

# Paikallisten pienyritysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Martti Saarela  
Hallinto-oikeus  
2015

**Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Paikallisten pienyritysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa

Tekijä: Martti Saarela

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Hallinto-oikeus

Työn laji: Tutkielma

Sivumäärä: XI + 65

Vuosi: 2015.

**Tiivistelmä:**

Julkisten hankintojen kohdentumisella voi olla merkittävä vaikutus alueellisella ja paikallisella tasolla elinvoimaisuuteen ja taloudelliseen kehitykseen. Tämän tutkimuksen tarkoitus on analysoida niitä toimenpiteitä, joita hankintayksiköt voivat hyödyntää huomioidakseen ja edesauttaakseen paikallisten pienyritysten mahdollisuuksia osallistua ja tulla valituksi julkisten hankintojen toimittajiksi. Haasteena paikallisten yritysten huomioimisessa on kuitenkin yhdistää alueellisen elinkeinotoiminnan edistämisen tavoite hankinnan taloudellisuuteen hankintalainsäädännön sallimissa puitteissa.

Tämän lainopillisen tutkimustyön tavoitteeseen vastataan seuraavilla tutkimuskysymyksillä: Miten paikalliset pienyritykset voidaan huomioida julkisissa hankinnoissa 1) Varsinaisen hankintamenettelyn ulkopuolella? 2) Hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävissä pienhankinnoissa? 3) Hankintalain 27 §:n ja 67 §:n mukaisissa suora hankinnoissa? 4) Hankintalain mukaisissa kilpailutuksissa?

Paikallisten pienyritysten huomioiminen on mahdollista useassa hankinnan vaiheessa alkaen jo hankintojen tarpeen tiedostamisesta, hankintojen organisoinnista, hankintainfrastruktuurin ja hankintojen strategisesta suunnittelusta. Ennen hankintailmoituksen julkaisua, ajoissa tapahtuva tiedotus, markkinakartoitus sekä vuoropuhelu paikallisten markkinoiden kanssa ovat tärkeä osa paikallisten pienyritysten aktivointia. Hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävät pienhankinnat tarjoavat käytännössä vähiten rajoitetun alueen huomioida paikalliset pienyritykset julkisissa hankinnoissa. Sen sijaan suora hankinnoissa paikallisten pienyritysten huomioiminen voi tapahtua vain välillisesti ja niissä raameissa, jotka hankintalaki mahdollistaa jonkun suora hankintaedellytyksen kautta. Hankintalain mukaisissa julkisissa kilpailutuksissa syrjinnän kiellon periaate on voimakkaimmillaan ja mahdollisuudet paikallisuuden huomioimiselle ovat rajoitetut. Paikallisten pienyritysten erityisominaisuuksia, kuten ketteryyttä ja reagointikykyä voidaan pyrkiä hyödyntämään kilpailutuksen kohdetta ja vertailuperusteita määritettäessä. Yksi keino paikallisuuden huomioimiselle voi olla vaatimukset tai vertailuperusteet koskien sijaintipaikkaa tai paikallistuntemusta, mikäli niillä on uskottava liityntä hankintaan.

Avainsanat: julkiset hankinnat, paikallisuus, pienyritykset, pienhankinta, kilpailutus, suoramarkkinointi

Suostun tutkielman luovuttamiseen Rovaniemen hovioikeuden käyttöön   x  

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi   x  

Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi   x

# Sisältö

<b>Sisältö .....</b>	<b>IV</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>VI</b>
Kirjallisuus .....	VI
Virallislähteet.....	VII
Oikeuskäytäntö .....	VIII
Muut lähteet.....	X
<b>1. Johdanto .....</b>	<b>1</b>
1.1 Julkisten hankintojen säädöstausta.....	1
1.2 Julkisten hankintojen kilpailuttaminen .....	2
1.3 Paikalliset pienyritykset julkisissa hankinnoissa.....	3
1.4 Tutkimuksen tarve, tavoite ja tutkimuskysymykset .....	8
<b>2. Paikallisten pienyritysten huomioiminen hankintamenettelyn ulkopuolella .....</b>	<b>13</b>
2.1 Vuorovaikutus toimittajien kanssa .....	15
2.2 Hankintojen jakaminen osiin .....	17
2.3 Pienyritysten yhteenliittymät .....	18
2.4 Sähköiset hankintajärjestelmät.....	19
2.5 Muita hankintojen suunnitteluun ja toteutukseen sekä toimittajiin liittyviä tekijöitä.....	20
<b>3. Paikallisten pienyritysten huomioiminen pienhankinnoissa.....</b>	<b>23</b>
3.1 Pienhankintojen määrittely ja merkitys .....	23
3.2 Avoimuus ja syrjinnän kielto pienhankinnoissa.....	25
<b>4. Paikallisten pienyritysten huomioiminen suora hankinnoissa.....</b>	<b>27</b>
4.1. Suorahankinta käsitteenä .....	28
4.2. Suorahankinnan edellytykset .....	31
4.2.1. <i>Ei ole saatu osallistumishakemuksia tai tarjouksia .....</i>	<i>32</i>
4.2.2. <i>On olemassa vain yksi mahdollinen toimittaja teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä .....</i>	<i>34</i>
4.2.3. <i>Sopimuksen tekeminen on välttämätöntä äärimmäisessä kiireessä .....</i>	<i>38</i>
4.2.4. <i>Tutkimus, tuotekehittäminen tai tieteellinen tarkoitus .....</i>	<i>41</i>
4.2.5. <i>Raaka-aine markkinoilta tapahtuva hankinta .....</i>	<i>43</i>
4.2.6. <i>Tavaran hankinta realisointitilanteissa .....</i>	<i>43</i>
4.2.7. <i>Hankinta suunnittelukilpailun voittajalta .....</i>	<i>44</i>
4.2.8. <i>Yksittäistapaukset sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen hankinnoissa .....</i>	<i>45</i>

<b>5. Paikallisten pienyritysten huomioiminen kilpailutuksissa.....</b>	<b>46</b>
5.1 Toimittajan kelpoisuusvaatimukset.....	46
5.2 Hankinnan kohteen vaatimukset.....	48
5.3 Hankinnan vertailuperusteet.....	51
<b>6. Keskustelua .....</b>	<b>57</b>
6.1 Yhteenvetoa tutkimuskysymyksistä.....	57
6.2 Uuden hankintadirektiivin vaikutukset tutkittuun aiheeseen .....	63

# Lähteet

## Kirjallisuus

Aalto-Setälä, Ilkka - Aine, Antti - Lehto, Petri - Parikka, Julius - Petäjaniemi-Björklund, Anne - Stenborg, Markku - Virtanen, Pertti: Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista. Helsinki 2008.

Ancarani, Alessandro - Di Mauro, Carmela: SMEs and public procurement: an international perspective. *Rivista Piccola Impresa/Small Business*, 3, 2013, s. 9–13.

Blackburn, Robert - Smallbone, David: Policy support for SMEs" *Environment and Planning C: Government and Policy* 29 (4), 2011, s. 571–576.

Cabras, Ignazio: Mapping the spatial patterns of public procurement", *International Journal of Public Sector Management*, 24 (3), 2011, s. 187–205.

Davis, Paul - McKevitt, Daniel - Flynn, Anthony: Micro Enterprises - An Unseen Entity in Public Procurement Policy, *Rivista Piccola Impresa/Small Business*, 3:1, 2014, s. 17–43.

Eskola, Saira - Ruohoniemi, Erko: Julkiset hankinnat. Helsinki 2011.

Fee, Ruth - Erridge, Andrew - Hennigan, Sean: SMEs and government purchasing in Northern Ireland. *European Business Review*, 14 (5). 2002, s. 326–334.

Flynn, Anthony - Davis, Paul: The rhetoric and reality of SME-friendly procurement, *Public Money & Management*, 35 (2), 2015, s. 111–118.

Husa, Jaakko - Mutanen, Ari - Pohjalainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikka. Helsinki 2005.

Kalima, Kai - Häll, Maija - Oksanen, Antero: Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. 1. painos. Helsinki 2007.

Karjalainen, Katri - Kemppainen, Katariina: The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management*. 14, 2008, 230–240.

Loader, Kim: The challenge of competitive procurement: Value for money versus small business support. *Public Money and Management*, 27(5), 2007, s. 307–314.

Loader, Kim: Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy* 31(1), 2013, s. 39–55.

Lundström, Ilona: Kuntien palveluhankintojen murros. Suomen Kuntaliitto. *Acta Electronica Universitatis Tamperensis* 1086. Acta nro 227. Helsinki 2011.

McKevitt, David - Davis, Paul: Microenterprises: how they interact with public procurement processes, *International Journal of Public Sector Management*, 26(6), 2013, s. 469–480.

Morand, Pierre-Henri: SMEs and public procurement policy. *Review of Economic Design*. 8, 2003, s. 301–318.

Nenonen, Anne. Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Forum Iuris. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2014.

Nenonen, Anne: Syrjinnän kiellon ja avoimuuden periaatteet hankintadirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa, Lakimies 1/2009, s.83–111. (Nenonen 2009a)

Nenonen, Anne: Rajat ylittävä intressi julkisissa hankinnoissa, Lakimies 6/2009, s. 956–982. (Nenonen 2009b).

Parikka, Julius - Pöykkö, Panu: Suorahankinta julkisissa hankinnoissa: onko se koskaan mahdollinen? Edilex 2011/5, s. 1-26.

Peck, Frank - Cabras, Ignazio: The impact of local authority procurement on local economies: the case of Cumbria, North West England, Public Policy and Administration, 26(3), 2010, s. 307–331.

Pekkala, Elise - Pohjonen, Mika: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 5. painos. Helsinki 2012.

Preuss, Lutz: On the contribution of public procurement to entrepreneurship and small business policy, Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal, 23(9–10), 2011, s. 787–814.

Sarter, Eva Katharina - Fuchs, Sebastian - Sack, Detlef: SME-friendly public procurement in Germany? Legal strategies and political challenges. Työpapereita. Comparative Governance, 2, 2014, s. 1–24. University of Bielefeld.

Vecchiato, Riccardo - Roveda, Claudio: Foresight for public procurement and regional innovation policy: The case of Lombardy, Research Policy, 43(2), 2014, s. 438–450.

## **Virallislähteet**

Euroopan komissio. European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts, Commission Staff Working Document, SEC(2008) 2193.(Euroopan komissio 2008a).

Euroopan komissio. Think Small First, A “Small Business Act” for Europe, COM(2008) 394 final. (Euroopan komissio 2008b).

Euroopan komissio. Evaluation Report on Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, Commission Staff Working Document, SEC(2011) 853 final. Part 1. 2011. (Euroopan komissio 2011a).

Euroopan komissio. Vihreä kirja. EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita. Bryssel 27.1.2011 KOM(2011). (Euroopan komissio 2011b).

Euroopan komissio. Komission yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston SBA-tiedote 2014.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY), annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/17/EY), annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/24/EU), annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Jyrki Kataisen hallitus. 29.8.2013.

Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 (Hankintalaki).

Laki vesi ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 30.3.2007/349.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista 614/2007 (Hankinta-asetus).

## **Oikeuskäytäntö**

### **Euroopan unionin tuomioistuim**

EYT Asia C-454/06 Presstext Nachrichtenagentur GmbH v. Itävallan liittovaltio, APA-OTS Originaltext-Service GmbH ja APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung, Kok. 2008, s. I-4401.

EYT Yhdistetyt asiat C-20/01 ja C-28/01, Euroopan yhteisöjen komissio v. Saksan liittotasavalta, tuomio 10.4.2003, Kok. 2003, s. I-3609.

EYT Asia C-243/89 Euroopan yhteisöjen komissio v. Tanskan kuningaskunta (Storebelt) tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3353.

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2011:59

KHO 2010:10

KHO 5.5.2014 T 1460

KHO 8.2.2011 T 268



**Markkinaoikeus**

MAO:611–612/14

MAO:115/14

MAO:59/14

MAO:337/13

MAO:254/13

MAO:149–151/13

MAO:89/13

MAO:520–523/12

MAO:519/12

MAO:313/12

MAO:218/12

MAO:173/12

MAO:12/12

MAO:586/11

MAO:542/11

MAO:457/11

MAO:373/11

MAO:317/11

MAO:307–309/11

MAO:167/11

MAO:107–108/11

MAO:575/10

MAO:433/10

MAO:345/10

MAO:111/10

MAO:539–540/09

MAO:261/09

MAO:232/09

MAO:186/09

MAO:110/09

MAO:372–373/07

MAO:142/03

## Muut lähteet

Hankinnat.fi. 2015. Saatavissa: <http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnön-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx> (Viitattu:16.2.2015)

Hoito- ja hoivapalvelualan tila ja tulevaisuudennäkymät. Työ- ja elinkeinoministeriö, Elinkeino- ja innovaatio-osasto, TEM raportteja 1/2015.

Huovinen, Sanna: Pienyritykset kuntapalveluiden tuottajina. Loppuraportti. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2010.

Kunnat.net. 2015. Saatavissa: [www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ae/maaseutupolitiikka/lahiruoka/Sivut/default.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/ae/maaseutupolitiikka/lahiruoka/Sivut/default.aspx) (Viitattu 12.2.2015).

Lith, Pekka: Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriö. Elinkeino- ja innovaatio-osasto. TEM raportteja 18/2012.

Luostarinen, Sari - Kinnunen, Katri - Eskola, Saira (toim.): Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa - lähtökohtia, kokemuksia ja mahdollisuuksia. Tampere, 2011. Saatavilla: [http://www.espinno.fi/index.php/download\\_file/view/108/1/](http://www.espinno.fi/index.php/download_file/view/108/1/) (Viitattu 16.2.2015).

Lähis-opas. Lisää lähiruokaa julkisten keittiöiden asiakkaille. Saatavilla: <http://flash.kunnat.net/2013/lahiruoka/> (Viitattu 12.2.2015)

Neimala, Antti - Saariketo, Jorma: Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 54/2014.

Nieminen, Mikko - Siikaluoma, Heli - Koskela, Akseli - Vilhunen, Leila (toim.). Kansainvälistymis- ja kaupanesteselvitys 2013. Ulkoasiainministeriö 2013.

Valtion hankintakäsikirja 2010. Valtiovarainministeriön julkaisuja 48/2010.

Opas Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat. Työ- ja elinkeinoministeriö. Työelämä- ja markkinaosasto. 2013. Saatavissa: [www.tem.fi/files/38066/Opas\\_Sos.hankinnat\\_ccx.PDF](http://www.tem.fi/files/38066/Opas_Sos.hankinnat_ccx.PDF) Viitattu 27.1.2015.

PTCServices 2014. Saatavissa: [www.ptcs.fi/fi/suunnitelman-toteutus](http://www.ptcs.fi/fi/suunnitelman-toteutus) (Viitattu 18.11.2014.)

PTCServices 2015. Saatavissa: [www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista](http://www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista) (Viitattu 1.2.2015).

PTCServices 2015b. Paikallisuus julkisissa hankinnoissa -koulutustilaisuus, PTCServices Oy/Juha Kontkanen, 3.2.2015, Turku.

SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU. A study commissioned by the European commission, DG Internal Market and Services. 2014.

Sosiaali- ja terveystalouden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Kuntaliitto. Helsinki 2007.

Suomen Yrittäjät, Elinkeinopoliittinen mittaristo 2014. Saatavilla:

[http://www.yrittajat.fi/File/0d8541be-5b7a-4389-9c60-705d5d410a2c/ELPO\\_SY\\_2014.pdf](http://www.yrittajat.fi/File/0d8541be-5b7a-4389-9c60-705d5d410a2c/ELPO_SY_2014.pdf)

(Viitattu 19.2.2015).

Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen, Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat osana hankintaohjeiden laadintaa. Kuntaliitto. Helsinki 2007. Saatavilla:

<http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/pienhankinnat/Documents/pienhankintaohje.pdf>

(Viitattu 19.2.2015)

Yrityskatsaus 2014. Murroksia ja uudistumista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.

Kilpailukyky. 39/2014.

# 1. Johdanto

## 1.1 Julkisten hankintojen säädöstausta

Julkisten hankintojen sääntely on osa Euroopan Unionin sisämarkkinapolitiikkaa, jolla pyritään tehostamaan sisämarkkinoiden toimivuutta. Vaikka EU:n perustamissopimukseen ei sisälly nimenomaisia säännöksiä julkisista hankinnoista, pidetään selvänä, että myös primäärioikeuden määräykset koskevat hankinta-asioita<sup>1</sup>. Erityisen merkittäviä ovat sisämarkkinoiden luomiseen liittyvät vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset. Julkisiin hankintoihin sovelletaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa 28 artiklaa, sijoittautumisvapautta koskevaa 43 artiklaa, palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevaa 49 artiklaa sekä syrjinnän kieltävää 12 artiklaa<sup>2</sup>. Julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön tavoitteena on avata julkisten hankintojen markkinat kaikille eurooppalaisille yrityksille avoimen ja tasapuolisen kilpailun kautta. Viranomaiset ja muut hankintayksiköt veloitetaan kilpailuttamaan hankinnat.<sup>3</sup> Kilpailuttaminen tehostaa julkisten varojen käyttöä ja lisää tarjolla olevia vaihtoehtoja. Tasavertainen ja syrjimätön mahdollisuus tarjota estää myös korruptiota ja harmaata taloutta.

Suomen ETA- ja myöhemmin EU-jäsenyys toivat kattavan ja yksityiskohtaisen menettelytapasääntelyn julkisiin hankintoihin. Suomen hankintalainsäädäntö perustuukin EU:n hankintadirektiiviin (julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY) sekä ns. erityisalojen hankintadirektiiviin (2004/17/EY).<sup>4</sup> Suomessa julkisia hankintoja säännellään hankintalaissa (laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348) sekä erityisalojen hankintalaissa (laki vesi ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 30.3.2007/349). Hankintalainsäädäntöä täydentää näiden lakien nojalla annettu hankinta-asetus eli julkisista hankinnoista annettu valtioneuvoston asetus (614/2007).

Hankintadirektiivit ovat luonteeltaan menettelyllistä sääntelyä, jolla veloitetaan hankinnan tekijä kilpailuttamaan hankintansa ja kohtelevaan tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Näin pyritään estämään kotimaisten yritysten suosiminen hankintoja tehtäessä ja edistämään jäsenvaltioiden rajat ylittävää kauppaa. Hankintamarkkinoiden avaamisen toivotaan johtavan

---

<sup>1</sup> Nenonen 2014, s. 27.

<sup>2</sup> Nenonen 2009a, s. 85.

<sup>3</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 21.

<sup>4</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 27,31.

laadukkaisiin hankintoihin. Hankintadirektiivien ensisijaisiksi päämääriksi voidaan todeta EU:n laajuisten julkisten hankintojen markkinoiden luominen ja julkisten varojen käytön tehokkuus.<sup>5</sup>

Kansallisen hankintalainsäädännön taustalla on siis EU:n hankintadirektiivi, joka puolestaan saa perustansa Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisten hankintojen sopimuksesta (GPA-sopimus). EU on allekirjoittanut sopimuksen ja muita osapuolia ovat mm. Yhdysvallat, Canada, Kiina, Norja, Japani ja Sveitsi. GPA-sopimuksessa on sovittu julkisten hankintojen säännöistä, joiden mukaisiksi sopijapuolten lainsäädäntö on saatettu maailmankaupan vapautumisen edistämiseksi.<sup>6</sup>

## 1.2 Julkisten hankintojen kilpailuttaminen

Vuonna 2009 Euroopan Unionissa julkiset hankintojen arvo oli Euroopan komission arvion mukaan 2 100 miljardia, joka tarkoittaa 19 % EU:n BKT:stä. Tämän rahamäärän käyttäen hankintojen kautta laaja ja heterogeeninen joukko julkisen sektorin toimijoita. Yli 250 000 henkilöä toimii julkisten hankintojen parissa hyvin erilaisilla taloudellisilla resursseilla ja valmiuksilla. Hankinnat toteutetaan erilaisten kontekstien yhteydessä ja menettelyjen kautta. Julkisten hankintojen hallinto onkin hyvin monimutkainen ja pirstaleinen. Hankintamenettelyjä on EU:ssa yli 2 miljoonaa kappaletta vuodessa ja näistä 150 000:stä julkaistaan ilmoitus Euroopan virallisessa lehdessä. Näitä ilmoituksia julkaisee 35 000 hankintojen parissa työskentelevää viranomaista.<sup>7</sup> Suomessa ostetaan julkisilla varoilla tuotteita, palveluja ja urakoita noin 35 miljardilla eurolla vuosittain<sup>8</sup>.

Julkisiin hankintoihin kohdistuvan sääntelyn tarkoitus on tehostaa julkisten varojen käyttöä, jotta käytettävissä olevilla rajallisilla resursseilla pystytään hankkimaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluja. Julkisten hankintojen markkinat avataan koko yhteisön alueella muista jäsenvaltioista tulevalle kilpailulle. Lisäksi sääntelyn tavoitteena on julkisten palvelujen laadun parantaminen ja tehostaminen sekä talouden kasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden edistäminen.<sup>9</sup>

Julkisten hankintojen merkittävien taloudellisen arvon takia sen sääntely onkin nähty otollisena välineenä sisämarkkinoiden toteuttamisessa<sup>10</sup>. Julkisten hankintojen merkittävyys nostaa esille myös mahdollisuuksia muiden tavoitteiden, kuten pienyritysten ja yrittäjyyden tukemiseen,

---

<sup>5</sup> Nenonen 2014, s. 28

<sup>6</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 25.

<sup>7</sup> Euroopan komissio 2011, s. i, iii, vi.

<sup>8</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 22.

<sup>9</sup> HE 50/2006. s. 6.

<sup>10</sup> Kalima - Häll - Oksanen 2007, s.3.

innovaatioiden kehittämiseen sekä sosiaalisten tai ympäristöllisten näkökulmien huomioimiseen. Julkisten hankintojen kautta muodostuva ostovoima on taloudelliselta merkitykseltään huomattavasti suurempaa kuin esimerkiksi elinkeinopoliitikalla julkisten toimijoiden kautta pienyrityksille suunnatut yrityspalvelut tai erilaiset yritystuet.

Julkiset hankinnat voidaan jaotella kolmeen ryhmään: EU-kynnysarvot ylittäviin (EU-hankinnat), kansalliset kynnysarvot ylittäviin (kansalliset hankinnat) ja kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin (pienhankintoihin). Hankintalaki sovelletaan vain EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin<sup>11</sup>. Hankintalainsäädäntöä sovelletaan hankintaprosessin kilpailuttamisvaiheessa, eikä sillä puututa päätöksentekoon, jolla esimerkiksi kunnat päättävät tuottaa palvelun itse tai päättävät ostaa palvelun. Hankintayksikkö päättää siten itse mahdollisista hankintojen tarpeista. Hankintalaki säätelee periaatteet ja menettelytavat, joita lain soveltamisalaan kuuluvat hankintayksiköt ovat velvollisia hankintojen tekemisessä noudattamaan.<sup>12</sup> Hankintalaki ei kuitenkaan säätele mitä hankitaan ja millaisin ehdoin hankinta toteutetaan. Hankittavasta palvelusta, palvelun sisällöstä, laadusta ja hankinnan ehdoista päättää aina ostaja eli julkinen hankintayksikkö<sup>13</sup>.

### 1.3 Paikalliset pienyritykset julkisissa hankinnoissa

Julkisten hankintojen kohdentumisella voi olla merkittävä vaikutus alueellisella ja paikallisella tasolla elinvoimaisuuteen ja taloudelliseen aktiivisuuteen ja kehitykseen<sup>14</sup>. Erityisesti taloudellisten laskukausien aikana julkisilla ostoilla on tärkeä laskenutta yksityistä kysyntää korvaava sekä alueellista talouskehitystä tukeva rooli<sup>15</sup>. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on analysoida niitä mahdollisuuksia, joita hankintayksiköillä on huomioida ja edesauttaa paikallisten pienyritysten mahdollisuuksia osallistua ja tulla valituksi toimittajaksi julkisissa hankinnoissa. Aihetta lähestytään kahden käsitteen kautta, jotka ovat paikallisuus ja pienyritykset. Näitä käsitteitä tarkastellaan julkisiin hankintoihin liittyvässä viitekehyksessä, mikä samalla muodostaa rajauksen tutkimukselle.

---

<sup>11</sup> Kansalliset kynnysarvot tavara- ja palveluhankinnoissa ovat 30 000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaali-palveluissa 100 000 euroa ja rakennus- ja käyttöoikeusurakoissa 150 000 euroa. EU-kynnysarvot ovat valtion keskushallintoviranomaisten tavara- ja palveluhankinnoissa 134 000 euroa, muiden hankintaviranomaisten tavara- ja palveluhankinnoissa 207 000 euroa ja rakennus- ja käyttöoikeusurakoissa 5 186 000 euroa. Erityisalojen tavara- ja palveluhankinnoissa 414 000 euroa ja rakennusurakoissa 5 186 000 euroa. Hankinnan arvo lasketaan ilman arvonlisäveroa.

<sup>12</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 27.

<sup>13</sup> Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna 2007, s. 23.

<sup>14</sup> Peck - Cabras 2010, s. 307.

<sup>15</sup> Ancarani - Di Mauro 2013, s. 9.

Paikallisuudella ja paikallisuuden huomioimisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sitä, että hankintayksikkö ottaa huomioon paikallisten yritysten edellytykset osallistua ja menestyä alueella toteutettavissa hankinnoissa. Huomioimalla hankinnoissaan alueen yritysten mahdollisuudet osallistua kilpailutukseen ja tulla valituksi toimittajaksi, hankintayksikkö tukee alueen elinvoimaisuutta ja toimii siten myös aluekehittäjän ominaisuudessa. Hankintayksikkö näkee hankinnan silloin vaikutuksiltaan laajempaan ja pitkävaikutteisempaan kokonaisuutena kuin pelkkänä ”parhaana arvona julkiselle rahalle” tai kustannustehokkaimpana hankintana. Paikallisen elinkeinoelämän elinvoimaisuus turvaa toimittajien saatavuuden myös tulevilla hankintatarpeilla. Haasteena paikallisten yritysten huomioimisessa on kuitenkin yhdistää alueellisen elinkeinotoiminnan edistämisen tavoite hankinnan taloudellisuuteen siten, että hankintayksikkö lisäksi toimii hankintasäännösten ja hyväksytyjen käytäntöjen sallimissa puitteissa.

Vastaavasti pienyritysten huomioimisella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sitä, että hankintayksikkö ottaa huomioon pienyritysten osallistumis- ja kilpailuedellytykset hankintayksikön tekemiin julkisiin hankintoihin siten, että myös pienyritys voi tulla valituksi hankinnan toimittajaksi.

Tiukasti tulkittuna paikallisuuden eli paikallisten yritysten osallistumis- ja kilpailuedellytysten sekä pienyritysten osallistumis- ja kilpailuedellytysten huomioiminen ovat kaksi erillistä näkökulmaa. Jos hankinnoissa tavoitellaan pelkästään paikallisuutta, otetaan huomioon kaikki alueellinen yritystoiminta, pienyritysten eli mikroyritysten ja pienten ja keskisuurten yritysten lisäksi myös paikalliset suuret yritykset ja muut toimijat, kuten paikalliset julkiset toimijat ja kolmannen sektorin toimijat. Jos taas tavoitellaan pelkästään pienyritysten osallistumis- ja kilpailuedellytysten parantamista julkisten hankintojen näkökulmasta, otetaan huomioon pienyritysten tarpeet niiden sijainnista ja toiminta-alueesta riippumatta.

Tässä tutkimuksessa yhdistetään edellä mainitut näkökulmat, eli paikallisuus ja pienyritykset, paikallisten pienyritysten osallistumis- ja kilpailuedellytysten huomioimiseksi julkisissa hankinnoissa. On syytä korostaa, että paikallisuuden ja pienyritysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa on eri asia kuin paikallisuuden tai pienyritysten suosiminen, joka ei täytä hankintalain 2.1 §:n tasapuolisuus- ja syrjimättömyysvaatimuksia. Huomioimisella tarkoitetaan tässä sitä, että paikallisilla pienyrityksillä olisi lähtökohtaisesti samat mahdollisuudet kuin suuremmilla ja laajemmin toimivilla yrityksillä osallistua ja päästä toimittajiksi julkisiin hankintoihin.

Kahdesta, sinällään erillisestä tarkastelukulmasta huolimatta, paikallisuuden ja pienyritysten huomioimisen tavoitteet tukevat toisiaan ja ovat osin myös päällekkäisiä. Kun hankintayksikkö tiedostaa ja ottaa huomioon hankinnan suunnittelussa ja hankinnan toteutuksessa pienyritykset, yleisesti ottaen se myös parantaa mahdollisuutta, että toimittajaksi voi tulla valituksi paikallinen yritys. Kun taas hankintayksikkö tiedostaa ja ottaa huomio hankinnan suunnittelussa ja hankinnan toteutuksessa paikalliset yritykset, yleisesti ottaen se parantaa mahdollisuutta, että toimittajaksi voi tulla pienyritys. Tämä on seurausta siitä, että lähtökohtaisesti pienyritysten toiminta on toiminta-alueeltaan yleensä paikallista<sup>16</sup>. Usein paikallinen tarjonta on pienten yritysten tarjontaa, siten pienet yritykset huomioimalla, tulee yleensä myös paikalliset yritykset huomioiduksi<sup>17</sup>. Toki pienyritykset voivat toimia kansallisellakin tasolla toimittajina, mutta todennäköisemmin pienyritykset toimivat paikallisesti<sup>18</sup>. Pienten ja keskisuurten yritysten osuus vuonna 2012 koko Suomen yrityskannasta oli 99,8 %. Näistä alle kymmenen hengen työllistäviä mikroyrityksiä oli 93,3 %. Suuria, vähintään 250 henkilöä työllistäviä, yrityksiä Suomessa oli vain 620 kappaletta vuonna 2012.<sup>19</sup>

Toisaalta, paikallisuuden huomioiminen voidaan nähdä myös negatiivisena seikkana pienyritysten osallistumiselle hankintoihin. Paikallisuuden liiallisen huomioimisen käänköpuoli on toisella alueella toimivien tai ulkomaisten tarjoajien syrjimin, mikä nähdään vapaan kilpailun esteenä ja yhtenä ongelmana pienyritysten osallistumiselle julkisiin hankintoihin<sup>20</sup>.

