshankkeen sisällön määrittelemiseen ja sen rahoittamiseen, ja näin jakavat riskin tutkimus- ja kehittämistoiminnan onnistumisesta ja saavat tutkimuksen tulokset käyttöönsä (HE 108/2016). Soveltamisalan ulkopuolelle jää Puolustus- ja turvallisuushankintojen osalta lisäksi hankinta, jos se liittyy vähintään kahden Euroopan talous alueen valtion yhteiseen uutta tuotetta koskevaan tutkimus- ja kehittämishankkeeseen (HE 76/2011).

### 5.3 Innovaatiokumppanuusmenettely

Innovaatiokumppanuusmenettely on hankintalain 38–39 § mukainen EU-kynnyksarvon mukainen hankintamenettely, jolla avataan mahdollisuus kilpailuttaa kokonaisuus, johon sisältyy sekä kehitystyö että sen tuloksena syntyvän tuotteen/palvelun (tai urakan) mahdollinen ostaminen. Näin ollen tuotteen hankintaa ei tarvitse erikseen kilpailuttaa, vaan hankinta voidaan tehdä suoraan tuotekehittäjä-kumppanilta. (Pekkala ym., 2022, s. 38.) Hankintalain esitöissä on sanottu, että innovaatiokumppanuus voisi soveltua esimerkiksi mittaviin tietohallinnon hankkeisiin, joissa on jatkuvasti huomioitava alan tekninen kehitys (HE 108/2016). Hankintayksikkö määrittelee hankintailmoituksessa tarpeensa markkinoille hankinnan kohteesta, jota ei ole markkinoilla saatavissa ja tarjoajat joutuvat tuotekehittelyn kautta luomaan tarpeeseen vastaavan tarjouksen.

Innovaatiokumppanuudessa hyöttyy molemmat sekä innovaation kehittäjä, että hankintayksikkö. Innovaatioiden tukemisella julkisissa hankinnoissa annetaan yrityksille mahdollisuuksia saada tärkeitä referenssejä, jotka hyödyttävät näitä muussa kaupallisessa toiminnassa ja toisaalta hankintayksiköllä on mahdollisuus hankkia uudenlaisia ja parempia palveluita, joita ne eivät olisi ehkä muuten osanneet ostaa. (HE 108/2016.)

Innovaatiokumppanuus on monivaiheinen hankintamenettely, joka käynnistetään hankintailmoituksella, johon halukkaat voivat jättää osallistumishakemuksen. Innovaatiokumppanuusmenettelyä voidaan käyttää ainoastaan niissä tilanteissa, joissa markkinoilla ei ole saatavilla olemassa olevaa hankintayksikön tarpeita täyttävää ratkaisua tai jos olemassa oleviin ratkaisuihin pitäisi tehdä oleellisia muutoksia. Myös tilanteessa, jossa olemassa olevien ratkaisujen laatutaso tai kehitysaste ei ole riittävä hankintayksikölle on innovaatiokumppanuusmenettely käyttö mahdollista. Tästä syystä ennen menettelyn aloittamista on hyvin tärkeää, että on tehty riittävää markkinakartoitusta ja teknistä vuoropuhelua. (Kontio ym., 2017 s. 103.)

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO 475/19) hankintamenettelynä on ollut perustellusti innovaatiokumppanuus. Hankintayksikkö on ennen

hankintailmoituksen julkaisemista tehnyt markkinakartoituksen ja tutkinut käynnissä olevia valtakunnallisia ja paikallisia kehityshankkeita sekä olemassa olevia ratkaisuja. Ratkaisussa todetaan, että innovaatiokumppanuusmenettely on ollut perusteltu ja hankintayksikkö on kattavasti arvioinut, että markkinoilla ei ole sen tarpeen tyydyttäviä valmiita ratkaisuja ja näin ollen hankintayksikkö on voinut arvioida saavansa tarpeensa tyydytettyä innovaatiokumppanuuden kautta. (MAO 1.11.2019/475.)

Innovaatiokumppanuus on neuvottelumenettelyn kaltainen menettely, jossa kelpoisuusvaatimukset täyttävien tarjoajien kanssa aloitetaan neuvottelut innovatiivisen palvelun, tavarain tai rakennusurakan kehittämiseksi ja tämän tuloksena hankintayksikkö voi toteuttaa palvelun, tavarain tai rakennusurakan hankinnan. Erona neuvottelumenettelyyn osa se, että innovaatiokumppaniksi valittujen määrää voidaan karsia sen mukaan, onnistuuko valittu kumppani tavoitteen mukaisesti kehittämään innovatiivisessa tuotekehityksessä, kumppanuus voidaan lopettaa ennen kuin varsinaista hankintaa tehdään. (Pekkala ym., 2022 s. 253.)

Huomioitavaa innovaatiokumppanuusmenettelyssä se että, vaikka menettely on nimeltään ”kumppanuus” ja osallistujiin viitataan ”kumppaneina”, kyseessä on silti hankintamenettely, jota koskevat sovellettavat EU:n ja WTO:n säännöt, erityisesti hankinnan peruseriaatteen, jotka liittyvät kilpailuun, avoimuuteen ja syrjintäkieltoon (C(2021) 4320 final). Tämä tarkoittaa sitä, että innovaatiokumppanuutta käytetään tavalla, joka ei estä, rajoita tai vääristä kilpailua.

#### 5.4 Innovaatiokumppanin valinta

Hankintayksikön on kuvattava innovaatiokumppanuusmenettelyssä tarpeensa riittävän tarkasti, jotta mahdolliset tarjoajat ymmärtävät haasteen luonteen ja laajuuden ja jotta niillä on riittävästi tietoa osallistumispäätöksen tekemiseksi. Menettely käynnistyy hankintailmoituksella, jossa yksilöidään hankinnat kohdetta koskevat vähimmäisvaatimukset, jotka kaikkien tarjousten tulee täyttää. Lisäksi hankinnat toteutusta eli kehitystyön tuloksia koskevat tarpeet ja

vaatimukset tulee kuvata hankinta-asiakirjoissa mahdollisimman tarkasti. Hankintailmoituksessa tulee esittää ne soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ja arviointiperusteet, joita hankintayksikkö käyttää valitessaan tarjoajaksi hyväksyttäviä ehdokkaita.

Markkinaoikeuden ratkaisussa (MAO 133/20) tuodaan selkeästi esille se, että vaatimusta avoimuuden ja syrjimättömyyden noudattamisesta on tulkittava siten, että innovaatiokumppanuudessa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet ja hinta-laatusuhteen vertailuperusteet on ilmoitettava jo hankintailmoituksessa tai sen julkaisemisen yhteydessä saataville asetetuissa muissa hankinta-asiakirjoissa riittävän täsmällisesti, jotta toimittajat voivat arvioida hankinnan luonnetta ja laajuutta ja päättää, jättävätkö ne osallistumishakemuksen. (MAO 27.3.2020/133.)

Neuvotteluihin on kutsuttava riittävä määrä ehdokkaita. Innovaatiokumppanuusmenettelyyn voi yhden tarjoajan sijasta osallistua myös vaikka tarjoajien ryhmittymä, jonka osallistujista osa voi keskittyä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja osa kehitetyn tuotteen valmistamiseen (Pekkala ym., 2022 s. 252.)

Valintavaiheessa hankintayksikkö tekee varsinaisen päätöksen (hankintapäätöksen), jolla valitaan varsinaiset innovaatiokumppanit. Hankintayksikkö tekee valinnan parhaan hinta-laatusuhteen perusteella. Laadulliset vertailuperusteet voivat liittyä joko tutkimus- ja kehittämispalveluhankintaan tai tuotantovaiheen hankintaan, tai molempiin. Innovaatiokumppanuusmenettelyssä potentiaalisten tarjoajien olisi voitava arvioida sitä, mitä seikkoja hankintayksikkö osallistumishakemuksessaan painottaa. Vertailu voidaan tehdä esimerkiksi kehitystyön tulosten toiminnallisia ominaisuuksia ja tuloksellisuutta sekä vaikuttavuutta vertailemalla. (Eskola ym., 2017 s. 240.) Hankintapäätös sisältää kaikki olennaiset ratkaisuun vaikuttaneet seikat, jolla varsinaiset innovaatiokumppanit on valittu. Se on valituskelpoinen päätös ja siihen tulee liittää oikaisuohje ja valitusosoitus. Valitusmenettelyllä asianosaisen on mahdollista valittaa hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen. (Aho, 2017.)

Markkinaoikeus on päätöksessään (MAO 475/19) todennut, että hankintayksikkö on menetellyt hankinnassa, jossa menettelynä oli innovaatiokumppanuus, siltä osin oikeusohjeiden vastaisesti, että se on perustellut pisteytysasiakirjassa ilmoitettujen vertailuperusteen vaihtoehtojen lisäksi seikalla, jota ei ole mainittu lopullisen tarjouspyynnön liitteenä olleessa vaatimusluettelossa tarjousten vertailussa ja pisteytyksessä huomioon otettavina tekijöinä. Tarjousten vertailun ei siten ole tältä osin ole katsottava perustuneen tarjouspyynnössä ilmoitettuihin seikkoihin. Tarjoajia tulee kohdella tasapuolisesti ja tarjousten pisteytykset tulee perustua etukäteen ilmoitettujen vertailuperusteisiin sekä niiden painoarvoihin ja tarjouksissa ilmoitettuihin tietoihin. (MAO 1.11.2019/475.)

