



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Essi Saarimäki

## **Paikallisuus julkisissa hankinnoissa**

Tarkastelussa Kanta-Hämeen kuntien hankintaohjeistukset

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Aluetieteen pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2025

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Essi Saarimäki		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Paikallisuus julkisissa hankinnoissa : Tarkastelussa Kanta-Hämeen kuntien hankintaohjeistukset		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Aluetiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Helka Kalliomäki		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2025	<b>Sivumäärä:</b>	94

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä tutkielmassa käsitellään julkisia hankintoja paikallisuuden näkökulmasta Kanta-Hämeen maakunnassa sijaitsevilla kunnissa. Julkiset hankinnat ovat aina ajankohtaisia, sillä työ- ja elinkeinoministeriön mukaan julkisia hankintoja tehdään noin 47 miljardilla eurolla vuodessa, mistä kuntien ja kuntayhtymien osuus on kaksi kolmasosaa. Julkisten hankintojen tekemistä ohjaavat Euroopan unionin direktiivit, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista sekä erityisalojen hankintalaki. Käynnissä oleva hankintalain uudistamistyö on herättänyt suurta huolta kunnissa. Julkisia hankintoja tehdään julkisilla varoilla, joiden käytön tulee olla suunnitelmallista. Hankinnat eivät ole kunnan muusta toiminnasta irrallaan olevan kokonaisuus, vaan kuntaa ja sen toimintoja tulee johtaa kuntalain hengen mukaisesti kokonaisuutena liittäen kunnan taloudellinen sekä strateginen suunnittelu yhteen. Kunnat pyrkivät tähän laatimalla kuntastrategian lisäksi erilaisia hankintoihin liittyviä dokumentteja. Paikallisuus julkisissa hankinnoissa on tärkeää, sillä organisaatiot voivat halutessaan edistää niillä esimerkiksi työllisyyskehitystä, innovaatioita ja alueen elinvoimaisuutta. Paikallisuuteen julkisten hankintojen kontekstissa liittyy myös ristiriitaisuutta, sillä niissä tulee samaan aikaan huomioida syrjimättömyys ja erilaiset esimerkiksi poliittiset ja strategiset tahtotilat.

Tutkielman tavoitteena on selvittää, mitä paikallisuudella tarkoitetaan julkisten hankintojen kontekstissa sekä mitä hankintoihin liittyviä ohjeita ja ohjelmia Kanta-Hämeen eri kunnissa on ja miten paikallisuus näkyy näissä dokumenteissa. Tämän tutkielman aineistona on käytetty Kanta-Hämeen maakunnan 11 kunnan hankintaohjeistuksia. Analyysiä on täydennetty kuntien kuntastrategioilla. Yhden kunnan osalta on tarkasteltu hankintaohjeen sijaan elinvoimaohjelmaa. Metodina käytetään vertailevaa tutkimusta ja laadullista sisällönanalyysiä. Aineisto itsessään ilmentää sääntöpohjaista paikallista yhteiskunnallista järjestäytymistä, mutta siinä on elementtejä myös yhteisöllisestä organisoitumisesta.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että paikallisuus näkyy kuntien hankintoihin liittyvissä ohjeistuksissa sekä hyvin suorasti että epäsuorasti. Dokumenteissa esiintyviä paikallisuuteen kytkeytyviä sanoja ja käsitteitä ovat esimerkiksi paikallisuus, pk-yritykset, kestävä kehitys ja elinvoima. Epäsuorasti paikallisuus näkyy esimerkiksi kehotuksella jakaa hankinta osakokonaisuuksiin. Analysoidun aineiston perusteella hankintayksiköt pyrkivät tavoittelemaan hankinnoillaan lisäarvoa, ja ne pyrkivät suunnitelmallisuuteen tekemällä strategista ja toteutuksen ohjausta. Hankintaosaamisen kehittäminen sekä vuoropuhelu ovat keskeisiä julkisten hankintojen ja niihin liittyvän paikallisuuden mahdollistajia, joihin tulee panostaa myös tulevaisuudessa.

**AVAINSANAT:** kunnat, julkiset hankinnat, laki julkisista hankinnoista, paikallisuus, strategiat

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuskysymykset ja tavoite	12
2	Keskeiset käsitteet ja teoriaosuus	13
2.1	Julkinen hankinta	13
2.2	Paikallisuus	19
2.2.1	Paikallisuus julkisissa hankinnoissa	22
3	Aineistot ja menetelmät	35
3.1	Aineistot	35
3.2	Menetelmät	36
3.2.1	Vertaileva tutkimus	36
3.2.2	Sisällönanalyysi	36
3.3	Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys	38
4	Analyysi	40
4.1	Paikallisuus eri dokumenteissa	40
4.1.1	Forssan kaupunki	40
4.1.2	Hattulan kunta	48
4.1.3	Hausjärven kunta	52
4.1.4	Humppilan kunta	54
4.1.5	Hämeenlinnan kaupunki	56
4.1.6	Janakkalan kunta	64
4.1.7	Jokioisten kunta	65
4.1.8	Lopen kunta	66
4.1.9	Riihimäen kaupunki	69
4.1.10	Tammelan kunta	75
4.1.11	Ypäjän kunta	76
4.2	Vertailu	77

5	Johtopäätökset	80
	Lähteet	87

**Kuviot**

- Kuvio 1. Eckersleyn ja muiden kuvaus toimittajan valintamieltymysten taustalla olevista ideologisista ja alueellisista ulottuvuuksista 24
- Kuvio 2. Dayn ja Merkertin vertailu julkisten hankintojen viitekehystä 29

# 1 Johdanto

Pro gradu -tutkielmani nimi on *”Paikallisuus julkisissa hankinnoissa – Tarkastelussa Kanta-Hämeen kuntien hankintaohjeistukset”*. Aiheen valintaan johtivat kokemukseni työelämästä, työtehtäväni, ja havaintoni siitä, että paikallispoliitikot suhtautuvat hyvin ristiriitaisesti esimerkiksi hankintalakiin sekä paikallisiin yrityksiin ja jopa niiden suosimiseen. Aiheen valintaa voi perustella kolmesta näkökulmasta: oma kiinnostus, yhteiskunnallinen merkitys ja ajankohtaisuus sekä tieteen sisäinen perustelu (tutkimusaukko). Johdannossa käydään läpi perusteluja kaikista näistä näkökulmista.