Paikallisuuden eli paikallisten yritysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa on hankintasäännösten kannalta haasteellista. Nenosen 2009 mukaan EY-sopimuksen määräys syrjinnän kiellosta (12 artikla) kieltää erilaisen kohtelun tai eriarvoiseen asemaan asettamisen kansalaisuuden ja vastaavasti tavaroiden tai palvelun alkuperän perusteella. Syrjinnän kiello koskee toimenpiteitä, jotka rajoittavat muiden jäsenmaiden toimittajien osallistumista hankintoihin. Syrjintä on välitöntä silloin, kun tarjoajien kansalaisuus tai alkuperä on nimenomaisesti mainittu peruste erilaiselle kohtelulle. Välillistä syrjintää ovat kaikki piilevät syrjinnän muodot, joita soveltamalla päädytään samaan lopputulokseen. Tällöin toimenpiteet kohtelevat muodollisesti sekä koti- että ulkomaisia toimittajia samoin, mutta tosiasiallisesti asettavat ulkomaiset toimittajat epäedullisempaan asemaan.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Loader 2013, s. 43.

<sup>17</sup> PTCServices 2015b.

<sup>18</sup> Loader 2007, s. 308.

<sup>19</sup> Yrityskatsaus 2014, s. 19.

<sup>20</sup> Euroopan komissio, 2008a, s. 5.

<sup>21</sup> Nenonen 2009a, s. 85–86.



Tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu ei kuitenkaan tarkoita pelkästään ulkomaisten toimittajien asettamista samaan asemaan kotimaisten kanssa, vaan lainsäädäntö kieltää esimerkiksi oman kunnan alueella toimivien suosimisen<sup>22</sup>. Hankintalain tavoitteena on 1.2 §:n mukaan turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Lain 2.1 §:n mukaan hankintayksikön on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailuolosuhteet, kohdeltava hankintamenettelyn osallistuvia toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Lain esitöiden (HE 50/2006)<sup>23</sup> mukaan tarjousmenettelyn kaikissa vaiheissa ehdokkaita ja tarjoajia tulee samalla tavalla riippumatta sellaisista tekijöistä, jotka eivät liity hankinnan toteuttamiseen. Näitä tekijöitä ovat erityisesti ehdokkaiden tai tarjoajien kansallisuus tai sijoittautuminen johonkin jäsenvaltioon tai alueelle. Syrjimätön kohtelu myös edellyttää, että eri paikkakunnilta olevia mahdollisia tarjoajia tai tarjoajia kohdellaan samalla tavoin kuin esimerkiksi oman kunnan yrityksiä.

Pekkanen ja Pohjosen (2012) mukaan hankintojen käyttäminen elinkeinopolitiikan ja aluepolitiikan välineenä siten, että tuetaan oman alueen yrityksiä, on useimmiten syrjintäkiellon vastaista ja siten kiellettyä. Kuitenkin on syytä huomata, että hankintayksiköt voivat nähdä pienten toimittajien rohkaisemisen tärkeäksi niiden paikallisten myönteisten taloudellisten vaikutusten takia<sup>24</sup>.

Hankintasäädökset eivät siis anna tukea paikallisuuden huomioimiselle - voidaan jopa sanoa sen luovan haasteita sen toteutukselle, etenkin varsinaisen hankintamenettelyn yhteydessä. Kuitenkin julkisten hankintojen välittömien tehokkuustavoitteiden vuoksi hankintayksiköiden käytännössä suositaan hankintojen keskittämistä, mikä vähentää todellista kilpailua. Paikallisuuden, paikallisten markkinoiden, huomioimisella voidaan nähdä tästä näkökulmasta olevan myös julkisten hankintojen tärkeän periaatteen, eli kilpailun, säilymistä ja lisääntymistä tukevaa vaikutusta. Käytännössä paikallisuuden huomioiminen kytkeytyy usein kuntien ja kuntataustaisten hankintayksiköiden tavoitteeseen yhdistää elinkeinopoliittisia tavoitteita hankintoihinsa.

Hankintojen paikallisuudella on myös läheinen liityntä innovatiivisiin hankintoihin, sosiaalisiin hankintoihin sekä elinkaariajatteluun ja ympäristönäkökohtiin julkisissa hankinnoissa. Näiden teemojen soveltaminen hankinnoissa tukee usein myös paikallisuuden näkökulmaa. Esimerkiksi julkiset hankinnat voivat olla merkittävä innovaatioiden lähde ja edistää paikallisen yhteisölle

---

<sup>22</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 22.

<sup>23</sup> HE 50/2006, s. 47.

<sup>24</sup> Karjalainen - Kemppainen 2008, s. 230.

suunnattujen palveluiden kehittämistä sekä lisätä teknologista kilpailukykyä paikallisessa teollisuudessa ja tutkimusympäristössä<sup>25</sup>. Sosiaalisten näkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa taas tarkoittaa, että julkiset organisaatiot ottavat hankintansa vaikutukset huomioon myös laajemmassa yhteiskunnallisessa viitekehysessä. Sosiaalisesti kestävä hankinnat voivat luoda viranomaisen kokonaistehtävien kannalta säästöjä, kun huomioidaan pelkän hankintahinnan ohella hankinnasta syntyneet yhteiskunnalliset hyödyt, kuten työkyvyn paraneminen tai syrjäytymisen ehkäiseminen.<sup>26</sup>

Vaikka hankintadirektiivin tarkoitus on avata julkisten hankintojen markkinat kaikille yrityksille yrityskoosta riippumatta, pienten ja keski suurten yritysten (pk-yritysten) osallistumiselle hankintamarkkinoille on syytä osoittaa erityistä huomioita. Pk-yrityksiä pidetään EU:n talouden selkärankana, ja jotta niiden potentiaali työpaikkojen luonnissa, kasvussa ja uusissa innovaatioissa voidaan täysimääräisesti hyödyntää, tulee pk-yritysten pääsyä julkisten hankintojen markkinoille edistää.<sup>27</sup> Pienyritysten osallistumisen julkisiin hankintoihin parantaa kilpailua ja johtaa parempiin vastineisiin julkisten rahojen käytössä<sup>28</sup>.

Pienyritysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa saa edellä kuvatun mukaisesti säännöksistä ainakin tavoitteellista ja strategista tukea ja vaikka kilpailuttamisen perimmäinen tavoite parantaa kilpailua, on yleisesti tiedostettu, että useasti käytännössä vain suurilla, valtakunnallisilla tai kansainvälisillä yrityksillä on mahdollisuudet voittaa tarjouskilpailut. Hankintojen laajuus aiheuttaa sen, että pienyrityksillä ei käytännössä ole edellytyksiä voittaa avoimia kilpailutuksia. Monilla julkisten hankintojen näkökulmasta merkittävillä toimialoilla, kuten terveydenhuollon alalla, on vain muutama suuri yritys, joilla on edellytykset voittaa avoimia kilpailutuksia. Paikallinenkin julkinen hankintayksikkö yhdistää kysynnän usein viereisten alueiden hankintayksiköiden kanssa tavoitellen mittakaavaetuja sekä voimavaroja hankintojen monitorointiin. Tämä kuitenkin syrjäyttää pienyritykset hankinnoista<sup>29</sup>. Julkisia hankintojen kohtaan esitetyt arvoa rahalle (value for money) vaatimukset sekä yhä muodollisempiin hankintakäytäntöihin siirtymiset merkitsevät pienyrityksille suurempia haasteita hankintoihin osallistumisessa<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Vecchiato - Roveda 2014, s. 438.

<sup>26</sup> Opas Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat 2013, s. 8.

<sup>27</sup> Euroopan komissio, 2008a, s. 4.

<sup>28</sup> Euroopan komissio, 2008a, s. 2.

<sup>29</sup> Preuss 2011, s. 804.

<sup>30</sup> Peck - Cabras 2010, s. 307.

## 1.4 Tutkimuksen tarve, tavoite ja tutkimuskysymykset

Pienyritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin hyödyttää molempia osapuolia ja tarjoaa hyvät perusteet syvempään yhteistyöhön. Julkinen sektori tarjoaa houkuttelevan, vakaan sopimussuhteen samalla, kun pienyritykset tarjoavat parhaan potentiaalisen työllisyyden kasvattamiseen ja uusiin innovaatioihin. Pienyritysten suuremmalla osallistumisella julkisiin hankintoihin turvataan innovatiivisten yritysten mahdollisuuksia kehittymiseen ja kasvuun sekä edistetään työllisyyttä ja innovaatioita. Julkisten toimijoiden haaste on se miten kannustetaan pienyritysten osallistumista julkisiin hankintoihin ja samalla toimitaan avoimen ja reilun kilpailun raameissa.<sup>31</sup> Helpompi pääsy hankintamarkkinoille antaisi hankintaviranomaisille mahdollisuuden laajentaa potentiaalista toimittajakantaa. Tällä olisi myönteisiä vaikutuksia, kun julkisista hankintasopimuksista käytävä kilpailu lisääntyisi ja määräävässä asemassa oleville markkinoiden toimijoille saataisiin vastapainoa.<sup>32</sup>

Pienyritykset kohtaavat kuitenkin esteitä osallistuessaan julkisten hankintojen markkinoille. Tämä johtuu sekä hankintayksiköiden käytännöistä ja toimintatavoista että pienyritysten heikkouksista ja kapasiteettirajoitteista<sup>33</sup>. Davis ym. (2013) toteavat julkisten tarjouskilpailujen luonteen olevan yhdistelmä byrokratiaa ja ohjesääntösokeutta (legalismia). Tämä sekä suurten yritysten tunnetut brändit, poliittinen vaikutusvalta sekä suuremmat resurssit johtavat pienyritysten epäedulliseen kilpailuasemaan.<sup>34</sup>

Usein pienyritykset eivät ole tietoisia julkisten hankintojen tarjoamista mahdollisuuksista tai lannistuvat hankintoihin liittyvien menettelysäännösten edessä. Hankintaviranomaiset voivat myös kokea, että on turvallisempaa tehdä hankintoja suurten, kokemusta omaavien yritysten kanssa kuin nuorten innovatiivisten yritysten kanssa. Euroopan komission mukaan tarvitaankin merkittäviä lisätoimia esteiden vähentämiseksi erityisesti keventämällä hankintayksiköiden asettamia vaatimuksia hankintamenettelyissä.<sup>35</sup>

Keskeisiä ongelmia pk -yritysten osallistumiselle julkisiin hankintoihin aiheuttavat puutteet tiedon leviämässä koskien julkisia hankintoja ja kilpailutuksia, osaamispuutteet kilpailuprosessien hallinnassa, kilpailutusten suuret hallinnolliset rasitukset ja

---

<sup>31</sup> Fee - Erridge - Hennigan 2002, s. 327–328.

<sup>32</sup> Euroopan komissio, 2011b s. 28.

<sup>33</sup> Blackburn - Smallbone 2011, s. 573.

<sup>34</sup> Davis - McKevitt - Flynn 2013. s. 19.

<sup>35</sup> Euroopan komissio, 2008b, s. 10.

hankintasopimusten suuruudet. Myös lyhyet valmistautumisajat tarjouskilpailuihin, kilpailutuksiin valmistautumiseen liittyvät kiinteät kulut, suhteettoman koviksi asetetut laatu-, sertifikaatio- ja rahoitustakuuvaatimukset, paikallisten ja kansallisten tarjoajien suosiminen, ulkomaisten yrityskumppaneiden puuttuminen sekä hankintojen myöhäiset maksuaikataulut synnyttävät pk-yrityksille esteitä, suhteessa suuria yrityksiä enemmän, julkisten hankintoihin osallistumiseen.<sup>36</sup>

Pk-yrityksillä ei välttämättä ole resursseja hankkia kalliita sertifikaatteja tai osoittaa muuten laatuaan, vaikka yritykset olisivatkin laadukkaita ja täyttäisivät asetetut ehdot<sup>37</sup>. Myös erikokoisten pk-yritysten välillä on nähtävissä eroja, sillä kaikista pienimpien yritysten, mikroyritysten, edellytykset tarjouskilpailuihin on heikompaa kuin muiden pk-yritysten. Mikroyritykset kokevat omaavansa enemmän kilpailutuksiin liittyen hallinnollisia resurssipuutteita ja puutteita vaadittavissa lakiosaamisessa kuin suuremmat pienyritykset<sup>38</sup>. Mikroyrityksillä on pienet resurssit ja ne osallistuvat ja voittavat tarjouskilpailuja vähemmän kuin suuremmat pk-yritykset<sup>39</sup>.

Koko EU:n alueella voidaan nähdä neljä keskeistä tekijää, jotka ovat vaikuttaneet yhä suurempiin ja keskitettyihin hankintoihin siirtymiseen. Hankintakulttuuri Euroopan pohjoisissa ja lännen pohjoisissa jäsenmaissa mahdollistaa suhtautumisen puitesopimuksiin ja keskitettyihin hankintoihin myönteisemmin kuin muissa jäsenmaissa. Vuoden 2008 jälkeen voimistunut taloudellinen epävarmuus ja säästöpainet julkisessa taloudessa ovat luoneet painetta hankintakustannusten pienentämiseksi mittakaavaeduilla. Yksi selittävä tekijä on myös tuotteiden standardoituminen. Homogeenisten tuotteiden, kuten hyödykkeiden hankinta on keskitetysti helpompaa, kun joustavuutta hankintayksiyön yksilöllisille tarpeille ei vaadita. Myös hankintaviranomaisen ammattitaito, yhdistelmä kokemusta ja valmiuksia, selittää keskitettyjä hankintakäytäntöjä. Mitä kokeneempi hankinnoista vastaavan viranomaisen on, sitä todennäköisemmin muut viranomaiset ovat valmiita hyödyntämään niiden hankintayksiköiden asiantuntemusta, mikä johtaa hankintojen keskittämisiin.<sup>40</sup>

Suomalaisyrityksien kokemista kotimaahan liittyvistä kaupan ja investointien esteistä kuudesosa koskee julkisia hankintoja. Yritykset katsovat, ettei kaikilla hankintoja tekevillä viranomaisilla ole riittävää osaamista kyseisen sektorin kilpailuttamiseen ja että menettelyissä korostetaan liikaa hinnan merkitystä. Pk-yritykset kokevat vaikeuksia saada tietoa vireillä olevista hankinnoista

---

<sup>36</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 5.

<sup>37</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 331.

<sup>38</sup> Karjalainen - Kemppainen 2008, s. 237.

<sup>39</sup> Davis - McKevitt - Flynn 2013, s. 33–34.

<sup>40</sup> SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU 2014, s. 7.

sekä haasteita osallistua hankintamenettelyihin. Ongelmana nähdään myös, ettei lainsäädäntö mahdollista tarjoavan yrityksen alueellisuuden tai kotimaisuuden suosimista kilpailutuksissa.<sup>41</sup>

Vaikka pk-yritysten osallistuminen julkisiin hankintoihin on Suomessa suurempi kuin EU:ssa keskimäärin (50 %, EU:ssa 37 %), pk-yritysten osuus julkisten hankintasopimusten kokonaisarvosta on sama kuin muualla EU:ssa (29 %). Vaikka julkiset hankinnat ovatkin suurilta osin Suomessa avoimia kilpailulle, tämänhetkiset menettelytavat tarkoittavat, että pk-yritysten on usein vaikeaa kilpailla tasapuolisesti suurempien yritysten tai julkisessa omistuksessa olevien toimittajien kanssa. Julkiset hankinnat ja hankintapolitiikka kaipaavat parannuksia.<sup>42</sup>

Vastikään työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemasta selvityksestä käy esille, että pk-yritykset pitävät julkisyhteisöjä hyvin houkuttelevina asiakkaina, sillä lähes 80 % pk-yrityksistä pitää julkisia toimijoita tärkeänä asiakasryhmänä. Kyselyyn vastanneista yrityksistä 82 % ilmoitti kuitenkin kokeneensa ongelmia osallistumisessa tarjouskilpailuihin. Tätäkin suurempi osuus yrityksistä katsoi, että hankintamenettelyiden yksinkertaistaminen kannustaisi osallistumaan tarjouskilpailuihin aktiivisemmin.<sup>43</sup>

Yrittäjät arvioivat kuntien elinkeinopolitiikan eri osien nykytiloista kuntien hankintapolitiikan heikoimmaksi osa-alueeksi. Elinkeinopoliittinen mittaristo 2014 -kyselyn mukaan yrittäjät arvioivat hankintapolitiikan kehityksen menneen heikompaan suuntaan, erityisen heikoksi kehitys nähtiin paikallisten pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien huomioimisessa hankinnoissa. Hankintatavoissa ja laadullisissa kriteereissä ei hyödynnetä mahdollisuuksia tukea paikallista yritystoimintaa, vaikka näiden merkitys lisääntyy kuntakokojen kasvaessa ja uusien ylikunnallisten kuntayhtymien muodostuessa. Lähes yhtä heikoksi yrittäjät arvioivat kehitystä kuntien hankintaosaamisessa ja yritysten mahdollisuuksissa tuottaa kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluita.<sup>44</sup>

Kuntien ja julkisten organisaatioiden hankintaosaaminen kehittämisenä nähdään yhtenä työkaluna myös sosiaali- ja terveysalalla yksityisen sektorin roolin hallitussa kasvattamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2015 julkaiseman raportin mukaan tulevaisuuden haasteisiin vastaamiseksi tulisi lisätä tilaajan mahdollisuuksia hyödyntää hankinnoissa esimerkiksi neuvottelumenettelyä ja pienentää tilaajan riskiä joutua markkinaoikeuteen. Toimialan kehittämiseksi tulisi raportin mukaan varmistaa, että ”yksityisillä markkinoilla säilyy kilpailua, ja

---

<sup>41</sup> Nieminen - Siikaluoma - Koskela - Vilhunen 2013, s. 24.

<sup>42</sup> Euroopan komissio 2014, s. 6, s. 12.

<sup>43</sup> Neimala - Saariketo 2014, s. 22.

<sup>44</sup> Suomen Yrittäjät 2014, s. 14.

että myös pienillä ja keskisuurilla yrityksillä säilyy toimintaedellytykset, jotta toimiala pysyy kehittyvänä. Tämä onnistuu joko hajauttamalla hankintaa tai järjestämällä kilpailutukset muuten siten, että myös paikalliset yritykset voivat pärjätä kilpailutuksissa eivätkä markkinat keskity ainoastaan muutamien suurien kansallisten toimijoiden varaan.”<sup>45</sup>

Julkisten hankintojen lainsäädäntö asettaa rajoituksia paikallisten pienyritysten huomioimiselle mutta tarjoaa samalla joitakin hyödynnettävissä olevia mahdollisuuksia. Kirjallisuudessa on niukasti koostettu tietoa etenkin julkisten hankintojen paikallisuudesta, mikä osittain aiheuttaa hankintaviranomaisten keskuudessa epävarmuutta käytännön hankintaprosesseissa. Hankintaosaamisen lisääntyminen mahdollistaa paikallisuuden paremman toteutumisen, paikallisten markkinoiden ylläpidon ja paikallisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksien lisääntymisen julkisissa hankinnoissa. Myös hankintaosaaminen, liittyen pientyritysten pääsyyn julkisiin hankintoihin, kaipaa huomioita hankintakulttuurin ja -käytäntöjen kehittämiseksi pienyritystävällisempään suuntaan. Paikallisten yritysten osallistumis- kilpailuedellytysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa, lainsäädännön sallimissa rajoissa, tarjoaa hankintayksiköille työkalun alue- ja elinkeinoelämän kehittämiseen, paikallisten markkinoiden kehittämiseen sekä paikallisen yrittäjyyden ja elinvoimaisuuden vahvistamiseen.

Tämän lainopillisen tutkimustyön tutkimusongelmana on tarkastella niitä mahdollisuuksia, joita hankintayksikkö voi käyttää hyväksi ottaakseen huomioon paremmin paikallisten pienyritysten mahdollisuudet osallistua julkisiin hankintoihin. Tämän tutkimuksen tavoitteeseen voidaan vastata seuraavalla tutkimuskysymyksen asettelulla:

Miten paikalliset pienyritykset voidaan huomioida julkisissa hankinnoissa

- 1) Varsinaisen hankintamenettelyn ulkopuolella?
- 2) Hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävissä pienhankinnoissa?
- 3) Hankintalain 27 §:n ja 67 §:n mukaisissa suora hankinnoissa?
- 4) Hankintalain mukaisissa kilpailutuksissa?

Esitettyihin tutkimuskysymyksiin haetaan vastauksia lakien, lainvalmisteluaineistojen, oikeuskäytännön sekä julkisiin hankintoihin liittyvän kirjallisuuden avulla. Myös julkisiin hankintoihin kohdistuvaa viranomaisten julkaisemaa aineistoa, tilastointeihin pohjautuvia selvityksiä sekä tutkimusaiheeseen liittyvää taloustieteellistä näkökulmaa on tutkimuksessa

---

<sup>45</sup> Hoito- ja hoivapalvelualan tila ja tulevaisuudennäkymät 2015, s. 35.

hyödynnetty. Kysymyksiä tarkastellaan oikeudellisen nykytilan valossa, joten tämän tutkimuksen metodologinen lähestymistapa on lainoppi. Husan (2005)<sup>46</sup> mukaan lainopillisen eli oikeusdogmaattisen tutkimuksen tarkoituksena on selvittää voimassa oleva lain sisältö kyseisessä oikeusongelmassa. Lainoppi on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimista ja tulkintaa ja sen tärkein tehtävä johtuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epätietoisuudesta.

Lainopillisen, lähinnä julkisoikeudellisen tarkastelun ohella tällä tutkimuksella on tiivis liityntä taloustieteisiin ja yhteiskuntatieteisiin sekä politiikkasektoreiden osalta elinkeinokehittämiseen ja aluekehittämiseen. Tutkimuskysymyksiä avataan sekä paikallisuuden että pienyritysten huomioimisen kautta ja aihetta tarkastellaan julkisten hankintojen tekijän eli hankintayksikön näkökulmasta.

Ensimmäiseksi paikallisten pienyritysten huomioimista julkisissa hankinnoissa tarkastellaan varsinaisen hankintamenettelyn ulkopuolella. Hankinnan suunnittelun vaiheista, hankinnan tarpeesta, ehdoista, ajoituksesta tai hankinnan kohteesta ei säännellä hankintalainsäädännössä. Hankintalain mukainen hankintamenettely alkaa esimerkiksi avoimessa menettelyssä, joka on parhaiten tunnettu ja myös eniten käytetty hankintamenettely, vasta hankintailmoituksen julkaisemisella<sup>47</sup>. Osiossa lähestytään aihetta hankintojen suunnittelun, tarjonnan aktivoimisen ja hankintojen strategisen kehittämisen näkökulmasta.

Toisessa tutkimusosiossa paikallisten pienyritysten osallistumismahdollisuuksia selvitetään kansalliset kynnsarvot alittavien hankintojen tapauksissa eli pienhankinnoissa. Pienhankinnat eivät kuulu hankintalain soveltamisen piiriin, eikä hankintalain mahdollistamat oikeusturvakeinot ole myöskään mahdollisia pienhankinnoissa. Pienhankinnoissa hankintayksiköt voivat soveltaa sisäisiä ohjeitaan. Kuitenkin pienhankinnoissakin tulee noudattaa EU:n perussopimuksen keskeisiä periaatteita läpinäkyvyydestä, syrjimättömyydestä, tasapuolisuudesta ja suhteellisuudesta. Lisäksi hallintolain mukaisia hyvän hallinnon periaatteita tulee soveltaa myös pienhankinnoissa.

Kolmanneksi tutkimuksessa selvitetään niitä edellytyksiä, jolloin hankintayksikkö voi valita hankintamenettelyksi suora hankinnan ja toimittajaksi esimerkiksi paikallisen pienyrityksen. Hankintalain 27 § määrittää ne seitsemän eri kohtaa, jolloin suora hankinta on mahdollista. Tämä hankintalain pykälä synnyttää kuitenkin runsaasti tulkintamahdollisuuksia ja kysymyksiä suora hankinnan edellytysten todellisista rajoista. Lisäksi tarkastellaan suora hankinta-

---

<sup>46</sup> Husa - Mutanen - Pohjalainen 2005, s. 13.

<sup>47</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 151.

mahdollisuuksia hankintalain 67 § koskien. Suorahankintoja koskeva osio pyrkii etsimään lainvalmisteluaineistosta, oikeuskäytännöstä sekä oikeuskirjallisuudesta niitä tulkintoja, joiden avulla hankintalain 27 §:n eri kohdat sekä 67 §:n kohta voidaan tarkemmin määrittellä ja avata. Paikallisten pienyritysten huomioimisen näkökulmasta on perusteltua tiedostaa suorahankinnan edellytykset, jotta näiden edellytysten täytyessä myös paikalliset pienyritykset voivat tulla suorahankinnoissa huomioiduksi.

Neljänneksi tutkimuksessa tarkastellaan niitä mahdollisuuksia, joita hankintayksikkö voi hankintasäännösten puitteissa tehdä ottaakseen huomioon paikallisten pienyritysten mahdollisuudet osallistua ja menestyä hankintalain sääntelemissä tarjouskilpailuissa. Tarjouspyynnön sisältö on tärkein tekijä, jossa hankintayksikkö voi kilpailutuksessa ottaa huomioon paikalliset pienyritykset. Neljättä tutkimuskysymystä lähestytään toimittajien kelpoisuusvaatimusten, hankinnan kohteen sekä vertailuperusteiden määrittelyjen kautta.

Tutkimuksen viimeisen kokonaisuuden ensimmäisessä osiossa tarkastellaan aihetta kokoavasti kaikkien neljän tutkimuskysymyksen osalta. Tutkimuksen viimeisessä osiossa pohditaan uuden hankinta-direktiivin vaikutuksista tutkittuun teemaan.

## **2. Paikallisten pienyritysten huomioiminen hankintamenettelyn ulkopuolella**

Hankintakilpailutusten onnistumisen edellytys on, että hankintayksikkö saa mahdollisimman paljon hyviä tarjouksia. Se on sekä hankintayksikön että yritysten etu. Onnistuminen edellyttää, että hankintayksikkö tuntee markkinatilanteen ja osaa kilpailuttaa palvelukokonaisuuksia sekä laatia tarjouspyynnöt siten, että yritykset voivat tarjousissaan niihin vastata. Myös yritysten tulee tuntea julkisen sektorin toimintatapoja, jotta ne osaisivat kehittää omaa toimintaansa ollakseen kilpailukykyisiä toimittajia.<sup>48</sup>

Euroopan Unionin laajuudessa julkisten hankintojen tilastollisessa tarkastelussa pk-yritysten menestymismahdollisuuksiin vaikuttavia tekijöitä on katsottu olevan mm. hankinnan arvo, hankittavien tavaroiden ja palveluiden tyyppi, hankintasopimuksen tyyppi, hankintayksikön tyyppi sekä hankintamenettelyn tyyppi. Hankinnan arvo on merkittävin yksittäinen tekijä vaikuttaa pienyritysten menestymismahdollisuuksiin hankinnoissa. Kun hankinnan arvo ylittää 60 000 euron rajan, todennäköisyys pienyrityksen mahdollisuuksiin voittaa tarjouskilpailu

---

<sup>48</sup> Huovinen 2010, s. 9.



pienenee hankinnan arvon kasvaessa. Tämä ilmiötä ei kuitenkaan ole tilastollisessa tarkastelussa nähtävissä arvoltaan tätä pienemmissä hankinnoissa.<sup>49</sup>

Tavaroiden ja palveluiden tyypillä on myös merkitystä, sillä perus ja raaka-aine hyödykkeiden kilpailutuksissa pk-yrityksillä on vain marginaalinen rooli, kun taas tekstiili-, kumi- ja muovituotteiden valmistuksessa rooli on suurempi. Tilastojen mukaan pk-yritykset menestyvät myös huomattavasti heikommin tarvikehankinnoissa kuin julkisissa rakennusurakoissa. Syynä tähän on se, että rakennusurakoissa pk-yrityksillä on kohtuulliset mahdollisuudet päästä sopimukseen mukaan, sillä urakat sisältävät usein pienempiä tehtäviä ja hankinnat on monesti hajautettu erillisiin osiin, jotka sopivat paremmin pk-yrityksille. Toisaalta julkiset rakennusurakat pitävät sisällään myös kooltaan kaikista suurimpia hankintoja, joihin pienemmillä yrityksillä ei usein ole edellytyksiä. Pk-yritysten menestyminen on todennäköisempää paikallisen ja alueellisen tason hankintayksiköiden tarjouskilpailuissa kuin kansallisen tason kilpailutuksissa. Lisäksi, pk-yritysten osuus julkisista hankinnoista on pienempi neuvottelumenettelyn kautta käydyissä hankinnoissa kuin avoimen tai rajoitetun hankintamenettelyn kautta käydyissä hankinnoissa.<sup>50</sup>

Euroopan komissio on jo vuonna 2008 ohjeistanut jäsenmaita käytännöistä, jotta pienyritysten pääsy julkisiin hankintoihin helpottuisi. Pk-yrityksillä on harvoin käytettävissä erikseen tarjouskilpailuihin suunnattuja henkilöresursseja. Hankintaviranomaisten tulisikin ottaa tämä huomioon aikarajoja määriteltäessä. Hankintadirektiivi mahdollistaa ennakkotietojen jakamisen tulevista hankinnoista. Erityisen tärkeää tämä on laajoissa ja monimutkaisissa hankinnoissa, joissa pienyritykset tarvitsevat aikaa valmistautumiseen ja kumppanuuksien solmimiseen.<sup>51</sup>

Lähtökohtana pienyrityksystävällisten hankintojen toteutumiselle tulee tietenkin olla riittävä tahtotila tavoitteeseen. Flynn ja Davis (2015) näkevät, että kun pienyritykset huomioiva hankinta ei ole jalkautunut Euroopassa hankintayksiköiden käytäntöihin, hallitusten tulisi antaa hankintayksiköille selkeät ohjeet priorisoinnista. Tuleeko heidän siis tavoitella ensisijassa kustannustehokkuutta vai pienyritysten osallistumista. Mikäli tavoite on kustannustehokkuus, tulisi samalla myös tunnustaa, että tavoite pienyrityksystävällistä hankinnoista jää taka-alalle. Hankintapolitiikan epäselvä yhdistelmä ei ole minkään hankintoihin liittyvän sidosryhmän intresseissä. Toiseksi hankinnat tulisi ammatillistaa kaikissa julkisissa toimijoissa. Kun hankintoja tehdään tapauskohtaisesti, muita tehtäviä tekevien virkamiesten toimesta, todennäköisyys politiikkatavoitteiden siirtymiseen hankintakäytäntöihin on pieni.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU 2014, s. 6.