Seuraavassa vaiheessa alkaa kumppanuusvaihe, jossa hankintayksikkö ja valitut innovaatiokumppanit tekevät kirjallisen kumppanuussopimuksen ja jonka jälkeen yhteistyökumppani kehittää (tai yhteistyökumppanit kehittävät) uuden ratkaisun yhteistyössä hankintayksikön kanssa. Innovaatiokumppanuus tulee jakaa peräkkäisiin vaiheisiin, jotka vastaavat tutkimus- ja innovaatioprosessin eri vaiheita. Vaiheet voivat kuitenkin edetä käytännössä monipolvisesti siten, että prosessin eri vaiheet sulautuvat yhteen. Kehittämisen- ja neuvotteluvaiheita hankintayksikön ja kumppanien on mahdollista käydä koko prosessin keston ajan. Hankintalaki velvoittaa hankintayksikköä asettamaan kumppanille tai kumppaneille välitavoitteita ja määrää, että kumppaneille on maksettava suorituksista korvausta. Kunkin vaiheen aikana kumppanien määrää voidaan vähentää ennalta määritettyjen kriteerien perusteella. (Eskola ym., 2017 s. 241.)

Viimeinen vaihe on kaupallinen vaihe, jossa kumppani toimittaa (tai kumppanit toimittavat) lopulliset tulokset, mutta vain jos ne vastaavat julkisen ostajan ja kumppanin/kumppanien sopimaa suoritustasoa ja niiden sopimia enimmäiskustannuksia. (C(2021) 4320 final.) Toisin sanoen kehitystyön tulokset voidaan hankkia menettelyyn otetuilta kumppaneilta. Tuotetta tai palvelua voidaan kehittää koko sen elinkaaren ajan, jolloin syntyy pitkäaikainen kumppanuussuhde hankintayksikön ja toimittajan välillä. Innovaatiokumppanuuden rakenteen sekä eri vaiheiden keston ja arvon tulee vastata ehdotetun ratkaisun innovatiivisuutta sekä tutkimus- ja innovaatiotoimien kokonaisuutta sellaisten innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseksi, joita ei ole vielä saatavilla

markkinoilla. Tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden ennakoitu arvo ei saa olla kohtuuttoman suuri suhteessa niiden kehittämiseksi tehtyyn investointiin. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 5 luku 39 § 6.)

Innovaatiokumppanuusmenettelyn ymmärtämisessä helpottaa menettelyn kuvaaminen kuvion avulla. Menettelyn ensivaiheen aloittaa markkinakartoitus, jonka jälkeen seuraa hankinnan käynnistäminen ja kumppanien valinta. Innovaatiokumppanuusvaihe on hankintamenettelyn jälkeinen sopimuskausi, jossa valitun tai valittujen kumppanien kanssa vuorovaikutuksessa hankintaa kehitetään kohti sen lopullista muotoaan.



Kuvio 2. Innovaatiokumppanuusmenettelyn kulku (Kontio ym., 2017, s. 130 )

Innovaatiokumppanuusmenettelyn käyttö hankintamenettelynä on vielä suhteellisen vähäistä. Valtionkonttorin ylläpitämän Tutkihallintoa.fi-sivusto tarkastelee hankintoja valtion hankintastrategian toteutumisen kannalta, vuodesta 2022 alkaen on Hankintailmoitukset.fi-palvelussa (Hilma) tullut ilmoittaa, jos hankinnassa on huomioitu innovaatiot, sosiaalinen ja ekologinen kestävyys sekä pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet. Vuoden 2023 osalta Hilmassa on ilmoitettu yhteensä 12 571 ilmoitusta, joista 283 ilmoituksen mukaan edistettiin tai huomioitiin innovaatioita ratkaisulla tai sen osalla, joka on uusi markkinoille tai toimialalle (Hankintastrategian seuranta - Tutkihallintoa.fi). Innovaatiokumppanuutta sivuston mukaan vuonna 2023 käytettiin ainoastaan viidessä Hankintailmoitukset.fi julkaistussa hankinnassa (Hankinnoista ilmoittaminen - Tutkihallintoa.fi).

### 5.5 Immateriaalioikeudet (IPR)

Hankintalaki ei ota kantaa siitä, miten teollis- ja tekijänoikeudet järjestetään kumppanuussuhteessa, siksi hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä tai neuvottelukutsussa immateriaalioikeuksien järjestelyistä. Immateriaalioikeuksia koskevat sopimusehdot ovat merkityksellisiä koska ne vaikuttavat hankkeen yhteydessä mahdollisesti syntyvien hyötyjen jakautumiseen osapuolten välillä. (Keino-Osaamiskeskus, 2023.)

Innovaatiokumppanuudessa on tärkeää, että sen aikana syntyvien tulosten (tulosaineisto) osalta sovitaan peruseriaatteet oikeuksien jakautumisesta. Tutkimus- tai kehityshankkeissa on yleistä, että oikeudet hankkeessa syntyviin tuloksiin kuuluvat kehittäjälle tai jos kehitystyö on tapahtunut yhteisesti, kuuluvat oikeudet yhteisesti näille kehittäjätahoille. Tausta-aineiston osalta ne kuuluvat sille, jolla se on hankkeen käynnistyessä. Tutkimus- tai kehityshankkeet eivät yleensä muuta oikeuksien kuulumista jollekin, mutta yleensä myös sovitaan, että mikäli tutkimushankkeen tulosten hyödyntäminen edellyttää tausta-aineistoon kuuluvien oikeuksien hyödyntämistä, osapuolilla on käyttöoikeus

tällaisiin tausta-aineistoihin. (Aho, 2017 s.18.) Jos hankintayksikkö on valinnut innovaatiokumppanuusmenettelyyn useita kumppaneita, tulee turvata kunkin kumppanin luottamukselliset tiedot esimerkiksi liikesalaisuudet. Hankintayksikkö ei saa ilmaista toisille kumppaneille ratkaisuja, joita yksi kumppaneista on ehdottanut, eikä muita menettelyn aikana saatuja luottamuksellisia tietoja ilman kyseisen kumppanin yksilöityä suostumusta. (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 5 luku 39 § 5 mom.)

Innovaatiokumppanuudessa immateriaalioikeuksia koskevilla sopimusehdoilla on vaikutusta siihen, miten tutkimus- ja kehitystyön tuloksia eli tulosaineistoa voi kukin osapuoli hyödyntää ja mahdollisesti laajemmin kaupallistaa myöhemässä vaiheessa. Innovaatiokumppanuus mahdollistaa myös riskien jakamisen yrityksen kanssa, mikä tarkoittaa sitä että, jos yritys saa immateriaalioikeudet kehitettyyn ratkaisuun hyödynnettäväksi muussa liiketoiminnassaan, sillä on kannustin tarjota kehitysvaiheen toteutus edullisin kustannuksin. Yrityksellä voi olla mielenkiintoa sijoittaa omia tuotekehitysresursseja uuden ratkaisun kehitysvaiheeseen, mikäli se näkee kehitettävälle ratkaisulle liiketoiminnallisesti kiinnostavaa potentiaalia. (Valovirta, Pihlajamaa, Alhola, Nissinen, ym., 2022.)

## 6 INNOVAATIOKUMPPANUUSMENETTELYN HYÖDYNTÄMISEN PUOLUSTUSVOIMIEN HANKINNOISSA

### 6.1 Tutkimuksen ja haastattelun toteutus

Opinnäytetyön empiirisessä osuudessa haastatteluilla pyrittiin selvittämään, millaisia kokemuksia innovatiivisista hankinnoista on PVLOGL:ssa ja toisaalta saamaan käsitystä siitä, miten innovaatiokumppanuusmenettely tunnetaan hankintamenettelynä ja miten sitä voitaisiin hyödyntää. Tutkimuksessa haastateltiin hankintayksikön asiantuntijoita, jotka työtehtäviensä puolesta osallistuvat Puolustusvoimissa hankintojen valmisteluun ja toteuttamiseen, joko hankinnan teknisenä tai kaupallisena asiantuntijana tai hankintalakimiehenä.

Haastattelussa on tärkeintä saada mahdollisimman paljon tietoa tutkimusongelmasta ja on perusteltua lähettää haastattelukysymykset etukäteen. Tutkimuksen eettisiin toimintatapoihin kuuluu, että haastatteluun osallistuvat tiedävät, mistä haastattelussa on kyse sekä miten haastattelun tietoja säilytetään ja käytetään. (Hyvärinen ym., 2017, luku 1, kohta Eettinen haastattelu.) Haastateltaville lähetettiin sähköpostilla viesti, jossa kerrottiin tutkimuksen aihe ja mistä tutkimuksessa on kyse. Lisäksi kerrottiin, että opinnäytetyön toimeksiantajana toimii Puolustusvoimien logistiikkalaitos ja tutkimukseen on saatu tutkimuslupa AV2218, 28.1.2025. Haastateltaville kerrottiin, että tutkimukseen osallistuminen on vapaaehtoista, eikä tutkimuksessa ei käsitellä tietosuojalain (1050/2018) mukaisia henkilötietoja. Tutkimus raportoidaan siten, että kenenkään tutkimukseen osallistuneen henkilöllisyys paljastu raporteissa.