Paikallisuus on kiinteästi aluetieteeseen kytkeytyvä käsite. Työskentelyni kunnan pienessä organisaatiossa, läheinen yhteistyö kunnan luottamushenkilöiden kanssa ja työyhteisössä käyty keskustelu nostaa esiin kysymyksen siitä, mitä paikallisuus tarkoittaa julkisissa hankinnoissa ja missä määrin paikallisuutta korostetaan niitä tehtäessä. Työskentelykunnassani (Hattulan kunta) osallistuimme muutaman viranhaltijan ja työntekijän voimin keväällä 2023 järjestettyihin hankintatyöpajoihin. Myös julkisten organisaatioiden tekemillä hankinnoilla voi olla kauaskantoisia vaikutuksia paikallisen tason ja alueen kehitykseen (Peck & Cabras, 2011, s. 307). Julkisten hankintayksikköjen tulisi huomioida myös paikallisten yritysten osallistumismahdollisuudet ja alueellinen näkökulma (Valtiovarainministeriö, 2020; Valtiovarainministeriö, 2023). Paikallisuuteen hankinnoissa voidaan vaikuttaa suunnittelulla ja esimerkiksi ohjeistavilla dokumenteilla (Eckersley ja muut, 2023, s. 2097). Esimerkiksi valtiovarainministeriö (2020, s. 136–137) toteaa alueellisuuteen liittyvän haasteita julkisten hankintojen kontekstissa. Vaikka paikallisuus ja esimerkiksi pk-yritysten osallistumismahdollisuudet nähdäänkin tärkeinä, ministeriön mukaan liiallinen keskittyminen alueellisiin näkökulmiin voi olla vaarallista. Muun muassa näistä syistä paikallisuutta julkisissa hankinnoissa on tarpeen tutkia.

Yhteiskunnallisessa kontekstissa julkiset hankinnat ovat merkittävässä roolissa julkisissa organisaatioissa ja niitä tehdään päivittäin. Työ- ja elinkeinoministeriön (2023a) mukaan julkisia hankintoja tehdään noin 47 miljardilla eurolla vuodessa, mistä kuntien ja

kuntayhtymien osuus on kaksi kolmasosaa. Suomen kunnat muodostavat hyvin merkittävän osan julkisen sektorin organisaatioista verrattuna muihin maihin (Kivistö & Virolainen, 2016, s. 111). Aihe on ajankohtainen siksi, että hankintalakia ollaan uudistamassa sekä julkiset hankinnat ja niiden paikallisuus ovat päivänpolttava aihe. Oman hankintatoimensa ohjaaminen kuuluu kunnille niiden itsehallinnon nojalla (Kontio ja muut, 2017, s. 35). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnassa ylin johto vastaa hankintatoimen kehittämisestä ja ohjaamisesta (Kontio ja muut, 2017, s. 35). Siikavirta (2015, s. 12) toteaa julkisen vallan toimivan markkinoilla useasta syystä: oman toiminnan rutiineissa tarvitaan monenlaisia palveluita ja hyödykkeitä, joita sen ei ole aika- ja resurssimielessä järkevää tuottaa itse. Yksinkertaisena esimerkkinä hän käyttää toimistopaperin valmistamista. Julkisten hankintojen avulla viranomaisen toisaalta vapauttaa omia resursseja ydintehtäviensä toteuttamiseen ja toisaalta säilyttää mahdollisuuden vaikuttaa tavarain tai palvelun laatuun verrattuna yksityistämiseen (Siikavirta, 2015, s. 13).

Tasavallan presidentti Sauli Niinistö nimitti 20.6.2023 Suomeen uuden hallituksen. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman luku 6.2 Reilumman kilpailun Suomi pitää sisällään kirjauksia koskien julkisia hankintoja (Valtioneuvosto, 2023, s. 103–104). Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on uudistaa hankintalakia (1397/2016) muun muassa lisäämällä velvoitteen kilpailutuksen uudelleenkäynnistämiseen, mikäli tarjouksia saapuu vain yksi kappale, kannustamalla kunnat ja hyvinvointialueet tekemään yhteishankintoja nykyistä tasoa enemmän ja Euroopan unionin kynnysarvot ylittävät hankinnat voitaisiin olla jakamatta osiin vain erityisistä syistä sekä valitusmahdollisuuden lisääminen (Valtioneuvosto 2023, s. 104). Lisäksi hallitusohjelman mukaan yhteishankintayksikköjen tulisi huomioida kilpailuolosuhteet ja markkinavaikutukset, ostolaskudata halutaan avoimeksi ja keskitetyksi, muutoksenhakumenettelyn nopeuttaminen ja esimerkiksi hankintavalituslautakunnan perustaminen, hankintaosaamisen edistäminen ja innovatiivisten hankintojen käyttö. Hankintalain uudistamisella voi olla vaikutuksia myös paikallisuuteen julkisissa hankinnoissa.

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) (2018) on uutisessaan todennut, että aiempi vuoden 2017 alusta voimaan astunut hankintalain päivitys ei ole tuonut toivottua ja tavoiteltua lisäystä pk-yritysten osallistumiseen tarjouskilpailuihin. Tämän uudistuksen yhteydessä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi olivat mm. vaadittavien asiakirjojen määrän pienentäminen, rajoitus korkeiden liikevaihtovaatimusten asettamiselle sekä ohjaus hankintojen jakamiseksi pienempiin osakokonaisuuksiin. EK:n kilpailuasiantuntija Jukka Lehtonen totesi uutisessa seuraavasti: ”Valtion ja kuntien hankintayksiköt asettavat tarkoituksella tai tahattomasti yritykselle ja hankinnan kohteelle sellaisia vähimmäisvaatimuksia, että moni potentiaalinen tarjoaja karsiutuu turhaan pois.” (Elinkeinoelämän keskusliitto, 2018). Nähtäväksi jää, miten uudessa hankintalain päivitystyössä näitä pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia vahvistavia keinoja aiotaan toteuttaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2024) kertoo 7.3.2024 päivätyssä tiedotteessaan, että ministeriön asettama työryhmä on käynnistänyt hankintalainsäädännön muutostyön hallitusohjelman kirjauksien pohjalta. Työryhmän tavoitteena on, että esitys hankintalain uudistamisesta annetaan eduskunnalle vuoden 2025 kevätistuntokaudella. Työryhmä valmistelee muutosehdotukset myös erityisalojen hankintalakiin. Valmistelun aikana kuullaan ja osallistetaan eri sidosryhmiä laajasti. Pk-yritysten kannalta hallitusohjelman linjauksissa on olennaista esimerkiksi kilpailun lisääminen, ja tiedotteessakin todetaan, että tavoitteena on, että yritysten edellytyksiä osallistua tarjouskilpailuihin vahvistetaan. Verkkosivuilta on nähtävissä, keitä työryhmään kuuluu.

Tällä hetkellä hankintalain uudistaminen on ollut lausuntokierroksella. 15.1.2025 päivätyssä tiedotteessaan ministeriö nostaa keskeisiksi uudistuksen tavoitteiksi mittavat kustannussäästöt keskipitkällä aikavälillä, markkinoiden toimivuuden, kilpailun lisäämisen ja huoltovarmuustekijät. Yritysten osallistumismahdollisuuksia pyritään parantamaan esimerkiksi markkinakartoitusten kilpailutuksen lähtökohtaisella uusimisvelvoitteella tapauksissa, joissa vastaanotetaan vain yksi tarjous sekä

vaatimuksella EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa hankinnan jakamisesta osiin. Lisäksi sidosyksikköhankinnoissa vähimmäisomistusosuutta koskeva vaatimus nostettaisiin 10 prosenttiin (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2025). Eduskunnalle hallituksen esitys on tarkoitus antaa syysistuntokaudella 2025.