<sup>50</sup> SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU 2014, s. 6, 49, 54, 55, 57.

<sup>51</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 20.

<sup>52</sup> Flynn - Davis 2015, s. 116.

Pienyritysten osallistumista julkisen sektorin hankinnoissa voidaan edistää monin tavoin, jotka eivät aiheuta syrjintää suurempia yrityksiä kohtaan ja jotka samalla kehittävät kilpailua sekä silti turvaavat hankintojen kustannustehokkuuden.<sup>53</sup> Seuraavassa paikallisuuden ja pienyritysten huomioimista tarkastellaan samassa yhteydessä, sillä edellä esitetyn mukaisesti voidaan näkökulmia pitää pääosin molempiin tavoitteisiin soveltuvina.

## 2.1 Vuorovaikutus toimittajien kanssa

Hankintalainsäädäntö mahdollistaa vuorovaikutuksen toimittajien kanssa ennen tarjouskilpailun käynnistämistä eli hankintailmoituksen julkaisemista. Markkinoiden kartoitus ja tekninen vuoropuhelu yritysten kanssa on sallittua. Keskustelut voivat antaa suuntaa sille, miten hankinta tullaan toteuttamaan. Vuoropuhelua voidaan käydä kirjallisesti tai suullisesti mutta erityisiä menettelysäännöksiä markkinoiden kartoittamiseen ei ole olemassa. Hankintayksikön tulee kuitenkin toimia mahdollisimman avoimesti, tasapuolisesti ja syrjimättömästi.<sup>54</sup>

Varsinaisen hankintamenettelyn ulkopuolella tapahtuva paikallisten pienyritysten huomioiminen on keskeinen maaperä tätä tavoitetta tukeville toimenpiteille. Ennen hankintailmoituksen jättämistä hankintayksikkö voi tehdä markkinatutkimusta ja -kartoituksia sekä olla vuorovaikutuksessa mahdollisten toimittajien kanssa, hankintasäännöstö ei tätä estä. Pekkalan ja Pohjolan (2012) mukaan huomio julkisissa hankinnoissa kohdistuu usein kilpailutusvaiheeseen vaikka hankinnan tärkeimmät ratkaisut tehdään jo suunnitteluvaiheessa<sup>55</sup>.

Hankinnan suunnittelussa voidaan käyttää hyväksi toimittajille osoitettua tietopyyntöä, jolla pyritään selvittämään markkinoilla olevia ratkaisuja hankinnan kohteeseen. Tietopyynnössä tilaaja voi kuvata hankinnan tavoitteet ja kohteeseen liittyvän tilanteen sekä pyytää toimittajia esittämään potentiaalisia ratkaisumalleja. Sillä voidaan pyytää myös toimittajien arvioita kustannuksista ja hankkeen toteutustavoista. Tietopyyntöön liittyen voidaan järjestää myös erillisiä tiedotustilaisuuksia. Eskolan ja Ruohoniemen (2011) mukaan on epäselvää voiko tietopyyntöä lähettää yhdelle toimittajalle ilman syrjimättömän kohtelun periaatteen rikkomista. Kysymykseen ei ole yleispätevää vastausta, mutta kirjoittajien mukaan tietopyynnön voisi lähettää vain muutamalle toimittajalle, kun hankintayksiköllä on tiedossa markkinakartoituksen perusteella, ettei muita sopivia toimittajia ole tarjolla ja ettei menettely vaaranna tasapuolista kohtelua itse tarjouspyynnössä.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Fee - Erridge - Hennigan 2002, s. 328.

<sup>54</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 137–138.

<sup>55</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 304.

<sup>56</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 140–141.

Tarjouspyyntöluonnoksen lähettäminen kommenttikierrokselle ennen varsinaisen tarjouspyynnön lähettämistä on myös mahdollista. Tämä antaa toimittajille mahdollisuuden esittää kommentteja tarjousluonnoksen sisällöstä. Myös neuvottelut tarjouspyynnön sisällöstä avoimesti toimittajien kanssa on mahdollista. Kuitenkin neuvottelut yhden toimittajan kanssa saattaa helposti johtaa räätälöityyn tarjouspyyntöön ja siten syrjivään menettelyyn. Eskola ja Ruohoniemi (2011) katsovat, että mikäli neuvottelut eivät vaaranna tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua tarjouskilpailussa, ei sitä pidetä hankintalain vastaisena.<sup>57</sup>

Yksi tapa toteuttaa vuoropuhelua toimittajien hankintayksikön kanssa ennen kilpailutusta kokeiluna tapahtuva tuotetestaus, joka on mahdollista tehdä hankintalain 27 §:n mukaisesti suoraan hankintana. Tuotetestauksen aikana voidaan testata samalla myös tuotteiden ja toimintatavan soveltuvuutta esimerkiksi logistiikan, toimituskohteiden ja hintatason osalta. Testauksen perusteella päätetään, onko edellytyksiä tuotteiden hankintaan ja tarvetta kilpailutukselle. Tuotetestauksessa toimittajia tulee kuitenkin kohdella tasapuolisesti.<sup>58</sup>

Preuss (2011) tutki Iso-Britanniassa hankintaviranomaisten käyttämiä menetelmiä paikallisten pienyritysten osallisuuden nostamiseksi julkisissa hankinnoissa. Tutkimuksessa nousi esiin, että paikallisten pienyritysten tukemiseksi oli olemassa valikoima työkaluja. Ensimmäisessä työkaluryhmässä ovat tietokannat paikallisista toimittajista. Näiden avulla saadaan paremmin kerättyä tarvittavaa tietoa potentiaalisista ja toimivista toimittajista, mikä edistää hankintayksiköitä saavuttamaan paikalliset toimijat. Toinen hyväksi koettu tapa on tuottaa informaatiota esimerkiksi internetsivujen kautta tulevista hankinnoista, mikä edesauttaa paikallisia pienyrityksiä valmistautumaan tuleviin hankintoihin. Kolmanteen ryhmään kuuluvat toimenpiteet, joilla vahvistetaan pienyritysten osaamista kilpailla tehokkaasti julkisista liiketoimintamahdollisuuksista, kuten toimittajille suunnatut työpajat hankintaprosessin teknisen osaamisen lisäämiseksi. Neljännessä ryhmässä oli hankintayksiköille suunnatut manuaalit ja ohjeistukset, joilla pyrittiin nostamaan etenkin pienempien, keskusyksikköjen ulkopuolella työskentelevien, hankintayksiköiden hankintaosaamista.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 142–143.

<sup>58</sup> Lähis-opas 2014, s. 33.

<sup>59</sup> Preuss 2011, s. 805.

## 2.2 Hankintojen jakaminen osiin

Suurin yksittäinen este pk-yritysten osallistumiseen julkisiin hankintoihin on hankintojen suuri koko<sup>60</sup>. Hankintayksikkö omaa kuitenkin usein keinon tämän esteen poistamiseen, sillä hankintayksikkö voi jakaa hankinnan osiin ja sallia osatarjousten tekemisen<sup>61</sup>. Hankintojen jakaminen osiin edesauttaa pienyritysten osallistumismahdollisuuksia sekä määrällisesti että laadullisesti. Pienyrityksillä on kapasiteettinsa nähden paremmat edellytykset vastata jaetun hankintaosan tarpeisiin, kun hankinnan kohde on pienempi. Pilkotun hankinnan eri osat voivat myös sopia paremmin pienyrityksen erityisosaamisalueisiin. Hankintojen jakamisella pienempiin osiin ei kuitenkaan hankaloiteta pääurakoitsijoiden osallistumista eikä olla esteenä yritysten kasvulle.<sup>62</sup>

Vastikään julkaistun selvityksen mukaan suomalaiset yritykset kokevat, että osatarjousten hyväksyminen ja kohtuuttomien vaatimusten rajoittaminen ovat tärkeimmät toimenpiteet, jotka vaikuttaisivat myönteisesti pk-yritysten osallistumiseen julkisiin hankintoihin. Suurimmat ongelmat kilpailutuksiin osallistumisessa kohdistuvat tarjousasiakirjojen monimutkaisuuteen ja epäselvyyteen sekä vaatimusten laajuuteen. Hankintakokonaisuuksia pidetään myös liian suurina, etenkin pienyritysten näkökulmasta. Selvityksen tulokset antavat viitteitä, että kynnyks ensimmäisen tarjouksen jättämiseen laskee, kun hankinnan arvo on sopiva mikro- ja pienyritykselle. Samoin kynnyks tarjousten jättämiseen uusiin kilpailutuksiin alenee, kun ensimmäinen tarjous on jätetty. Tarjousosaaminen siis kumuloituu. Kilpailun kannalta on tärkeää saada uudet yritykset mukaan kilpailutuksiin.<sup>63</sup>

Hankintojen osiin jakamisen lisäksi, hankintayksikkö voi jakaa hankinnan siten, että kilpailutuksessa valitaan useampi toimittaja. Hankintayksikkö voi ilmoittaa tarjouspyynnössä pyritäänkö hankinta keskittämään yhdelle toimittajalle vai onko hankintayksikön tavoitteena tehdä sopimus useamman toimittajan kanssa. Hankinta jaetaan yleensä useamman toimittajan kanssa silloin, kun kyse on puitejärjestelyistä.<sup>64</sup> Hankinnoissa voidaan toimia myös siten, että ainoastaan osatarjoukset ovat sallittuja. Näin voidaan välttää vain yhden toimittajan valituksi tuleminen, sillä tällöin mikään yksittäinen toimittaja ei voi tarjota kokonaisuutta yksin.<sup>65</sup>

---

<sup>60</sup> Loader 2013, s. 53.

<sup>61</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 271.

<sup>62</sup> Euroopan komissio, 2008a, s. 7.

<sup>63</sup> Neimala - Saariketo 2014, s. 35, s. 60–61.

<sup>64</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 274.

<sup>65</sup> PTCServices 2015, [www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista](http://www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista)

## 2.3 Pienyritysten yhteenliittymät

Hankintalaki mahdollistaa tarjouksen tekemisen myös yhteenliittymänä tai konsortiona. Hankintalain 61 § mukaan toimittajat saavat tehdä tarjouksia ryhmittymänä. Hankintayksikkö ei saa edellyttää ehdokkaiden tai tarjoajien ryhmittymältä mitään tiettyä oikeudellista muotoa tarjouksen tekemistä varten. Ryhmittymältä voidaan kuitenkin edellyttää tiettyä oikeudellista muotoa sopimusaikana, jos se on tarpeen hankintasopimuksen asianmukaiseksi toteuttamiseksi. Tarjousyhteenliittymä voidaan käytännössä muodostaa joko siten, että kukin yrityksistä vastaa itsenäisesti jostakin hankinnan osa-alueesta tai siten, että yritykset yhdessä kantavat vastuun koko hankinnan kohteesta<sup>66</sup>.

Yhteenliittymät ja erilaiset konsortiot voivat tarjota pk-yrityksillekin hyvän mahdollisuuden ottaa osaa myös suurhankkeisiin. Julkinen hankinta kattaa laajan kirjon erilaisia hyödykkeitä ja tehtäviä, joiden vastaamiseen ei pk-yrityksellä yksin ole edellytyksiä, voi yhteinen tarjous olla hyvä vaihtoehto osallistua kilpailutuksiin.<sup>67</sup> Kotimaisen selvityksen mukaan mikro- ja pienet yritykset ovat ryhmittymäkumppaneina kuitenkin passiivisempia kuin keskisuuret yritykset. Näyttää siltä, että ryhmittymänä tarjoaminen ei ole nykyisin riittävän houkutteleva tai tarkoituksenmukainen vaihtoehto pienille yrityksille. Selvityksen mukaan myös määräaikojen ja muiden vaatimusten asettaminen joustavasti, nousee esille hankintayksikön toiminnassa pienyritysten huomioimisessa.<sup>68</sup>

Hankintayksiköiden tulee myös käytännössä mahdollistaa yhteenliittymien muodostaminen ja luottaa siihen, että yhteenliittymällä on yhdessä riittävät taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset sekä tekninen osaaminen päästä toimittajaksi. Kun myös otetaan huomioon, että yhteenliittymien muodostaminen vie aikaa pienyrityksiltä, hankintaviranomaisten tulisi informoida markkinoita tulevista hankinnoista. Yksinkertaisemmillaan pelkkä maininta hankintailmoituksessa siitä, että tarjous on mahdollisuus muodostaa yhteenliittymien kautta, edesauttaa yhteenliittymien muodostumista.<sup>69</sup>

Vaikka hankintalaki mahdollistaa suoraan yhteenliittymien tekemisen, hankinnan luonteesta ja markkinoilla vallitsevasta kilpailutilanteesta riippuen voi olla järkevää kertoa erikseen siitä, että

---

<sup>66</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011. s. 270.

<sup>67</sup> Sarter - Fuchs - Sack 2014, s.9

<sup>68</sup> Neimala - Saariketo 2014, s. 45.

<sup>69</sup> Euroopan komissio, 2008a, s. 8.

tarjouksen voi tehdä yhteenliittymänä.<sup>70</sup> Tämä voi aktivoida pienyrityksiä yhdistämään voimansa. Myös ulkopuolinen taho, kuten julkinen yritystuki ja yrityspalvelujärjestelmä, voi luoda puitteita yritysten verkostoitumiselle ja sitä kautta yhteenliittymille.

## 2.4 Sähköiset hankintajärjestelmät

Erittäin keskeinen asia pienyritysten osallistumismahdollisuuksien turvaamisessa julkisiin hankintoihin on varmistaa vaivaton pääsy hankintoja koskevaan tietoon ja niihin sisältyviin liiketoimintamahdollisuuksiin. Sähköiset hankintajärjestelmät (eProcurement) mahdollistavat helpomman pääsyn hankintoja koskevaan tietoon ja edistävät näin kilpailua. Erityisesti se helpottaa pienyritysten pääsyä halvasti ja nopeasti kiinni tietoon ilman asiakirjojen kopiointi tai postikuluja<sup>71</sup>.

Sähköisten menetelmien käytöllä julkisten hankintojen yhteydessä voidaan nähdä olevan sekä pienyritysten osallistumisedellytyksiä tukevia että heikentäviä ulottuvuuksia. Menettely voi lisätä pienyritysten kustannuksia, synnyttää puutteita uudistuvassa hankintaosaamisessa sekä luoda muutosvastarintaa. Toisaalta hankintojen sähköistyminen luo läpinäkyvyyttä ja tasapuolisuutta. Sähköisen hankintamenettely voi pitää sisällään mm. asiakirjojen sähköisen allekirjoituksen, kelpoisuustodistusten sähköiset järjestelmät, sähköiset hankintailmoitukset, sähköiset kilpailutukset, sähköiset katalogit yrityksen tarjoamista tavaroista ja palveluista, sähköinen sopiminen ja laskutus sekä sähköiset hankinta-asiakirjat.<sup>72</sup>

Sähköisiä tarjouskilpailujärjestelmiä käyttävien suomalaisten pk-yritysten osuus on alle puolet EU:n keskiarvosta (6 %; EU:ssa 13 %). Yksi mahdollinen syy tähän on keskitetyn sähköisten hankintojen portaalin puuttuminen. Lisäksi alle 30 000 euron arvoisia tarjouskilpailuja ei tarvitse julkistaa sähköisesti, mikä on ongelma erityisesti mikroyrityksille.<sup>73</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan mikroyritykset seuraavat julkisten hankintojen sähköistä ilmoituskanavaa, Hilmaa huonosti. Vain reilu kolmannes seuraa säännöllisesti ja kaksi kolmasosaa satunnaisesti tai ei koskaan. Tulosta analysoitaessa on vielä syytä ottaa huomioon, että kyselyyn on vastannut todennäköisemmin kaikkien aktiivisimmin ne yritykset, joilla on käytännön kokemusta julkisista hankinnoista.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011. s. 271.

<sup>71</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 10.

<sup>72</sup> SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU 2014, s. 163-166.

<sup>73</sup> Euroopan komissio 2014, s. 12

<sup>74</sup> Neimala - Saariketo 2014, s. 42, 50.

Cabras (2011) näkee toisaalta sähköiset hankinnat myös paikallisuuden näkökulmasta haasteellisena. Tutkija katsoo, että siirtyminen sähköisiin hankintoihin voi edistää sitä, että hankintayksiköt ostavat yhä enemmän verkosta. Paikallisille markkinoille tulee näin uusia kilpailijoita, jolla voi olla negatiivinen vaikutus paikalliseen elinkeinotoimintaan. Kun sähköiset menettelyt toisaalta synnyttävät säästöjä ja tehokkuutta, ne voivat myös vähentää paikallisesti kohdentuvaa julkista kulutusta. Toisaalta kilpailu voi synnyttää kannusteen kehittää uusia tuotteita ja palveluja, uudistaa strategiaa ja etsiä ulkopuolisia verkostoja. Verkkokauppa voi myös auttaa paikallisia yrityksiä luomaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia muilla alueilla.<sup>75</sup>

## **2.5 Muita hankintojen suunnitteluun ja toteutukseen sekä toimittajiin liittyviä tekijöitä**

Tehokas pienyritysten osallistumista suoraan kasvattava lainsäädännöllinen toimenpide olisi positiivisen syrjinnän salliminen pientenyritysten hyödyksi, kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa on tehty<sup>76</sup>. Euroopan komission (2011) mukaan EU ei kuitenkaan kannata markkinoiden varaamista tietyille yrityksille. Menettely olisi vastoin tarjoajien tasapuolisen kohtelun periaatetta, joka nojaa perussopimuksen vapauksiin ja muodostaa yhden peruspilarin julkisia hankintoja koskevassa EU:n säännöstössä. Toteutuskelpoisen mahdollisuuden voi kuitenkin tarjota hallinnolliset ratkaisut, jotka kannustavat hankintaviranomaisia kaikin tavoin parantamaan pk-yritysten mahdollisuuksia saada julkisia hankintasopimuksia, esimerkiksi pk-yrityksille voidaan asettaa tavoiteosuudet kaikista hankinnoista. Se tarjoaisi kannusteen hankintaviranomaisille hyödyntää käytössä olevia välineitä parhaalla mahdollisella tavalla pk-yrityksystävällisiä hankintoja varten.<sup>77</sup> Loader (2013) nostaa esille myös toisen ongelman positiivisen syrjinnän sallivissa lainsäädännöissä. Kun pienyrityksiä tuetaan varaamalla niille kiintiöt julkisista hankinnoista, se synnyttää samalla kannusteloukun – pienyritykset haluavat pysyä kooltaan pieninä ja tuen piirissä eivätkä halua kasvaa ulos tuetusta kiintiöstä.<sup>78</sup>

Pienyritysten osallistumista hankintoihin voidaan edesauttaa myös sopimalla puitejärjestelyistä. Puitejärjestelyn piirissä voi olla useita toimittajia, ja kun hankintayksikössä nousee tarve hankintaan, käydään ns. minikilpailutus näiden toimittajien välillä. Tämä järjestely antaa pienyrityksille paremman mahdollisuuden kilpailla juuri niistä sopimuksista, jotka ne pystyvät suorittamaan.<sup>79</sup> Eskola ja Ruohoniemi (2011) mukaan puitejärjestelyssä vahvistetaan tietyn ajan

<sup>75</sup> Cabras 2011, s. 190.

<sup>76</sup> Morand 2003, s. 303.

<sup>77</sup> Euroopan komissio 2011b, s. 29–30.

<sup>78</sup> Loader 2013, s. 47.

<sup>79</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 9.

kuluessa tehtävien hankintasopimusten keskeiset ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Tutkijat erottavat puitejärjestelystä vielä puitesopimisen, jossa kaikki instrumentit, joilla tilaukset tehdään, sovitaan sitovasti. Puitejärjestelyssä puolestaan kaikkia ehtoja ei sovita sitovasti, vaan tilausta tehtäessä sovitaan vielä avoimista ehdoista.<sup>80</sup>

Hankintayksikkö voi Euroopan komission mukaan edistää pienyritysten osallistumista hankintoihin tekemällä alihankintamahdollisuuksista näkyvämpiä esim. julkaisemalla pääurakoitsijoiden nimet sekä yksityiskohtia jo tehdyistä sekä tulevista kilpailutuksista. Jossain tapauksissa myös voidaan vaatia yrityksen referenssilistassa (ansioluettelossa) myös kuvausta alihankintaketjujen tehokkuudesta, kuten siitä miten pienyritykset voivat päästä mukaan alihankintoihin.<sup>81</sup> Hankintayksiköt eivät voi kuitenkaan suoraan edellyttää, että jokin osuus esim. toimittajan alihankkijoista olisi pk-yrityksiä tai muita erityisiä luokkia. Siten tiettyjä toimittajia tai alihankkijaluokkaa ei voi suosia.<sup>82</sup>

Erityistapauksena voidaan mainita vielä aliurakoitsijoiden huomioiminen käyttöoikeusurakoissa. Hallituksen esityksen 50/2006 mukaan hankintayksikkö voi velvoittaa käyttöoikeusurakan saavan toimittajan antamaan aliurakoitsijoille rakennustöitä vähintään 30 prosentin arvosta käyttöoikeusurakkaan sisältyvien rakennusurakoiden kokonaisarvosta ja antaa samalla mahdollisuuden lisätä kyseistä prosenttiosuutta<sup>83</sup>.

Karjalaisen ja Kemppaisen (2008) tutkimustulosten mukaan esteenä pienyritysten hakeutumiseen julkisiin hankintoihin on pk-yritysten kokemaa hallinnollinen resurssipula sekä puutteet oikeudellisessa osaamisessa<sup>84</sup>. Pienyrityksillä ei tavallisesti ole myöskään käytössä hankintoihin erikoistuneita asiantuntijaresursseja, jotka hallitsevat hankintoihin liittyvän asiakirjakielen. Pienyrityksille voidaan järjestää seminaareja ja koulutuksia tukemaan hankintaosaamista. Lisäksi pienyrityksille suunnitellut ja yksilöllisesti tarjottavat julkiset tukipalvelut koskien hankintoja voivat olla hyvin tärkeitä hankintaosaamisen puutteita paikkaavia toimenpiteitä. Myös hankintayksikön palaute hankintakilpailuun osallistuneille yrityksille kehittää pienyritysten valmiuksia tuleviin kilpailutuksiin.<sup>85</sup>

---

<sup>80</sup> Eskola – Ruohoniemi 2011, s. 200–201.

<sup>81</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 10.

<sup>82</sup> Luostarinen - Kinnunen - Eskola (toim.) 2011, s. 41.

<sup>83</sup> HE 50/2006, s. 189.

<sup>84</sup> Karjalainen - Kemppainen 2008, s. 237.

<sup>85</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 12–13.



Hyvin tärkeää on myös kehittää hankintayksikön tuottaman hankintoihin liittyvän informaation laatua ja ymmärrettävyyttä<sup>86</sup>. Tarjouskilpailuihin ja hankintasopimuksiin liittyvää hallinnollista taakkaa voidaan myös vähentää hankintayksiköiden laatimilla lomakkeilla, joiden täyttäminen käy nopeasti ja vaivattomasti. Tässä yhteydessä myös avoimen ja selkeän viestinnän merkitys korostuu, jotta toimittajat pystyvät ennakoimaan, mitä hankintayksikkö niiltä odottaa.<sup>87</sup> Hankintayksiköiden tulee pyrkiä hankintojen suunnittelussa toimittajille kohdistuvan hallinnollisen taakan keventämiseen, sillä monet tarjousten valmisteluun liittyvät kulut ovat kiinteitä aiheuttaen suhteellisesti pienyrityksille suurempia taloudellisia panostuksia.<sup>88</sup> Pienyritysten kynnystä voidaan pyrkiä madaltamaan myös vaadittavan paperityön minimoimisella esimerkiksi käyttämällä valmiita asiakirjalomakkeita, jotka auttavat pienyrityksiä tarvittavien tietojen huomioimisessa.

Euroopan komission mukaan pienyritysten osallistumista tukee myös se, että hankintayksikkö varmistaa, että maksu toimittajalle tapahtuu nopeasti ja ajallaan suorituksen jälkeen. Direktiivi sallii, että hankintayksikkö sisällyttää hankintasopimukseen ehdon, että toimittajat suorittavat maksunsa alihankkijoille ajallaan, jolloin maksut jakaantuvat toimitusketjussa tehokkaasti.<sup>89</sup>

Loaderin (2007) mukaan on olemassa jonkin verran näyttöä siitä, että muodolliset ja tavoitteelliset järjestelyt rohkaisevat hankintayksiköitä toimimaan pienten toimittajien kanssa. Tapahtumat, joissa ostajat ja toimittajat tutustuvat ja esittelevät toimintaansa tai verkkopohjaiset tarjouskilpailun ohjeistukset, edesauttavat yritysten pääsyä mukaan hankintoihin, mutta palvelevat pienyritysten lisäksi kaikenkokoisia yrityksiä.<sup>90</sup>

Hankintayksiön tiedottamisen ja markkinakartoituksen lisäksi yritykset voivat aktiivisesti tiedottaa omista tuotteistaan ja palveluistaan, ja pyrkiä sillä tavoin vaikuttamaan siihen mitä julkiset toimijat päättävät ostaa<sup>91</sup>. McKevitt ja Davis (2013) näkevätkin pienyritysten yleiseksi kehittämiskohteeksi puutteet markkinointitaidoissa julkisia hankintoja tekevien tahojen suuntaan. Tämä heijastuu tiedon puutteina ennen kilpailutusta tapahtuvaan hankintaprosessin vaiheissa esimerkiksi hankintayksiköiden markkinakartoituksissa. Pienyritysten oma markkinointi on usein epämuodollista ja intuitiivista, minkä takia sen vaikutukset jäävät puutteellisiksi.<sup>92</sup>

---

<sup>86</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 13.

<sup>87</sup> Opas sosiaalisesti vastuulliset hankinnat 2013, s. 17.

<sup>88</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 16.

<sup>89</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 20–21.

<sup>90</sup> Loader 2007, s. 310.

<sup>91</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 307.

<sup>92</sup> McKevitt - Davis 2013, s. 471.

### 3. Paikallisten pienyritysten huomioiminen pienhankinnoissa

#### 3.1 Pienhankintojen määrittely ja merkitys

Pienhankinnat, eli kansallisen kynnyksarvon alittavat hankinnat on rajattu hankintalain soveltamisen ulkopuolelle. Nämä hankinnat voidaan toteuttaa ilman hankintalain menettelytapavaatimusten noudattamista. Pienhankinnoista ei voi myöskään valittaa markkinaoikeuteen, koska markkinaoikeus on toimivaltainen tutkimaan vain hankintalain soveltamiseen kuuluvia hankintoja.<sup>93</sup> Tästä huolimatta pienhankinnatkin tulisi lähtökohtaisesti kilpailuttaa<sup>94</sup>.

Hallituksen esityksen 50/2006 mukaan kansalliset kynnyksarvot alittaviin hankintoihin hankintalakia ei sovelleta lainkaan, joten tältä osin hankintayksiköt voivat soveltaa omia ohjeitaan. Ohjeiden tulee kuitenkin täyttää perustamissopimuksen vaatimukset avoimuudesta ja syrjimättömyydestä.<sup>95</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö onkin ollut merkittävässä asemassa direktiivien ulkopuolelle jäävien hankintojen kilpailun avaamisessa. Syrjinnän kiellon periaatteen on katsottu oikeuskäytännössä koskevan myös direktiivin ulkopuolelle jääviä hankintoja ja edellyttävän mm. hankintojen kohteen määrittelemistä syrjimättömällä tavalla.

Pienhankintojen taloudellisesta arvosta ei ole tarkkaa tietoa, sillä niiden ilmoittaminen on julkisten hankintojen sähköisessä tietokanta vapaaehtoista. Lithin (2012) mukaan kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 2006 tekemässä selvityksessä arvioitiin pienhankintojen hankintapäätöksiä olevan yli miljoona ja arvon oli 1,36 miljardia euroa, eli noin kymmenen prosenttia julkisten hankintojen kokonaisarvosta. Ajankohtaisia arvioita pienhankintojen määrästä ja arvosta ei ole olemassa. Todennäköisesti kansallisten kynnyksarvojen alle jäävien pienhankintojen merkitys on kuitenkin noussut selvästi, koska vuonna 2006 pienhankintojen kynnyksarvot olivat nykyistä pienempiä esimerkiksi tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, Vuonna 2010 kansallisia kynnyksarvoja nostettiin tuntuvasti, mikä vähensi hankintalain sovellusalan piiriin jäävien hankintojen osuutta.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 97.

<sup>94</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 560.

<sup>95</sup> HE 50/2006, s. 2.

<sup>96</sup> Lith, 2012, s. 26.