Kehittämistyössä erilaiset dokumentit sisältävät monenlaista käyttökelpoista tietoa kehittämisen kohteesta. Dokumenttianalyysin, eli kirjallisten lähteiden analyysin kohteena olevana aineistona on käytetty innovatiivisiin hankintoihin ja innovatiiviseen kumppanuusmenettelyyn liittyvää lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä, aiheeseen liittyvää kotimaista sekä ulkomaista kirjallisuutta, verkkosivuja sekä puolustusvoimien omia määräyksiä ja ohjeita. Dokumenttianalyysi yhdistettynä haastatteluun antaa lisänäkökulmia tutkimuksen kohteena olevaan asiaan. Tavoitteena on dokumenttianalyysin avulla saada sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ja kehitettävästä asiasta. (Ojasalo, 2015 s. 136)

## 6.2 Haastattelujen tulokset

Haastattelupyynnöitä lähetettiin yhteensä neljälletoista asiantuntijalle ja pyynnön yhteydessä kerroin miksi tutkimus tehdään ja annoin tutustuttavaksi haastattelukysymykset. Kuusi asiantuntijaa vastasi myöntävästi haastattelupyyntöön ja heidän kanssaan haastattelu toteutettiin, joko kasvokkain tai skype-ohjelmalla maaliskuuhun 2025 aikana, lisäksi kaksi haastateltavaa antoi haastattelukysymyksiin vastaukset sähköpostilla.

Tutkimuskysymys ja analyysitapa kuin myös käytettävissä olevat resurssit ohjaavat litteroinnin laajuuden eli haastatteluaineiston puhtaaksi kirjoittamisen. Haastatteluilla kerättiin aineistoa, jossa ainoastaan vastausten sisällöllä ja esiin tulevilla asioilla oli merkitystä, jolloin haastattelu voidaan litteroida yleiskielellä. (Ojasalo, 2015, s. 107) Tässä tutkimuksessa litteroinnin tarkkuus on tehty siten, että haastattelujen dokumentointia ei toteutettu sanatarkasti vaan se toteutettiin muistiinpanoilla haastattelujen yhteydessä kiinnittämällä huomiota sisällön merkitykseen.

Litteroinnin aikana aineisto anonymisoitiin, eli siinä muutettiin kaikki tiedot, joiden perusteella haastateltavat voidaan tunnistaa. (Hyvärinen ym., 2017, luku 21, kohta Anonymisointi) Tutkimuksessa on haastateltujen vastaukset esitetty siten, ettei niistä käy ilmi haastateltujen henkilöiden yksilöivät tiedot. Haastateltavat nimettiin joko tekniseksi asiantuntijaksi tai kaupalliseksi asiantuntijaksi.

Haastattelun tulosten avulla pyrin selvittämään PVLOGL:n asiantuntijoiden näkemystä siitä mitä innovaatiokumppanuudella tai innovatiivisilla hankintamenettelyillä tarkoitetaan ja mitä näissä menettelyssä tulee huomioida, sekä miten innovaatiokumppanuusmenettelyä voitaisiin hyödyntää Puolustusvoimien hankinnoissa. Haastateltavat olivat ennen haastattelua tutustuneet kysymyksiin, jolloin haastattelutilanteessa haastateltavat olivat jo ehtineet etukäteen pohtimaan vastauksia kysymyksiin. Haastattelukysymykset ovat opinnäytetyön liitteessä 1.

Haastattelujen aikana tein muistiinpanot, jotka kirjoitin puhtaaksi välittömästi haastattelujen jälkeen. Muistiinpanot lähetettiin haastateltaville tarkastettavaksi, jolloin heillä oli mahdollisuus vielä täydentää tai korjata vastauksia. Tutkimuksen tulokset ilmenevät annetuista vastauksista, jotka esitetään seuraavaksi tiivistetysti.

Haastattelun ensimmäinen kysymys oli taustakysymys, jossa haluttiin selvittää haastateltavien kokemusta julkisissa hankinnoissa. Tutkimukseen

osallistuneilla asiantuntijoilla on noin 10–25 vuoden kokemus julkisista hankinnoista, joko puolustusvoimissa tai julkisella sektorilla.

### 6.3 Innovatiiviset hankinnat

Haastattelun vastauksissa asiantuntijat olivat lähes kaikki samaa mieltä siitä, että innovaatiopotentiaalia voisi huomioida hankinnoissa ja markkinakartoitusta voisi käyttää enemmän hankintojen valmistelussa. Usein kuitenkin hankittavan materiaalin osalta vaatimukset ovat tarkkaan määriteltäviä. Puolustusvoimilla on vahvaa teknistä asiantuntijuutta ja tekniset vaatimukset perustuvat suorituskäytännöihin. Kehitys tapahtuu usein Puolustusvoimien sisällä, jolloin Puolustusvoimat myös omistavat määrittelydokumentaation. Hankinnan kaupallinen valmistelu aloitetaan usein valmiilla vaatimuksilla ja hankintamenettelykin jo valmiiksi määriteltynä. Tosin haastelutelluista nostettiin esille se, että puolustusteknologia on murrosvaiheessa ja uusia, innovatiivisia ratkaisuja etsitään toisaalta markkinoilta jatkuvasti. Lisäksi huomiona nostettiin esille myös se, että tavaraa ei osteta palveluna, jolloin voisi hyödyntää innovaatiopotentiaalia.

Haastateltavien kokemusten mukaan valmiista tuotteista pyritään löytämään uusin parhaiten hyödynnettävä ratkaisu, koska hankittavaa materiaalia on jo aikaisemmin ollut käytössä, jolloin hankinnalla täydennetään aikaisemmin hankittua eikä tällöin ole tarpeen löytää täysin uusia ratkaisuja. Lisäksi haastateltavat nostivat esille sen, että Puolustushallinnon hankintaperiaatteiden mukaisesti hankittavan materiaalin osalta hankitaan yleisesti ottaen räätälöimättömiä, laajassa käytössä olevaa materiaalia. Tällä pyritään vähentämään myöhempiä ylläpitokustannuksia. Hankittavalle materiaalille on yleisesti otteen tarkat vaatimukset, joiden mukaisesti hankinnat toteutetaan, eikä vaihtoehtoisia ratkaisuja näin ollen etsitä kilpailuttamalla. Toisaalta innovatiivisten hankintamenettelyjen vähyyden syyksi haastateltavat näkivät myös sen, että hankintatoimi on ruuhkautunutta ja on kiire saada hankintoja toteutettua tehokkaasti, eikä sen takia ole välttämättä uskallusta kokeilla uusia innovatiivisia

menettelyjä. Lisäksi kaivattiin hankintastrategiaan linjauksia innovatiivisiin hankintoihin liittyen.

Haastatteluissa nousi esille se, että hankinnan toimeksiantajan tasolla eli puolustushaarojen esikunnissa selvitetään mahdollisia vaihtoehtoisia ja uusia ratkaisuja ja jos toimeksiantaja antaa ainoastaan suorituskykyvaatimuksen, eikä valmista ratkaisua ole, on mahdollista pohtia innovatiivista ratkaisua. Tämä on kuitenkin harvoin tilanne. Ohjelmistohankintojen osalta räätälöintiä on enemmän eikä hankinnat aina perustu valmiille ratkaisuille. Haastattelujen mukaan innovaatiopotentiaalia voisi tunnistaa paremminkin ja kaivattaisiin ehkä avoimempaa keskustelua jo hankinnan toimeksiantovaiheessa, mainittiin kuitenkin, että tutkimushankkeissa innovaatiopotentiaalia huomioidaan erikseen.

Kaikki haastatellut ovat olleet mukana hankinnoissa, joissa ole ollut tarkkoja teknisiä vaatimuksia tai joissa hankinnan kohteeksi on määritelty uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen tai palvelun hankinta. Näissä hankinnoissa on asetettu esimerkiksi maksimi hinta, jota ei saa ylittää sekä lisäksi valintakriteerinä on ollut suorituskykyvaatimukset ja laatu tai funktionaaliset vaatimukset, joissa käyttäjätesteillä on ollut merkitystä. Näissä hankinnoissa hankintamenettelynä on käytetty hankintalain mukaista rajoitettua menettelyä, neuvottelumenettelyä, PUTU-lain mukaista neuvottelumenettelyä tai PUTU-lain 7 § (salassa pidettävä) ja 8 § (T&K palvelu) poikkeusperustetta, jolloin hankinta on toteutettu esimerkiksi kilpailullisen neuvottelumenettelyn kaltaisella menettelyllä. Ohjelmistohankintojen osalta on käytetty PUTU-lain mukaista rajoitettua tai neuvottelumenettelyä tai kyseessä on ollut suorahankinta, jos teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan tai kyse on ollut alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävästä tavarahankinnasta, jonka tarkoituksena on aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen. PUTU-lain poikkeusperusteella tehdyissä hankinnoissa on edeltänyt markkinakartoitusvaihe ja menettelynä on käytetty muun muassa kilpailullisen neuvottelumenettelyn kaltaista hankintamenettelyä. Yksi haastatelluista mainitsi, että kun hankinnan kohde on ollut uusi tai merkittävästi parannettu tuote, on hankintayksikön tarvekuvaus hankinnasta katsottu tarjoajien kannalta erityisen tärkeäksi, se on auttanut tarjoajia

ymmärtämään paremmin sen, millä hankinnalla pyritään. Pelkät vaatimukset eivät anna tarjoajalle aina riittävän selkeää kuvaa tarpeesta ja siitä millaisella tarjouksella voidaan tarjota hankintayksikön tarpeeseen parasta vaihtoehtoa.