Valmistellussa uudistuksessa on useita kuntien kannalta merkityksellistä muutosta, jotka ovat herättäneet myös runsaasti kritiikkiä. Kuntaliitto (2025) listaa keskeisinä huomioina seitsemän asiaa. Lakiuudistuksella hallitus kaventaisi radikaalisti kuntien itsehallintoa koskien toimintojensa järjestämistä, ja tämän nähdään olevan ristiriidassa hallitusohjelman norminpurkutavoitteiden kanssa. Tällä hetkellä laillisten toimivien yhtiöiden purkamiseen pakottamisesta aiheutuva hallinnollinen taakka olisi massiivinen. Markkinoiden resurssit eivät riittäisi siihen, että Suomen kaikki kunnat kilpailuttaisivat samaan aikaan näiden yhtiöiden aiemmin tuottamia palveluita, ja lopputulemana olisi hintojen nousu ja volyymietujen menettäminen. Erityisen huolissaan Kuntaliitto on syrjäisten ja pienten, jo ennestään taloutensa kanssa vaikeuksissa olevien kuntien kohtalosta hintojen nousun ja palvelutason laskemisen myötä. Samoja kuntia koskettavat jo nyt heikko markkinatilanne ja osaamispula esimerkiksi hankinnoissa.

Suurten kaupunkien kohdalla esimerkiksi monimutkaiset konsernirakenteet ja useiden yhtiöiden uudelleenhallinnoinnin järjestelyt työllistäisivät valtavasti. Sidosyksikköhankintoja koskeva vähimmäisomistusvaatimus uhkaa seudullista yhteistyötä palveluiden järjestämisen tapana. Etenkin pienissä kunnissa seudullinen yhteistyö on mahdollistanut palveluiden saatavuuden. Menetyksenä olisivat volyymihyödyt (esimerkiksi osaaminen ja neuvotteluvoima) ja investointien keskittäminen. Sidosyksikköyhtiöt ovat kriittisen tärkeitä kuntien varautumista tarkasteltaessa, koska toiminta voi olla kannattamatonta yksityisen sektorin näkökulmasta. Kunnilla on lakisääteinen velvoite tuottaa palveluita, vaikka palvelua ei olisi saatavissa markkinoilta. Muun muassa jätehuollon järjestäminen olisi palvelu, johon lakimuutoksella olisi hyvin suuret vaikutukset. Jätehuoltoon liittyvät velvoitteet tulevat pitkälti EU:n tasolta ja kunnallisen jätehuollon toimivat toimintamallit murtuisivat. Tällä

voisi olla vaikutuksia kierrätyksen lisäksi myös muihin ympäristövastuutavoitteisiin pääsemiseen (Kuntaliitto, 2025).

Suomen Yrittäjien Kantar TNS Oy:ltä tilaama Yrittäjägallup tammikuulta 2020 kertoo osaltaan julkisten hankintojen ja yritysten välisestä tilanteesta (Kantar TNS Oy, 2020). Kysely oli suunnattu pienelle ja keskisuurille yrityksille, joista vain 28 % ilmoitti osallistuneensa julkiseen hankintaan. 48 % vastanneista yrityksistä ilmoitti tarvitsevansa lisäneuvontaa, mikäli se osallistuisi julkiseen tarjouskilpailuun. Kysyttäessä onko yritys kokenut, että julkiset hankinnat on jaettu sellaisiin osiin, että heidän yrityksensä on niihin mahdollista osallistua, 38 % vastaajista vastasi ei ja 41 % vastasi ei osaa sanoa. Tästä voidaan päätellä, että moni näkee ehkä julkiset hankinnat niin monimutkaisina edes tarjota, että eivät ole perehtyneet asiaan sen enempää eivätkä näe mahdollisuuksia voittaa tarjouskilpailuja.

Julkisista hankinnoista on tehty paljon pro gradu -tutkielmia erityisesti hallintotieteiden (esim. Pyhältö, 2021; Ranta, 2021; Ylikärppä, 2023), oikeustieteen (esim. Saarela, 2015), kauppatieteiden (esim. Lintunen, 2021) sekä liiketalouden (esim. Rantala, 2023) puolella. Lisäksi paikallisuuden teemoihin julkisten hankintojen yhteydessä kytkeytyviä tieteellisiä tutkimuksia on olemassa lukuisia (esim. Day & Merkert, 2023; Lehtinen, 2012; Lerusse & Van De Walle, 2021). Day ja Merkert (2023, s. 1029) ovat saaneet innoituksensa tutkimukseensa mm. siitä, että taloudellisten markkinoiden ollessa epävakaita viime vuosina eri alueiden väliseen epätasa-arvoon liittyvät vaarat ovat korostuneet. Tämä koskee myös kehittyneitä maita. Huolimatta siitä, että vaikka alueiden taloudelliseen kehitykseen on halukkuutta vaikuttaa, niin totutut ja syvään iskostuneet uskalliset raamit rajoittavat liikkumatilaa, joka olisi hyödynnettävissä myös markkinataloudessa. Day ja Merkert (2023, s. 1029) esittävät, että vapaiden markkinoiden ja muunkin kuin halvimman hinnan painottamisen välillä ei tarvitse olla ristiriitaa. Konseptissaan he esittävät paikallisia teollisuusklustereita, jotka toimivat hankintaprosessien rahallistamisen ja kotimaisten investointien hyödyntämisen paikkoina (Day & Merkert, 2023, s. 1029). Artikkelin kirjoittajat näkevät, että suurimmat hyötyjät olisivat

nimenomaan ne alueet, jotka ovat jääneet jälkeen kehityksessä tai ovat olleet kärsijöitä markkinoiden ollessa epävakaat.