Kansalliset kynnysarvot säätämällä ja jättämällä kansallisten kynnysarvojen alittavat hankinnat hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, on pyritty sekä yksinkertaistamaan hankintamenettelyjä että vähentämään pienten hankintojen hallinnollisia kustannuksia. Kynnysarvojen alapuolelle jäävissä hankinnoissa hankintayksiköt voivat suhteellisen vapaasti ottaa käyttöön kulloiseenkin tilanteeseen parhaiten sopivat hankintamenettelyt. Kuitenkin kansallisen kynnysarvon alittavissakin hankinnoissa tulee noudattaa muun lainsäädännön asettamia velvoitteita ja hyvän hallinnon yleisiä periaatteita. Hallintolain, kuntalain sekä EY:n perustamissopimuksen mukaiset avoimuus, tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu sekä suhteellisuus -periaatteet koskevat sekä kansallisen kynnysarvon ylittäviä että alittavia hankintoja.<sup>97</sup>

Hallituksen esityksen 50/2006 mukaan pienhankinnoista voidaan joko ilmoittaa julkisesti tai lähettää tarjouspyyntöjä suoraan hankintayksikön valitsemille tarjoajille. Pienemmissä hankinnoissa on esityksen mukaan suositeltavaa käyttää esimerkiksi puitejärjestelyjä. Niissä tapauksissa, jolloin puitejärjestely ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, voidaan käyttää suppeampaa neuvottelumenettelyä tai suoraan hankintoja.<sup>98</sup>

Pekkala ja Pohjonen (2012) katsovat, että pienhankinnat voidaan tehdä hankintayksikön valinnan mukaan tarjouskilpailulla tai suoralla hankinnalla, jolloin käyttöperusteita voivat olla esimerkiksi:

- Hankinta on arvoltaan vähäinen (esim. alle 5 000€ tai 10 000€).
- Hankinnalla on hankintayksiköstä riippumaton kiire.
- Hankintayksikkö tuntee hyvin markkinat eli tuotteet ja tarjonnan.
- Vastaava tuotetta on hankittu lähiaikoina ja hintataso on tiedossa.
- Tarjouskilpailun kustannukset ylittävät siitä saatavan hyödyn.
- Muita toimittajia ei ole tiedossa.
- Hankinta tehdään avoimesta sähköisestä kauppapaikasta.<sup>99</sup>

Valtion hankintakäsikirjassa (2010) oheistetaan kilpailuttamaan pienhankinta esimerkiksi silloin kun ennakoitu arvo ylittää vähäisen hankinnan arvon siten, että tarjouspyyntö tehdään ja tarjouspyyntö pyydetään sähköpostilla, faksilla tai kirjeellä. Tarjouspyyntö voidaan toimittaa suoraan potentiaalisille tarjoajille tai asettaa se yleisesti saataville esimerkiksi internetsivuille. Vain arvoltaan vähäisissä tai kiireellisissä hankinnoissa hinta- ja saatavuustiedot voidaan selvittää suullisesti tai internetistä.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen 2007. s. 4.

<sup>98</sup> HE 50/2006, s. 37.

<sup>99</sup> Pekkala ja Pohjonen 2012, s. 560.

<sup>100</sup> Valtion hankintakäsikirja 2010, s. 162.

### 3.2 Avoimuus ja syrjinnän kieltö pienhankinnoissa

Nenosen (2009) mukaan oikeuskirjallisuudessa syrjinnän kiellon ja avoimuuden periaatteiden on katsottu koskevan myös kansallisen kynnysarvon alle jääviä hankintoja. Kuitenkin EY -sopimuksen soveltumisen haasteellisuus on siinä, että rajat ylittävää intressiä on arvioitava kussakin hankinnassa erikseen. Lähtökohtana voidaan olettaa, että kansalliset kynnysarvot ovat niin alhaiset, etteivät niiden alle jäävät hankinnat herätä kiinnostusta muiden jäsenvaltioiden toimittajissa. Intressi voi kuitenkin olla olemassa myös rajat alittavissa hankinnoissa, sillä hankintaan saattaa liittyä tekijöitä, jonka johdosta muiden jäsenvaltioiden toimijat ovat kiinnostuneita hankinnasta. Esimerkiksi korkean teknologian tai poikkeuksellista erityisasiantuntemusta vaativan tuotteen tai palvelun toimittaminen voisi olla taloudellisesti mielekästä kansallisen kynnysarvon alittavassakin hankinnassa. Myös hankinnan suorituspaikka voi vaikuttaa ulkomaiseen kiinnostukseen. Arvoltaan vähäiseenkin hankintaan voi liittyä selvä rajat ylittävä intressi, jos hankinnan suorituspaikka on useisiin jäsenvaltioihin sijoittuvalla taloudellisen toiminnan alueella. Suomessa Nenonen näkee ainakin Tornionjokilaakson olevan tällainen alue.<sup>101</sup>

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on linjannut, että myös hankintadirektiivien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa tulee noudattaa perustamissopimuksen keskeisimpiä oikeussääntöjä, erityisesti kansalaisuuteen perustuvaa syrjinnän kieltöä. Tämä edellyttää avoimuusvelvollisuuden noudattamista, jonka sisällöksi on määritelty hankinnasta ilmoittaminen asianmukaisessa laajuudessa. Oikeuskäytännössä on viitattu myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, jota sovellettaisiin hankintoihin myös silloin, kun kyse ei ole kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä. Hankintalaissa ja erityisalojen hankintalaissa säädetään hankintamenettelyyn osallistujien tasapuolisesta ja syrjimättömästä kohtelusta. Siten oikeuskäytäntö EY-sopimuksen soveltamisesta on merkityksellinen kansallisten kynnysarvojen alle jäävien ja erityisalojen hankintalain ulkopuolelle jäävien hankintojen osalta.<sup>102</sup> Pekkala ja Pohjonen (2012) kuitenkin katsovat, että avoimuus ei pienhankintojen osalta tarkoita avointa ilmoitusmenettelyä. Käytännössä syrjinnällä voitaisiin tarkoittaa tilannetta, jossa hankintayksikkö kieltäytyy antamasta ulkomaiselle toimittajalle tarjousasiakirjoja vain sen takia, että toimittaja on ulkomaalainen.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Nenonen 2009b, s. 957.

<sup>102</sup> Nenonen 2009a, s. 83–84.

<sup>103</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 529.

Eskolan ja Ruoholahden (2011) mukaan pienhankinnoissakin hankintayksiköiden on noudatettava hallintolain ja kuntalain tasapuolisuus- ja avoimuusvelvoitteita sekä menettelytapavelvoitteita vaikka nämä hankinnat jäävätkin hankintalain soveltamisen ulkopuolelle.<sup>104</sup> Hankinnoissa voidaan myös soveltaa taloudellista tarkoituksenmukaisuutta koskevaa sääntelyä ja ohjeistusta. Hankintayksikön sisäistä ohjeistusta voi olla muun muassa hankintasäännöt ja -ohjeet. Valtion hankinnoista on olemassa erikseen hankintakäsikirja.<sup>105</sup>

Pienhankinnoissa voidaan noudattaa esimerkiksi menettelyä, jossa tarjouksia pyydetään suoraan valituilta toimittajilta. Muita mahdollisuuksia ovat esimerkiksi toimittajarekisterit, sähköiset katalogit ja muut joustavat menettelyt. Pienimmissä hankinnoissa voidaan käyttää myös suullisia tarjouspyyntejä, jolloin valintakriteerinä on yleensä vain hinta.<sup>106</sup> Tarjoajille tulisi taata hankinnan koko ja olosuhteet huomioiden samanlainen kohtelu. Pienhankintojen osalta syrjimättömyys ja tasapuolisuus tarkoittavat, että yrityksillä on oltava tasaveroiset mahdollisuudet tarjota tavaroita ja palveluja julkiselle sektorille. Koska tarjoajien määrän on kuitenkin oltava suhteessa hankinnan kokoon, täytyy hankintayksikön käyttää pienhankinnoissakin objektiivisia perusteita rajoittaessaan potentiaalisten tarjoajien määrää. Suhteellisuusperiaate korostuukin pienhankinnoissa voimakkaasti. Koska hankintojen taloudellinen arvo ei ole kansalliset kynnsarvot alittavissa hankinnoissa merkittävä, on hankintamenettelyn valinta suhteutettava tavoiteltuun päämäärään.<sup>107</sup>

Tosiasiassa kansalliset kynnsarvot antavat Pekkalan ja Pohjosen (2012) mukaan mahdollisuuden järjestää tarjouskilpailukin siten, että paikallisilla toimijoilla on paremmat mahdollisuudet menestyä kilpailussa. Pienhankinnasta voi olla esimerkiksi ilmoitus vain paikallisessa lehdessä.<sup>108</sup> Tulee myös ottaa huomioon, että valtaosa pienhankinnoista tehdään suorahankintoina tai tietylle yrittäjäjoukolle suunnatuilla, esim. sähköpostitse toimitettavilla tarjouspyynnöillä ja menettelytavat voivat myös hankintayksiköiden kesken poiketa merkittävästi keskenään.<sup>109</sup>

Paikallisten pienyritysten huomioimiseksi pienhankinnat ovat hyödyllinen väylä, sillä oikeusturvakeinot hankintayksikköjä vastaan ja riskit ovat huomattavasti kevyemmät pienhankintojen osalta kuin hankintalain mukaisilla hankintamenettelyillä, joissa markkinaoikeus on ensimmäisenä valitusinstanssina. Pienhankintojenkin tapauksessa markkinatuntemus ja hankinnoista informointi on hyvä tapa saada paikallisia pienyrityksiä aktivoitumaan julkisia

<sup>104</sup> Eskola - Ruoholahti 2011, s. 99.

<sup>105</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 529.

<sup>106</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 529.

<sup>107</sup> Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen 2007. s. 12–13.

<sup>108</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 336.

<sup>109</sup> Neimala - Saariketo 2014, s. 37.

pienhankintoja kohtaan. Jotta paikalliset pienyritykset voidaan saada mukaan hankintoihin, täytyy pienhankinnat saada ensin yritysten tietoon ja tarjottavaksi.

#### 4. Paikallisten pienyritysten huomioiminen suoramankinnoissa

Tehokkain ja suoriin hankintamenettely julkisten hankintojen kanavoimiseksi sekä paikallisuuden että pienyritysten suhteen on luonnollisesti suoramankinta. Lundströmin (2011) mukaan suoramankinta on hankintamenettelynä kuntien näkökulmasta erittäin houkutteleva etenkin tilanteissa, joissa kilpailuttaminen syystä tai toisesta koetaan huonosti soveltuvaksi tavaksi valita sopimuskumppani. Kunnat etsivätkin palveluhankinnoissa soveltuvaa suoramankinnan perustetta ja pyrkivät käyttämään tehokkaasti hyödyksi lain suomat mahdollisuudet suoramankintaan.<sup>110</sup> Tästä syystä onkin tarkoituksenmukaista olla selvillä niistä edellytyksistä, joilla suoramankinta on hankintasäännösten valossa ylipäänsä mahdollista, vaikka paikallisuuden tai pienyrityksiä huomioivia näkökulmia ei suoramankintaedellytyksiin suoraan sisälly. Paikallisten pienyritysten huomioiminen voi siis tapahtua suoramankinnoissa vain välillisesti ja niissä raameissa, jotka hankintalaki mahdollistaa jonkun muun edellytyksen kautta. Hankintayksikön näkökulmasta on kuitenkin perusteltua hallita ne kaikki suoramankinnan edellytykset, jotka voivat jossain tapauksissa olla kyseessä myös paikallisen pienyrityksen tilanteessa. Yksi välillisesti huomioitava tapa voi olla esimerkiksi hyödyntää suoramankintamahdollisuutta tuotteen testauksessa.

Suoramankinnat ovat poikkeus julkisten hankintojen pääsäännöstä eli kilpailuttamisveloitteesta. Suoramankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankinnan tekijä, hankintayksikkö, valitsee menettelyyn osallistuvat ja neuvottelee näiden kanssa hankintasopimuksen ehdoista. Suoramankinnassa hankintayksikkö voi valita myös vain yhden yrityksen, jonka kanssa hankintasopimuksesta neuvotellaan. Kun kyse on kilpailuttamisveloitteesta poikkeamisesta, niin suoramankinnat ovat mahdollisia vain, kun niiden käyttämiselle laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.<sup>111</sup>

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei saa kansallisessa lainsäädännössä mahdollistaa suoramankinnan käyttämistä sellaisissa tilanteissa, joissa direktiivi ei sitä salli<sup>112</sup>. Direktiivi antaa kansalliselle lainsäädännölle tiukat raamit, eikä kansallisessa lainsäädännössä ei ole siis mahdollista säätää hankintadirektiiviä laajemmin suoramankintojen käyttöedellytyksistä<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Lundström 2011, 118.

<sup>111</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 208.

<sup>112</sup> Kalima - Häll - Oksanen 2007, s.138.

<sup>113</sup> HE 50/2006, s 76.

Lakisystematiikan näkökulmasta hankintalain 27 ja 28 § suoraankintaperusteet on sijoitettu hankintalain II osaan, joka sääntelee EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Kansallisen tason hankintasäännöt eli EU-kynnysarvon alittavat säännöt ovat lain III osassa. Suoraankintaperusteet, eli hankintalain 27 ja 28 §, sääntelevät siis suoraan EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja, mutta myös epäsuorasti EU-kynnysarvon alittavia mutta kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja III osassa sijaitsevan hankintalain 67 §:n nojalla. Sen mukaan hankintayksikkö saa tehdä suoraankinnan 27 ja 28 §:ssä säädetyin edellytyksin. Suoraankintaa voidaan lisäksi käyttää 67 §:n mukaan kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa pykälässä mainittujen ehtojen mukaan. Samalla on kuitenkin syytä muistaa, että kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa, eli pienhankinnoissa, ei sovelleta hankintalakia, eikä siten myöskään suoraankintaperusteita.

Hankintalain 27 § määrittää ne edellytykset, jolloin suoraankinta on mahdollista ilman aiempaa sopimusta ja 28 § määrittää suoraankinnan mahdollisuudet lisä- ja toistohankinnoissa. Suoraankinnan käyttö on aina poikkeuksellista, ja sen edellytyksiä tulkitaan tiukasti ja sen käyttö on pystyttävä aina perustelemaan ja näyttämään tarvittaessa toteen<sup>114</sup>. Suoraankintaa pidetäänkin yhtenä vaikeimmista käsitteistä julkisissa hankinnoissa, koska hankintayksikön on katsottu olevan oikeutettu suoraankintaan vain erittäin harvoissa tapauksissa<sup>115</sup>.

Hankintalain 27 § määrittää seitsemän eri kohtaa, jolloin suoraankinta on mahdollista. Tämä hankintalain pykälä synnyttää kuitenkin runsaasti tulkintamahdollisuuksia ja kysymyksiä suoraankinnan edellytysten todellisista rajoista. Tämä tutkimusosio pyrkii etsimään lainvalmisteluaineistosta, oikeuskäytännöstä sekä oikeuskirjallisuudesta niitä tulkintoja, joiden avulla hankintalain 27 §:n eri kohdat sekä 67 § voidaan tarkemmin määritellä ja avata.

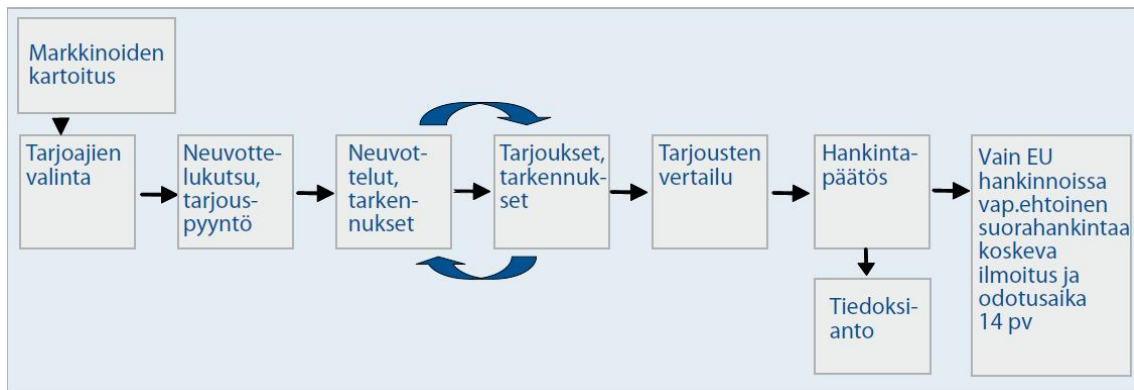
#### **4.1. Suoraankinta käsitteenä**

Hankintalain 5§:n 13 kohdan mukaan suoraankinnalla tarkoitetaan ”hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista”. Ero muihin hankintamenettelyihin on se, että suoraankinnassa ei julkaista hankintailmoitusta ja toimittajat valitaan hankintayksikön tarpeiden ja tietojen perusteella, jolloin hankintalain avoimuusperiaate

<sup>114</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 117–118.

<sup>115</sup> Parikka - Pöykkö 2011, s. 2.

ei pääse toteutumaan<sup>116</sup>. Hankintalaki ei kuitenkaan sisällä mitään säännöksiä suorahankinnan kulusta<sup>117</sup>. Suorahankintamenettely voidaan prosessina kuvata seuraavasti:



Kuva 1. Suorahankinta prosessikuvauksena (Valtion hankintakäsikirja 2010).<sup>118</sup>

Hallituksen esityksen 50/2006 mukaan hankintadirektiivissä tai hankintoja koskevassa asetuksessa ei ole erikseen määritelty suorahankintaa, vaan käsite sisältyy neuvottelumenettelyn määritelmään. Direktiivissä suorahankinta on lähinnä mahdollista artiklassa 31 luetelluissa tapauksissa, joka käsittelee neuvottelumenettelyä, josta ei julkaista ilmoitusta. Direktiivin mukaista menettelyä voidaan käyttää vain direktiivin luettelossa nimenomaisesti mainituissa tilanteissa, jotka on sellaisinaan otettu hankintalain 27 ja 28 §:ään<sup>119</sup>. Koska suorahankinta on poikkeuksellinen hankintamenettely, hallituksen esityksessä 50/2006 ehdotettiin menettelyn määrittelemistä erikseen. Lisäksi esitys ehdotti menettelystä käytettävän termiä suorahankinta suoran neuvottelumenettelyn sijaan, jotta ero neuvottelumenettelyyn olisi selvä.<sup>120</sup> Aiemmassa hankintalaissa suorahankinta tunnettiin termillä suora neuvottelumenettely.

Suorahankinnassa pyrkimyksenä on välttää hankintalain mukaiset vaatimukset etukäteen ilmoittamisesta ja tarkasti säänneltyjen menettelytapojen noudattamisesta<sup>121</sup>. Suorahankinnassa hyödyke siis tilataan, usein neuvottelujen jälkeen, suoraan toimittajalta ilman hankintailmoituksen julkaisemista tai tarjouskilpailua. Suorahankinnan käyttäminen on aina perusteltava. Perusteiden tulee olla asialliset, objektiiviset ja todenmukaiset, koska muuten hankinta voidaan kilpailuttamisen laiminlyönnin takia pitää lainvastaisena.<sup>122</sup> Hankinnasta ilmoittamatta jättämisestä seuraa käänteisesti se, että hankinta katsotaan suorahankinnaksi. Jos

<sup>116</sup> Aalto-Setälä - Aine - Lehto - Parikka - Petäjäniemi-Björklund - Stenborg - Virtanen 2008, s. 635.

<sup>117</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 233.

<sup>118</sup> Valtion hankintakäsikirja 2010, s. 58.

<sup>119</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 119.

<sup>120</sup> HE 50/2006 s. 53.

<sup>121</sup> Parikka - Pöykkö 2011, s. 3.

<sup>122</sup> Kalima - Häll - Oksanen 2007, s.138.



hankintayksikkö ”unohtaa” tehdä hankintalain mukaisen hankintailmoituksen, asiaa tarkastellaan suorahankintaa koskevien lainkohtien valossa, vaikka hankintayksikkö olisi suorittanut hankinnan muutoin täysin hankintalain säännösten mukaisesti.<sup>123</sup>

Perusteluvollisuus ja näyttötaakka siitä, että suorahankinnan edellytykset olivat käsillä hankintaa tehtäessä, säilyy hankintayksiköllä. Tämä tarkoittaa sitä, että suorahankinnan tehnyt hankintayksikkö voi myöhemmin joutua perustelemaan menettelyään markkinaoikeudessa. Asian voi laittaa vireille yritys, jonka toimialaa suorahankinta koskee.<sup>124</sup> Mikäli hankintayksikkö tulkitsee suorahankinnan edellytyksiä virheellisesti ja jättänyt hankintailmoituksen tekemättä, kyseessä on muotovirhe ja hankintapäätös kumotaan mahdollisessa valitusmenettelyssä. Hankinta katsotaan suorahankinnaksi silloinkin, kun tarjouksia on pyydetty tai neuvotteluja käyty useamman yrityksen kanssa. Hankintayksikön ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti otetaan huomioon oikeudessa viranpuolesta, riippumatta onko siihen vedottu tai olisiko valittajalla todellisuudessa ollut mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun.<sup>125</sup>

Hankintalain 28 § pykälässä määritetään mahdollisuus käyttää suorahankintaa lisätilauksissa. Pykälän mukaan hankintayksikkö voi tehdä suorahankinnan niissä tapauksissa, kun alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä tavarahankinta on lisätilaus, jonka tarkoituksena on aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen. Edellytyksenä on, että toimittajan vaihtaminen johtaa teknisiltä ominaisuuksiltaan erilaisen materiaalin hankkimiseen, mikä aiheuttaisi yhteensopimattomuutta tai suhteettoman suuria teknisiä vaikeuksia käytössä ja kunnossapidossa. Hankintalain pykälien 27 ja 28 lisäksi hankintalain 67 §:n mukaan ”suorahankintaa voidaan käyttää yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi”.

Tässä tutkimuksessa suorahankinta ymmärretään käsitteellisesti hankintalain 27, 28 ja 67 §:n tarkoittamassa mielessä tutkimuskohteen ollessa vain 27 ja 67 pykälän määrittämät edellytykset suorahankinnalle. Suorahankinta ei siis tässä tutkimuksessa ole rinnasteinen käsite kilpailuttamisen velvollisuuden sivuuttamiselle julkisissa hankinnoissa. Kilpailuttamisvelvollisuuttahan ei tarvitse noudattaa esim. hankintalain kynnsarvot alittavissa julkisissa pientehkävyyksissä tai hankintalain 7 §:ssä määritetyissä yleisiä hankintoja koskevissa

---

<sup>123</sup> Parikka - Pöykkö 2011, s. 5.

<sup>124</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 208.

<sup>125</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 117.

soveltamisalan poikkeuksissa kuten salassa pidettävissä julkisissa hankinnoissa sekä puolustushankinnoissa.

Lisäksi on syytä huomata, että suora hankinnassakin on aina kysymys hankintalain mukaisesta julkisesta hankinnasta, joten vaatimukset syrjimättömyydestä ja tasapuolisesta kohtelusta sekä kokonaistaloudellisen edullisuuden tavoittelusta koskevat myös näitä hankintoja<sup>126</sup>. Hankintalain 2 §:n 1 momentissa ilmenevän hankintaperiaatteen mukaan hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia tasapuolisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

## 4.2. Suorahankinnan edellytykset

Koska suorahankinta on poikkeus yleiseen kilpailuttamisvelvoitteeseen, sen käyttöedellytyksiä on tulkittava suppeasti. Sen edellytykset ovat tyhjentäviä.<sup>127</sup> Suorahankinta on sallittu erityisesti silloin, kun kilpailutus on syystä tai toisesta epäonnistunut ja hankinta voidaan toteuttaa helpommin ja vähäisemmin kustannuksin kuin uusi tarjouskilpailu. Muut laissa mainitut tilanteet ovat käytännössä harvinaisempia.<sup>128</sup> Suorahankinnan perusteet määritetään hankintalain 17 §:ssä, jonka mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan, jos

- 1) avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka sopivia tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta;
- 2) teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan;
- 3) sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi;
- 4) hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyseessä ole massatuotanto tavaran valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi;
- 5) hankinta koskee raaka-ainemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita;
- 6) tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesähoitajalta tai selvittäjältä maksukyvyttömyysmenettelyn, akordin tai vastaavan menettelyn seurauksena; taikka
- 7) kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa, tai jos voittajia on useita, näistä jonkun kanssa; tällöin kaikki voittajat on kutsuttava osallistumaan neuvotteluihin.

<sup>126</sup> Parikka - Pökkyä 2011, s. 3.

<sup>127</sup> HE 50/2006, s. 76.

<sup>128</sup> Aalto-Setälä - Aine - Lehto - Parikka - Petäjäniemi-Björklund - Stenborg - Virtanen 2008, s. 636.

#### 4.2.1. Ei ole saatu osallistumishakemuksia tai tarjouksia

Hankintalain 27 § 1 kohdan mukaan suorahankinta voidaan tehdä, jos avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan osallistumishakemuksia tai tarjouksia taikka sopivia tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta.

HE 50/2006 mukaan tilanteissa, joissa hankintailmoituksen perusteella ei ole saatu yhtään tarjousta, suorahankintamenettely voidaan aloittaa hankintayksikön valitseman toimittajan kanssa, joka täyttää tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa asetetut vaatimukset. Hankintamenettely ei olisi kuitenkaan käytettävissä tilanteissa, joissa tarjouspyynnön sisältöä tai ehdokkaiden tai tarjoajien kelpoisuuteen liittyviä vaatimuksia muutetaan olennaisesti. Suorahankintaan siirtyminen olisi mahdollista myös silloin, jos edeltävässä avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu sopivia tarjouksia. Kyseeseen tulee lähinnä sellaiset tilanteet, joissa saadut tarjoukset ovat täysin tarjouspyyntöä vastaamattomia.<sup>129</sup> Pekkalan ja Pohjosen (2012) mukaan suorahankinta on tämän kohdan perusteella mahdollinen vain, jos hankintayksikkö ei ole saanut edes neuvottelujen pohjaksi kelpaavia tarjouksia. Mikäli ainakin osa tarjoajista tai tarjouksista on täyttänyt asetetut vähimmäisvaatimukset, mutta eivät kuitenkaan ole tarpeita vastaavia, tulee käyttää hankintalain 25 § 1 mom. neuvottelumenettelyä suorahankinnan sijaan.<sup>130</sup>

Mikäli tarjoukset ovat olleet sopimattomia jatkoneuvottelujen pohjaksi, voi hankintayksikkö neuvotella hankinnasta haluamiensa, myös uusien, toimittajien kanssa. Hankintaehdot eivät saa kuitenkaan olennaisesti muuttua. Hankintayksikkö ei saa Pekkalan ja Pohjosen (2012) mukaan tietoisena laatia sellaisia ehtoja, että mikään tarjoaja ei täytä tarjouspyynnön ehtoja. Jos tarjouspyynnön laatija on arvioinut virheellisesti tarjontaa ja asettanut esimerkiksi liian korkeita vaatimuksia, tulee virhe korjata uudella, muutetulla hankintailmoituksella.<sup>131</sup>

Mikäli tarjouspyynnössä ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai kaikki tarjoukset ovat olleet tarjouspyyntöä vastaamattomia, saattaa hankinnan toteuttaminen edellyttää tarjouspyynnön sisällön muuttamista. Kuitenkaan suorahankinta ei ole käytettävissä silloin, kun tarjouspyyntöä tai kelpoisuusvaatimuksia muutetaan olennaisesti. Eskolan ja Ruohoniemen (2011) mukaan olennaisuudella tarkoitetaan tässä sitä, että muutoksen johdosta myös muut kuin tarjouskilpailuun osallistuneet yritykset olisivat voineet kilpailuun osallistua.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> HE 50/2006 s. 76.

<sup>130</sup> Pekkala – Pohjonen, 2012 s. 119.

<sup>131</sup> Pekkala - Pohjonen, 2012 s. 120.

<sup>132</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011 s. 209.

Parikan ja Pöykkylän (2011) mukaan tulkinta-apua muutoksen olennaisuudesta voidaan saada Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ns. Presstext-ratkaisusta<sup>133</sup>. Ratkaisussa on kysymys siitä, että olemassa olevaan sopimukseen tehtiin muutoksia, joiden olennaisuutta arvioitiin hankintasäännösten valossa. Vaikka hankintalain 27 §:n ensimmäinen kohta viittaakin tarjouspyyntöön, Parikka ja Pöykkylä (2011) katsovat, että ratkaisusta voidaan johtaa niitä seikkoja, joiden perusteella tarjouspyynnön olennaista muutosta voidaan arvioida. Tarjouspyynnön muutoksen ei tule olla niin merkittävä, että uudessa avoimessa tarjouskilpailussa se olisi voinut kiinnostaa useampia tarjoajia kuin mitä siihen on osallistunut ja että jokin muu tarjoaja olisi muutosten myötä voinut tulla valituksi.<sup>134</sup> Aalto-Setälä ym. (2009) katsovat, että hankinnan kohteen vähäinen tarkistus, hankinnan aikataulun lievä venyttäminen tai hankinnan ajankohdan vähäinen siirtäminen ei todennäköisesti estä suora hankinnan käyttöä<sup>135</sup>.

Ratkaisussa MAO:457/11 hankintayksikkö siirtyi oppilashuoltojärjestelmää koskevassa hankinnassaan suora hankintamenettelyyn sen vuoksi, että avoimessa menettelyssä saatu ainoa tarjous oli tarjouspyynnön vastainen. Hankintayksikkö päätti hankkia oppilashallintojärjestelmän suora hankintana samalta tuottajalta, joka oli jättänyt tarjouksen avoimessa menettelyssä. Tarjouspyynnön vastaisuus oli johtunut esitetyn tarjouksen voimassaoloajasta, hinnoittelutavasta, ohjelmien ja tietoturvapäivityksistä vastaamisesta ja tukipalvelujen ajankohdasta sekä hinnanmuutosehdoista. Alkuperäisiä sopimusehtoja ei ollut muutettu olennaisesti. Markkinaoikeus katsoi, että koska ainoa tarjous oli ollut sopimaton, voitiin siirtyä hankintalain 27 §:n 1 kohdan tarkoittamaan suora hankintamenettelyyn.