Kysymykseen innovatiivisten hankintojen sopimusehdoissa huomioitavista asioista haastateltavat näkivät, että valmiit sopimusehdot eivät tue riittävästi innovatiivisia hankintoja, joten niitä tulee räätälöidä hankintaan sopivaksi. Esimerkiksi on tärkeää määritellä immateriaalioikeudet selkeästi ja siten että ne ovat edulliset kummallekin osapuolelle. Lisäksi nähtiin tärkeäksi se, että Puolustusvoimilla pitäisi olla oikeus kehittää tuotetta. Innovatiivisissa hankinnoissa tilaajan usein maksaa myös tuotekehityksestä, jolloin myös rojaltivaatimukset tulee huomioida sopimusehdoissa. Nähtiin myös että tutkimus- ja kehitysvaiheen osalta tulee huomioida hankinnan vaiheittaisuus eli mitkä ovat mitkä ovat kehitys-, tuotanto- ja hankintavaiheet. Asiantuntijoiden mukaan sopimustekstissä hankinnalle esitetyt vaatimukset tulee kirjata oikein ja selkeästi, jos saatu tulos ei vastaakaan kaikilta osin asiakkaan tarpeita ja odotuksia, tästä syystä on tärkeää, että sopimuksella selkeä kirjaus siitä mitkä ovat hyväksytyt tuotokset ja milloin se voidaan laskuttaa.

#### 6.4 Innovaatiokumppanuus

Haastattelussa selvitettiin innovaatiokumppanuuden tunnettavuutta hankintamenettelynä. Yksi haastatelluista teknisistä asiantuntijoista ei ole aikaisemmin tutustunut innovaatiokumppanuusmenettelyyn käsitteenä. Muille se oli käsitteenä tuttu tai ovat kuulleet esimerkeistä, joissa menettelyä on käytetty. Haastatteluissa todettiin, myös että PUTU-lain mukaisissa hankinnoissa menettelyä ei ole mahdollista käyttää.

Markkinakartoitus ennen innovaatiokumppanuusmenettelyä on oleellista ennen innovaatiokumppanuusmenettelyn aloittamista. Asiantuntijat ovat kaikki olleet mukana hankinnassa, jota on edeltänyt markkinakartoitusta ja nähtiin yleisesti, että se on tärkeä osa hankintaa. Tekniset asiantuntijat ovat tehneet itse alustavaa markkinakartoitusta ja monet haastateltavista ovat olleet myös

mukana tietopyyntö- tai RFI-menettelyssä. Haastatteluissa kerrottiin, että kokemus tietopyynnön julkaisemisesta on ollut positiivinen. Markkinoita on karotettu onnistuneesti ja saatu ratkaisuja, joita ei olisi välttämättä itse osattu ajatella ja lisäksi sen avulla on saatu budjetääristä hintaa markkinoilla olevista tuotteista. Kaiken kaikkiaan haastattelujen mukaan tietopyyntöjä voisi hyödyntää enemmän ja kaupalliset asianhoitajat näkivät tärkeäksi heidän osallistumisensa hankintaan jo markkinakartoitusvaiheessa.

Selvitettäessä osaamisen tasoa innovatiivisten hankintamenettelyjen suhteen, haastattelussa tekniset asiantuntijat näkivät, että kaupallisilla asianhoitajilla, tuntevat ja ymmärtävät hankintalain ja se tuomat mahdollisuudet, vaikka innovatiivisia hankintamenettelyjä ei paljon käytetäkään. Yhteistyön lisääminen nähtiin myös tärkeäksi hankinnan teknisessä ja kaupallisessa valmistelussa. Kaupallisten asiantuntijoiden mukaan osaamista pitäisi kehittää koulutusten kautta, mutta lähtemällä myös rohkeasti tekemään innovatiivisia hankintoja. Vaikka innovaatiokumppanuusmenettelyä ei ole käytetty, ei sen suhteen ole asiantuntijuutta, nähtiin haastatteluissa kuitenkin, että osaamista on yleisesti ottaen laajasti eri hankintamenettelyistä, joten tekemällä oppii. Ensimmäiseksi olisi hyvä tunnistaa sopiva hankintalain alainen pilottihankinta, jossa menettelyä voisi käyttää.

Lisäksi nostettiin esille se, että toisten hankintayksiköiden kokemusten, joilla on kokemusta innovaatiokumppanuusmenettelystä tai ulkopuolisen konsultointioavun hyödyntäminen olisi arvokasta. Vaikka hankinnan kohteet puolustusvoimilla ovat omanlaisiaan, muiden hankintayksiköiden kokemusten hyödyntäminen innovatiivisista hankinnoista voisivat auttaa myös puolustusvoimia tällaisten hankintojen onnistumisessa.

Haastatteluissa sanottiin, että uudet menettelyt vaativat aikaa onnistuakseen ja enemmän resursseja ja nähtiin, että olisi hyvä, jos innovaatiokumppanuusmenettelystä olisi materiaalia tai ohjeistusta käytössä, jota voisi hyödyntää hankintaa suunniteltaessa. Lisäksi mainittiin, että hankinnan valmistelussa ja menettelyn valinnassa olisi hyvä hyödyntää muiden osaamista, esim. pienryhmä, työpaja tai Lessons Learned -tyyppisesti.

Innovaatiokumppanuus vaatii hankintayksikön mukanaoloa ja vuorovaikutusta kehitystyötä tekevän yrityksen kanssa, ja kysyttäessä näkevätkö haastateltavat tässä resurssihaastetta, he sanoivat, että haasteita on niin hankinnan teknisen kuin kaupallisen asiantuntijan resursseissa niin osaamisen kuin ajan osalta. Toisaalta haastattelussa nähtiin myös, että tekniset asianhoitajat ovat myös nykyisin mukana hankinnoissa, joihin liittyy kehitystyötä, prototyyppejä tai esisarjoja, jolloin innovaatiokumppanuuden osalta ei välttämättä olisi sen suurempaa resurssihaastetta. Lisäksi nostettiin esille, että vaikka innovaatiokumppanuus veisi enemmän resursseja kuin perinteinen hankintamenettely, tulokset voivat kuitenkin olla paremmat, kuin perinteisessä hankintamenettelyssä ja se voisi tuoda sitä kautta jopa lisäresurssia myös hankintayksikölle

Haastateltavat pohtivat minkä tyypisiin hankintoihin innovaatiokumppanuusmenettely voisi sopia ja heidän näkemyksensä mukaan soveltuvuutta pitäisi kartoittaa avoimin mielin. Innovaatiokumppanuus voisi lähtökohtaisesti sopia mihin tahansa hankintaan, jossa on tarkoitus ensin hankkia esisarja tai kun selkeä tarve jollekin uudelle, mitä ei ole markkinoilta saatavilla. Vaihtoehtoisia hankintamenettelyjä kannattaa pitää mielessä hankintoja valmisteltaessa. Esimerkkeinä innovaatiokumppanuuden hyödyntämisen haastateltavat nostivat esille ICT-hankinnat, nopean teknologisen kehityksen mukaiset hankinnat ja muut uudet asejärjestelmät.

Kysyttäessä suurimpia yksittäisiä syitä siihen, ettei innovaatiokumppanuusmenettelyä ole vielä käytetty Puolustusvoimissa nousi haastateltavien vastauksissa esille resurssihaasteet, puolustusmäärärahoja nostetaan, joka tarkoittaa, että hankintoja tulee toteuttavaksi entistä enemmän, jolloin ei jää aikaa uusien hankintamenettelyjen oppimiseen ja niiden soveltamiseen.

Vaikka Puolustusvoimissa käytetään monipuolisesti erilaisia hankintamenettelyitä, aina sopivinta soveltaen, syynä haastattelujen mukaan siihen, ettei innovaatiokumppanuusmenettelyä ole käytetty Puolustusvoimissa on lisäksi se, ettei PUTU-lakia sovellettavissa hankinnoissa menettelyä voida käyttää.

Tällöin esimerkiksi T&K poikkeus sekä muut tutummat hankintamenettelyt ovat enemmän käytössä. Toisaalta mainittiin myös, että sotavarusteet ovat yleisesti ottaen hyvin kaupallisesti saatavilla, jolloin innovatiivisten hankintamenettelyjen käyttäminen ei ole tarpeellista.

Yhtenä syynä innovaatiokumppanuusmenettelyn tai sen kaltaisten hankintamenettelyjen vähäiselle määrälle haastattelussa nähtiin myös osittain se, että kaupalliset asiantuntijat tulevat hankintoihin vasta myöhään mukaan. Toimeksiantajat eli puolustushaarojen esikunnat valmistelevat hankintoja suunnittelella suorituskykyä ja sen vaatimuksia jo ennen kaupallinen asianhoitajan mukaan tuloa. Haastatteluissa nähtiin, ettei toimeksiantajan ja hankinnan toteutavien teknisen ja kaupallisen asiantuntijoiden välillä synny riittävästi keskusteluja hankinnan suunnitteluvaiheessa ja hankintamenettelyvaihtoehtojen valinnoista. Lisäksi mainittiin, että ehkä ajatellaan, että Puolustusvoimien tutkimuslaitos hoitaa kehitysasteella eikä vielä hankintavalmiudessa olevien materiaalien hankintoja, koska yleisesti ottaen tavoitteena on se, että hankitaan Puolustushallinnon hankintaperiaatteiden mukaisesti valmista räätälöimätöntä materiaalia, eikä lähdetä hankkimaan vasta kehitteillä olevaa. Saattaa olla, että vallitsevana ajatuksena on, että hankintaa ei voida aloittaa, ellei pystytä tekemään ensin tarkkoja teknistä määritelmiä, listaamalla vaatimukset tarkasti, jolla varmistetaan se, että suorituskyky saadaan rakennettua nopeasti, esteettömästi ja sujuvasti. Lisäksi haastatteluissa nostettiin esille innovaatiokumppanuusmenettelyn tai sen kaltaisten hankintamenettelyjen vähäiselle määrälle huonot kokemukset kehitysprojekteissa. Kehitysprojekteissa on tärkeää, että tavoitteet ja lopputulos määritellään tarkasti ja jos sitä ei ole määritelty riittävän tarkasti, eikä näin ollen ole selkeästi sovittu siitä mitä on tilattu, ei projektia saada valmiiksi annetussa aikataulussa ja budjetissa.