Grandia ja Meehan (2017) ovat tieteellisessä artikkelissaan tutkineet julkisten hankintojen käyttöä politiikan välineenä silloin, kun tarkoituksena on myötävaikuttaa positiivisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Johtopäätöksensä he esittävät, että julkisia hankintoja käytetään johdonmukaisesti edistämään erilaisia haluttuja lopputuloksia yhteiskunnassa. Samaan aikaan he argumentoivat, että usein strateginen ulottuvuus ja kriittisyys esimerkiksi tarjouspyyntöjä laatiessa ei kuitenkaan ole niin vahvaa kuin voisi olla (Grandia & Meehan, 2017). Grandian ja Meehanin (2017, s. 302) mukaan eri julkiset organisaatiot eivät tee hankintoja täyttääkseen pelkästään jonkin tarpeen, vaan ne pyrkivät samalla vähentämään esimerkiksi työttömyyttä, kannustamaan innovaatioihin ja tukemaan pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia. Tutkimusaukkonaan he esittävät, ettei tiedossa ole kovin tarkasti, miten julkisia hankintoja toteutetaan ja miten hankintojen kanssa työskentelevät tasapainottelevat erilaisten ristiriitaistenkin vaatimusten, odotusten ja tavoitteiden ristiaallokossa (Grandia & Meehan, 2017, s. 303). Läpikäymänsä aineiston perusteella he nostavat artikkelissaan esille, että tutkimusten kantava teema on se, että päättäjät ovat kiinnostuneita hyödyntämään julkisia hankintoja strategisena työkaluna, jolla voidaan vaikuttaa laajemmin yhteiskuntaan (Grandia & Meehan, 2017, s. 307). Grandia ja Meehan (2017, s. 307) toteavat johtopäätöksensä, että julkisten hankintojen vaikuttavuuden mittaamisen suhteen on vielä kehittämisen varaa. Ylipäätään tulisi selkeyttää sitä, mitä niiden onnistuminen oikeastaan tarkoittaa. He kritisoivat julkisten hankintojen tarkastelun olevan nykypäivänä liian yksipuolista (Grandia & Meehan, 2017, s. 307). Artikkelissaan he peräänkuuluttavat lisää tutkimusta juuri politiikan ja käytännön välisestä mahdollisesta ristiriidasta. Esimerkiksi akateemisessa keskustelussa keskeisenä sisältönä näyttää olevan julkisiin hankintoihin liittyvien innovaatioiden tutkimisessa (Grandia & Meehan, 2017, s. 303). Lisäksi kritiikin kohteeksi nousee se, että tutkimuksissa keskitytään usein liiaksi yhden ilmiön, esimerkiksi pk-yritysten tai kestävän kehityksen, tutkimiseen laajemman tarkastelun sijaan (Grandia & Meehan, 2017, s. 303). Mielenkiintoista on,

että miten käytännössä julkiset hankinnat tuottavat arvoa kansalaisille (Grandia & Meehan, 2017, s. 304). Tätä voivat estää esimerkiksi organisaation vajavainen hankintaosaaminen, riskienhallinnan unohtaminen, vajavainen markkinakartoitus ja epäonnistunut tarjouspyyntö.

## 1.1 Tutkimuskysymykset ja tavoite

Tutkimuskysymykseni ovat seuraavat:

1. *Mitä paikallisuudella tarkoitetaan julkisten hankintojen kontekstissa?*
2. *Mitä hankintoihin liittyviä ohjeita ja ohjelmia Kanta-Hämeen eri kunnissa on ja miten paikallisuus näkyy näissä dokumenteissa?*

Pro gradu -tutkielmani tavoite on vastata näihin kysymyksiin ja mahdollisesti nostaa esille joitakin asioita, joita voitaisiin jatkotutkimuksilla selvittää.

Tutkimukseni hypoteesi on, että paikallisuus on läsnä hankintaohjeissa ja -ohjelmissa, mutta konkretiaa ei ole nimeksikään. Näin ollen ohjeistusten kirjaukset voivat aiheuttaa jopa enemmän kysymyksiä kuin antaa vastauksia. Aiheen rajauksen pyrin pitämään tarkoituksenmukaisena keskittymällä yhden maakunnan (Kanta-Häme) kuntiin.

## 2 Keskeiset käsitteet ja teoriaosuus

### 2.1 Julkinen hankinta

Tutkimuksessani keskeisimmät käsitteet ovat julkinen hankinta ja paikallisuus, ja teoreettinen viitekehys muodostuu näistä keskeisistä käsitteistä ja niiden välisistä yhtymäkohdista. Aiheeseen liittyviä alakäsitteitä ovat esimerkiksi strategia, hankintayksikkö, kynnysarvot, pienhankinnat ja kilpailuttaminen.

Julkinen hankinta tarkoittaa julkisilla varoilla tapahtuvaa tavaroiden ja palveluiden ostamista tai rakennusurakoiden teettämistä (Pekkala ja muut, 2022, s. 19). Hankintayksiköitä eli julkisia ostajia ovat valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien viranomaiset, kuntayhtymät, kuntien liikelaitokset, ns. julkisoikeudelliset laitokset, Suomen evankelisluterilaisen ja ortodoksisen kirkon viranomaiset sekä joissakin tapauksissa myös julkista tukea saavat tai erityisoikeuden nojalla toimivat yksityiset yritykset. Esimerkiksi kuntien omistamat osakeyhtiöt ovat julkisoikeudellisia laitoksia (Pekkala ja muut, 2022, s. 19).

Kansallinen julkisten hankintojen sääntely pohjautuu Euroopan unionin direktiiveihin (Kontio ja muut, 2017, s. 43). Lailla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) pannaan täytäntöön julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/24/EU) neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY ja käyttöoikeussopimusten tekemisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU (hankintalaki 1397/2016, 1 §). Kansallisen kynnysarvon ylittäviin julkisiin hankintoihin sovelletaan

hankintalakia (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016). Hankintalain (1397/2016) 25 §:ssä määritellään kansalliset kynnsarvot, jotka ovat seuraavat:

- 1) 60 000 euroa tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa, jollei 3—4 kohdassa toisin säädetä;
- 2) 150 000 euroa rakennusurakoissa;
- 3) 400 000 euroa liitteen E 1—4 kohdassa tarkoitettuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskeissa hankinnoissa;
- 4) 300 000 euroa liitteen E 5—15 kohdassa tarkoitettuja muita erityisiä palveluja koskeissa hankinnoissa;
- 5) 500 000 euroa käyttöoikeussopimuksissa. (Hankintalaki 1397/2016, 25 §)

Hankintalain 2 §:ssä todetaan seuraavasti:

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. (Hankintalaki 1397/2016, 2 §)

Lisäksi toinen sovellettava laki on laki vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (erityisalojen hankintalaki 1398/2016) (Kontio ja muut, 2017, s. 43). Kilpailuttamalla pyritään takaamaan kaikille tasavertaiset oikeudet osallistua tarjouskilpailuun (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2023a). Hankintalaissa (1397/2016) on määritelty mahdolliset hankintamenettelyt (esim. avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely).

Kansallisen kynnsarvon alittavia hankintoja kutsutaan pienhankinnoiksi eikä niissä noudateta hankintalakia. Myös niissä tulee kuitenkin noudattaa esimerkiksi riittävää avoimuutta ja syrjimättömyyttä hankinnan kokoon ja laajuuteen suhteutettuna (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2023b; Valtiovarainministeriö, 2023, s. 65). Lisäksi pienhankinnoissa huomioidaan hallintolain (434/2003) hallinnon oikeusperiaatteet ja suhteellisuus (Valtiovarainministeriö, 2023, s. 65). Lähtökohtana on, että myös pienhankinnat kilpailutetaan. Tämä tapahtuu hankintayksikön (esim. kunta)

omien hankintaohjeiden, toimintasäätöjen ja määräysten pohjalta (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2023b).