Asiassa MAO:111/10 hankintayksikkö oli uimahallin vedenkäsittelyurakkaa koskevassa hankinnassa päättänyt siirtyä rajoitetusta menettelystä neuvottelumenettelyyn hyväksyttävien osallistumishakemustan vähäisen määrän (2kpl) takia. Neuvottelumenettelystä ei julkaistu hankintailmoitusta. Hankintayksikkö lähetti tarjouspyynnön molemmille osallistumishakemuksen jättäneelle toimittajalle sekä kolmelle muulle toimittajalle. Ainoastaan yksi tarjoaja oli täyttänyt rajoitetussa menettelyssä asetetut tarjoajien vähimmäisvaatimukset. Markkinaoikeus katsoi, että neuvottelumenettelyyn siirtyminen uutta hankintailmoitusta julkaisematta ei siten ole ollut mahdollista tilanteessa, jossa hankintayksikkö on saanut vain osallistumishakemuksia, ei tarjouksia. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö oli siirtynyt neuvottelumenettelyksi kutsumansa menettelyn sijasta suora hankintamenettelyyn. Suora hankinnalle ei kuitenkaan ollut perusteita.

Parikka ja Pöykkylä (2011)<sup>136</sup> katsovat, että markkinaoikeuden kanta kyseisessä MAO:111/10 ratkaisussa on johdonmukainen aiemman EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa. Neuvottelumenettelyn käyttäminen ja siihen siirtyminen edellyttävät aina hankintailmoituksen julkaisua, ja ilmoituksen julkaisematta jättäminen taas tarkoittaa, että kyseessä on suora hankinta.

Markkinaoikeuden ostoliikennepalveluja koskevassa tapauksessa MAO:261/09 hankintayksikkö ei ollut saanut avoimessa tarjouskilpailussa joidenkin reittien osalta yhtään tarjousta. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksiköllä on siten ollut peruste näiden reittien osalta suora hankinnan tekemiseen, kun asiassa esitetyn selvityksen mukaan alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei ole olennaisesti muutettu.

<sup>133</sup> Asia C-454/06 Presstext Nachrichtenagentur GmbH v. Itävallan liittovaltio, APA-OTS Originaltext-Service GmbH ja APA Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung, Kok. 2008, s. I-4401.

<sup>134</sup> Parikka - Pöykkylä 2011, s. 7.

<sup>135</sup> Aalto-Setälä - Aine - Lehto - Parikka - Petäjaniemi-Björklund - Stenborg - Virtanen 2008, s. 636.

<sup>136</sup> Parikka - Pöykkylä 2011, s. 8.

Hankintayksiköllä on lisäksi markkinaoikeuden mukaan harkintavalta suoramankinnan toteuttamistapaan ja neuvotteluosapuolten valintaan. Lisäksi tarjoajia pyrittiin markkinaoikeuden mukaan kohtelevaan syrjimättömästi.

Tästä tapauksesta (MAO:261/09) voidaan Parikan ja Pökkylän (2011)<sup>137</sup> mukaan päätellä, että suoramankintaan siirtyessään hankintayksiköllä on laajemmin harkintavaltaa sen suhteen, kenen kanssa sopimus lopulta tehdään, kunhan valinta tehdään tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Hankintayksikkö voi ottaa myös uusia tarjoajia mukaan tarjouskilpailuun. Suoramankinnassa hankintayksikkö saa toteuttaa hankinnan haluamallaan tavalla, kunhan ketään ei syrjitä. Markkinaoikeuden tapauksessa MAO:539–540/09 katsottiin, että kyse oli suoramankinnasta, kun hankintailmoitusta ei ollut tehty. Hankintayksikkö oli karsinut tarjouspyyntöä, jotta tarjouksen arvo jäisi kynnysarvon alle.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:539–540/09 oli kyse tilanteesta, jossa hankintayksikkö oli kilpailuttanut ruokapalvelujen selvitystyön konsultointipalvelun. Yksi tarjoajista oli vienyt asian markkinaoikeuteen, joka kielsi väliaikaisesti hankintayksikköä tekemästä hankintasopimusta tai muuten panemasta täytäntöön sanottua hankintapäätöstä.

Hankintayksikkö jatkoi hankinnan keskeyttämispäätöksen jälkeen kuitenkin ruokapalveluiden selvitystyön tekemistä omin voimin. Selvityksessä se totesi, että sen omat resurssit ovat kuitenkin olleet riittämättömät kokonaisu selvityksen toteuttamiseksi, minkä vuoksi hankintayksikkö katsoi tarpeelliseksi hankkia osan palvelusta ulkopuoliselta konsultilta. Hankintayksikkö pyysi tarjouskilpailun voittaneelta tarjoajalta uutta tarjousta ja myös solmi hankintasopimuksen tämän kanssa. Hankintayksikkö totesi määritelleensä hankinnan tässä vaiheessa siten, että se on pyytänyt mainitulta tarjoajalta tarjousta vain nykytilan analysoinnista, kun taas nykytilan selvityksen hankintayksikkö on laatinut itse. Hankintayksikkö totesi arvioineensa hankinnan (14 950€) kansallisen kynnysarvon (15 000€) alittavaksi, minkä vuoksi sen kilpailuttamiseen ei ole ollut hankintayksikön mukaan tarvetta.

Markkinaoikeus katsoi, ettei hankintayksikkö ole perustellusti voinut lähteä siitä, että hankinnan arvo tulee alittamaan hankintalain soveltamisen edellytyksenä olevan kansallisen kynnysarvon määrän. Hankintayksikkö on tosiasiaa jatkanut hankinnan toteuttamista muodollisesti erillisen, kansallisen kynnysarvon alittavaksi katsomansa hankintamenettelyn puitteissa. Se toteuttanut hankinnan suoramankintana julkaisematta hankinnasta ilmoitusta ja valitsemalla menettelyyn mukaan yhden toimittajan, jolta se on pyytänyt tarjouksen. Oikeuden mukaan asiassa ei ole esitetty selvitystä seikoista, joiden perusteella hankintayksiköllä olisi katsottava olleen peruste suoramankinnan tekemiseen. Siten hankintayksikkö menetteli julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.

Parikan ja Pökkylän (2011) mukaan suoramankintaan siirtyminen edellyttää oikeustapausten valossa, että hankintayksikkö ei ole saanut yhtään pätevää tarjousta eli ei ole saanut lainkaan sitä, mitä tarjouspyynnössä on edellytetty. Neuvottelumenettelyssä edellytykset ovat löysemmät, sillä silloin riittää, että yhtään sopivaa tarjousta ei ole saatu. Suoramankinnassa lähdetään ns. nolllasta eli tarjoukset ovat olleet niin tarjouspyyntöön nähden kuin myös hankintayksikölle vääriä, että ne eivät kelpaisi edes jatkoneuvottelujen pohjaksi.<sup>138</sup>

*4.2.2. On olemassa vain yksi mahdollinen toimittaja teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä*

<sup>137</sup> Parikka - Pökkylä 2011, s. 11.

<sup>138</sup> Parikka - Pökkylä 2011, s. 11.

Suorahankinta on mahdollinen hankintalain 27 § 2 kohdan mukaan, jos teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvän syyn johdosta vain yksi tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Parikan ja Pöykkylän (2011) mukaan suorahankinta teknisen, taiteellisen tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvän syyn vuoksi on yksi keskustelluimmista ja kiistanalaisimmista hankintalain kohdista. Tarjoajat pyrkivät esittämään hyödykkeensä siten, että hankintayksikölle syntyisi sellainen kuva, että ainoastaan yksi toimija pystyy toimittamaan tuotteen tai palvelun. Suorahankinta tällaisesta syystä kuitenkin edellyttää, että nimenomaan hankintayksikkö selvittää, onko muita vastaavia ja kilpailevia tuotteita saatavilla markkinoilla. Suorahankinnan peruste edellyttäisi ainakin sitä, että kilpailijan löytyminen ei ole todennäköistä.<sup>139</sup>

Teknisenä seikkana kyseeseen voisi hallituksen esityksen (HE 50/2006) mukaan ”tulla esimerkiksi poikkeuksellinen uusi tekninen ratkaisu tai hankinnan kohteen edellyttämä tietty käsityötaito, jota hankinnan toteuttaminen edellyttää. Hankintayksikön tulisi pystyä osoittamaan, ettei ole olemassa vastaavaa tuotetta tai palvelua, jolla sama lopputulos voitaisiin saavuttaa”. Yksinoikeuden suojaamisen vuoksi suorahankinta olisi hallituksen esityksen mukaan mahdollinen esimerkiksi silloin, kun hankintailmoituksen julkaiseminen voisi paljastaa mahdollisen toimittajan liikesalaisuuden tai muun vastaavanlaisen tiedon, jonka paljastuminen aiheuttaisi taloudellista vahinkoa toimittajalle. Säännöksen tarkoittamana syynä ei voi esityksen mukaan olla esimerkiksi hankintayksikön ilman pakottavaa syytä toteuttamat toimet tai tekemät sopimukset, joilla taataan jollekin tietylle palveluntarjoajalle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen tai hankintojen puutteellisesta suunnittelusta syntyneet tilanteet, jollainen voisi olla kysymyksessä esimerkiksi hankintatarpeen tultua etukäteen vajavaisesti kartoitetuksi.<sup>140</sup>

Immateriaalioikeudet voivat johtaa siihen, että vain jollakin tietyllä toimijalla on oikeus myydä tiettyä hyödykettä. Jos toimittajia on vain yksi, kilpailua ei voi toteuttaa eikä sen järjestäminen ole tarkoituksenmukaista. Tarjoaja tietää, että kukaan muu ei pysty toimittamaan hyödykettä, joten se voi hinnoitella tuotteensa vapaasti. Markkinaoikeuden oikeuskäytännöstä on kuitenkin Parikan ja Pöykkylän (2011) mukaan nähtävissä, että kyseinen lainkohta ei kuitenkaan ole niin sanottu kaatopykälä, jonka avulla hankintalain säännöksiä pystyttäisiin helposti kiertämään. Tulkinta on tiukkaa ja käytäntö edellyttää todellista näyttöä suorahankinnan perusteista.<sup>141</sup>

Tietotekniikkahankinnoissa tiettyjen ohjelmien tai saman valmistajan lisäsovelluksia tai lisälaitteita ei voi pitää säädöksen mukaisena teknisenä seikkana, ellei kyse ole aidosti teknisestä

---

<sup>139</sup> Parikka - Pöykkylä 2011, s. 12, 13.

<sup>140</sup> HE 50/2006 s 77.

<sup>141</sup> Parikka - Pöykkylä 2011, s. 12.

yhteensopivuudesta johtuvasta toiminnallisesta syystä. Myöskään rakennuslupa ei ole yksinoikeus, jolla rakennushanke voitaisiin antaa kilpailuttamatta luvan haltijan toteutettavaksi.<sup>142</sup> Hallituksen esityksessä 50/2006 viitataan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuun,<sup>143</sup> jossa tekniseksi syyksi ei katsottu tietynlaista jäteveden käsittelyteknikkaa, jätehuoltolaitoksen läheisyyttä eikä palveluntarjoajan sijoittumista lähelle hankintayksikköä. Kuitenkin ympäristönsuojeluun liittyvä tekninen syy voitaisiin ottaa huomioon arvioitaessa voidaanko hankintasopimus tehdä tietyn palvelutoimittajan kanssa. Menettelyssä on noudatettava tällöinkin yhteisöoikeuden peruseriaatteita ja erityisesti syrjäntäkiellon periaatetta.

Täyttääkseen suorahankinnan edellytykset tekninen ratkaisu tulee olla sellainen, että ainoastaan yksi toimija voi tehdä hankinnan vaaditulla tavalla. Tämä johtaa siihen, että käytännössä teknistä ratkaisua voidaan varsin harvoin pitää suorahankinnan perusteena, koska on hyvin tavallista, että kahdella erilaisella ratkaisulla täytetään samat vaatimukset esimerkiksi toiminnallisuuden, turvallisuuden ja ympäristönäkökohtien suhteen. Hankintayksikkö ei siis voi lähtökohtaisesti vapaasti itse määritellä hankintaa siten, että vain yksi toimija voisi toteuttaa hankinnan.<sup>144</sup>

Suorahankinnan käyttäminen tulee aina perustella ja näyttövelvollisuus siitä, että ei ole olemassa vastaavaa tuotetta tai palvelua, jolla sama lopputulos voitaisiin saavuttaa, on hankintayksiköllä eli ostajalla<sup>145</sup>. Parikan ja Pöykkylän (2011) mukaan olennaista on se, että millään muulla tuotteella tai palvelulla ei voida saada aikaan samaa lopputulosta. Tämä viittaa olennaisesti siihen, että esimerkiksi tuotantomenetelmällä ei ole merkitystä, vaan itse lopputuotteella, myöskään esimerkiksi maantieteellisillä tai taloudellisilla tekijöillä ei saisi olla merkitystä arvioitaessa sitä, voisiko joku muu toteuttaa urakan.<sup>146</sup> Aalto-Setälän ym. (2009) mukaan pitäisi ainakin suuremmissa hankinnoissa muistaa, että mahdollisia toimittajia voi olla myös Suomen rajojen ulkopuolella. Kansallisissa hankinnoissa voi kuitenkin olla riittävää selvittää vain Suomessa toimivien toimittajien mahdollisuudet toimittaa vastaavaa tuotetta tai palvelua.<sup>147</sup>

KHO 2010/10:n ratkaisussa kyse oli oppilashuoltojärjestelmän hankinnasta kuntaliitostilanteessa. Kaupunki halusi käyttää jatkossa vain yhtä, toisessa kunnassa käytössä jo ollut järjestelmää, ja laajentaa sen käyttöä uudessa kunnassa. Tätä järjestelmää pystyi hankintayksikön perustelujen mukaan toimittamaan vain alkuperäinen toimittaja. Markkinaoikeus aiemmin oli katsonut, että hankinta oli tapahtunut tarkoituksenmukaisuusharkinnan eikä suorahankintaan oikeuttavan teknisen synn perusteella. Myös KHO katsoi, että kyseessä ei ollut hankintalain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettu tilanne, jossa teknisestä tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja olisi voinut toteuttaa hankinnan. Markkinoilla oli tarjolla myös muiden toimittajien tarjoamia oppilashallintojärjestelmiä.

<sup>142</sup> Pekkala - Pohjonen, 2012 s. 122.

<sup>143</sup> Yhdistetyt asiat C-20/01 ja C-28/01, Euroopan yhteisöjen komissio v. Saksan liittotasavalta, tuomio 10.4.2003, Kok. 2003 s. I-3609.

<sup>144</sup> Parikka - Pöykkylä 2014, s. 14.

<sup>145</sup> Kalima - Häll - Oksanen 2007, s.139.

<sup>146</sup> Parikka - Pöykkylä 2011, s. 12.

<sup>147</sup> Aalto-Setälä - Aine - Lehto - Parikka - Petäjaniemi-Björklund - Stenborg - Virtanen 2008, s. 636.

Uudessa markkinaoikeuden tuomiossa MAO:59/14 oli kyse lääkäripalveluiden hankkimisesta. Kaupunki on perusteluissaan todennut suorahankinnan kohteen toimintamallin kohteen vastaavan kaupungin lääkäripulaan. Vastaavaa palvelua ei hankintayksikön selvityksen mukaan ollut saatavissa muilta yrityksiltä. Markkinaoikeus katsoi, ettei asiassa ole tullut esille, että vain yksi toimittaja pystyisi toimittamaan hankinnan kohteena olleita rekrytointipalveluja. Se seikka, että vain yksi tarjoaja on hankintayksikön selvityksen mukaan hankintahetkellä tarjonnut kysymyksessä olevaa palvelua hankintayksikön haluamin ehdoin, ei ole hankintalaissa tarkoitettu peruste poiketa kilpailuttamisveloitteesta. Hankintayksikkö ei siten ole esittänyt selvitystä siitä, että teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain yksi tietty toimittaja on voinut toteuttaa kysymyksessä olevan hankinnan.

Keskeistä MAO:59/14 tapauksesta on huomata, ettei se seikka, että vain yksi tarjoaja on tarjonnut palvelua hankintayksikön haluamin ehdoin, ole tulkittavissa samaksi asiaksi kuin, että vain yhdellä on kyky toimittaa palvelu. Hankintayksikön olisi tullut suorittaa kilpailutus avoimesti ja vaatia tarjouspyynnössä tarpeelliset ehdot täyttävää palvelua.

Tapaus MAO:519/12 koskee yksinoikeuteen perustuvaa suorahankintaa. Rovaniemen kaupunki on päättänyt hankkia suorahankintana Angry Birds -perhepuiston Lappset Group Oy:ltä. Hankintayksikkö on perusteluissaan mm. todennut, että hankinta koskee nimenomaan Angry Birds -perhepuistoa ja että Angry Birds on erittäin tunnettu konsepti ympäri maailman ja kyseistä peliä on ladattu yli miljardi kertaa. Hankinta on tehty toimittajalta, jolla on yksinoikeus käyttää ko. tuotemerkkiä. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön nimenomaisena tarkoituksena on ollut asumisviihtyvyyden ja matkailun edistämisen vuoksi rakennuttaa kaupunkiin maailmanlaajuisesti tunnettu Angry Birds tavaramerkkiin perustuva Angry Birds -teemapuisto. Hankintayksikölle ei ole siten ollut samantekevää, minkälaisesta puistosta on kyse. Hankintayksikön ei siten voida katsoa menetelleen hankintasäännösten vastaisesti määritellään hankinnan kohteen. Hankintayksikkö ole kuitenkaan esittänyt selvitystä siitä, että teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa nyt kysymyksessä olevan hankinnan hankintalain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Näin ollen markkinaoikeus katsoo, että suorahankinnan tekemiselle säädetyt edellytykset eivät ole nyt esillä olevassa asiassa täyttyneet ja hankintayksikön olisi tullut siten kilpailuttaa hankinta hankintasäännöksissä edellytetyllä tavalla.

Ratkaisu MAO:519/12 on mielestäni mielenkiintoinen paitsi suorahankinnan edellytysten myös hankinnan kohteen ehtojen määrittämisen suhteen. Tapauksessa ei markkinaoikeuden mukaan täyttynyt edellytykset suorahankintaan yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä, kun vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan. Markkinaoikeuden ratkaisun perusteiden mukaan hankintayksikön ei kuitenkaan voida katsoa menetelleen hankintasäännösten vastaisesti määritellään hankinnan kohteen. Tämä on käsittääkseni tulkittavissa siten, että avoimessa kilpailuttamisessa ehto nimenomaisesta puistosta olisi voinut olla hankintalain säädösten mukainen.

Pekkanen ja Pohjosen (2012) mukaan taiteellisen syyn toteennäyttäminen saattaa olla haastavaa. Tavanomainen hankinta ja kilpailuttamisveloitteen alainen toimi voi olla silloin, kun hankitaan rakennukseen sisutuselementiksi taidetta. Tavanomainen hankinta ei ole kyseessä silloin, kun yhteisö hankkii tietyn taiteilijan tekemä taideteoksen esim. muotokuvan kohteen valitseman taiteilijan työn. Tätä voidaan pitää kunnianosoituksena, ei tavanomaisena hankintana. Tarvitaan aito taiteellinen valintaperuste, joka täyttää myös ehdon, että vain yksi henkilö tai taho voi



toteuttaa hankinnan ja että kyseessä on tietyn nimenomaisen taiteilijan työ. Käyttöesineiden hankinta täyttää harvoin taiteellisuuden kriteerit.<sup>148</sup>

Parikan ja Pöckilän (2011) mukaan taiteellisella perusteella tehtävä suora hankinta edellyttäneen hankintayksiköltä näyttöä taiteellisuudesta. Tällä ei tosin tarkoitettane korkeata taiteellista tasoa vaan tiettyä uniikkia taideteosta tai sitä, että pyrkimyksenä on saada jokin tietty taiteilija tekemään jokin tietty työ. Ongelmana on se, miten määritetään taideteoksen uniikkiarvo, ja milloin taideteokselle on olemassa vastaavia tuotteita. Teknisen ja yksinoikeuden osalta perusteethan ovat sidottu ainakin siihen, että vain yksi tekijä voi toteuttaa hankinnan, ja että lopputulos on uniikki.<sup>149</sup> Aalto-Setälän ym. (2009) mukaan myös arkkitehtoninen kokonaisuus voisi mahdollisesti olla hyväksyttävä taiteellinen seikka. Sen sijaan taideteosten korjaustyöt tuskin voi oikeuttaa suora hankinnan käyttöön.<sup>150</sup>

#### *4.2.3. Sopimuksen tekeminen on välttämätöntä äärimmäisessä kiireessä*

Pekkala ja Pohjonen (2012) jaottelevat hankintalain kiiretilanteet kolmeen kategoriaan. Tavallinen kiiretilanne määritetään hankintalain 36 §:ssa, jolloin nopeutettu menettely mm. lyhempien määräaikojen suhteen on mahdollinen. Kun kyse on poikkeuksellisesta kiiretilanteesta, johon hankintayksikkö ei ole voinut kohtuudella varautua, tulee kysymykseen hankintalain 66 §. Suora hankinnan edellytykset kiiretilanteessa ovat kuitenkin näitä mainittuja lainkohtia tiukemmat. Hankintalain 27 §:n kolmannen kohdan mukaan suora hankinta on mahdollista, jos sopimuksen tekeminen on välttämätöntä, eikä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi.<sup>151</sup>

Kiireen tulee hallituksen esityksen (50/2006) mukaan ensinnäkin johtua hankintayksikön ulkopuolisista syistä, joten hankintayksiköstä johtuva syy ei voi olla peruste suora hankinnan tekemiseen. Perusteen on lisäksi oltava äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoita. Säännöksen tarkoittamaksi kiireeksi ei siten voida katsoa hankintayksikön viivyttelyä hankinnan toteuttamisessa. Edellytyksenä suora hankinnan tekemiselle olisi lisäksi, että hankinnan tekeminen on ehdottoman välttämätöntä. Säännöksen vetoavan hankintayksikön on hallituksen esityksen mukaan kyettävä näyttämään toteen poikkeamisperusteen soveltumisen edellytysten täyttyminen.<sup>152</sup>

<sup>148</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 122.

<sup>149</sup> Parikka - Pöckylä 2011, s. 14.

<sup>150</sup> Aalto-Setälä - Aine - Lehto - Parikka - Petäjaniemi-Björklund - Stenborg - Virtanen 2008, s. 637.

<sup>151</sup> Pekkala - Pohjonen, 2012 s. 130.

<sup>152</sup> HE 50/2006 s. 77.

Pekalan ja Pohjosen (2012) mukaan kiireen tulee johtua hankintayksikön ulkopuolisesta syystä. Kiireen täytyy olla äkillinen ja sellainen, jota hankintayksikkö ei ole kohtuudella voinut ennakoita. Hankkeen saama valtiontuki ja maksatusaikataulu tai hankinnan muusta viivästymisestä johtunut hintatason nousu ei yleensä ole poikkeuksellista ja ennalta arvaamatonta oikeuttaakseen suoraan hankintaan. Kiire voi johtua valitusmenettelyn viivästymisestä, jolloin hankinta voidaan toimittaa useimmiten väliaikaisesti, siinä laajuudessa ja siltä osin kuin se ehdottomasti vaatii ennen uutta tarjouskilpailua. Toimittajan mennessä konkurssiin, voi kiireperuste tulla poikkeustilanteissa kyseeseen, mikäli hankintayksikkö on toiminut huolellisesti eikä ole voinut varautua konkurssiin.<sup>153</sup>

Hallituksen esityksen (50/2006) mukaan Euroopan yhteisön oikeudessa kiireen edellytyksiä on tulkittu tiukasti. Kiireeseen vetoaminen ei katsottu oikeutetuksi kun kysymyksessä oli yliopiston lisärakennuksen rakennusurakkaa koskeva hankinta, jonka toteuttamiselle tuli kiire yliopiston opiskelijamäärän kasvun ja lukuvuoden alkamisen johdosta. Kiireen ei ole myöskään katsottu olleen kyseessä hankinnassa, joka koski maanvyöryesteen rakentamista alueella, jolla maanvyöryjen uhka oli yleinen ja pysyväisluonteinen. Kiireen voidaan kuitenkin katsoa olevan olemassa esimerkiksi äkillisen luonnonilmiön tai onnettomuuden aiheuttamien vahinkojen korjaamisessa taikka ennalta arvaamaton toiminnolle kriittisen laitteen rikkoutumisessa.<sup>154</sup>

Oikeuskäytännössä Hankintalain 27 §:n 3 ns. kiireellisyyскоhtaa on käsitelty verraten usein. Kiireeseen vetoamista on pidetty hyväksyttävänä ainakin eräissä väliaikaisena toteutuneissa hankinnoissa<sup>155</sup>.

Asiassa MAO:115/14 oli ratkaistavana, onko kysymyksessä ollut tilanne, jossa hankintayksikkö ei ole voinut noudattaa hankinnan kilpailuttamiselle säädettyjä määräaikoja hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Tapaus koski Juupajoen kunnan asukkaiden sote -palveluiden ostoa suoraan hankintapäätöksellä. Suoraan hankintapäätös vuonna 2014 alkavasta palvelusta oli tehty 23.9.2013. Hankintayksikkö perusteli suoraan hankintaa kiireellisyydellä, koska hankintayksikön saatua tiedon suunnitellun yhteistoiminta-alueeseen liittymisen peruuntumisesta, ei hankintayksikölle ole jäänyt riittävästi aikaa valmistella kilpailuttamista hankintalain määräaikojen mukaisesti. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikön olisi omilla toimillaan ja huolellisemmin asiaan valmistautumalla tullut ottaa huomioon, että palvelujen järjestäminen itse tai niiden kilpailuttaminen avoimella hankintakilpailulla on erittäin todennäköistä viimeistään kesällä 2013, jolloin Kangasalan kunta ilmoitti, ettei se ota vastattavakseen Juupajoen kunnan sosiaali- ja terveyspalveluja. Hankintayksikön on tuolloin jo täytynyt varautua myös siihen vaihtoehtoon, että se ei pysty järjestämään sote -palveluja myöskään Tampereen kaupungin kanssa (tieto siitä, ettei Tampere ota sote -palveluita järjestettäväkseen tuli 14.8.2013). Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikön kiire ei ole johtunut hankintayksiköstä riippumattomasta ja ennalta arvaamattomasta syystä, jonka nojalla hankintasopimus olisi voitu tehdä kilpailuttamatta.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:254/13 oli myös kyse sote -palveluiden hankkimisesta suoraan hankintana. Hankintayksikön mukaan kaupunginvaltuuston hylättyä suunnitellun yhteistoiminta-

<sup>153</sup> Pekala - Pohjonen, 2012 s. 124–125.

<sup>154</sup> HE 50/2006. 77–78.

<sup>155</sup> Pekala - Pohjonen, 2012 s. 126.

alueen perustamisen lakisääteisten palvelujen tuottaminen oli ollut mahdollista turvata vain suorahankintana, koska kyseisellä aikataululla ei ollut mahdollista valmistella erittäin laajojen palveluryhmien kilpailutusta. Hankintayksikön mukaan hankintasopimus on ollut välttämätöntä tehdä, koska sote -palveluiden järjestäminen on hankintayksikön lakisääteisiin velvollisuuksiin kuuluva tehtävä eikä palveluihin voi tulla katkoksia.

Markkinaoikeuden mukaan hankintayksiköllä olisi ollut mahdollisuus järjestää palvelut joko omana toimintanaan tai liittymällä yhteistoiminta-alueeseen. Suorahankinnan tekeminen ei ole ollut ehdottoman välttämätöntä hankintalain 27 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Asiassa ei ole merkitystä sillä, että hankintayksikkö ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi liittyä yhteistoiminta-alueeseen tai järjestää palveluja omana toimintanaan. Markkinaoikeus myös katsoi, että kaupunginvaltuuston, joka on hankintayksikön päätösvaltaa käyttävä toimielin, päätöstä ei voida pitää hankintayksiköstä riippumattomana ulkopuolisena syynä. Hankintayksiköllä ei ole ollut hankintalain 27 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla ennalta arvaamattomasta syystä aiheutunut äärimmäinen kiire.

Tapauksessa MAO:218/12 Vantaan kaupunki oli tehnyt suorahankinnan vammaisopetuksen oppilaskuljetusten sekä vammaispalvelun ja vanhustenhuollon toimintakeskuskuljetusten järjestämisestä. Markkinaoikeuden mukaan palvelusopimuksen purkamista voidaan pitää hankintasäännöksissä tarkoitettuna hankintayksiköstä riippumattomana perusteena suorahankinnan tekemiselle. Hankintasopimuksen on lähtökohtaisesti tarkoitettu olevan voimassa koko hankintasopimuskauden, eikä sopimuksen purkautumista kesken sopimuskauden ei siten voida pitää ennakoitavana seikkana. Hankintayksiköllä on ollut hyväksyttävä syy toteuttaa hankinta suorahankintana siihen saakka, kun se on saanut järjestettyä asiassa uuden tarjouskilpailun. Hankinnan luonne huomioiden hankintayksiköllä on ollut perusteltu syy toteuttaa kysymyksessä olevat kuljetuspalvelut väliaikaisena suorahankintana.

Pekalan ja Pohjosen (2012) mukaan suorahankinta voi olla mahdollinen esimerkiksi silloin, kun sopimuksen saanut ei pysty odottamattoman esteen vuoksi toimittamaan hyödykettä. Mikäli este ei täytä äärimmäistä kiirettä, saattaa väliaikainen suorahankinta olla ainoa mahdollinen menettely.

Useimmiten väliaikaiseen suorahankintaan joudutaan tukeutumaan, kun hankinnasta valitetaan. Väliaikainen suorahankinta voidaan tehdä siihen asti kunnes voidaan järjestää uusi tarjouskilpailu. Se ei saa kuitenkaan ehdoiltaan kuten kestoltaan tai laajuudeltaan olla kattavampi kuin mitä tilanne ehdottomasti vaatii.<sup>156</sup>

Ratkaisu MAO:307–309/11 koski asiaa, jossa hankintayksiköllä oli ollut yhteistoimintasopimus valituksen kohteena olevien sote -palveluiden järjestämisestä. Hankintayksikkö on valmistellut irtaantumista tästä yhteistoimintasopimuksesta osittain tai kokonaan loppuvuodesta 2009 lähtien. Hankintayksikkö on neuvotellut A:n kanssa suorahankinnasta lähes vuoden ajan ennen hankintapäätöksen tekemistä ja se on muun ohella pyytänyt 6.4.2010 samalta toimittajalta tarjousta palveluiden tuottamisesta kokonaisratkaisuna. Hankintayksikkö teki suorahankintapäätöksen 13.12.2010 tavoitteena aloittaa suorahankintaa koskevien palveluiden tuottaminen A:n kanssa 1.5.2011 eli yli neljä ja puoli kuukautta hankintapäätöksen tekemisen jälkeen. Markkinaoikeus katsoi, että suorahankintaan johtaneet olosuhteet eivät olleet sellaiset, että hankintayksiköllä olisi ollut hankintayksiköstä riippumaton, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutunut äärimmäinen kiire.