#### 6.5 Huomioita innovaatiokumppanuushankintamenettelystä

Luvussa 5 kuvataan innovatiivisia hankintamenettelyjä sekä innovaatiokumppanuus. Puolustusvoimat noudattaa hankinnoissa voimassa olevaa hankintalainsäädäntöä sekä Euroopan unionin julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä.

Puolustus- ja turvallisuushankinnoissa sovelletaan lakia julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011, jäljempänä "PUTU-laki"), ja siviilihankinnoissa lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäljempänä "Hankintalaki").

On hyvä huomioida, että innovaatiokumppanuusmenettelyä säädetään hankintalain 38 § -39 §:ssä, mutta Puolustusvoimat toteuttaa hankintoja erityisesti myös PUTU-lain mukaisesti. Tämä ilmeni myös tutkimuksen empiirisessä osuudessa, kun haastatteluissa nostettiin esille se, että innovaatiokumppanuusmenettelyä ei tunnisteta PUTU-laissa. PUTU-lain 6 § 4 momentin mukaisesti hankintayksikkö voi päättää soveltaa PUTU-lain soveltamisalaan kuuluvan tavaran, palvelun tai rakennusurakan hankinnassa hankintalakia tämän lain sijasta. Hankintalakia sovelletaan tällöin hankintaan kokonaisuudessaan, mutta hankintayksikön tekemän päätöksen tiedoksiintoon sovelletaan PUTU-lakia. Näin ollen innovaatiokumppanuusmenettelyä voitaisiin käyttää hankintamenettelynä myös PUTU-lain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa. Tämä on perusteltu PUTU-lain esitöissä sillä, että hankintayksikkö voi halutessaan noudattaa kahdesta laista tiukempaa yleislakia eli hankintalakia. Erityisesti silloin, kun hankintaan sovellettavan lain valinta ei ole yksiselitteinen, on sekä hankintayksikön että tarjoajien oikeusturvan kannalta perustelua harkita tiukemman lain soveltamista. Tällöin on selkeästi todettava joko hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä, että hankintayksikkö on päätenyt tämän momentin nojalla soveltamaan hankintalakia. (HE 76/2011).

## 6.6 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan luotettavuusmittareiden avulla. Reliabiliteetti tarkoittaa tulosten pysyvyyttä ja validiteetti sitä, että mitataan juuri sitä mitä on tarkoitus mitata. Tutkimus on tehty laadullisella menetelmällä, jolloin luotettavuus on tutkijan arvioinnin ja näytön varassa, hän päättää, ketä tutkitaan ja mitä kysytään sekä miten aineisto analysoidaan. Tutkimuksen luotettavuutta lisää tutkijan tarkka kuvaus tutkimuksen toteuttamisesta. Tämä koskee kaikkia tutkimuksen vaiheita. Luotettavuuden varmistamiseksi informantit eli

haastatellut ovat lukeneet haastattelujen muistiinpanot ja heillä on ollut mahdollisuus kommentoida ja vahvistaa tutkijan tulkinnan haastattelusta. Tällä on varmistettu, että tutkija on ymmärtänyt haastateltavan sanomiset oikein (Kananen, 2017)

Dokumenttianalyysin osalta on tutkimuksessa käytetty innovatiiviseen kumppanuusmenettelyyn liittyvää lainsäädäntöaineistoa, hallituksen esityksiä, valtiovarainministeriön ja ministeriöiden laatimia selvityksiä, jotka koskevat innovatiivisia menettelyjä sekä aiheeseen liittyvää kotimaista kirjallisuutta ja Puolustusvoimien omia määräyksiä ja ohjeita. Lisäksi on hyödynnetty Markkinaoikeudessa käsiteltyjä tapauksia, joissa hankintamenettelynä on käytetty innovaatiokumppanuutta. Tällä on saatu käyttökelpoista tietoa tutkimuksen kohteesta ja se on antanut lisänäkökulmia asiaan sekä osaltaan lisää tutkimuksen luotettavuutta.

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 7.1 Tulosten tarkastelu

Opinnäytetyön avulla tehtiin selvitystä innovatiivista hankintamenettelyistä ja erityisesti innovaatiokumppanuusmenettelyn soveltamisesta Puolustusvoimien hankinnoissa. PVLOGLE:n Kaupallisella osastolla toteutetaan vuosittain noin 3500 hankintaa, joiden arvot vaihtelevat alle tuhannen euron pienhankinnoista kymmenien tai satojen miljoonien eurojen järjestelmähankintoihin. Hankintojen skaalan ääripäässä ovat puolustusvoimien strategiset suorituskykyhankkeet eli F-35-hävittäjähanke sekä Laivue 2020-hanke.

Opinnäytetyön avulla haluttiin saada tietoa siitä, mitä innovatiiviset hankinnat ja innovaatiokumppanuus tarkoittaa ja millaisissa hankinnoissa niitä voidaan käyttää. Haastattelujen avulla haluttiin saada käsitys siitä, miten PLVLOG:n asiantuntijat, jotka työskentelevät hankintojen valmistelussa, näkevät

innovatiiviset hankintamenettelyt ja erityisesti innovaatiokumppanuusmenettelyn hyödyntämisen Puolustusvoimissa.

Moni haasteltava näki, että Puolustusvoimissa hankintaan yleisesti ottaen valmista materiaalia ja joiden luotettavuudesta on riittävästi näyttöä. Puolustusvoimien ohjeistuksen mukaisesti kilpailutettavissa hankinnoissa ja hankintakonaisuuden määrittelyissä tulee kiinnittää huomiota siihen, että se kuuluu jo lähtökohtaisesti markkinoilla toimivien tarjoajien normaaliin tuotevalikoimaan. Kuitenkin voidaan hankintoja tehdä myös innovatiivisten tuotteiden ja palvelukonseption hankkimiseksi, ja näissä hankinnat on toteutettu, innovaatiokumppanuusmenettelyä lukuun ottamatta niin PUTU- kuin hankintalain mukaisia menettelyjä monipuolisesti hyödyntämällä.

Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että tietoisuutta ja osaamista innovatiivisten hankintamenettelyjen ja erityisesti innovaatiokumppanuusmenettelyn osalta olisi hyvä lisätä. Koska hankintamenettelynä innovaatiokumppanuusmenettelyä ei ole Puolustusvoimissa käytetty, vaatii hankintamenettely, josta ei ole aikaisempaa kokemusta, enemmän aikaa ja resursseja onnistuakseen. Voidaan kuitenkin nähdä, että vaikka innovaatiokumppanuusmenettely on Puolustusvoimissa hankintamenettelynä vieras, on kuitenkin olemassa hyvä valmius sen hyödyntämiseen, koska PVLOGL:ssa on vahvaa hankintaosaamista muiden hankintamenettelyjen osalta. Haastattelussa haasteena nostettiin, että hankintojen suuri volyymi ja resurssipula aiheuttavat osaltaan sen, ettei ketteriä hankintamenettelyjä, kuten innovaatiokumppanuusmenettelyn mahdollisuuksia ole aikaa pohtia, vaan hankinnat toteutetaan mahdollisimman tehokkaasti tuttuja hankintamenettelyjä soveltaen.

Turvallisuusympäristön muutos ja teknologinen nopea kehitys vaikuttaa ratkaisevasti sotilaallisten suorituskykyjen kehittämiseen. Ennakointi ja uusien teknologioiden nopea hyödyntäminen korostuvat kehityksen nopeutuessa. Tämän osaltaan edellyttää innovaatiovoimavarojen laajaa hyödyntämistä ja myös innovatiivisten hankintamenettelyjen monipuolisempaa soveltamista. Innovatiokumppanuuden etuina on se, että siinä ei tuote pelkästään tutkimusta ja tuotekehitystä ja hankinta prototyyppiä, vaan kyse on laajemmasta

innovatiivisen uutuustuotteen tai palvelun hankinnasta. Innovaatiokumppanuusmenettelyn tarkoituksena on edistää innovaatioiden syntymistä ja käyttöönottoa ja se voidaan valita menettelyksi ainoastaan, jos tarpeita ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo olevia tavaroita, palveluja tai urakoita. Kyseessä voi olla myös tilanne, jossa tarpeita ei voida sellaisenaan tyydyttää markkinoilla olevilla ratkaisuilla ilman olennaisia muutoksia. Kuten haastatteluisakin nostettiin, esille Puolustusvoimissa vahvaa kokemusta hankinoista, joissa hankinnan kohteena on ollut uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen tai palvelun hankinta, näissä moni haastatelluistakin on ollut mukana. Näin olen, Puolustusvoimissa on myös laaja-alaista kokemusta siitä, millaisia resursseja hankintayksiköltä vaaditaan hankinnan läpiviemisessä, jossa hankinnan kohdetta kehitetään Puolustusvoimien tarpeeseen. Koska hankinnan kohde on ollut usein PUTU-lain tarkoittama puolustustarvike, on hankintamenettelynä käytetty PUTU-lain mukaisia menettelyjä, kuten neuvottelumenettelyä, tai hankinnat on tehty PUTU-lain mukaisilla poikkeusperusteilla. Yhtenä näkökulmana siihen, ettei innovaatiokumppanuusmenettelyä ole käytetty Puolustusvoimissa, voidaan haastattelujen ja tutkimuksen perusteella nähdä siinä, että menettely ei ole PUTU-lain osalta sovellettavissa, eikä PUTU-lain 6 § 4 momentin mukaisesti ole päätetty soveltaa PUTU-lain soveltamisalaan kuuluvan tavaran, palvelun tai rakennusurakan hankinnassa hankintalakia PUTU-lain sijasta.