Suunnitelmallisuus on julkisten varojen käytön lähtökohta, mikä liittyy kiinteästi julkisiin hankintoihin (Määttä & Voutilainen, 2017, s. 140). Kuntatalouden suunnittelua ohjaa lähtökohtaisesti kuntastrategia, josta säädetään kuntalain 37 §:ssä. Hankinnat eivät ole kunnan muusta toiminnasta irrallaan olevan kokonaisuus, vaan kuntaa ja sen toimintoja tulisi johtaa kuntalain hengen mukaisesti kokonaisuutena liittäen kunnan taloudellinen sekä strateginen suunnittelu yhteen. Kuntastrategian tulisi pohjautua kunnan taloudellisiin realiteetteihin ja kehitysnäkymiin ohjaten kunnan taloussuunnittelua (Määttä & Voutilainen, 2017, s. 140–141). Määttän ja Voutilaisen (2017, s. 141) mukaan hankintojen osalta kuntastrategian tulisi sisältää ylemmän tason hankintastrategisia linjauksia vähintään siitä, mitä palveluita kunta tuottaa itse ja mitä se hankkii ulkopuolelta markkinoilta.

Kuntalain 110 § määrittelee seuraavasti:

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnitelmakausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. (Kuntalaki 410/2015, 110 §)

Talousarvion suunnittelun yhteydessä on huomioitava muun muassa jo voimassa olevat hankintasopimukset ja niihin liittyvät sitoumukset sekä talousarviovuodelle suunniteltavat hankinnat. Talousarvio on oikeudellisesti kuntaa sitova suunnitelma, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että hankinnat tulee aina toteuttaa talousarvion puitteissa (Määttä & Voutilainen, 2017, s. 142).

Määttä ja Voutilainen (2017, s. 142) muistuttavat, että joistakin suunnitelluista hankinnoista voidaan joutua luopumaan taloudellisen tilanteen vuoksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, että esimerkiksi kilpailutusten pohjalta laadittavat hankintasopimukset tulisi tehdä siten, että hankintayksikkö pystyy sopeuttamaan tekemiensä palvelu- ja tavarahankintojen määrää esimerkiksi kiristyneen talousarvion perusteella. Hankintayksiköllä tulisi myös olla mahdollisuus irtisanoa hankintasopimukset, mikäli niiden käyttö ei myönnettyjen määrärahojen puitteissa ole mahdollista. Jotta esimerkiksi talousarvion ja -suunnitelman laadinnan yhteydessä osattaisiin esittää varattavaksi tarvittavia määrärahoja tulevan vuoden hankintojen kattamiseksi, tulee tiedossa olla hankinnan ennakoitu arvo. Ennakoidun arvon laskemisen perimmäinen syy on sen varmistaminen, että hankintayksikkö osaa valita oikeat sovellettavat säännökset hankintalaista, mikäli hankinnan arvo ylittää kynnyksarvot.

Valtiovarainministeriön (2023, s. 22) hankintakäsikirjan mukaan kuntien strateginen hankintatoimi pohjautuu kuntastrategiaan ja sitä johtaa kunnan ylin johto. Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman (Valtioneuvosto, 2023, s. 103–104) tavoitteissa nostetaan esiin hankintaosaamisen lisääminen, mistä voidaan päätellä, että on huomattu tarve kehittää hankintaosaamista eri julkisissa organisaatioissa. Myös tästä syystä julkiset hankinnat ovat tärkeä tutkittava aihe.

Kuntalain (410/2015) 37 §:ssä todetaan seuraavasti:

Kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen;
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen;
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet;
- 4) omistajapolitiikka;
- 5) henkilöstöpolitiikka;
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet;
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. (Kuntalaki 410/2015, 37 §)

Mikäli kunta jo kuntastrategiassaan määrittelee hankintatoimensa strategisia linjauksia, sen ei tarvitse laatia edellistä asiakirjaa sitä koskien (Kontio ja muut, 2017, s. 36). Strategiatasoisessa hankintojen tarkastelussa lähtökohtana on se, missä määrin kunta itse tuottaa palveluita ja missä määrin se käyttää ostopalveluita. Lisäksi pohdittavaksi tulee se, kuinka paljon kunta hyödyntää yhteishankintoja ja asettaako se jotakin kriteereitä niihin osallistumiselle. Muita strategisen tason linjauksia ovat esimerkiksi millaista hankintaosaamista henkilöstöltä edellytetään ja miten sen taso varmistetaan, tai millaisia hankintakanavia käytetään (Kontio ja muut, 2017, s. 36). Oli ylemmän tason hankintoihin liittyvä dokumentti kuntastrategia tai esimerkiksi hankintaohjelma, tulisi sen linjausten näkyä mahdollisissa alemman tason dokumenteissa ja hankintojen toteuttamisen käytännössä asti (Kontio ja muut, 2017, s. 36–37).

Sisältönsä ja vaikuttavuutensa pohjalta hankintatoimen ohjaamis- ja kehittämistehtävät jakautuvat kolmeen kategoriaan: 1) toteutuksen ohjaus, 2) strateginen ohjaus ja 3) normiohjaus. Hankintayksiköt järjestävät suurimmaksi osaksi hankintojen toteutuksen ohjauksen sekä strategisen ohjauksen itse. Normiohjaukseen puolestaan vaikutetaan ensisijaisesti työ- ja elinkeinoministeriössä, mutta myös valtiovarainministeriöllä on siinä roolinsa. Jälkimmäisen tehtävät kuitenkin keskittyvät valtion omien hankintojen taloudelliseen ohjaukseen. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotimaisen hankintalainsäädännön valmistelusta, lainsäädännön soveltamisen yleisestä seurannasta sekä osallistumisesta EU:n hankintalainsäädännön valmisteluun osallistumisesta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävänä on valvoa hankintalain noudattamista painopisteenä erityisesti laittomat suorahankinnat ja muut hyvin syrjivät tai virheelliset hankinnat. KKV voi antaa hankintayksiköille päätöksiä ja huomautuksia. Tämän lisäksi ensimmäisen asteen markkinaoikeus ja toisen asteen korkein hallinto-oikeus tekevät päätöksensä kautta normiohjausta, sillä oikeuskäytäntö ohjaa käytännön hankintatyötä lainsäädännön ohella (Kontio ja muut, 2017, s. 33). Tämän pro gradu -tutkielman kannalta näistä kolmesta kategoriasta merkittävimpiä ovat toteutuksen ohjaus ja strateginen ohjaus, joita tehdään kunnissa.

Kontion ja muiden (2017, s. 38) mukaan toteutuksen sekä strategisen ohjauksen haasteita ovat yhteistyön vaje ja osaavan henkilöstön saatavuus sekä hankintatoimen hajanaisuus. Hankintojen kokonaismerkitystä ei nähdä tarpeeksi selvästi, vaikka hankintoihin käytetään huomattavat määrät rahaa kokonaisbudjetista. Hankintatoimi on edelleen pääasiassa hallinnon tai talouden tukitoimi, ja hankintoja tehdään oman organisaation ydintoimintaan keskittyvän päätehtävän ohella. Panostuksia hankintatoimeen on kuitenkin viime vuosina tehty (Kontio ja muut, 2017, s. 38). Ennustettavaa on, että tämä kehitys jatkuu ja hankintatoiminnan merkitys omana toimialanaan vahvistaa asemaansa (Kontio ja muut, 2017, s. 38–39). Kuntien tukena erilaisten valtiovarainministeriön tuottamien hankintayksiköitä ja -toimea ohjaavien asiakirjojen (esim. valtionhallinnon hankintastrategia) lisäksi on Suomen kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikkö (Kontio ja muut, 2017, s. 35).