Kiireeseen perustuen suorahankintapäätös on kuitenkin oikeuskäytännössä myös hyväksytty, kuten seuraavissa tapauksissa:

Markkinaoikeuden tapauksessa MAO:12/12 Sepen tuki ry ja Ilmarin tuki ry olivat tehneet suorahankintasopimuksen, koska hankinnasta järjestetyn tarjouskilpailun voittanut toimittaja oli 30.11.2010 yllättäen ilmoittanut lentotoimintansa päättymisestä ja siitä ettei se tule allekirjoittamaan tarjouksensa perusteella hankintasopimusta. Hankintayksiköiden mukaan sopimuksen tekeminen oli hankinnan luonne huomioon ottaen ollut ehdottoman välttämätöntä, eikä säädetyjä määräaikoja voitu noudattaa hankintayksiköistä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen

<sup>156</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 150–151.

kiireen vuoksi. Markkinaoikeus katsoi, että kilpailutuksen voittajan ilmoitus sen lentotoiminnan päättymisestä on perustunut hankintayksiköstä riippumattomiin syihin ja ollut mainittujen hankintayksiköiden kannalta ennalta arvaamaton. Hankinnan luonne huomioon ottaen Sepen tuki ry:llä ja Ilmarin tuki ry:llä oli kysymyksessä olevassa tilanteessa ollut perusteltu syy ryhtyä toimiin hankinnan toteuttamiseksi määräaikaisena suoraankintana.

Tapauksessa MAO:372–373/07 oli kyse potilassiirtokuljetuspalveluiden hankkimisesta. Hankintayksikkö oli keskeyttänyt kilpailutuksen, kun kaksi tarjousta oli jouduttu hylkäämään ja kolmas oli ollut kustannuksiltaan suunniteltua merkittävästi suurempi. Markkinaoikeus katsoi, että potilasturvallisuuden vaarantuminen on peruste suoraankinnalle äärimmäisen kiireen vuoksi. Hankintayksikkö on markkinaoikeudelle antamassaan vastineessa perustellut suoraankinnan käyttämistä sillä, ettei tarjouskilpailua ole voitu järjestää ennen voimassa olleen sopimuksen päättymistä ja hankinnan viivästyminen olisi vaarantanut potilasturvallisuuden. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö oli aloittanut hankinnan riittävän ajoissa keväällä 2006 ennen hankintasopimuksen päättymistä 30.9.2006. Hankintayksikkö ei ole voinut varautua siihen, että se joutuu keskeyttämään hankintamenettelyn päätöksellään 11.9.2006. Näin ollen kyse on syyskuussa 2006 ollut hankintayksiköstä riippumattomasta kiireestä, jolloin hankintayksikkö on ollut oikeutettu tekemään hankinnan väliaikaisesti suoraankintana.

Korkein hallinto-oikeus katsoi ratkaisunsa KHO:2011:59 perusteluissa, että työtaistelun uhka olisi voinut olla ennalta arvaamattoman kiireen mukainen suoraankintaperuste, mutta muiden seikkojen osalta hankintalain mukaiset suoraankintaperusteet eivät olleet tapauksessa olemassa.

Tapauksessa KHO 2011/59 oli kyse rekrytointi- ja sijaistenhallintaohjelmistopalveluiden hankkimisesta. Hankintayksikkö oli hankkinut palvelut 14.11. päätöksellä ja 10.12.2007 solmitun sopimuksen nojalla, joka oli tehty määräaikaisena 30.5.2008 saakka, minkä jälkeen sopimus oli jatkunut toistaiseksi voimassa olevana. Hankintayksikkö oli järjestänyt hankinnasta uuden tarjouskilpailun jatkaen kuitenkin palvelujen hankkimista kilpailuttamatta tehdyn hankintapäätöksen perusteella. Hankkijan tarkoitus oli suoraankinnalla turvata tilapäistyövoimaa kriittisiin toimintoihin uhkaavan sairaanhoitajalakon ja mahdollisten joukkoirtisanoutumisten vuoksi. Terveystieteiden työtaistelun uhka kuitenkin poistui 19.11.2007, jolloin asiassa päästiin sopimukseen. KHO katsoi, että hankintasopimus on tehty voimassaoloajaltaan pidempänä kuin hankintayksikön suoraankinnan perusteeksi ilmoittaman työtaistelun uhan vuoksi olisi ollut hankintalain 27 §:n 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla ehdottoman välttämätöntä. Hankintasopimus on lisäksi tehty sen jälkeen kuin perusteet suoraankinnan toteuttamiselle olivat lakanneet.

Parikan ja Pöykylän (2011) mukaan hankintalain 27 §:n 1 momentin 3 kohtaa on tulkittu käytännössä erittäin suppeasti. Suoraankinnan edellytykset voisivat täytyä esimerkiksi, kun kyse on myrskyn kaatamien puiden raivaamisesta maanteiltä tai tulvassa sortuneen sillan korjaamisesta. Hankintayksikön on pystyttävä osoittamaan, että poikkeamisperusteen soveltumisen edellytykset täyttyvät.<sup>157</sup>

#### *4.2.4. Tutkimus, tuotekehittely tai tieteellinen tarkoitus*

Hankintalain 27 §:n neljännen kohdan mukaan suoraankinta on mahdollinen silloin, kun hankittava tavara valmistetaan pelkästään tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten eikä kyse ole massatuotannosta tavarantoimittajan valmistamisen taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi tai tutkimus- ja kehityskustannusten kattamiseksi. Hallituksen

---

<sup>157</sup> Parikka - Pöykylä, 2011 s 19.

esityksen mukaan ”edellytyksenä on, ettei kyseessä ole tavarantoiminnan massatuotanto taloudellisessa tarkoituksessa. Kysymykseen voisivat siten tulla esimerkiksi kehitysprojektit, joissa tavaraa valmistetaan yksittäiskappaleita vain tilaajalle eikä kaupallista menekkiä silmällä pitäen sarjatuotantona. Säännöksen tarkoituksena on muun muassa estää valvotun valtion tuen ulkopuolisen julkisen hankinnan kanavoitinta tietyn yrityksen tuotekehittelykustannuksiin, jolloin saadulla epäsuoralla valtiontuella olisi muihin alalla toimiviin yrityksiin nähden kilpailua vääristävä vaikutus”.<sup>158</sup>

On huomioitavaa, että kyseissä lainkohdissa puhutaan tavarahankinnasta, sillä hankintalain 8 §:ssä säädetään palveluhankintoja koskevista poikkeuksista hankintalain soveltamisalasta. Lain 8 § 6 kohdan mukaan hankintalakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämispalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettua palvelua kokonaan. Tieteellinen tutkimustoiminta ja tutkimuspalvelujen rahoittaminen ei ole hankintaa vaan tutkimuksen tukemista.<sup>159</sup>

Parikan ja Pöykkylän (2011) mukaan suorahankinnan edellytys on, että tuote käytännössä valmistetaan sopimusvalmistuksena ja räätälöitynä hankintayksikön tarpeita varten. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintaa ei tehdä taloudellisen kannattavuuden varmistamiseksi. Kyse voi olla muutamista uniikeista prototyyppituotteista, muttei massavalmistuksesta. Suorahankinta ei saa myöskään muodostua yritystueksi esimerkiksi siten, että hankintayksikkö ostaa erän tuotteita yrityksen tekemien tutkimuskustannusten kattamiseksi. Tämän jälkeen yritys voisi vapaasti markkinoida ja myydä tuotetta markkinoille ilman, että oikeat markkinoilla olevat asiakkaat osallistuisivat tuotteen kehityskustannuksiin.<sup>160</sup>

Hankintayksikkö voi siis tehdä suorahankinnan, mikäli hankittava tavara valmistetaan vain kokeilua tai tuotekehitystä varten, eikä kyse ole massatuotannosta. Kokeiluna tapahtuva tuotetestaus on hyvä toimintatapa ennakoivasta vuoropuhelusta hankintaprosessissa. Tuotetestauksen aikana voidaan testata samalla myös tuotteiden ja toimintatavan soveltuvuutta muun muassa logistiikan, toimituskohteiden ja hintatason osalta. Tuotetestauksen perusteella päätetään, onko mahdollisuutta tuotteiden hankintaan ja tarvetta

---

<sup>158</sup> HE 50/2006 s. 78.

<sup>159</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s 127.

<sup>160</sup> Parikka - Pöykkylä 2011, s. 21.

uudelle kilpailutukselle. Tuotetestauksessa toimittajia tulee kuitenkin kohdella tasapuolisesti.<sup>161</sup>

#### 4.2.5. Raaka-aine markkinoilta tapahtuva hankinta

Hankintalain 27 § 1 momentin viidennen kohdan mukaan suoramarkkinointi on mahdollinen, jos hankinta koskee raaka-ainemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita. Hallituksen esityksen mukaan kyseeseen tulee esimerkiksi polttoaineiden hankkiminen raaka-ainepörssistä<sup>162</sup>.

Raaka-ainemarkkinat ovat jo itsessään kilpailtu, eikä pörssissä noteerattuja tuotteita välttämättä saa muualta halvemmalla<sup>163</sup>. Pekkanen ja Pohjolan (2012) mukaan edellytyksenä on, että tuotteet hankintaan kyseisestä pörssistä eikä esim. pörssihintaan joltakin muulta toimittajalta. Säännöksellä ostopaikasta on haluttu rajoittaa sitä, että hankkija suosisi jotain tiettyä omaa toimittajaa ohjaamalla tälle suuria hankintoja.<sup>164</sup>

Muutoin kun polttoaine esimerkiksi laki tai hallituksen esitys ei määrittele mitä raaka-aineella tässä tarkoitetaan. Tätä suoramarkkinointiperustetta on käsitelty oikeuskirjallisuudessa hyvin niukasti, eikä oikeuskäytäntökään kyseisen kohdan tulkinnasta ole. Kohta on siten kuitenkin ilmeisen selvä, eikä synnytä käytännössä tulkintakysymyksiä.

#### 4.2.6. Tavarankilpailun toteutus tilanteissa

Suoramarkkinointi on hankintalain 27 § 1 momentin viidennen kohdan mukaan mahdollinen, jos ”tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta, pesänhoitajalta tai selvittäjältä maksukyvyttömyysmenettelyn, akordin tai vastaavan menettelyn seurauksena”. Hallituksen esityksessä<sup>165</sup> todetaan, että suoramarkkinointi olisi tämän kohdan perusteella mahdollinen, kun tavaroita hankitaan erityisen edullisin ehdoin kaupallisen toiminnan päättävältä taholta tai pesän selvityksestä vastaavalta taholta. Esimerkiksi konkurssipesän realisointitilanteet taikka liiketoiminnan päättymisen johdosta tapahtuva tavaroiden myynti markkinahintoja alempana, erityisen edulliseen hintaan voisivat tulla hallituksen esityksen mukaan kysymykseen.

<sup>161</sup> Lähis-opas 2014, s. 33.

<sup>162</sup> HE 50/2006, s. 78.

<sup>163</sup> Aalto-Setälä - Aine - Lehto - Parikka - Petäjäniemi-Björklund - Stenborg - Virtanen 2008, s. 640.

<sup>164</sup> Pekkanen - Pohjonen 2012, s. 128.

<sup>165</sup> HE 50/2006, s. 78.

Pekkalan ja Pohjosen (2012)<sup>166</sup> mukaan kyseessä tulee olla kaupallisen toiminnan lopullisesti lopettava yritys, eikä mitään tavanomaisia loppuunmyyntejä kuten jonkin tuoteryhmän varaston uudistamiseksi tehtäviä loppuunmyyntejä. Säännös ei kata myöskään tilanteita, jossa hankintayksikölle tarjoutuisi mahdollisuus ostaa edullisesti käytetty kone suoraan myyjältä. Näissä tilanteissa kilpailutus on tehtävä normaalisti, mutta tarjouspyynnössä voidaan mahdollistaa tarjoukset myös käytetyistä tai jollakin muulla perusteella (pintavauriot yms.) tavallista edullisemmista koneista.

Säännös mahdollistaa mistä tahansa syystä tehtävän kaupallisen toiminnan lopullisesta päättymisestä johtuvan alennusmyynnin, kunhan hankintayksikkö näyttää toteen ehdon todellisen olemassaolon<sup>167</sup>.

#### *4.2.7. Hankinta suunnittelukilpailun voittajalta*

Suorahankinta on myös mahdollinen hankintalain 27 § 1 momentin viimeisen kohdan mukaan, jos ”kyseessä on palveluhankinta, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella ja joka on suunnittelukilpailun sääntöjen mukaan tehtävä kilpailun voittajan kanssa, tai jos voittajia on useita, näistä jonkun kanssa. Silloin kaikki voittajat on kutsuttava osallistumaan neuvotteluihin”.

Kyseinen säännös mahdollistaa suunnittelukilpailuun pohjautuvien hankintojen joustavan tekemisen. Hankintayksikkö voi säännöksen perusteella varmistaa, että esimerkiksi rakennus saa sen muodon, joka on arkkitehtisuunnittelukilpailun tuloksena syntynyt ja ollut koko kilpailun tarkoituksena<sup>168</sup>. Suunnittelukilpailun ja suorahankintana tehtävän sopimuksen välillä on oltava välitön toiminnallinen yhteys. Suorahankinta ei myös voi koskea sisällöltään laajempaa hankintaa, kuin mikä on ollut suunnittelukilpailun kohteena<sup>169</sup>.

Suunnittelukilpailu voi koskea esim. seutusuunnittelua, kaupunkisuunnittelua, arkkitehtuuria, maanrakennusta tai tietojenkäsittelyä. Suunnittelukilpailu poikkeaa muista poikkeusedellytyksistä kaksivaiheisuudellaan. Ensimmäisen osan muodostaa suunnittelukilpailu, joka on jo itsessään avoin ja tasapuolinen. Toisessa vaiheessa aloitetaan ensimmäisen osan tulosten perusteella neuvottelut sopimusehdoista. Solmittava sopimus voidaan nähdä palkintona kilpailusta. Suunnittelukilpailua ei saa kuitenkaan käyttää taloudellisen kilpailun rajoittamiseksi esim. sillä perusteella, että osallistujien pitäisi olla luonnollisia tai oikeushenkilöitä. Osallistujia

---

<sup>166</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 129.

<sup>167</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 129.

<sup>168</sup> Parikka - Pöykkö 2011, s. 22.

<sup>169</sup> HE 50/2006, s. 78.

ei saa rajoittaa.<sup>170</sup> Suorahankinta ei voi myöskään koskea sisällöltään laajempaa hankintaa, kuin mikä on ollut kohteena suunnittelukilpailussa<sup>171</sup>.

Laki ei anna tarkempaa ohjeistusta jatkoneuvotteluista useamman voittajan kanssa. Laista ei myöskään käy selville tarkoitetaanko voittajilla jaettua ensimmäistä sijaa, kahden tai kolmen kärkeä tai esimerkiksi koko palkintoluokkaa. Laki ei myöskään ohjeista jatkoneuvottelujen sisältöä. Lisäksi epäselvää on, millä perusteilla hankintayksikkö lopulta valitsee jatkoyhteistyökumppanin, jos voittajia onkin useita. Hankintayksikön olisi selkeintä ottaa kantaa voittajien määrään sekä mahdollisiin jatkoneuvotteluihin useamman voittajan kanssa yksiselitteisesti jo kilpailuohjelmassa.<sup>172</sup>

#### *4.2.8. Yksittäistapaukset sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen hankinnoissa*

Kansallisissa hankinnoissa voidaan käyttää hyväksi myös hankintalain 67 §:n suorahankintaperustetta. Suorahankinta on mahdollinen yksittäistapauksissa sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen ja palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi asiakkaan hoito- tai asiakassuhteen kannalta tai muun vastaavan syyn takia ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista. Tilanteen tulee olla erityinen ja poikkeuksellinen. Yksittäistapauksissa sallittu suorahankinta on harkittava jokaisen potilaan ja asiakkaan osalta erikseen. Esimerkiksi lastensuojelun sijoituspaikkaa tai iäkkään vanhuksen palveluasumista koskevat hankinnat voivat tällä edellytyksellä tulla kyseeseen.<sup>173</sup>

Markkinaoikeus otti kantaa tapauksessa MAO:542/11 hankintalain 67 §:n perusteella tehdystä suorahankinnalla kotihoitopalveluiden järjestämisestä koskevasta hankinnasta. Kaupunki muutti asumispalvelupisteen toimintatapaa ja jätti yksittäisen palvelupisteen kilpailutuksen ulkopuolelle, vaikka toteutti kilpailutuksen muissa kaupungin palvelupisteissä. Markkinaoikeuden mukaan kyseisen palvelupisteen vanhan toimittajan kanssa tehtiin suorahankintasopimus, eikä hankintayksikkö ole esittänyt, että suorahankinnan toteuttamisajankohtana olisi ollut kysymys hankintalain 67 §:ssä tarkoitettua poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa tarjouskilpailun järjestäminen olisi ollut ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista palvelutalon yksittäisten asiakkaiden kannalta.

Pekkalan ja Pohjosen (2012) mukaan suorahankinta 67 §:n perusteella voi koskea samanaikaisesti useampia kriteerit täyttäviä henkilöitä, mutta päätös on tehtävä aina yksilöllisesti. Säännöksellä on mahdollista uudistaa yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde, jolla on asiakkaan elämäntilanteelle erityinen merkitys. Säännös ei mahdollista, että sopimusta jatketaan aiemman toimittajan kanssa koko palvelutalosta vetoamalla yleisellä tasolla potilaille aiheutuviin muutoksiin. Suorahankinta

<sup>170</sup> Kalima - Häll - Oksanen 2007, s.141.

<sup>171</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 130.

<sup>172</sup> PTCServices 2014, [www.ptcs.fi/fi/suunnitelman-toteutus](http://www.ptcs.fi/fi/suunnitelman-toteutus)

<sup>173</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 216.



voi tulla kyseeseen 67 §:n perusteella esimerkiksi vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen asumispalvelua, lastensuojelun sijoituspaikkaa tai dementoituneen vanhuksen palveluasumista koskevassa hankinnassa. Vanhus voitaisiin sijoittaa lähelle omaisiaan tai samaan hoitolaitokseen puolisonsa kanssa. Koulutuspalveluiden osalta tällainen merkittävä asiakassuhde voisi olla opettajan ja oppilaan suhde.<sup>174</sup>

## 5. Paikallisten pienyritysten huomioiminen kilpailutuksissa

Hankinnan sisältö ja toimittajalta vaadittavat ominaisuudet ilmoitetaan tarjouspyynnössä. Pekkalan ja Pohjosen (2012) mukaan tarjouspyynnön laatiminen on hankintaprosessin tärkein vaihe ja siihen kannattaa käyttää riittävästi aikaa. Paikallisen tai alueellisen työllisyyden tai aluepolitiikan edistäminen ei ole periaatteessa sallittua, ellei valintaa tehdä eri alueilta tulevia tarjoajia syrjimättä<sup>175</sup>. Paikallisuuden tai pienyritysten huomioiminen on rajoittuneinta varsinaisessa hankintamenettelyssä, jota hankintalaki sääntelee.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa, EYT Asia C-243/89 Euroopan yhteisöjen komissio v. Tanskan kuningaskunta (Storebelt) tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3353, oli kyse Tanskan Ison-Beltin siltahankkeesta. Tuomioistuimen mukaan Tanska oli rikkonut perustamissopimusta tarjouspyynnöllään, jossa edellytettiin urakassa käytettävän kotimaisia rakennusaineita ja työvoimaa.

Syrjimätön kohtelu edellyttää, että tarjousmenettelyn kaikissa vaiheissa ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla, riippumatta niistä tekijöistä, jotka eivät liity hankinnan toteuttamiseen. Näitä tekijöitä ovat tarjoajan kansallisuus ja sijoittautuminen jollekin alueelle. Syrjimätön kohtelu edellyttää myös, että eri paikkakunnalta olevia tarjoajia kohdellaan samalla tavalla kuin omalta alueelta olevia.<sup>176</sup>

### 5.1 Toimittajan kelpoisuusvaatimukset

Hankintalain 56 §:n mukaan hankintayksikkö voi esittää ehdokkaiden tai tarjoajien rahoituksellista ja taloudellista tilannetta, teknistä suorituskykyä ja ammatillista pätevyyttä sekä laatua koskevia vaatimuksia sekä vaatia ehdokkaita ja tarjoajia esittämään niihin liittyviä selvityksiä. Hankintailmoituksessa ilmoitettavien vaatimusten tulee liittyä ehdokkaan ja tarjoajan edellytyksiin toteuttaa hankinta ja ne on suhteutettava hankinnan luonteeseen, ja käyttötarkoitukseen sekä laajuuteen.

---

<sup>174</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 543.

<sup>175</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 313, 416.

<sup>176</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 35.

Hankintayksiköllä on mahdollisuus asettaa tarjoajien soveltavuudelle joko pelkästään vähimmäisedellytyksiä tai lisäksi myös vertailevia perusteita. Edellytyksenä on, että asetetut vaatimukset ovat syrjimättömiä ja liittyvät hankittavaan tavaraan tai palveluun ja ovat kohtuullisessa suhteessa hankinnan laatuun sekä laajuuteen. Vaatimukset on sopeutettava alan kilpailutilanteeseen ja tarjontaan, jotta sopiva määrä laadukkaita tarjoajia osallistuu kilpailutukseen. Haasteena on löytää kriteerit, jotka mahdollistavat myös pienten yritysten osallistumisen. Ehdottomia vähimmäisvaatimuksia ei tule asettaa, niin että se rajaa liikaa osallistujien määrää.<sup>177</sup>

Merkittävä tekijä pienyritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisessa on laatia kelpoisuusehdot ja valintakriteerit kohtuullisiksi. Vaatimukset yrityksen rahoituksellisesta ja taloudellisesta tilanteesta sekä laadun tasosta tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen. Mikäli asetetut vaatimukset nostetaan liian korkeiksi, sulkee se väistämättä suuren osan pienyrityksiä tarjouskilpailujen ulkopuolelle.<sup>178</sup>

Pekkalan ja Pohjosen (2012) mukaan hankintayksiköllä on melko laaja harkintavalta ehdokkaiden ja tarjoajien ominaisuuksia koskevien vaatimusten asettamisessa. Vaatimukset tulee kuitenkin liittää hankinnan toteuttamiseen eivätkä perusteet saa olla liian ylimalkaisia, jotta valinnanvapaus ei olisi rajoittamaton, tai vaarantaa tarjoajien tasapuolista kohtelua. Soveltumattomat tai liian ankarat vaatimukset voivat rajoittaa kilpailua<sup>179</sup>.

Hankintalain esitöiden HE 50/2006 mukaan ehdokkaiden ja tarjoajien yhdenvertaisen ja syrjimättömän kohtelun periaate perustuu EY:n perustamissopimuksen periaatteisiin. Yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, että tarjousmenettelyn jokaisessa vaiheessa ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla riippumatta niistä tekijöistä, jotka eivät liity hankinnan toteuttamiseen. Tällaisia tekijöitä ovat erityisesti ehdokkaiden tai tarjoajien kansallisuus taikka sijoittautuminen johonkin jäsenvaltioon tai alueelle. Syrjimätön kohtelu edellyttää siten myös, että eri paikkakunnilta olevia ehdokkaita tai tarjoajia kohdellaan samalla tavoin kuin esimerkiksi oman kunnan yrityksiä. Lisäksi ”syrjimättömyysperiaatteen on tulkittu tarkoittavan, että hankinnalle asetetut vaatimukset eivät saa olla paikallisia, tiettyä aluetta suosivia tai syrjiviä”.<sup>180</sup>

Tapauksessa MAO:89/13 sijaintivaatimus osoittautui syrjiväksi hautauspalveluja ja vainajien siirtokuljetuksia koskevassa tapauksessa. Hankintayksikkö oli asettanut tarjoajaa koskevaksi

---

<sup>177</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 353–354.

<sup>178</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 14.

<sup>179</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 377.

<sup>180</sup> HE 50/2006, s. 47.

soveltuvuusvaatimukseksi, että tarjoajalla tuli olla kaksi vastaavan laajuista kunta-asiakasreferenssiä viimeisen kahden vuoden ajalta. Hankintayksikkö sulki toimittajan tarjouksen pois, koska sen aiemmat kaksi referenssiä olivat vain Helsingin kaupungilta, mutta ei toisesta kunnasta. Markkinaoikeus katsoi, että asetettua vaatimusta oli pidettävä liian ankarana ja suhteellisuusperiaatteen vastaisena vaatimuksena, joka on vaarantanut tarjoajien tasapuolisen kohtelun sekä rajoittanut perusteettomasti kilpailua.

Markkinaoikeuden tapaus MAO:337/13 käsitteli työterveyspalveluiden hankintaan liittyvää tilannetta, jossa hankintayksikkö asetti postinumeroalueeseen liittyvän vaatimuksen palveluntuottajan sijainnille. Postinumerot määrittivät palvelun tuottamispaikan kaupungin keskustaan tai niille keskustan ulkopuolisille asuinalueille, jossa työskenteli eniten palvelun käyttäjiä. Markkinaoikeus katsoi, että postinumeroon perustuva sijaintivaatimus rajaa kohtuuttomasti pois ne tarjoajat, joiden toimipaikka sijaitsee vaaditun alueen ulkopuolella. Sijaintivaatimus tietyille postinumeroalueelle katsottiin liian ankaraksi ja suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Vaatimus vaaransi tarjoajien tasapuolisen kohtelun ja rajoitti kilpailua perusteettomasti.

Pekkalan ja Pohjosen (2012) mukaan sijaintia tai sivutoimipaikan vaatimista tietyllä etäisyydellä voidaan vaatia vain jos sillä on olennaista merkitystä hankinnan toteutuksessa<sup>181</sup>. Tapauksessa MAO:167/11 sijaintivaatimus katsottiin sallituksi, kun sijainnilla oli merkitystä toiminnan luonne huomioiden.

Markkinaoikeus katsoi tapauksessa MAO:167/11, että sijaintivaatimus on ollut hankintalainsäädännön mukainen. Tarjouspyynnöllä on pyydetty tarjouksia hoito-, hoiva- tai palvelukodeissa annettavista asumispalveluista. Tarjouspyynnössä ilmoitettiin, että asumispalvelua voivat tarjota palveluntuottajat, joiden palvelukoti sijaitsee Kuopion seudun, Sisä-Savon ja Koillis-Savon kunnissa tai enintään noin 60 kilometrin etäisyydellä Kuopiosta. Markkinaoikeuden mukaa hankintayksikön toiminnan alueellinen luonne ja hankittavien palveluiden saavutettavuus huomioiden kyseisenlaisen palvelun järjestämisessä palvelukodin sijainnilla voi olla merkitystä. Hankintayksikkö ei ollut, asettaessaan palvelukotien sijainnille vaatimuksia, ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa eikä muutoinkaan menetellyt julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.

Eskola ja Ruohoniemi (2011) katsovat, että kun hankintayksikkö voi vaatia hankintalain 48 § mukaan toimittajaa ilmoittamaan tarjouksessaan minkä osan sopimuksesta toimittaja aikoo alihankintana kolmansille osapuolille sekä ehdotetut alihankkijat, se voi myös käyttää näitä tietoja tarjoajan teknisen tai taloudellisen kelpoisuuden arvioinnissa.<sup>182</sup>

## 5.2 Hankinnan kohteen vaatimukset

Hankintayksikön tehtävä on määrittää hankinnan kohde, hankinnan laajuus sekä laatuvaatimukset. Tarjouspyynnössä on oltava hankinnan kohteen määrittelyyn liittyvät tiedot kuten palveluhankinnassa palvelun sisällön kuvaus ja tavarahankinnassa tekniset vaatimukset.<sup>183</sup>

Hankintayksiköillä on siis laaja liikkumavara hankinnan kohteen määrittämisessä. Se voi vapaasti määrittää tuotteen, palvelun tai urakan sisällön, ominaisuudet, laadun sekä muuta ehdot.

<sup>181</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 343.

<sup>182</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 292.

<sup>183</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 254.

Hankintalaki antaa siis mahdollisuuden hankintayksikön laatia itse tarjouspyynnön kriteerit. Riittävät tiedot markkinoista ja paikallisista toimittajista mahdollistavat paikallisten pienyritystenkin osallistumisen ja menestymisen hankinnoissa. Paikallisten pienyritykset voidaan nähdä ketterinä ja nopeasti reagoivina toimittajina. Näitä pienyritysten ominaisuuksia tulisi pyrkiä hyödyntämään myös kilpailutuksissa, kun kohdetta määritetään.

Kuitenkin syrjinnän kiellon periaate edellyttää hankinnan kohteen määrittämistä syrjimättömällä tavalla ja estää asettamasta vaatimusta kotimaisten tuotteiden käyttämisestä. Periaate kieltää syrjivien ehtojen käyttämisen, eikä hankintayksikkö ei saa asettaa ehtoja, jotka syrjivät suoraan tai välillisesti muista jäsenvaltioista peräisin olevia potentiaalisia tarjoajia. Siten esimerkiksi liian lyhyet määräajat tarjousten tekemistä varten voivat olla toista jäsenvaltioista peräisin olevia yrityksiä syrjiviä.<sup>184</sup>

Markkinaoikeus katsoi tapauksessa MAO:173/12 hankintayksikön vaatiessa energiatehokkuushankkeessa ehdokkailta kokemusta vähintään kahdesta Suomessa toteutetusta hankkeesta, ettei vaatimus ollut perusteltu. Hankintayksikkö olisi sinänsä voinut edellyttää ehdokkailta kokemusta olosuhteista, jotka vastaavat Suomen ilmasto. Referenssivaatimus ei voinut kuitenkaan olla nimenomaan vain Suomesta.