Oleellista hankintojen valmistelussa on se, että ne perustuvat aina tarpeeseen ja huolelliseen suunnitteluun varataan riittävästi resursseja, resursseilla tarkoitetaan sekä aika-, raha- että henkilöresursseja. Hankintojen kilpailuttaminen vaatii aina työmäärää, mutta tämä korostuu erityisesti innovaatiokumppanuusmenettelyssä. Menettelyssä tulee varata riittävästi aikaa ensiksi jo hankinnan valmisteluvaiheessa, koska teknisen vuoropuhelun tai markkinakartoituksen aikana on tärkeää saada laaja käsitys siitä, mitä toivotaan menettelyn tuottavan. Toiseksi, vaikka innovaatiokumppanuuden osalta yksityiskohdat täsmenntyvät neuvottelujen ja kumppanuuden aikana, tulee hankintailmoitus valmistella huolellisesti. Hankintailmoituksessa määritellään, millaisesta innovatiivisesta hankinnasta on kyse sekä mitkä ovat innovaation osalta hankintayksikön tarpeet ja tavoitteet. Määrittely tulee tehdä riittävän täsmällisesti, jotta tarjoajat

voivat arvioida kykynsä osallistua hankintamenettelyyn. Hankintailmoitus sisältää myös muita oleellisia tietoja innovaatiokumppanuuteen liittyen, kuten tarjoajan kelpoisuusvaatimukset, kehitystyön tulosten eli tuotantovaiheen hankintaa koskevat tarpeet ja vaatimukset, sopimusehdot sekä alustavan määrittelyn teollis- ja tekijänoikeuksista. Edellä olevat vaativat tavanomaisia hankintamenettelyjä enemmän hankintayksikön resurssia. Tämä nostettiin esille myös monissa haastatteluissa ja se koettiin yhdeksi haasteeksi menettelyn käyttämiselle.

Innovaatiokumppanuusmenettelyssä tulee huomioida, että kustannuksiin on varauduttava ennen innovatiivisen tuotteen tai palvelun valmistumista, koska hankintalain 39 §:n 3 momentin mukaan kumppaneille tulee asettaa välitavoitteita maksettava korvausta kehitystyöstä. Tämä tulee huomioida hankinnan valmistelussa ja resursseissa, kustannuksia syntyy, vaikka valmista tuotetta ei saataisikaan.

Koska kumppanuusmenettely on omantapaisensa menettely, ei siihen sovellu tavanomaiset valmiit sopimusehdot vaan se vaatii sopimusehtojen tapauskohtaista räätälöintiä. Tämä nostettiin esille myös haastatteluissa. Kumppanuus-sopimuskausi jakaantuu erilaisiin peräkkäisiin vaiheisiin: T&K vaiheeseen, prototyyppi/ensisarja -vaiheeseen, pilotointiin /käytettävyytestausvaiheeseen ja varsinaiseen hankintavaiheeseen. Nämä eri vaiheet tulee huomioida sopimusehdoissa. Hankintailmoituksessa on kuvattu kumppanuuden eteneminen ja sopimusehtojen tulee vastata siinä kuvattuja periaatteita. Tavanomaisten sopimusehtojen lisäksi kumppanuussopimuksen ehdoissa tulee kuvata mm. miten kumppanuus etenee, miten teollis- ja tekijänoikeudet suojataan ja kelle ne kuuluvat kumppanuuden aikana ja sen päättyessä, miten kehitystyö korvataan ja jos mukana on useampia kumppaneita, miten näitä karsitaan kehitysvaiheiden aikana ja mitkä ovat ne edellytykset, joilla kehityksen tulosta tilataan. Edellä mainittujen tekijöiden vuoksi, innovaatiokumppanuus vaatii enemmän resursseja sopimusvalmisteluun ja tämä tulee huomioida hankinnan valmistelussa ja aikatauluissa

Tutkimuksen pohjalta ja haastattelutulosten perusteella voidaan tulla siihen tulokseen, että innovaatiokumppanuusmenettely on hyödynnettävissä myös Puolustusvoimien hankinnoissa. Menettelyä kannattaa pohtia vaihtoehtona, kun hankinnan kohde on markkinoilla uusi tai se vaatii Puolustusvoimien tarpeeseen olennaisia muutoksia. Koska menettely vaatii enemmän resursseja, on tärkeää, että innovaatiokumppanuuteen on myös hankintayksikön ja sen johdon tuki.

## 7.2 Kehittämisehdotukset

Puolustusteknologia on murrosvaiheessa ja uusia innovatiivisia ratkaisuja etsitään markkinoilta. Yhtäältä Puolustushallinnon materiaalipoliittisen strategia edellyttää menetelmien ja prosessien kehittämistä, joilla voidaan helpottaa tutkimus- ja teknologiahankintojen toteuttamista mm. uusien innovatiivisten hankintamallien ja innovaatio- tai teknologiakumppanuuksien avulla, toisaalta vuoden 2020 hankintastrategian mukaan innovatiivisilla hankinnoilla halutaan edistää vaikuttavuutta niin kansantaloudellisesti kuin hankintayksikkökohtaisestikin. Innovatiivisten hankintojen toteuttamisen osalta hankittavien kokonaisuuksien kohteen luonne ja sisältö sekä Puolustusvoimien ja loppukäyttäjien tarpeet määrittävät aina hankinnan tavoitteet.

Kilpailutettavien hankintojen osalta hankinnat voidaan jakaa PUTU-lain ja hankintalain mukaisiin hankintoihin sekä hankintalainsäädännön ulkopuolisiin hankintoihin. Innovaatiokumppanuusmenettely on hankintalain mukainen menettely, joten olisi tarkoituksenmukaisinta ensimmäisenä tunnistaa hankintalain alainen pilottihankinta, jossa menettelyä voisi hyödyntää. Yhteistyön lisääminen niin suorituskykyä suunnittelevien kuin hankintoja valmistelevien osapuolten välillä auttaisi tunnistamaan hankinnan innovaatiopotentiaalia paremmin sekä pohtimaan riittävän aikaisessa vaiheessa vaihtoehtoisia hankintamenettelyjä totuttujen hankintamenettelyjen sijaan. Innovaatiokumppanuuksella saatettaisiin päästä parempaan lopputulokseen kuin perinteisissä hankintamenettelyissä, mutta sen käyttömahdollisuus on tunnistettava jo

hankintaa valmisteltaessa riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta voidaan varata riittävät resurssit menettelyn toteuttamiseen.

PVLGOL:ssa on vahvaa asiantuntijuutta ja kokemusta hankintojen toteuttamisessa. Kuitenkin kun kyse on innovaatiokumppanuudesta kokemusta ei ole. Tältä osin uuden menettelyn hyödyntäminen vaatii aikaa ja osaamisen vahvistamista. Tämän takia, ja haastattelujenkin perusteella, olisi hyödyllistä saada asiantuntevaa koulutusta sekä sovellettavaa materiaalia osaamisen kehittämiseksi. Monipuolisempi vuoropuhelu hankintayksikön sisällä ja selkeämpi ohjeistus innovatiivisista hankintamenettelyistä lisäisi valmiutta toteuttaa innovaatiokumppanuusmenettelyn mukainen hankinta.

Puolustusvoimien toimintaympäristö on muihin julkisiin hankintayksiköiden toimintaympäristöön verrattuna varsin erilainen. Sen rakentaa rauhan aikana sodan ajan suorituskykyä, joka vastaa riittävästi sodanajan uhkakuviin ja hankinnat kohdistuvat näin ollen puolustusmateriaaliin sekä suorituskyvyn ylläpitoon ja kehittämiseen. Kuitenkin kun on kyse julkisesta hankinnasta ja siihen sovellettavasta hankintalaista ja menettelyistä on hankintaprosessi samankaltainen kaikissa julkisissa hankintayksiköissä. Kuten aikaisemmin on luvussa 4 todettu julkisessa hankintaprosessissa olennaista on se, että prosessin kaikki vaiheet on tehtävä voimassa olevien oikeusnormien mukaisesti ja hankintalainsäädännön menettelyjä on noudatettava kaikissa kansalliset kynnyksarvot ylittävissä tavara- ja palveluhankinnoissa. Näin ollen innovaatiokumppanuusmenettelyn mukaisen hankinnan valmistelussa olisi arvokasta hyödyntää myös muiden hankintayksiköiden osaamista, oppeja ja kokemuksia.

## 8 POHDINTA

Aihe opinnäytetyöhön lähti omasta kiinnostuksesta julkisiin hankintoihin, koska hoidan kaupallisena asianhoitajana hankintojen kaupallisen osuuden hankintaprosessissa. Innovaatiokumppanuusmenettelyn soveltuvuuden

selvittäminen Puolustusvoimien hankintoihin oli ajankohtainen aihe, koska teknologian laaja-alainen ja nopea kehittyminen edellyttää myös innovointien huomioimista Puolustusvoimien hankinnoissa.