Kontio ja muut (2017, s. 90) korostavat hankintojen toteutusvaihtoehtojen valinnan olevan merkittävä poliittinen valinta, jolla on suuret vaikutukset niin hankintayksikön henkilöstöön kuin yrityksiin. Esimerkiksi kunta voi vapaasti itsehallintonsa nojalla valita missä määrin se tuottaa palveluita itse ja missä määrin ostaa niitä markkinoilta. Vaihtoehtoisia hankintojen toteutustapoja ovat oma tuotanto, keskitetty kilpailutus ja oma kilpailutus. Oma tuotanto tarkoittaa palveluiden, tavaroiden tai rakennusurakoiden tekemistä omana organisaation sisäisenä tuotantona tai ostamista in-house- eli sidosyksiköltä. Keskitetty kilpailutus puolestaan voi merkitä hankinnan tekemistä yhteishankintayksikön kilpailuttaman sopimuksen kautta tai osallistumista hankintarenkaan yhteiseen kilpailutukseen. Omassa kilpailutuksessa kilpailutus tehdään itse vaihtoehtoina yhden tai useamman toimijan kanssa solmittava puitesopimus, jonka pohjalta tehdään tilauksia sopimusehtojen mukaisesti, tai kilpailutetaan muuten pitkäkestoinen sopimus. Kolmas oman kilpailutuksen vaihtoehto on kertahankinta. Neljäs vaihtoehto on itse toteutettu dynaaminen hankintajärjestelmä, jonka puitteissa tehdään kilpailutuksia tai tilauksia. Viides vaihtoehto on käyttöoikeussopimuksen kilpailuttaminen, minkä lopputulemana loppukäyttäjät maksavat joko kokonaan tai osittain hyödyntämänsä tai käyttämänsä palvelut tai tuotteet suoraan niitä toimittavalle

yritykselle tai muulle toimijalle. Kuudes vaihtoehto on varata hankinta jonkinlaisen työohjelman yhteydessä toteutettavaksi tai työkeskukselle.

Kontio ja muut (2017, s. 37) kannustavat kuntia laatimaan hankintasuunnitelmia tulevalle ja tuleville vuosille suunnitelmallisuuden ja kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Kunnalle saattaa tulla samaan aikaan kilpailutettavaksi monta suurta hankintaa ja etenkin pienessä kunnassa käytettävissä olevat resurssit ovat pienet. Esimerksi Hattulan kunnalla ei ole omaa erillistä hankintatoimea tai henkilöä, joka työssään keskittyisi hankintoihin, vaan hankintoja hoidetaan muiden omien töiden ohessa. Hankintojen aikatauluttaminen hankintakalenterin avulla on havaittu hyväksi ennakoinnin keinoksi. Hattulan kunnan hallintosääntö edellyttää esimerkiksi sitä, että elinvoimatoimiala vie elinvoimalautakunnan hyväksyttäväksi hankintasuunnitelman vuosittain. Lisäksi voimassa olevia sopimuksia tulee seurata, jotta yllätyksenä ei tule, että jokin sopimus on päättymässä, ja samalla pystytään oppimaan aiemmasta kilpailutuksesta ja hankinnasta sekä parantamaan tulevaa tarjouspyyntöä.

## **2.2 Paikallisuus**

Markusenin (2003, s. 701) mukaan paikallisuuden käsite on sumea ja vaikea hahmottaa siitä tehtyjen tutkimusten perusteella ja ihminen usein määrittelee käsitteen omista lähtökohdistaan käsin. Kuntaliiton (2023) mukaan paikallisuuden voi määritellä seuraavasti: ”Paikallisuus on taso, joka on asukkaille läheinen, kuten pihapiiri, kortteli, koulumatka, lähimetsä, kaupunginosa, kylä, työmatka, kunta, seutukunta tai maakunta.” Katajamäki (2022, s. 12–13) toteaa Ferdinand Tönniesin esittäneen vuonna 1887 Gemeinschaft-Gesellschaft-jaottelun, jonka mukaan ihmiset organisoituvat kahdella tavalla: yhteisöllisesti (Gemeinschaft) tai yhteiskunnallisesti (Gesellschaft). Näistä ensimmäinen on ollut vallitseva muoto ennen teollistumisen aloittamaa modernisaatiota, ja se on perustunut tiiviiseen vuorovaikutukseen, lähellä asumiseen, samanmielisyyteen, sukulaisuuteen ja/tai ystävyyteen perusyksikön ollessa kylä (Katajamäki, 2022, s. 13). Tönniesin mukaan kaupungistumisen ja muuttoliikkeen myötä keskiöön nousi yhteiskunnallinen järjestäytyminen, joka nojautuu kirjallisiin sopimuksiin,

lainsäädäntöön, hallintoon ja rahatalouteen – järjestäytyminen tapahtuu asiaperustaisesti paikkasidonnaisuuden sijaan (Katajamäki, 2022, s. 13). Katajamäen (2022, s. 152) mukaan monimuotoinen paikallisuus on Suomen menestyksen turva. Lukuisat omaehtoiset paikallisyhteisöjen kehityspolut ja sen mahdollistava päätöksenteko ovat menestyksen avain.

Clarke (2013, s. 492, s. 501) käsittelee tieteellisessä artikkelissaan lokalismin eli paikallisuuden poliittista maantiedettä. Hän esittelee artikkelissaan kolmea ihmismaantieteen pääsuuntausta koskien paikkaa tai sijaintia. Nämä pääsuuntaukset ovat seuraavat: 1) Aluemaantieteilijät, humanistiset maantieteilijät ja spatiaalitutkijat tulkitsevat paikallisuutta suhteellisina luonnonilmiöinä, 2) poliittiset talousmaantieteilijät ja marxilaiset tulkitsevat paikallisuutta epätasaisen kapitalistisen kehityksen sosiaalisina tuotteina ja 3) poststrukturalistiset maantieteilijät tulkitsevat paikallisuutta muuttavana, avoimena ja moninaisena. Clarke jakaa myös ihmismaantieteellisestä kirjallisuudesta löytämänsä paikallisuuden käsitteen tulkinnan kolmeen poliittiseen ryhmään: 1) Luonnollisten elämäntapojen kuvaus, mihin samalla liittyy järjestäytyminen siten, että autenttiset paikkakokemukset ovat mahdollisia tai järjestäytyminen siten, että etäisyys minimoidaan, 2) kulttuuris-poliittinen alueellinen työnjako, johon liittyy paikallinen ennakoivuus suuren talouden rakenteellisen uudistuksen yhteydessä sekä paikalliset poliittiset kulttuurit ja 3) kuvaus siitä, miten paikallisuuden kautta yritetään taistella esimerkiksi keskusvaltiota vastaan (omavaraisuus, paikallinen autonomia), kollektiivisen kulutuksen puolustaminen kehittäjiä vastaan, koalitiot kiinteän pääoman arvonalenemista vastaan sekä taistelu valtion suurta roolia vastaan. Clarke havainnollistaa näitä peilaten niitä vasten viimeaikaisten brittihallitusten paikallisuusagendoja. Clarke (2013, s. 493) toteaa paikallisuuden käsitteen jäävän usein vähemmälle käsittelylle verrattuna esimerkiksi paikan tai alueen käsitteisiin ihmismaantieteessä, mutta toisaalta kaikki kolme käsitettä ovat osittain päällekkäisiä.