Vaikka tapauksen referenssivaatimukset olivatkin syrjiviä, antaa ratkaisun perustelut pohjaa sille, että toimittajan kokemus olosuhteista voidaan perustellusta syystä ottaa hankinnan kilpailutuksessa huomioon. Suomen erityisolosuhteet (kylmyys, pitkät ja pimeät talvet, pitkät etäisyydet, harva-asutus yms.) voivat tarjota mahdollisuuksia myös paikallisten yritysten osaamisen huomioimisessa.

Pekkanen ja Pohjonen (2012) mukaan tekniset eritelmät ovat olleet hankinnoissa perinteisiä keinoja suosia oman maan teollisuutta. Hankintadirektiivissä onkin määritelty eritelmät ja niiden käyttö tarkasti. Syrjiviä eritelmiä ovat viittaukset johonkin tuotemerkkiin tai malliin tai vaatimukset kansallisen standardin käyttämisestä. Hankinnalle asetetut tekniset tai muut vaatimukset eivät saa olla paikallisia, eli tiettyä aluetta suosivia tai syrjiviä. Ympäristöystävälliseltä tuotteeltakaan ei voi vaatia, että se olisi tuotettu jossakin tietyllä maantieteellisellä alueella.<sup>185</sup> Eikä sosiaalisissa hankinnoissa voida vaatia esimerkiksi, että valittu toimittaja palkkaii juuri paikallisia pitkäaikaistyöttömiä, vaikka vaatimus pitkäaikaistyöttömien palkkauksesta onkin sosiaalisena hankintana sallittu<sup>186</sup>.

Tapauksessa MAO:317/11 koski useamman kunnan yhteistä tarjouspyyntöä, jossa edellytettiin kuntakeskusten ulkopuolisten seulontatutkimuspaikkojen olevan enintään tunnin matkustusajan päässä

<sup>184</sup> Nenonen 2009a, s. 88–89.

<sup>185</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 35, 313, 330.

<sup>186</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 343.

joukkoliikennevälinettä käyttäen ilman vaihtotarvetta. Yhteys tuli olla kunkin kunnan keskustasta ja lisäksi kuvaustoimipisteen tuli olla alle 500 metrin etäisyydellä pysäkestä. Vaikka markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö on hankinnan kohde huomioon ottaen voinut harkintavaltansa puitteissa perustellusti edellyttää kuntakeskusten ulkopuolella tehtävien seulantutkimusten suorittamiskaikan sijainnilta sitä, että tutkimuspaikka on seuloittavaan ryhmään kuuluvien henkilöiden saavutettavissa joukkoliikennevälinettä käyttäen kohtuullisessa matkustusajassa, tällä tavalla asetettu sijaintivaatimus ei ole ollut kysymyksessä olevan hankinnan kannalta perusteltua. Asetettu vaatimus on ollut kokonaisuutena arvioiden hankintasäännösten vastainen.

Tapauksesta MAO:317/11 voidaan huomata, että markkinaoikeuden mukaa palvelun sijainnilta voitiin kyllä perustellusti vaatia hyvää saavutettavuutta, mutta hankintayksikön vaatimukset olivat kokonaisuutena olleet tässä tapauksessa liian tiukat.

Paikallisuuden huomioimisen näkökulmasta hankintalainsäädännön vastaista ei ole kuitenkaan toimitusketjun lyhyyteen liittyvien kriteerien huomioiminen esimerkiksi silloin, kun toimitusketjulla on vaikutusta elintarvikehankintojen laatuun ja ympäristövaikutuksiin<sup>187</sup>. Mahdollista on siten käyttää erilaisia vaatimuksia, jotka huomioivat tarjoajien syrjimättömyyden. Esimerkiksi elintarvikkeille esitettyjä vaatimuksia, paikallisten pienyritysten huomioimiseksi, voivat olla prosessiin, tuotteiden valikoimaan, toimitusaikaan ja toimitustapaan, jalostettujen tuotteiden raaka-aineiden alkuperätietoon, tuotteiden tunnistetietoihin, ja toimituskokoihin liittyvät vaatimukset. Esimerkiksi raaka-aineen tai jalostetun tuotteen säilytysaika ja säilöntäaineiden käyttöä voidaan rajoittaa, jolloin lähellä olevat toimijat voivat vastata tarpeeseen. Jossain tapauksissa on mahdollista hyödyntää paikallisten pienyritysten ketteryyttä sesonkivaihteluissa. Yrittäjien näkökulmasta esimerkiksi ruokapalveluiden sesonkiruokalistat tarjoavat yrittäjille uusia mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan. Silloin varastointia ja toimitusta ei tarvitse taata suurille määrille läpi vuoden ja satokautta voidaan näin välillisesti hyödyntää paikallisuuden huomioimisessa<sup>188</sup>.

Ratkaisussa MAO:110/09 hankintayksikkö pyysi tarjouspyynnöllä tarjouksia sosiaali- ja terveyskeskuksen turva- ja kriisiasumispalveluista ja valvottujen tapaamisten järjestämisestä. Valittajan mukaan tarjouspyyntö on ollut syrjivä edellyttäessään toimitilojen sijaintia ydinkaupungin alueella. Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, että hankintayksikkö voi harkintavaltansa puitteissa määritellä hankinnan kohteen tarjouspyynnössä. Hankintayksikkö ei ole hankinnan kohdetta määriteltessään ylittänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa, kun se on tarjouspyynnössään edellyttänyt palvelun sijaitsevan ensisijaisesti ydinkaupungin alueella. Tapaus eteni myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka päätti, ettei markkinaoikeuden päätöstä muuteta (KHO 8.2.2011 T 268).

Tapauksessa MAO:520–523/12 oli kyse avoimella menettelyllä puitejärjestelyinä toteutettavasta lastensuojelun sijaishuollon palvelujen hankinnasta. Palvelua tuottavan lastensuojelun yksikön on tullut sijaita Suomessa enintään 250 kilometrin päässä Helsinki-Vantaan lentoasemalta, Lentoasemantie 1, Vantaa. Hankintayksikön mukaan tarjouskilpailussa jouduttiin ottamaan huomioon muun muassa lastensuojelulainsäädännön vaatimukset, joiden mukaan sijaishuoltopaikan on tuettava ja edistettävä lapsen ja hänen vanhempiansa sekä lapsen ja muiden hänelle läheisten henkilöiden yhteydenpitoa. Lapsen sijaishuolto on järjestettävä niin, että sijoituspaikan etäisyys ei ole este yhteydenpidolle lapselle läheisiin henkilöihin.

---

<sup>187</sup> Kunnat.net 2015.

<sup>188</sup> Lähis-opas 2014, s. 17, 37–38, 84.

Hankintamenettelyn laillisuuden arvioinnissa voidaan markkinaoikeuden mukaan ottaa huomioon lastensuojeluviranomaisille muualla lainsäädännössä asetetut velvoitteet, joiden mukaan sijaishuollon palveluita ei voida toteuttaa liian kaukana. Oikeus katsoi, että kysymyksessä olevat hankintayksiköt ovat hankinnan kohteen huomioon ottaen voineet harkintavaltansa puitteissa perustellusti edellyttää lastensuojelun sijaishuollon palveluiden sijainnilta sitä, että toimipiste on kohtuullisen matkan päässä lastensuojelusta vastaavien kunnan työntekijöiden toimipisteestä sekä sijoitettavalle lapselle läheisten henkilöiden asuinpaikkakunnalta. Tarjoajan toimipisteen sijainnille asetettu kiinteä kilometreissä mitattava raja oli asetettu objektiivisilla perusteilla ja se miten etäisyys määritellään. Markkinaoikeus katsoi, että tarjoajan toimipisteen sijaintipaikan etäisyyttä koskevaa vaatimusta voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää kohtuullisena, eikä sen voida katsoa perusteettomasti rajoittaneen kilpailua.

Palvelun sijaintipaikan tiukkakin rajoittaminen voi olla perustellusta syystä sallittua silloin, kun rajoituksella on suora yhteys asiakkaiden hyvinvointiin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnoissa. Tavarantoimittajan tai palveluntuottajan sijainnilla ja paikallisuudella tulee olla aitoa merkitystä hankinnan sisällön ja laadun kannalta ja se tulisi pystyä myös uskottavasti osoittamaan.<sup>189</sup> Markkinaoikeuden MAO:520–523/12 perusteluissa tulee hyvin ilmi se, että sijainnille voidaan antaa merkitystä silloin, kun se on kohteelle luonteenomaista. Tässä tapauksessa luonteenomaisuuden takana oli hankintayksikölle suunnatut lakisääteiset velvoitteet. Tuoreessa korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 5.5.2014 T 1460 oikeus katsoi, että vaatimus huoltopalvelujen läheisestä saavutettavuudesta häiriöttömän liikenteen varmistamiseksi ei ollut kilpailua rajoittava vaatimus.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 5.5.2014 T 1460 oli kyse siitä, että valittaja esittänyt, että vaatimus huolto- ja varaosapalveluiden sijainnista 20 kilometrin etäisyydellä Turun kaupungin keskustasta rajoittaa kilpailua. Tarjouspyynnössä on edellytetty, että toimittajalla on edustamansa automerkin ajoneuvojen huolto-, korjaus- ja varaosapalvelut yleisesti kaupallisesti tarjolla olevana palveluna Turun alueella enintään 20 kilometrin etäisyydellä Turun keskustasta oman organisaation puitteissa tai osoittamansa alihankkijan/yhteistyökumppanin kanssa. KHO katsoi, että häiriöttömän liikenteen varmistamiseksi on ollut perusteltua, että huolto-, korjaus- ja varaosapalvelut ovat olleet saatavilla ajoneuvojen liikennöintipaikan läheisyydessä. Näiden palveluiden ei ole edellytetty olevan saatavilla vielä tarjouta annettaessa. Tarjoajien on näin ollen ollut mahdollista sopimuskauden alkuun mennessä perustaa joko oma huoltoliike tai käyttää alihankkijaa/yhteistyökumppania palvelun toteuttamiseksi. Vaatimuksen ei voida katsoa perusteettomasti rajoittaneen kilpailua.

### 5.3 Hankinnan vertailuperusteet

Tarjouspyynnössä on ilmoitettava tarjouksen valintaperuste. Valintaperusteita ovat hinta ja kokonaistaloudellinen edullisuus. Mikäli valintaperusteeksi valitaan kokonaistaloudellinen edullisuus, on ilmoitettava myös ne perusteet, joilla kokonaistaloudellisuutta arvioidaan. Mikäli tämä maininta puuttuu, on valittava hinnaltaan halvin tarjous.<sup>190</sup> Vertailuperusteet on liitettävä hankinnan kohteeseen ja niiden tarkoitus voi olla vain kokonaistaloudellisuuden arviointi<sup>191</sup>.

<sup>189</sup> PTC Services 2015, [www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista](http://www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista)

<sup>190</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 284–285.

<sup>191</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, s. 353.

Hankintalain 62 §:n 1 momentin mukaan ”kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia”. Hankintalain 62 §:n 2 momentin mukaan kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidessaan hankintayksikkö voi huomioida myös asianomaisen yleisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä ympäristövaatimusten täyttymiseen liittyviä perusteita, mikäli nämä perusteet ovat mitattavissa ja liittyvät myös hankinnan kohteeseen.

Euroopan komission mukaan hankintayksiköiden tulisi tukea pienyritysten osallistumisedellytyksiä painottamalla enemmän arvoa rahalle periaatetta kuin pelkkää ostohintaa. Hankintadirektiivi mahdollistaa valintakriteeriksi joko alimman hinnan tai kokonaistaloudellisen edullisuuden. Jälkimmäinen antaa mahdollisuuden ottaa huomioon, tilanteesta riippuen, esimerkiksi laatutekijöitä, teknisiä ansioita, toiminnallisia piirteitä, juoksevia kustannuksia, kustannustehokkuutta sekä tuki- ja huoltopalveluita. Tämä antaa mahdollisuuden arvioida sekä hankinnan suorita että elinkaarikustannuksia. Toimittajille näiden kriteerien kehittäminen voi antaa myös sykäyksen innovaatioihin ja kestävämpien ja parempien tuotteiden kehittämiseen. Tämä on erityisen tärkeää pk-yrityksille, jotka ovat tärkeitä innovaatioiden ja tutkimus- ja kehitystyön tuottajia.<sup>192</sup>

Loader (2007) esittää, että mikäli hankintayksikkö näkee kustannustehokkuusvaatimukset hankinnoissa laajasti, se voi sisällyttää kriteereihin erilaisia laadun ja hinnan taustalla olevia vaatimuksia, jolloin pienillä, ja erityisesti paikallisilla yrityksillä voi olla parempi mahdollisuus hyödyntää suhteellisia vahvuuksiaan, kuten reagointikykyä ja joustavuutta.<sup>193</sup> Paikallinen pienyrityksen vahvuuksia voidaan hyödyntää hankintayksikön asettamissa vertailuperusteissa esimerkiksi palvelun saavutettavuudella virka-ajan ulkopuolella iltaisin tai viikonloppuisin tai sillä miten nopeasti asiantuntija on saatavissa tarvittaessa paikalle<sup>194</sup>.

EU:n alueen kattava tilastollinen tarkastelu ei kuitenkaan anna suoraa tukea yleiselle käsitykselle, että kokonaistaloudellinen edullisuus olisi pk-yrityksille suotuisampi valintaperuste kuin pelkkä alin hinta. Pk-yritykset ovat voittaneet n. 55 prosenttia tarjouskilpailuista molempien valintaperusteiden tapauksissa. Kuitenkin silloin, kun pk-yritysten osuutta tarkastellaan sopimusten arvon suhteen, kokonaistaloudellisuuden ollessa valintaperusteena voittavat pk-

---

<sup>192</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 18.

<sup>193</sup> Loader 2007, s. 313.

<sup>194</sup> PTCServices 2015b.

yritykset 29 prosenttia tarjouskilpailuista, mikä on vähemmän kuin 34 prosentin osuus alhaisimman hinnan ollessa valintaperusteena. Selityksenä tähän voi olla se, että hankintayksiköt saattavat käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta valintaperusteena suurissa hankinnoissa, jolloin pk-yritysten voittomahdollisuudet ovat pienemmät. Toisaalta pk-yritykset voivat myös itse tavoitella enemmän yksinkertaisia tavara- tai palveluhankintoja.<sup>195</sup>

Monia vähimmäisvaatimusten osalta huomioitavia ominaisuuksia voidaan ottaa huomioon vaihtoehtoisesti myös vertailuperusteissa. Vertailuperusteiden käyttämisen lisäarvona vähimmäisvaatimukseen nähden on niiden asteittainen toimintaperiaate: tarjousten väliset erot ovat hienovaraisempia, sillä näitä kuvataan tarjousten hylkäämisen ja hyväksymisen sijasta pisteerein.<sup>196</sup>

Hallituksen esityksessä (HE 50/2006) mainitaan esimerkkejä tarjouskilpailun vertailuperusteista, jotka eivät ole sallittuja. Vertailuperusteita, jotka suosivat tiettyjä tarjoajia, edellyttävät aiempaa sopimussuhdetta hankintayksikön kanssa tai suosivat paikallista toimittajaa, ei saisi käyttää.<sup>197</sup> Pk-yritysten asettaminen pisteityksessä parempaan asemaan tai paikallisen yrityksen suosiminen sopimusehdoissa on kielletty.<sup>198</sup> Ainoastaan paikallisuudesta ei voida antaa tarjousten vertailussa pisteitä, eikä hankintayksikön lähellä sijaitsevaa toimittajaa voida julkisissa hankinnoissa suosia tuttuuden takia.<sup>199</sup>

Tapauksessa MAO:232/09 oli kyse siitä, kun pesulapalveluihin liittyvässä hankinnassa käytettiin vertailuperusteena kuljetuksiin liittyviä ympäristötekijöitä. Tarjousten valintaperusteena oli kokonaistaloudellinen edullisuus ja yhtenä vertailuperusteena oli kuljetuksiin liittyvät ympäristötekijät. Pisteitä sai sitä enemmän, mitä lyhempi kuljetusmatka hankintayksikköön nähden oli. Markkinaoikeus katsoi, että ympäristönäkökohtien huomioiminen on sinällään mahdollista, kunhan ne liittyvät hankinnan kohteeseen. Kuitenkaan kuljetusmatkan pituutta ei saanut käyttää markkinaoikeuden mukaan vertailuperusteena siten, että vertailuperusteen arviointi perustuu pelkästään matkan pituuteen, koska tällöin vertailuperuste asettaa tarjoajat epätasa-arvoiseen asemaan sijoittumispaikan perusteella. Vertailuperuste oli tämän vuoksi syrjivä.

Pekkalan ja Pohjosen (2012) mukaan vertailuperusteiden tulee olla syrjimättömiä ja objektiivisia. Paikallisen toimittajan suosiminen tai aiemman sopimussuhteen suosiminen eivät ole sallittua. Huollon nopea saatavuus voi edellyttää, että varaosia tai palvelua on saatavilla tietyn ajan kuluessa. Myös palveluhankinnoissa voidaan huomioida asiakkaiden tai potilaiden yksilölliset tarpeet, mikäli ne eivät kohtuuttomasti johda suosimiseen tai syrjintään.<sup>200</sup>

<sup>195</sup> SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU 2014, s. 60.

<sup>196</sup> Lähis-opas 2014, 38.

<sup>197</sup> HE 50/2006 s. 105–106.

<sup>198</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 336.

<sup>199</sup> PTCServices 2015, [www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista](http://www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista)

<sup>200</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 439.



Tapaus MAO:345/10 koski hankintayksikön laatimaa tarjouspyyntöä, jossa poliisiautojen huolto ja korjaustöiden sijaintia suhteessa poliisiyksikköön käytettiin vertailuperusteena. Sijainnin vertailussa otettiin huomioon korjaamon tai korjaamoiden etäisyys hankintayksikön toimipisteistä ja että etäisyys laskettiin eri poliisin toimipisteistä yrityksen kaikkiin toimipisteisiin, jolloin pienin keskiarvoetäisyys sai maksimipistemäärän. Hankintayksikön mukaan sijainnin vertailussa ratkaisevaa oli huoltamoiden etäisyys poliisiin toimipisteistä ja näin laskettu kilometriperusteinen keskiarvo. Sijainti oli vertailuperusteena, koska poliisiautojen kuljetukset korjaamolle ja korjaamolta suorittaa poliisi, jolloin poliisi on poissa varsinaisista tehtävistään. Oikeuden mukaan hankintayksikkö sai suorittaa vertailuperusteen ”sijainti poliisiyksikköön nähden” vertailun ilmoittamallaan tavalla eikä vertailutapa muodostunut tarjoajia kohtaan syrjiväksi.

Tapauksessa MAO:373/11 oli kyseessä tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Tarjouspyynnön mukaan tarjoajien on ollut mahdollista saada lisäpisteitä laatuvertailussa, mikäli palvelutaloyksikkö sijaitsee enintään 15 kilometrin säteellä kunnan kuntakeskuksesta. Kun valittajan toimipaikka sijaitsi 15,4 kilometrin etäisyydellä, markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö on voinut esittämillään perusteilla arvioida, ettei valittajan toimipaikka sijaitse 15 kilometrin säteellä kuntakeskuksesta ja jättää antamatta tältä osin valittajalle sijainnin lisäpisteet.

Tapauksen MAO:373/11 yleistettävyyteen tulee suhtautua kuitenkin varauksella. Tapauksessa oli kyse tehostetun palveluasumisen hankinnasta, jolloin sijaintivaatimuksen sallittavuuden arviointiin vaikuttaa merkittävästi myös hankinnan luonne. Tässä tapauksessa on ollut tarkoituksenmukaista järjestää palvelut tietyn etäisyyden päässä. Hankinnan luonne on se huomioitava tekijä silloin, kun hankintayksikkö määrittää sijaintiin liittyviä tekijöitä. Joissakin hankinnoissa sijainnille voidaan antaa merkitystä hankintalain hyväksymällä tavalla. Tässä arvioinnissa hankinnan kohde ja luonne ovat usein ratkaisevia seikkoja.<sup>201</sup>

Tapaus MAO:107–108/11 liittyy myös vanhusten palveluasumiseen. Hankintayksikkö käytti lisäpisteitä antavana kriteerinä palveluyksikön sijaintia muiden palvelujen lähellä. Valittajan mukaan kyseistä kriteeriä olisi saanut käyttää, koska sen perusteella ei voitu myöntää pisteitä, sillä kaikilla tarjoajilla ei ollut vielä konkreettisia hoitopaikkoja/rakennuksia valmiina, vaan toimittaja lupasi rakentaa ne tiettyyn paikkaan. Tuomioistuimien katsoi, ettei hankintayksikkö ollut menetellyt hankintasäännösten vastaisesti, kun se antoi tarjoajalle lisäpisteen sijaintilupauksen perusteella.

Tapauksen MAO:107–108/11 perusteella on mahdollista tehdä päätelmä, että sijainnin perusteella on mahdollista antaa lisäpisteitä, jos sijainnin vuoksi saavutetaan myös muita hyötyjä, kuten tässä tapauksessa muiden palvelujen läheisyys. Kun tällainen määrittely ei syrji ketään, eikä se perusteettomasti rajoita kilpailua, sitä voidaan pitää sallittuna.<sup>202</sup>

Markkinaoikeuden tapauksessa MAO:186/09 oli kyse hiekkatekonurmen uusimisesta rakennusurakkana. Referenssien osalta tarjousvertailussa käytettiin kolmea pisteytysperustetta: laatu järjestelmä, kohteet Suomessa ja kohteet muualla. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikkö on soveltanut vertailuperustetta syrjivästi siltä osin kuin Suomessa ja ulkomailla sijaitsevat referenssikohteet on tarjousten vertailussa erotettu toisistaan niin, että Suomessa sijaitsevat kohteet ovat muodostaneet oman vertailuperusteensa. Tarjousten vertailu on ollut samoin syrjivää, kun asennuskalustoa on arvioitu eri tavoin Suomessa

<sup>201</sup> Hankinnat.fi 2015, [www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx](http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx)

<sup>202</sup> Hankinnat.fi 2015, [www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx](http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx)

sijaitsevan kaluston ja muualla sijaitsevan kaluston osalta. Hankinnassa oli menetelty syrjimättömän ja tasapuolisen kohtelun vastaisesti.

Oikeustapauksessa MAO:313/12 oli kyseessä sijaintivaatimus, joka oli liitännäinen tarjouksen vertailuperusteeseen. Tapauksen hankinnassa kilpailutettiin kunnallistekniikan suunnittelutöitä. Tarjouspyynnön mukaan Hyvinkäälle tehdyistä referensseistä sai enemmän pisteitä kuin muualla tehdyistä referensseistä. Markkinaoikeuden mukaan vertailuperuste on ollut omiaan syrjimään niitä yrityksiä, joilla ei ole ollut mahdollisuutta toteuttaa toimeksiantoja Hyvinkäällä. Ratkaisussa katsottiin, ettei hankinnan kohteena oleviin palveluihin liity sellaisia paikallistuntemusta edellyttäviä erityispiirteitä, jotka voisi huomioida tarjousten laadun vertailussa. Markkinaoikeuden mukaan kyseinen kriteeri on asettanut tarjoajat eriarvoiseen asemaan sen mukaan, ovatko aiemmat tehtävät kohdistuneet Hyvinkäälle vai eivät.

Tapauksista MAO:313/12 ja MAO:89/13 (esitelty kohdassa 5.1) voidaan tehdä johtopäätös, ettei referenssejä voida arvioida sen perusteella, missä ne on toteutettu. Referenssikohteen toteutuspaikalle ei voida antaa merkitystä, sillä toteuttamispaikka ei kerro työn laadusta eikä se myöskään liity hankinnan kohteeseen.<sup>203</sup>

Hallituksen esityksen (50/2006) mukaan paikallistuntemusta voidaan edellyttää hankinnan kohteen sitä vaatiessa. Tällaiselle perusteelle ei kuitenkaan saa antaa sellaista painoarvoa, joka estäisi uusien yrittäjien alalle pääsyä.<sup>204</sup> Eskolan ja Ruoholahden (2011) mukaan joissain tapauksissa saattaa olla tarpeen, että palvelun toimittajalla on paikallistuntemusta. Tätä ei kuitenkaan tule kytkeä tarjoajan kotipaikkaan. He samalla kuitenkin kyseenalaistavat sen, onko kyseessä todella sellainen tekijä, jonka osalta tarjouksia voidaan vertailla.<sup>205</sup> Pekkala ja Pohjonen (2012) muotoilevat, että hankinnan kohteen välttämättä vaatiessa voidaan edellyttää paikallistuntemusta<sup>206</sup>.

Tapauksessa MAO:611–612/14 oli kyse pieninvestointi- ja korjaushankkeiden rakennuttamis- ja valvontatehtävien palveluhankinnasta. Hankintayksikkö oli edellyttänyt tarjouspyynnössään, että tarjoajan tulee esittää selvitys muun ohella päävastuullisen projektin vetäjän erityisosaamisesta oppilaitosrakentamisesta ja paikallistuntemuksesta. Lisäksi arviointikriteerinä käytettiin mm. tehtäviin esitettävien henkilöiden paikallistuntemusta. Markkinaoikeus katsoi, että hankintalain 2 §:n 1 momentissa todetut tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset eivät tarkoita sen eron poistamista tarjoajien väliltä, että jollakin yrityksellä voi olla tosiasiallista etua muihin tarjoajiin esimerkiksi siitä, että yritys on hoitanut vastaavanlaisia hankintoja aikaisemmin. Kyseessä olevassa siassa ei kuitenkaan ollut esitetty selvitystä siitä, että hankinnan kohteena oleviin palveluihin liittyisi sellaisia paikallistuntemusta edellyttäviä erityispiirteitä, jotka olisi voitu perustellusti ottaa huomioon tarjoajien soveltuvuutta arvioitaessa tai tarjousten laatua vertailtaessa. Näin ollen markkinaoikeus katsoo, että tarjouspyynnön edellä kuvatut paikallistuntemukseen liittyvät soveltuvuusvaatimukset ja vertailuperusteet ovat asettaneet tarjoajat eriarvoiseen asemaan sen mukaan, ovatko tarjoajan aikaisemmat tehtävät kohdistuneet hankintayksikön alueelle vai eivät.

Tapauksessa MAO:149–151/13 oli kyse koulumatkakuljetuksista. Hankintayksikkö arvioi toimittajien luotettavuutta muun muassa antamalla 5 pistettä paikkakunnan tuntemuksesta. Markkinaoikeus totesi vertailuperusteesta ”paikkakunnan tuntemus”, että vertailuperusteiden syrjimättömyyttä koskeva vaatimus

<sup>203</sup> Hankinnat.fi 2015, [www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx](http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx)

<sup>204</sup> HE 50/2006 s. 105–106.

<sup>205</sup> Eskola - Ruoholahti 2011, s. 354.

<sup>206</sup> Pekkala - Pohjonen 2012, s. 439.

edellyttää ensisijassa sitä, että tarjousten vertailussa ei tulisi antaa merkitystä alueellisille tekijöille ilman hankinnan kohteeseen liittyvää erityistä syytä. Hankintayksikkö oli menetellyt hankinnassaan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti.

Markkinaoikeus katsoi myös tapauksessa MAO:586/11, että paikallistuntemus ei ollut hyväksyttävä vertailuperuste. Kyse oli talvihoitourakasta. Markkinaoikeus totesi paikallistuntemuksen osalta, ”että sen käyttämistä tarjousten vertailussa ilman hyväksyttävää perustetta on pidettävä tarjoajia syrjivänä, koska paikallisten olosuhteiden tuntemuksen voi kerryttää vain hankintayksikön kanssa yhteistoiminnassa aikaisemmin toiminut palveluntarjoaja”.

Vastaavaan ratkaisuun päädyttiin myös tapauksessa MAO:433/10. Hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouspyynnöllä tarjouksia koskien palveluliikennettä. Vertailuperusteen alakohdaksi ilmoitetun paikallisten olosuhteiden tuntemuksen osalta markkinaoikeus katsoi, ”että sen käyttämistä tarjousten vertailussa on ilman hyväksyttävää perustetta pidettävä tarjoajia syrjivänä, koska paikallisten olosuhteiden tuntemuksen voi kerryttää vain hankintayksikön kanssa yhteistoiminnassa aikaisemmin toiminut palveluntarjoaja”.

Paikallistuntemus on myös hyväksytty vertailuperusteena, tosin jo yli 10 vuotta vanhassa markkinaoikeuden tapauksessa MAO:142/03. Tapaus on vanhan hankintalain aikainen ja poikkeus markkinaoikeuden yleisestä linjasta ja siten yleisempien johtopäätösten tekoon tämän tapauksen perusteella täytyy suhtautua suurella varauksella.

Tapauksessa MAO:142/03 hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouspyynnöllään tarjouksia kaupungin eri työmaille tarvittavista autoista ja koneista kuljettajineen. Vertailuperusteessa kuljettajan paikallistuntemukselle annettiin pisteitä (0-5 pistettä). Hankintayksikön mukaan paikallistuntemusta arvioitaessa otettiin huomioon kunnossapitotöissä tärkeitä seikkoja, kuten viemäreiden, kaivojen, kaapeleiden, kaukolämpöputkien, kaupungin kiinteistöjen yms. tuntemusta eli myös yksityiskohtien tuntemusta. Myös muut kuin salolaiset yritykset ovat voineet saada paikallistuntemuksesta 5 pistettä, mikäli työyksityiskohtien tuntemusta on ollut. Markkinaoikeus katsoi, että hankintayksikön tarjouspyynnössään ilmoittamat kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteet, eli hinta, koneyksikön ikä, kuljettajan ammattitaito ja kuljettajan paikallistuntemus, ovat olleet tämän tyyppisessä hankinnassa relevantteja ja hyväksyttäviä.