Opinnäytetyön tarkoituksena oli kasvattaa ymmärrystä innovaatiokumppanuusmenettelyyn hyödyntämiseen Puolustusvoimien hankinnoissa ja tavoitteena on saada syvällisempi käsitys hankintamenettelyyn. Teoriaosuudessa perehdyin yleisesti ottaen julkisten hankintojen ohjaukseen ja hankintastrategiaan sekä julkisten hankintojen pariaatteisiin. Nämä antoivat pohjaa innovatiivisten hankintamenettelyjen ja innovaatiokumppanuuden ymmärtämiseen julkisen hankinnan näkökulmasta.

Empiriaosuuden osalta haastattelin PGLOVL:n asiantuntijoita, jotka työtehtäviensä puolesta valmistelevat hankintoja. Haastattelut antoivat hyvän kuvan hankintojen innovatiivisuudesta ja millaisiin hankintoihin asiantuntijoiden näkemysten mukaan innovaatiokumppanuutta voidaan soveltaa. Haastattelut osoittivat sen, että yleisesti ottaen Puolustusvoimat kuitenkin hankkivat standardoitua materiaalia, jolloin innovatiiviset hankintamenettelyt eivät hankinnan toteuttamiseen sovellu.

Opinnäytetyön perusteella voidaan nähdä että, innovaatiokumppanuusmenettelyn hyödyntäminen tulee nähdä vaihtoehtoiseksi hankintamenettelyksi jo hankinnan suunnitteluvaiheessa, koska se vaatii enemmän hankintayksikön voimavaroja kuin tavanomaiset hankintamenettelyt. Kaiken kaikkiaan valittu hankinnan toteutustapa tulee olla järkevä, taloudellinen sekä lainmukainen. Hankintamenettelynä, muihin hankintamenettelyihin verrattuna, innovaatiokumppanuus mahdollistaa sen, että tuotetta tai palvelua voidaan kehittää koko sen elinkaaren ajan. Sen avulla Puolustusvoimat voivat saada taloudellisesti ja suorituskyvyllisesti parhaan vastine julkisille varoille ja samalla se kannustaa uusien ideoiden syntymistä, kun uudet ideat muuttuvat innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi, joka taas osaltaan edistää myös talouskasvua.

Opinnäytetyön teorian ja tutkimuksen aikana kerätyn aineiston avulla on laadittu ohjeistus, liite 2, jonka tarkoituksena on auttaa PVLOGL:n hankinnan

valmistelussa mukana olevia hahmottamaan menettelyn kulku ja sen eri vaiheet aina hankinnan valmistelusta valmiin tuotteen hankintaan. Tämän kautta on helpompi pohtia menettelyn soveltuvuutta hankintaan ja sitä onko hankintaan annetut resurssit mitoitettu siten, että menettely on toteuttavissa.

Mikäli Puolustusvoimat toteuttaa hankintoja innovaatiokumppanuutta soveltamalla, olisi jatkotutkimuksena mielenkiintoista selvittää mitä etuja sillä on saavutettu. Koska kyse on kumppanuudesta, olisi myös mielenkiintoista selvittää miten kumppanuus on organisoitunut sekä miten vuorovaikutus on kumppanuuden aikana sujunut hankintayksikön ja yrityskumppanin välillä ja millaisiin haasteisiin on menettelyn aikana törmätty.

## LÄHTEET

Aho, T. (2017). Innovaatio-kumppanuus - Kehitystyö osana julkista hankintaa. Tekesin katsaus 339/2017. <https://www.businessfinland.fi/globalassets/julkaisut/innovaatiokumppanuus-kasikirja.pdf>

C(2021) 4320 final. Komission tiedonanto, annettu 18.6.2021, Ohjeita innovaatiohankintoihin. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975?locale=fi>

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. (2017). Julkiset hankinnat. Alma Talent 2017. 3., uudistettu painos.

Hankinnoista ilmoittaminen - Tutkihallintoa.fi. Haettu 8.2.2025 osoitteesta <https://www.tutkihallintoa.fi/julkiset-hankinnat/hankinnoista-ilmoittaminen/>

Hankintakeino. Mikä innovatiivinen hankinta? Kestävien & innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus. <https://www.hankintakeino.fi/fi/kestavat-ja-innovatiiviset-hankinnat/mika-innovatiivinen-hankinta>

Hankintastrategian seuranta - Tutkihallintoa.fi. Haettu 8.2.2025 osoitteesta <https://www.tutkihallintoa.fi/julkiset-hankinnat/hankintastrategian-seuranta/>

HE 76/2011. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_76+2011.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_76+2011.pdf)

HE 108/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_108+2016.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_108+2016.aspx)

HR657. (2021). Kaupallinen toiminta puolustusvoimien logistiikkalaitoksessa.

HT468. (2023). Puolustusvoimien hankintamääräys.

Huuhka, T. (2022). Tehokkaan hankinnan työkalut. BoD - Books on Demand.  
Hyvärinen, M., Nikander Pirjo & Ruusu vuori Johanna. (2017). Tutkimushaastattelun käsikirja. Kustannusosakeyhtiö Vastapaino. <https://www.elibrary.com>

Kananen, J. (2017). Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020090768680>

Keino-Osaamiskeskus. (2023). Hankintaopas tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiohankkeille. <https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/TKI-hankintapolku-opas-2023.pdf>

KOM(2010) 546 lopullinen. Komission tiedonanto SEC (2010) 1161, annettu 6.10.2010, Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke Innovaatiounioni . Haettu 23.1.2025 osoitteesta [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\(2010\)0546 /com\\_com\(2010\)0546 fi.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com(2010)0546 /com_com(2010)0546 fi.pdf)

Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. (2017). Julkiset hankinnat : käsikirja. Edita Publishing Oy.

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Haettu 24.10.2024 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>

Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista 1531/2011. Haettu 24.10.2024 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20111531>

Laki puolustusvoimista 551/2007. Haettu 19.9.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070551#L3>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999. Haettu 12.4.2024 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

MAO 133/20. <https://markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1587541028226.html>

MAO 247/19. <https://markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1559564954353.html>

MAO 475/19. <https://markkinaoikeus.fi/fi/index/paatokset/hankinta-asiat/1573038024292.html>

Ojasalo, K. Moilanen T., Ritalahti J. (2015). Kehittämistyön menetelmät: uudenlaista osaamista liiketoimintaan (3.–4. painos). Sanoma Pro Oy.

Pekkala, Elise., Pohjonen, Mika., Huikko, Katariina. & Ukkola, Markus. (2022). Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma.

Penttilä, R. E. J., Tamminen, S., Engelberg, A. & Rynty, K. (2023). Murrokselliset teknologiat ja kansallinen turvallisuus: Onko Suomi valmis haasteeseen? Nordic West Office. Haettu 15.10.2024 osoitteesta [www.nordicwestoffice.com](http://www.nordicwestoffice.com)

Puolustusministeriö. (2023). Puolustushallinnon materiaalipoliittinen strategia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-663-269-1>

Puolustusvoimat. (n.d.). Puolustusvoimien logistiikkalaitos. Haettu 15.10.2024 osoitteesta <https://puolustusvoimat.fi/web/logistiikkalaitos/tietoa-meista>

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020). Julkiset hankinnat yhteiskunnan tärkeiden kehitystavoitteiden toteutuksessa - suunnitelma innovatiivisten julkisten hankintojen käytön lisäämiseen, palvelujen kehittämiseen sekä kestävään kasvuun. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-781-6>

Valovirta, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, A., Oksanen, J., Pelkonen, A. & Turtonen, A. (2017). Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017. [https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/82\\_Innohankinnat+Teas+Loppuraportti1912.pdf/8fb7aaef-e317-4b46-be23-f3506287637f/82\\_Innohankinnat+Teas+Loppuraportti1912.pdf?version=1.0&t=1513838440000](https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/82_Innohankinnat+Teas+Loppuraportti1912.pdf/8fb7aaef-e317-4b46-be23-f3506287637f/82_Innohankinnat+Teas+Loppuraportti1912.pdf?version=1.0&t=1513838440000)

Valovirta, V., Pihlajamaa, M., Alhola, K., Kuusniemi-Laine, A., Lehdonvirta, H., Nissinen, A. & Raappana, P. (2022). Kestävien ja innovatiivisten hankintojen riskien jakaminen. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164086>

Valovirta, V., Pihlajamaa, M., Alhola, K., Nissinen, A., Kuusniemi-Laine, A. & Lehdonvirta, H. (2022). Keinoja innovatiivisten julkisten hankintojen riskienhallintaan. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164086/23-2022-Keinoja%20innovatiivisten%20julkisten%20hankintojen%20riskienhallintaan.pdf?sequence=4>

Valtiokonttori. (8.11.2024). Tarpeesta sopimukseen -prosessin kontrollien hyvät käytännöt. VK/3353/2024. <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/tarpeesta-sopimukseen-prosessin-kontrollien-hyvat-kaytannot-2/>

Valtion talousarvioesitys. (2025). Talousarvioesitys HE 109/2024 vp (23.9.2024). Haettu 18.1.2025 osoitteesta <https://budjetti.vm.fi/sisalto.jsp?year=2025&lang=fi&maindoc=/2025/aky/aky.xml&open-node=0:1:11:259:529:541>:

Valtioneuvosto. (2023). Vahva ja välittävä Suomi - Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

Valtiokonttori. Hankintojen arvo - Tutkihallintoa.fi. Haettu 7.2.2025 osoitteesta <https://www.tutkihallintoa.fi/julkiset-hankinnat/hankintojen-arvo/>

Valtiovarainministeriö. (2023). Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:60. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-661-9>

Vilka, Hanna. (2025). Tutki ja kehitä. 5. päivitetty painos. PS-kustannus.