Tani (2004, s. 137) kuvaa paikan käsitteen tarkoittavan arkimerkityksessä jotakin kohdetta maanpinnalla. Ihmismaantieteeseen kuuluvan humanistisen maantieteen näkökulmasta paikka on subjektin (ihminen) kautta eletty ja koettu tila. Näkökulma siis poikkeaa suuresti paikan käsitteen arkimerkityksestä, sillä esimerkiksi ihmisen omat aiemmat kokemukset ja välittömät hetkessä koetut tuntemukset muodostavat kokemuksen paikasta siinä hetkessä. Toinen ihminen voisi kokea paikan samassa hetkessä aivan eri tavalla. Osa ihmisistä kokee paikan kokemuksen ja siihen juurtumisen turvallisenä, osaa se taas ahdistaa. Paikkaan liittyy myös tilan käsite, mitä usein käytetään maantieteessä kattokäsitteenä (Tani, 2004, s. 138). Tani (2004, s. 138) mukaan ennen 1960- ja 1970-lukuja tila nähtiin absoluuttisena (esim. sijainti, aluekehikko, etäisyys), kun taas tämän jälkeen tilan käsite on tieteellisessä kontekstissa nähty suhteellisena. Tämä tarkoittaa sitä, että tila voi muuttua hyvinkin nopeasti riippuen tarkasteltavasta toiminnasta ja teoreettisesta mallista. Teoreettisia malleja alettiin soveltaa 1960- ja 1970-lukujen tilakäsitteen murroksen myötä. Vielä tästä myöhemmin tila on ymmärretty enemmän sosiaalisessa kontekstissa, jossa yksilön omat kokemukset ovat keskiössä.

Tani (2004, s. 137) toteaa seuraavasti:

Yksilö luo ympäristöstään erilaisia paikkoja riippuen hänen henkilökohtaisesta asemastaan: esimerkiksi ikä, sukupuoli, sosiaalinen asema tai vaikkapa kulttuurinen tausta vaikuttavat siihen, millaisia merkityksiä paikoille annetaan. (Tani, 2004, s. 137)

Samassa yhteydessä Tani kuvailee myös sitä, miten tilat ja paikat voivat päätyä kiistelyn kohteeksi. Tämä sama voidaan nähdä myös paikallisuuden yhteydessä.

Virkkala ja Koski (2009, s. 5) korostavat paikan olevan aluetieteen yksi perustutkimuskohteista, jota voidaan lähestyä kolmen eri lähestymissuunnan kautta: 1) Paikka on sijainti maapallon pinnalla, 2) paikka on tapahtumapaikka ihmisten toiminnalle ja keskinäiselle vuorovaikutukselle ja 3) paikat ovat tuntemuksia herättäviä kohteita. Kolmanteen lähestymissuuntaan liittyvät ihmisen identiteetti ja juurtuminen. Aikutlauteisuus on adjektiivi, jolla kuvataan paikkaa (Virkkala & Koski, 2009, s. 5).

Alueellinen organisoituminen talouden kontekstissa merkitsee toimintojen sijoittumista eri paikkoihin sekä niiden kehitystä eri sijainneissa (Virkkala & Koski, 2009, s. 12). Virkkalan ja Kosken (2009, s. 12) mukaan tarkastelua koskien toimintojen kehitystä ja sijoittumista on mahdollista tehdä useilla eri aluetasoilla. Näitä eri aluetasoja ovat maailmantalous, EU-alueen talous, kansantalous, aluetalous ja paikallistalous, mitkä kaikki ovat vuorovaikutusjärjestelmiä. Esimerkiksi Kanta-Hämeen maakunta on aluetalous ja Hattulan kunta paikallistalous. Aluetaloutta ja sen toimintaa jäsennetään aluetieteessä muutosten, rakenteiden ja toimijoiden avulla (Virkkala & Koski, 2009, s. 13). Esimerkiksi Hattulan kunta tai Hämeen liitto ja yritykset ovat aluetalouden toimijoita. Muun muassa kaupunkijärjestelmät, aluehallinnon järjestelmät ja liikenneverkot ovat aluetalouden rakenteita. Aluetieteilijät tutkivat esimerkiksi toimijoiden käyttäytymistä ja alueiden yritysten toimintaa sekä muutoksia (Virkkala & Koski, 2009, s. 13).

Virkkala ja Koski (2009, s. 57) muistuttavat seuraavasta asiasta, joka näkyy myös julkisissa hankinnoissa:

Yritykset eivät toimi muusta yhteiskunnasta irrallaan, vaan alueen taloudellisten toimintojen muotoutumisessa paikallisen yhteisön toimintatavoilla ja arvojärjestelmillä on tärkeä merkitys. Koska yritysten tuotanto on vahvasti sidoksissa innovaatioihin, tiedon levitys ja soveltaminen sekä oppimisprosessi ovat alueen yritystoiminnan kehityksen avaintekijöitä. (Virkkala & Koski, 2009, s. 57)

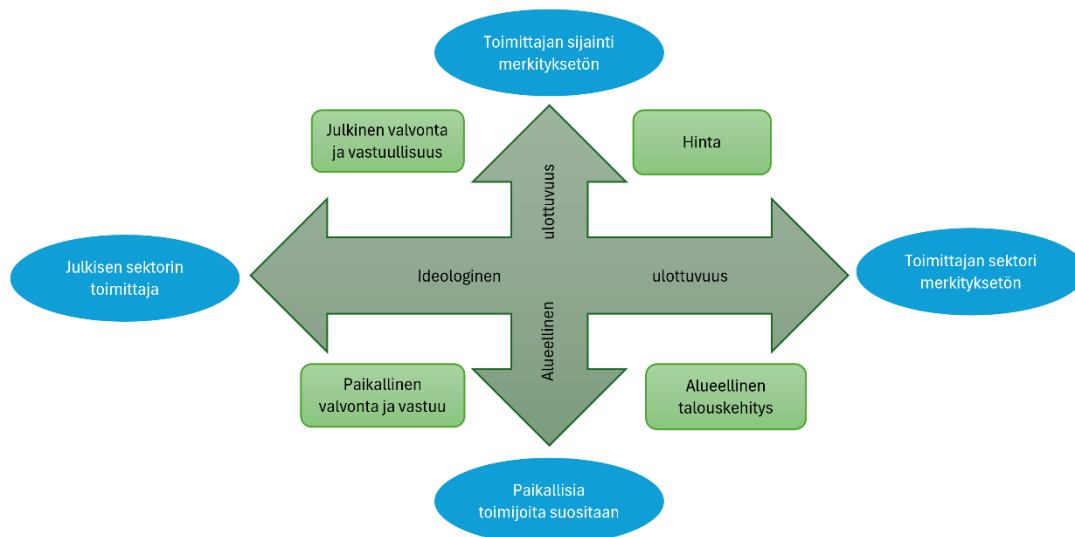
### **2.2.1 Paikallisuus julkisissa hankinnoissa**