Toisessa markkinaoikeuden ratkaisussa, jossa paikallistuntemus on vertailuperusteena hyväksytty, otettiin kantaa myös hallituksen esityksen kohtaan, jossa jonka mukaan paikallistuntemuksen painoarvo vertailuperusteena ei saa estää uusien yrittäjien alalle pääsyä.

Tapauksessa MAO:624–626/10 oli kyse ensihoito- ja sairaankuljetuspalveluiden kilpailutuksesta. Vertailutekijänä oli käytetty ”riittävää toiminta-alueen tuntemusta”. Hankintayksikön mukaan se oli hankinnan sisällön kannalta ensiarvoisen tärkeä peruste, sillä ensihoitopalvelussa on kysymys sairaiden ja loukkaantuneiden henkilöiden hoitamisesta, ja paikallistuntemuksen puute voi johtaa ihmishenkien menetykseen. Valittajan mukaan käytännössä mahdollisuus hankkia 12 hyvän paikallistuntemuksen omaavaa työntekijää on ainoastaan paikallisilla yrityksillä. Markkinaoikeuden mukaan vertailuperusteet liittyvät hankinnan kohteena olevien palvelujen tehokkaaseen ja laadukkaaseen toteuttamiseen ja ne ovat siten olleet hankinnan kohteen kannalta merkityksellisiä. Vertailuperusteiden perustamista hankinnan kohteen kannalta merkitykselliseen toiminta-alueen tuntemukseen ei voida pitää hankintalain vastaisena. Vertailuperusteet eivät ole olleet sellaisia, että ne olisivat suosineet tiettyä tarjoajaa, eikä niiden painoarvo tarjousten vertailussa ole ollut sellainen, että ne olisivat estäneet uusien yrittäjien alalle pääsyä.

Mikäli paikallistuntemusta käytetään arviointiperusteena, pitää sillä olla todellista merkitystä hankinnassa esimerkiksi asiakkaille tai muille palvelun käyttäjille. Tapauksessa MAO:624–626/10 kuljettajien paikallistuntemuksella oli merkitystä avun nopeassa perille saapumisessa.

Lisäksi paikallistuntemukselle ei saa tarjousten vertailussa antaa suhteettoman suurta painoarvoa, vaan pisteitä voidaan antaa vain järkevässä suhteessa sen merkitykseen.<sup>207</sup>

Paikallistuntemuksen suhteen voinee markkinaoikeuden päätöksistä päätellä, että sen käyttö kriteerinä edellyttää vahvaa liittymää hankinnan kohteeseen sekä kenties myös aiempaa sopimussuhdetta, jonka kautta paikallistuntemuksen osaamista voisi objektiivisesti arvioida. Lisäksi tulisi kaikista muistakin tarjoajista olla aiempaa kokemusta, jotta arviointi voisi olla tasapuolista. Tämän vertailukriteerin käytön suhteen tulisi olla kriittinen.<sup>208</sup>

Kuten markkinaoikeuden ratkaisuista voidaan huomata, julkisia hankintoja koskevat kriteerit voivat olla hyvin tulkinnallisia sen suhteen, onko kriteeri mahdollisesti syrjivä vai kohtuullinen. Kriteereiden sallittavuuden arviointi ennen hankintamenettelyn käynnistämistä onkin hyvin haasteellista ja harvoin voi etukäteen olla täysin varmistunut siitä, onko kriteeri sallittu. Kriteerin mahdollinen syrjivyyys tulee usein esille vasta hankintamenettelyn edetessä, kun tarjoajat laativat tarjouksiaan ja havaitsevat kriteerin kohdentuvan omaan toimintaansa epäsuotuisasti.<sup>209</sup>

## 6. Keskustelua

### 6.1 Yhteenvetoa tutkimuskysymyksistä

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä mahdollisuuksista, joita hankintayksikkö voi hyödyntää ottaakseen paikalliset pienyritykset huomioon julkisissa hankinnoissa. Tutkimuksen kaksi näkökulmaa ovat julkisten hankintojen paikallisuus sekä pienyrityksystävällisyys. Tutkimuksen otsikon, paikallisten pienyritysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa, mukaisesti nämä näkökulmat on yhdistetty, sillä oletuksella, että pienyritysten huomioiminen tarkoittaa samalla paikallisuuden edistämistä ja paikallisuuden huomioon ottaminen pienyritysten osallistumisen edistämistä julkisissa hankinnoissa. Vaikka nämä näkökulmat eivät ole täysin päällekkäisiä, on tässä tutkimuksessa lähdetty siitä, että riittävässä ja tarkoituksenmukaisessa määrin tavoitteet ovat yhteneväisiä ja toisiaan tukevia. Käsitteiden osalta paikallisuus ja pienyritykset on pidetty kuitenkin tässä tutkimuksessa erillään ja itsenäisinä.

---

<sup>207</sup> PTCServices 2015, [www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista](http://www.ptcs.fi/fi/blogi/saako-julkisissa-hankinnoissa-suosia-paikallista)

<sup>208</sup> Hankinnat.fi 2015, [www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx](http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx)

<sup>209</sup> Hankinnat.fi 2015, [www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx](http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/tarjouspyynnnon-laatiminen/sijainti-ja-paikallisuuskriteerit/Sivut/default.aspx)

Tämän tutkimuksen ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli selvittää, miten paikalliset pienyritykset voidaan huomioida julkisissa hankinnoissa varsinaisen hankintamenettelyn ulkopuolella. Ensimmäinen askel paikallisten pienyritysten huomioimiselle julkisissa hankinnoissa on tähän tähtäävän riittävän tahtotilan saavuttaminen hankintayksiköissä. Flynn ja Davis (2015) katsovat, että hankintapolitiikan kehittyminen pienyrityksystävällisempään suuntaan vaatii ensisijassa selkeää hankintayksiköille suunnattua ohjeistusta keskushallinnolta siihen mitä ja miten hankinnoissa tulee priorisoida<sup>210</sup>. Huomioiminen on mahdollista useassa hankinnan vaiheessa alkaen yleisesti hankintojen tarpeen tiedostamisesta, hankintojen organisoinnista, hankintainfrastruktuurin suunnittelusta ja hankintojen strategisesta suunnittelusta. Ennen hankintailmoituksen julkaisua, ajoissa tapahtuva tiedotus ja vuoropuhelu paikallisten markkinoiden kanssa tulevista hankinnoista ja hankintayksiköiden tarpeista on tärkeä osa paikallisten pienyritysten aktivointia julkisten hankintojen suhteen. Markkinatuntemus on olennainen osa hankinnan suunnittelua. Myös tietopyyntöjä voidaan käyttää apuna suunniteltaessa paikallisuuden huomioivaa ja pienyrityksystävällistä kilpailutusta.

Hankintaviranomaiset voivat edesauttaa pienyritysten hankintoihin osallistumista kannustamalla yhteistarjouksiin esimerkiksi ilmoittamalla tästä nimenomaisesti hankintailmoituksessa tai jo edeltävien markkinakartoitusten ja tulevien hankintojen tiedottamisen yhteydessä. Näin yrityksillä on riittävästi aikaa etsiä ja luoda kumppanuuksia. Tarjousryhmittymiin kannustaminen ja verkostoitumisen tukeminen voi tapahtua myös yritysrajpinnassa toimivien erilaisten julkisten yrityspalveluiden kautta. Hankintayksiköiden yhteistyö ja informointi tulevista hankkeista tulisikin suuntautua siten myös julkisten yrityspalveluiden suuntaan. Pienyritysten tasavertaista kilpailuasemaa hankinnoissa voidaan edistää myös neuvonnalla, erityisesti hankinta-asiamiespalveluilla, sähköisten järjestelmien käyttöönotolla ja järjestelmien käytön neuvonnalla.

Tehokas työkalu edistää pienyrityksystävällisempiä julkisia hankintoja on mahdollistaa osatarjousten tekeminen tai jakaa hankintakokonaisuuksia siten, ettei ainoastaan yksi tarjoaja voi päästä toimittajaksi. Hajautetut hankinnat pitävät hankinnan arvot pienempinä, jolloin pienyrityksillä on paremmat edellytykset osallistua tarjouskilpailuihin. Usein toistuvien hankintojen kohdalla puitejärjestelyt voivat madaltaa pienyritysten kynnystä osallistua kilpailutuksiin. Hankintayksiköt voivat myös pyrkiä välttämään hankintojen keskittämistä. Valinnan mahdollisuus on esimerkiksi se, että toteuttaako kaksi hankintayksikköä itsenäisesti kaksi pienhankintaa vai toteuttavatko ne yhteisen kynnysarvon ylittävän hankinnan. Myös hankintojen rajauksilla tuoteryhmittäin tai hankinnan kohteen määrittämisellä voidaan hallita

---

<sup>210</sup> Flynn - Davis 2015, s. 116.

hankintojen suuruutta ja välttää täten arvoltaan yksittäisiä suuria hankintoja. Hankinnan jakamisen pitää kuitenkin perustua todellisiin ja uskottaviin taloudellisiin tai teknisiin tekijöihin.

Toisen tutkimuskysymyksen tavoitteena oli selvittää miten paikalliset pienyritykset voidaan huomioida julkisissa hankinnoissa hankintalain soveltamisen ulkopuolelle jäävissä pienhankinnoissa. Kun pienhankintoihin hankintayksiköt voivat soveltaa omia ohjeitaan, on niidenkin täytettävä perustamissopimuksen vaatimukset avoimuudesta ja syrjimättömyydestä<sup>211</sup>. Koska markkinaoikeus on toimivaltainen tutkimaan vain hankintalain soveltamiseen kuuluvia hankintoja, tarjoaa pienhankinnat käytännössä vähiten rajoitetun alueen ottaa paikallisten pienyritysten kilpailuedellytyksiä huomioon. Mitä vähämerkityksellisemmästä hankinnasta, taloudellisessa mielessä, on kyse, sitä suurempi liikkumavara hankintayksiköllä on. Arvoltaan pienemmissä pienhankinnoissa riittää avoimuuden täyttämiseksi paikallinen ilmoittelu, sillä suhteellisuuden periaatteen mukaisesti ilmoittelun laajuus tulee suhteuttaa hankinnan arvoon.

Kolmannessa tutkimuskysymyksessä tarkasteltiin sitä miten paikalliset pienyritykset voidaan huomioida hankintalain 27 §:n ja 67 §:n mukaisissa suorahankinnoissa. Paikallisuuden tai pienyrityksiä huomioivia näkökulmia ei suorahankintaedellytyksiin suoraan sisälly. Paikallisten pienyritysten huomioiminen voi siis tapahtua suorahankinnoissa vain välillisesti ja niissä raameissa, jotka hankintalaki mahdollistaa jonkun muun edellytyksen kautta. Suorahankinta on poikkeus kilpailuttamisvelvoitteen pääsäännöstä, joten sen edellytykset ovat siten jo lähtökohtaisesti tiukasti rajattuja. Lisäksi oikeuskäytännössä edellytysten tulkinta rajatapausten kohdalla on ollut hyvin tiukkaa.

Tämän tutkimuksen tavoitteen näkökulmasta on kuitenkin perusteltua tiedostaa suorahankinnan edellytykset, jotta säännösten salliessa myös paikalliset pienyritykset voivat tulla suorahankintamahdollisuuksissa huomioiduksi. Lundströmin (2011) mukaan kunnat hakevat palveluhankinnoissa soveltuvaa suorahankinnan perustetta ja pyrkivät käyttämään tehokkaasti hyödyksi lain suomat mahdollisuudet suorahankintaan.<sup>212</sup> Esimerkiksi silloin, kun kilpailutuksessa ei ole saatu yhtään sopivaa tarjousta, voi paikallisten pienyritysten tunteminen ja huomioimien ajankohtaistua. Lisäksi yksi paikallisia pienyrityksiä huomioiva ja suorahankintaperusteita hyödyntävä menettely voi kuitenkin olla tuotteen testausta varten tapahtuva suorahankinta.

---

<sup>211</sup> HE 50/2006, s. 2.

<sup>212</sup> Lundström 2011, 118.

Hankintayksiköt voivat olla haluttomia kilpailuttamaan hankintojaan esimerkiksi silloin, kun aloite ja idea hankinnan tekemiseen ja toteutukseen on tullut yritykseltä. Suorahankintaa saatetaan perustella myös sillä, että tiedossa on jo paras yritys, joten kilpailutus olisi turhaa ja kallista.<sup>213</sup> Parikan ja Pöykkylän (2011) mukaan markkinaoikeuden oikeustapauskäytännössä on paljon ratkaisuja, joissa hankintayksikkö ei ole perustellut suorahankintaa millään tavoin, ja joissa suorahankinta ei ole varsinaisesti sidottavissa yhteenkään suorahankintaperusteeseen. Nämä tapaukset ovat poikkeuksetta päättyneet siihen, että markkinaoikeus on todennut hankintayksikön menetelleen virheellisesti.<sup>214</sup>

Ratkaisussa MAO:575/10 oli maanrakennustyötä koskeva hankinta, jossa hankintayksikkö teki suorahankinnan ostamalla lähellä työmaata toimineelta yritykseltä. Hankintayksikön mukaan työkoneen yhteiskäyttö on edullista, kun kaivinkone voidaan työllistää tehokkaasti ja välttää seisokeilta ja siirtokustannuksilta. Markkinaoikeus ei katsonut perusteen olleen hankintalainmukainen suorahankintaperuste.

Kuten markkinaoikeuden ratkaisustakin voidaan nähdä, ei tarkoituksenmukaisuusperusteelle eikä toimittajan läheiselle sijainnille (paikallisuudelle) ole annettu merkitystä suorahankinta-edellytyksenä. Nämä perusteet eivät kuulu hankintalain suorahankintaperusteisiin, vaan perusteet on lueteltu tyhjentävästi hankintalaissa. Lundstömin (2011) mukaan kunnat halusivat palveluhankinnoissa suorahankinnalla jatkaa sopimuskautta niissä myös tapauksissa, joissa palveluntuottaja on koettu erityisen hyväksi kumppaniksi. Suorahankinta houkuttaa myös silloin, kun palveluntuottajan vaihtamiseen joudutaan käyttämään suuressa määrin resursseja tai palveluntuottajan vaihtaminen tuntuu esimerkiksi asiakkaiden näkökulmasta kohtuuttomalta. Mikään edellä mainituista ei kuitenkaan täytä suorahankinnan edellytyksiä.<sup>215</sup>

Neljännessä tutkimuskysymyksessä tavoitteena oli selvittää niitä mahdollisuuksia miten paikalliset pienyritykset voidaan huomioida hankintalain mukaisissa kilpailutuksissa. Yleisellä tasolla voidaan sanoa, että mahdollisuudet paikallisten pienyritysten huomioiminen hankintalain säännösten alaisessa hankintamenettelyssä ovat niukimmillaan. Huomioimisen mahdollisuudet ovat luonnollisesti sidoksissa myös kulloiseenkin hankinnan tarpeeseen, hankinnan kohteeseen ja yksittäiseen tilanteeseen. Paikallisten yritysten huomioon ottamiseksi hankintayksikön on omien tavoitteiden ja tarpeiden lisäksi tunnettava hyvin hankinnan kohteena oleva hyödyke, paikalliset toimittajat ja markkinat sekä tunnettava hankintoihin sovellettavat lain säännökset.

Paikallisten pienyritysten vahvuudeksi julkisissa hankinnoissa voidaan usein nähdä ketteryys ja kyky nopeaan reagointiin suhteessa asiakkaisiin ja toimituksissa tapahtuviin muutoksiin. Myös

---

<sup>213</sup> Eskola - Ruohoniemi 2011, 216

<sup>214</sup> Parikka - Pöykkylä 2011, s. 23.

<sup>215</sup> Lundstöm 2011, s. 151.

toimitusketjujen hallinta on yksi pienen yrityksen eduista, esimerkiksi tuotteen alkuperän todentaminen voi olla paikallisen tuottajan kilpailuetu myös julkisissa hankinnoissa. Paikallisten yritysten erityisominaisuus on luonnollisesti myös saavutettavuus ja läheisyys suhteessa hankintayksikköön. Erityisesti näitä ominaisuuksia tulisi pyrkiä hyödyntämään kilpailutuksen suunnittelussa kohdetta ja vertailuperusteita määritettäessä. Näillä tekijöillä tulee kuitenkin olla liityntä hankinnan kohteeseen. Yksi keino paikallisuuden huomioimiselle voi olla myös vaatimukset tai vertailuperusteet koskien sijaintipaikkaa tai paikallistuntemusta, mikäli niillä on uskottava liityntä hankintaan. Palvelun saavutettavuus voi olla sidoksissa palvelun paikallisuuteen uskottavasti esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan palveluhankinnoissa, jotka perustuvat lakisääteisiin palvelun tuottamisvelvollisuuksiin. Hankinnan kohteen suunnittelussa voi joskus myös tulla kyseeseen palvelutarpeen liittäminen hankintaan pelkän tavaran sijaan esimerkiksi siten, että hankitaan atk-laitteiden sijaan atk-laitteisto huoltoineen ja tukipalveluineen, sillä pelkät tavarat ovat yleensä luonnostaan helpommin siirrettävissä kuin palvelut.

Julkisten hankintojen paikallisuutta arvioitaessa on kuitenkin aina syytä muistaa, että suuri valtakunnallinen tai kansainvälinenkin yritys saattaa toimia joko suoraan yhteishankinnoissa tai alihankinnoissaan yhteistyössä paikallisten yritysten kanssa. Näin välillisesti suurikin osa hankinnan taloudellisesta arvosta saattaa jäädä alueelle. Toisaalta, paikallinenkin toimittaja voi hyödyntää alueen ulkopuolisia toimijoita alihankinnoissaan, jolloin osa käytettävissä olevasta julkisesta rahasta ns. valuu alueelta ulos.

Loader (2013) on koonnut kattavasti tieteellisestä kirjallisuudessa, hankintoihin liittyvässä ammattikirjallisuudessa sekä virallislähteissä esille nostettuja pienyritysten osallistumista julkisiin hankintoihin edistäviä toimenpiteitä. Hän jakaa toimenpiteet hankintaympäristöön, hankintamenettelyyn ja pienyrityksiin liittyviin toimiin.<sup>216</sup> Taulukko tiivistää kattavasti niitä ”lääkkeitä”, joilla voidaan edistää pienyritysten huomioimista julkisissa hankinnoissa. Tutkijan mukaan toimenpidelistaus kattaa julkisten hankintojen eurooppalaisen kontekstin. Tämä luo lähtökohtaoletuksen myös sille, että toimenpiteet ovat relevantteja myös kansallisessa hankintaympäristössä, joka saa perustansa yhteisistä sisämarkkinoista ja hankintadirektiivistä. Kuten taulukosta 1 voidaan huomata, toimenpiteitä pienyritysten osallistumisen edistämiseksi on olemassa runsaasti.

---

<sup>216</sup> Loader 2013, s. 48–49.



---

**HANKINTAYMPÄRISTÖÖN KOHDISTUVAT TOIMET**


---

Sallitaan positiivinen syrjintä (vaatii lainsäädäntömuutoksia)  
 Asetetaan tavoitteet pienyritysten osallistumisasteelle  
 Rohkaistaan pienyrityksiä osallistumaan hankintoihin myös alihankinnan kautta  
 Edellytetään päätoimittajilta alihankintoja, mikäli mahdollista  
 Asetetaan hankinnalle selkeä prioriteetti (kustannustaso/pienyrityksystävällisyys)  
 Segmentoidaan pk-yritykset paremmin kohdennetun tuen tarjoamiseksi  
 Käynnistetään muutos hankintakulttuurissa  
 Käytetään avoimia hankintamenettelyjä läpinäkyvyyden osoittamiseksi  
 Vähennetään kilpailutuksiin osallistumisesta pienyrityksille syntyvää riskiä  
 Rohkaistaan pk-yrityksiä osallistumaan hankintoihin  
 Pyritään välttämään keskittämistä ja hajauttamaan hankintoja

---

**HANKINTAMENETTELYYN KOHDISTUVAT TOIMET**


---

Tarjotaan sisällöltään, kieleltään ja saavuttavuudeltaan parempaa informaatiota  
 Tarjotaan tietoa hankinnoista keskitetysti ja kokoavasti  
 Tuetaan hankintayksiköiden ja toimittajien yhteistyötä tapahtumien avulla  
 Tarjotaan tarkempia tietoja toimittajille ilmaiseksi tai minimikustannuksilla  
 Jaetaan hankinnat osiin  
 Yksinkertaistetaan hankintamenettelyjä ja vähennetään byrokratiaa  
 Standardisoidaan asiakirjoja  
 Lasketaan vähimmäisvaatimuksia ja käytetään painotettuja vertailukriteereitä  
 Nopeutetaan kilpailuprosessia  
 Tuetaan hankintahenkilöstön ammattimaistumista  
 Tarjotaan hankintakoulusta pk-yrityksille  
 Käytetään valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta  
 Huomioidaan sosiaalisten kriteereiden käyttömahdollisuudet  
 Noudatetaan maksuaikataulua  
 Tarjotaan palautetta kilpailutuksiin osallistuneille  
 Tuetaan toimittajien ryhmittymistä  
 Tuetaan toimittajia sähköisten järjestelmien käytössä

---

**PIENYRITYSTEN KEHITTÄMISTOIMET**


---

Kehitetään markkinointia ja viestintää hankintayksiköiden suuntaan  
 Kerätään kokemusta julkisista hankinnoista pienten hankintojen kautta  
 Kehitetään hankintoihin liittyvää asiantuntemusta ja osaamista  
 Opetellaan tunnistamaan hankinnoissa tarjoutuvia mahdollisuuksia  
 Pyritään nostamaan teknologista tasoa ja laadunvarmistusta  
 Osoitetaan kiinnostusta hankintoja kohtaan ja luodaan suhteita  
 Koetaan alihankinta markkinoille pääsyn mahdollistajana

---

Taulukko 1. Toimenpiteitä, joilla voidaan edistää pienyritysten osallistumista julkisiin hankintoihin (mukaillen: Loader 2013, s. 48–49).<sup>217</sup>

Tämän tutkimustyön perusteella voidaan todeta, että paikallisten pienyritysten huomioiminen on nykyisen hankintalainsäädännönkin aikana mahdollista, mutta vain rajoitetusti. Syrjinnän kiellon periaate kieltää paikallisuuden suosimisen, mutta ottamalla suhteellisuuden periaatteen huomioon, paikallisuutta voi mielestäni ottaa huomioon sitä enemmän kun yksittäisen hankinnan taloudellinen merkitys vähenee. Hankintadirektiivin tasoissa EU-hankinnoissa syrjinnän kiellon periaate on voimakkaimmillaan ja sitä kautta mahdollisuudet paikallisuuden huomioimiselle ovat

<sup>217</sup> Loader 2013, s. 48–49.

heikommat kuin pienhankinnoissa, joissa liikkumavara huomioimiselle on käytännössä suurimmillaan. Lisäksi on erityisesti nostettava esille se, että paikallisuuden tai pienyritysten huomioon ottaminen ei tarkoita paikallisten yritysten tai pienyritysten suosimista.

## 6.2 Uuden hankintadirektiivin vaikutukset tutkittuun aiheeseen

Vielä vuonna 2008 Euroopan komissio katsoi, ettei pienyritysten osallistumista julkisiin hankintoihin ole tarpeellista edistää direktiivimuutoksilla, vaan tärkeimmäksi työkaluksi nähtiin hankintayksiköiden toimintakulttuurin kehittäminen pienyrityksystävällisempään suuntaan.<sup>218</sup> Kuitenkin, 26 päivänä helmikuuta 2014, annetun uuden EU:n hankintadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta), tavoite on tarkistaa ja nykyaikaistaa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ja helpottaa erityisesti pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin ja antaa hankintayksiköille paremmat edellytykset hyödyntää julkisia hankintoja yhteiskunnallisten tavoitteiden tueksi. Direktiivin mukaan julkisilla hankinnoilla on olennainen merkitys Eurooppa 2020-strategiassa ohjauksena, jonka avulla voidaan saada aikaan älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua ja varmistaa samalla julkisten varojen tehokas käyttö. Direktiivin uusilla säännöksillä olisi myötävaikutettava pk-yritysten osuuden lisäämiseen tehtyjen hankintasopimusten kokonaisarvosta (johdanto-osa 124. kappale). Direktiiviudistuksen selkeänä tavoitteena on siis parantaa pienyritysten osallistumista julkisiin hankintoihin. Seuraavassa tuodaan esille hankintadirektiivin merkityksellisempiä muutoksia, jotka parantavat pienyritysten osallistumismahdollisuuksia julkisissa hankinnoissa.

Tarjouksia jätettäessä hankintayksiköiden on 59 artiklan mukaan hyväksyttävä yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirjan alustavaksi näytöksi toimittajan kelpoisuudesta. Uudistuksen tavoitteena on, että eurooppalainen hankinta-asiakirja madaltaa pienyritysten kynnystä osallistua julkisiin hankintoihin. Hankinta-asiakirja laaditaan sähköisellä vakiolomakkeella ja se toimii soveltuvuuskelpoisuuden alustavana osoittajana. Toimittajat voivat käyttää kilpailutuksessa käytettyä hankinta-asiakirjaa uusissakin kilpailutuksissa, mikäli sen sisältämät tiedot ovat edelleen asianmukaisia. Uudistuksen myötä vain tarjouskilpailun voittajan tulee lähtökohtaisesti toimittaa hankintayksikölle kelpoisuuden osoittavat alkuperäiset asiakirjat.

Uusi hankintadirektiivi rajaa valintaperusteita siten, että toimittajilta vaadittava vuotuinen vähimmäisliikevaihto saa olla enintään kaksi kertaa hankintasopimuksen ennakoidun arvon

---

<sup>218</sup> Euroopan komissio 2008a, s. 2.

suuruinen, paitsi perustelluissa tapauksissa, joihin liittyy erityisriskejä (58 artikla). Uudistuksen tavoitteena on estää kohtuuttoman suurien kelpoisuusvaatimusten käyttöä, jotka ovat vaikeuttaneet erityisesti pk-yritysten osallistumista. Direktiivin 46 artiklassa säädetään hankintojen jakamisesta osiin. Pienyritysten mahdollisuuksia edistävän artiklan mukaan hankintaviranomaiset voivat tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määrittellä näiden osien koon ja kohteen. Hankintaviranomaisten on ilmoitettava pääasialliset syyt, mikäli päättävät olla jakamatta hankintasopimusta osiin. Lähtökohtana tulee siis olemaan hankintojen jakaminen, ellei hankintayksikkö perustele syytä jakamattomuudelle.

Direktiivissä säädetään uudesta hankintamenettelystä, innovaatiokumppanuudesta. Siinä hankintaviranomainen määrittelee innovatiivisen tuotteen tai palvelun tai rakennusurakan tarpeen, joita ei markkinoilla ole vielä saatavilla. Menettelyn tavoite ”on innovatiivisen tuotteen, palvelun tai rakennusurakan kehittäminen ja tämän tuloksena tuotettavien tavaroiden, palvelujen tai rakennusurakoiden ostaminen”. Artiklan 31 mukaan ehdokkaiden valinnassa hankintayksikköiden on sovellettava perusteita, joilla arvioidaan ehdokkaiden valmiuksia tutkimuksen ja kehittämisen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen. Innovaatiokumppanuus voi sopia hyvin pk-yritysten vahvuuksiin, sillä niitä pidetään yleisesti ketterinä ja innovaatiopotentiaalisina toimijoina<sup>219</sup>.

Suorahankintasäännösten osalta uusi hankintadirektiivi ei tuo sisällöllisiä muutoksia verrattuna vanhaan hankintadirektiiviin. Suorahankinta ei terminä esiinny uudessakaan hankintadirektiivissä, vaan 32 artiklassa säädetään neuvottelumenettelystä, josta ei julkaista ilmoitusta. Kaikki vanhassakin hankintadirektiivissä mainitut suorahankinnan edellytykset ovat myös uudessa, eikä uusia suorahankinnan mahdollistavia kohtia ole. Uudessa direktiivissä on kuitenkin joltain osin täsmennetty aiempaa ilmaisumuotoa. Esimerkiksi säädöskohtaa, jossa suorahankinta on mahdollista silloin, kun ei ole saatu lainkaan sopivia tarjouksia, on täsmennetty määrittelemällä tarkemmin sitä, milloin tarjousta ei voida pitää soveltuvana. Sisällöltään tarkennus ei kuitenkaan tuone vallitsevaan käsitykseen ja käytäntöön muutoksia. Myös joitain termistöön liittyviä muodollisia uudistuksia uudessa direktiivissä on nähtävissä. Vanhassa hankintadirektiivissä suorahankinta oli mahdollista, kun kyseessä on raaka-ainemarkkinoilla noteeratut ja sieltä hankitut tuotteet. Uudessa direktiivissä suorahankinta on mahdollista hankinnoissa, joiden kohteena on perushyödykemarkkinoilla noteeratut ja sieltä hankitut tavarat. Uusiutuva hankintalaki tulee näyttämään millaisessa muodossa suorahankintaa koskeva sääntely tulee jatkossa lakiuudistuksen myötä olemaan.

---

<sup>219</sup> Euroopan komissio 2011b, s. 29.

Uusi hankintadirektiivi tulee uudistamaan myös Suomen kansallista hankintalainsäädäntöä. Jäsenmailla on kaksi vuotta aikaa laittaa uuden hankintadirektiivin sisältö osaksi kansallista hankintalainsäädäntöä. Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013 linjataan, että hankintalain kokonaisuudistuksessa, joka valmistellaan EU:n julkisten hankintojen direktiiviudistuksen pohjalta, valmistellaan ehdotukset mm. hankintamenettelyjen yksinkertaistamiseksi, erilaisten laatutekijöiden huomioimiseksi, pk-yritysten tarjouskilpailuun osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi, kynnysarvojen nostamiseksi sekä valitusmenettelyn tiukentamiseksi.<sup>220</sup> Pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksiin osallistua julkisiin hankintoihin tullaan siis todennäköisesti saamaan tukea myös uudistuvasta hankintalainsäädännöstä.

---

<sup>220</sup> Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013, s. 18.