## LIITE 1: HAASTATTELU KYSYMYKSET

### Taustakysymys

1. Millaista kokemusta sinulla on julkisista hankinnoista? Mistä tehtävistä, kuinka pitkältä ajalta?

### Innovaatiot hankinnoissa

2. Miten innovaatiopotentiaali huomioidaan mielestäsi hankintojen valmistelussa ja huomioidaanko sitä mielestäsi tarpeeksi?
3. Etsitäänkö mielestäsi hankintoja valmisteltaessa myös toteutuksia vaihtoehtoisille ratkaisuille? Vai perustuvat vaatimukset yleisesti enemmän markkinoille vakiintuneen ja laajassa käytössä olevan tuotteen tarjoamiselle?
4. Oletko ollut mukana hankinnoissa, joissa ei ole ollut tarkkoja teknisiä tuote- tehtävä- ja urakkakuvauksia ja jota ei ole kilpailutettu halvimmalla hinnalla
5. Oletko ollut mukana hankinnassa, jossa hankinnan kohteeksi on määritelty uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen tai palvelun hankinta?
6. Mitä mielestäsi tulisi huomioida innovatiivisen hankinnan sopimusehdoissa?

### Innovaatiokumppanuus

7. Onko innovaatiokumppanuusmenettely sinulle käsitteenä tuttu?
8. Innovaatiokumppanuusmenettelyä voidaan käyttää ainoastaan, jos markkinoilla ei ole saatavilla valmista ratkaisua. Oletko ollut mukana hankinnassa, jota on edeltänyt markkinakartoitus valmiin ratkaisun selvittämiseksi?
9. Onko mielestäsi hankintaa valmistelevaa henkilöstöä riittävästi osaamista innovatiivisten hankintamenettelyjen osalta, vai tulisiko osaamista kehittää? Miten sitä tulisi kehittää?
10. Innovaatiokumppanuus vaatii hankintayksikön mukanaoloa ja vuorovaikutusta kehitystyötä tekevän yrityksen kanssa, näetkö tässä resurssihaastetta?

11. Minkä tyyppisiin hankintoihin innovaatiokumppanuusmenettely mielestäsi voisi sopia?
12. Mikä on mielestäsi suurin yksittäinen syy, ettei innovaatiokumppanuusmenettelyn tai sen kaltaisten hankintamenettelyjen vähäiselle määrälle?

## LIITE 2: OHJEISTUSTA INNOVAATIOKUMPPANUUSMENETTELYYN

Innovaatiokumppanuusmenettely on hankintalain 38–39 § mukainen EU-kynysarvon mukainen hankintamenettely, jolla avataan mahdollisuus kilpailuttaa kokonaisuus, johon sisältyy sekä kehitystyö että sen tuloksena syntyvän tuotteen/palvelun (tai urakan) mahdollinen ostaminen. Eli uutta tarjouskilpailua ei tarvitse järjestää tuotekehityksen perusteella tehtävästä hankinnasta.

Innovaatiokumppanuus voidaan valita hankintamenettelyksi, jos:

**Tarvetta ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo saatavilla olevia tavanomaisia** tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita

Olemassa oleviin ratkaisuihin pitäisi tehdä **oleellisia muutoksia**

Olemassa olevien ratkaisujen **laatutaso tai kehitysaste ei ole riittävä**

Lähtökohtana on hankintayksikön tarpeet, mutta edellä olevien syitten takia menettelyn aloittamisen edellytyksenä on, että on perehdytty hyvin markkinoihin ja tehty riittävästi dokumentoitua markkinakartoitusta ja teknistä vuoropuhelua.

Huolellinen valmistelu olennainen osa ennen hankintamenettelyn aloittamista. Menettelyn valmisteluun tulee varata riittävästi aikaa. Valmistelussa tulee pohdita innovaatiokumppanuuden rakennetta ja sen eri vaiheiden kestoa. Lisäksi hankinnan ennakoitun arvon laskemisessa tulee huomioida ratkaisun innovatiivisuutta ja tutkimus- sekä innovaatiotoimien kokonaisuutta suhteessa valmiin tavarun tai palvelun ennakoituun arvoon, joka tulee olla suhteessa kehittämiin tehtyyn investointiin.

## INNOVAATIOKUMPPANUUDEN KULKU

### 1. Hankintailmoitus

Menettely aloitetaan hankintailoituksella, jossa määritellään innovatiivisen tavaran, palvelun tai rakennusurakan tarve, jota ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo olevia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita.

Hankintailoituksessa

- Yksilöidään hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset, jotka kaikkien tarjousten on täytettävä.
- Määritellään hankinnan tavoitteet.
- Esitetään vaatimukset riittävän täsmällisesti, jotta toimittajat voivat arvioida hankinnan luonnetta ja laajuutta ja päättää, jättävätkö ne osallistumishakemuksen.
- Kuvataan kehitystyön tulosten eli tuotantovaiheen hankintaa koskevat tarpeet, vaatimukset, määrittelyt, ehdot sekä muut kriteerit niin tarkasti kuin ne on mahdollista kuvata menettelyn alussa.
- Kerrotaan hankinnan ennakoitu arvo
  - laskennassa huomioidaan kumppanuuden eri vaiheiden aikana toteutettavien tutkimus- ja kehittämistoimintojen sekä suunnitellun kumppanuuden lopussa kehitettävien ja hankittavien tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden ennakoitu enimmäisarvo.
- Esitetään ehdokkaiden soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset sekä arviointiperusteet.
  - arvioidaan ehdokkaiden valmiuksia tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen, esimerkiksi aikaisemmat näytöt tutkimustoimintaan tai tuotekehitykseen, perehtyneisyys hankinnan kohteen aiheeseen, henkilöresurssit.

- Ilmoitetaan neuvotteluihin kutsuttavien ehdokkaiden vähimmäismäärä sekä tarvittaessa enimmäismäärä.
  - ehdokkaita on kutsuttava vähintään kolme, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän
- Kerrotaan voidaanko tarjoajien määrää karsia menettelyn eri vaiheissa (tarjoajien valintavaihe ja kehitysvaihe).
  - prosessin eri vaiheissa on mahdollista vähentää tarjoajien määrää, jos tästä on ilmoitettu hankintailmoituksessa.
- Kerrotaan sopimuskausi ja mahdolliset optiot.
- Kuvataan kenelle oikeudet (IPR) kuuluvat kumppanuuden aikana ja kumppanuuden päättyessä.
- Kerrotaan kehitystyön kompensatiota koskevat menettelyt.

Osallistumishakemuksen jättämiselle tulee varata vähintään 30 päivää siitä päivästä alkaen, kun hankintailmoitus on lähetetty julkaistavaksi.

Ehdokkaiden alustavan tarjouksen antamiseen varattava 25 päivää, jos tarjouksen voi jättää sähköisesti, ellei se ole mahdollista tarjousaika on 30 päivää

## 2. Neuvottelut

- Ehdokkaat kutsutaan yhtäaikaisesti ja kirjallisesti osallistumaan neuvotteluihin.
- Neuvottelut kumppanien kanssa näiden alustavien ehdotusten (tarjousten) pohjalta.
  - Ilmoitetaan kirjallisesti neuvotteluihin osallistuville tarjoajille kaikista hankinta-asiakirjojen muutoksista.
- Tarjoajille on varattava riittävästi aikaa muuttaa neuvotteluiden perusteella tarjouksiaan.
- Kumppania ei saa valita alustavien tarjousten perusteella.
- Vertailuperusteet asetetaan lopullisesti ennen lopullista tarjouspyyntöä.

### 3. Hankintapäätös - Innovaatiokumppanin/tai kumppanien valinta

- Hankintapäätös päättää kumppanien valintamenettelyn.
- Innovaatiokumppaniksi tai -kumppaneiksi valitaan kokonaistaloudellisesti edullisimmat tarjoukset tehneet tarjoajat, joka on **hinta-laatusuhteeltaan paras**. Pelkästään halvinta tarjousta ei saa valita.
- Voidaan valita joko yksi tai useampi tarjoaja, jotka toteuttavat erillisiä tutkimus- ja kehittämistoimintoja.
- Kumppanin tai kumppanien kanssa tehdään kirjallinen kumppanuussopimus, jossa tulee huomioida hankintailmoituksessa kuvatut periaatteet, sekä kehitysvaiheita- sekä tuotanto- ja hankintavaiheita koskevat ehdot.

### 4. Kehitysvaihe

- Innovaatiokumppanuus pitää jakaa peräkkäisiin vaiheisiin, jotka vastaavat tutkimus- ja innovaatioprosessin eri vaiheita.
- Kumppanille tai kumppaneille tulee asettaa välitavoitteita, josta maksetaan korvausta.
- Kunkin vaiheen jälkeen voidaan kumppanuus päättää tai jos se on perustettu useamman kumppanin kanssa, voidaan kumppanuuksia vähentää päättämällä yksittäisiä kumppanuuksia koskevia hankintasopimusta, tästä tulee hankintailmoituksessa ilmoittaa.

### 5. Päätös valmiin tuotteen hankinnasta

- Päätös hankinnasta voidaan tehdä innovaatiokumppanuuden kehitysvaiheen päätyttyä, kun nähdään kehitystyön tulokset ja voidaan arvioida, kannattaako tuotetta tai palvelua ostaa ja vastaako se asetettuja tavoitteita.