Tämän tutkielman yhteydessä paikallisuuden käsitteellä viitataan myös paikallisiin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yritykset). Tarjouskilpailun voittamisella voi olla suuri vaikutus paikallisella ja alueellisella tasolla, sillä se vaikuttaa taloudelliseen aktiivisuuteen ja kehitykseen sekä elinvoimaisuuteen (Peck & Cabras, 2011, s. 307). Valtiovarainministeriön (2023, s. 171) mukaan hyvässä hankinnan suunnittelussa ja valmistelussa uusien ja/tai paikallisten yritysten tarjoamismahdollisuudet taataan asettamalla soveltuvuusvaatimukset oikeaan suhteeseen suhteutettuna hankinnan kohteeseen. Toisaalta hyvin toteutetut kilpailutukset voivat lisätä yritysten keskinäistä

kilpailua ja toimia siten kimmokkeena suotuisalle kehitykselle alueella. Aschhoffin ja Sofkan (2009, s. 1235) mukaan julkiset hankinnat ovat innovaatiopoliittisen keskustelun kiinnostuksenkohteena ja toteavat niiden olevan merkityksellisiä erityisesti pientä yritysten kannalta alueilla, jotka eivät taloudellisesti menesty niin vahvasti.

Eckersley ja muut (2023) ovat tieteellisessä artikkelissaan tutkineet Iso-Britannian paikallisten viranomaisten toimintaa siinä suhteessa, missä määrin ne suosivat paikallisia. Tarkastelua tehtiin tutkimalla 90 000 toimijoiden tekemää sopimusta vuosilta 2015–2019. Tutkimuksen mukaan skotlantilaiset, walesilaiset ja pohjoisirlantilaiset viranomaiset tekivät hankintoja useammin oman alueensa toimijoilta verrattuna englantilaisiin viranomaisiin. Eckersley ja muut (2023, s. 2087) argumentoivat, että Englannissa viranomaiset eivät merkittävästi ohjaa hankintoja alueella toimiville yrityksille eikä paikallisten julkisten hankintojen ja puoluepolitiikan välillä ole yhteyttä. Sen sijaan heidän hypoteesinsa on, että vastakkaiset poliittiset ja institutionaaliset kontekstit selittävät näitä alueellisia eroja Englannin ja muiden Iso-Britanniaan kuuluvien maiden välillä. Artikkelissaan he esittelevät toimittajan valintaa näiden näkökulmien lisäksi alueellisen ulottuvuuden ja vasemmisto-oikeisto-jaottelun kautta (Eckersley ja muut, 2023, s. 2087). Eckersley ja muut (2023, s. 2087) ovat huomanneet, että tutkimus on keskittynyt pitkälti siihen, mitä mahdollisia vaikutuksia sillä saattaisi olla, jos esimerkiksi kunnallinen hankintayksikkö perustaisi hankintastrategiansa paikallisiin toimitusketjuihin. Hankintayksikön intressinä olisi paikallisyhteisön vallan, omistajuuden ja vaurauden säilyttäminen. Vähemmälle selvitykselle on jäänyt se, miksi julkiset toimijat pyrkisivät ostamaan tavaroita ja palveluita paikallisilta toimijoilta. Artikkelin mukaan tämä saattaisi vaikuttaa jopa negatiivisesti useisiin asioihin lopputulemana hintojen nouseminen. Tehdyt tutkimukset ovat keskittyneet heidän mukaansa kaupunkeihin ja osavaltioihin, jotka ovat vasemmistijohtoisia. Laajamittaisemmat, esimerkiksi koko maan tasoiset tutkimukset, joissa paneudutaan siihen, kuinka paljon paikallisia ostoja suosivaa politiikkaa todella tehdään.

Omassa hypoteesissaan he ennakoivat, että ne hankintayksiköt, jotka mainitsevat esimerkiksi hankintastrategiassaan paikallisuuden tai alueelliset hankinnat, myös tekevät enemmän hankintoja paikallisilta toimijoilta ja korostavat esimerkiksi kestävä kehitystä (Eckersley ja muut, 2023, s. 2089–2090). Heidän toinen hypoteesinsa on se, että esimerkiksi kunnat, jotka ovat keskustavasemmistolaisten poliittisten liikkeiden hallinnassa, noudattavat useammin tällaista politiikkaa hankinnoissaan. Tutkimuksensa tuloksena he ovat tulkinneet tämän olevan totta, ja he näkevät sen johtuvan esimerkiksi ohjeistavista dokumenteista ja johdon määräyksistä. Poliitikalla voidaan siis vaikuttaa hankintojen kehittymiseen haluttuun suuntaan, mikäli tavoitteet ovat selkeitä (Eckersley ja muut, 2023, s. 2097). Lopputuloksissaan Eckersley ja muut kuitenkin toteavat, että keskustavasemmistojohdoiset kunnat eivät näyttäisi sen useammin toimivan näin, vaikka aiemmissa tutkimuksissa on tällaisia havaintoja tehty. He epäilevät, että tulos voi liittyä rahoitusleikkauksiin, jotka ovat ajaneet kuntia minimoiden hankintamenoja keskittyen valintaperusteena hintaan (Eckersley ja muut, 2023, s. 2098). Eckersley ja muut ovat esittäneet alla olevan kuvion koskien toimittajan valintaa ja siihen vaikuttavia alueellisia ja ideologisia ulottuvuuksia.



**Kuvio 1.** Eckersleyn ja muiden kuvaus toimittajan valintamieltymysten taustalla olevista ideologisista ja alueellisista ulottuvuuksista (Eckersley ja muut, 2023, s. 2098).

Hankintoja voi tarkastella myös yritysten näkökulmasta pohtien sitä, miksi paikalliset yritykset eivät osallistu hankintoihin. Valtiovarainministeriön (2020, s. 138) julkaisussa

todetaan sekä maaseutukuntien että keskuskuntien yritysten jakamia yhteisiä negatiivisia kokemuksia julkisista hankinnoista ovat seuraavat: yritykset eivät ole tietoisia, missä ilmoituskanavassa hankinnoista ilmoitetaan, tarjouspyynnöt kohdistuvat hyvin harvoin tai eivät ollenkaan yrityksen toimialalle tai yrityksen tuote- tai palveluvalikoima voi olla liian suppea, yrityksellä ei ole kohdistaa riittävästi resursseja tarjouspyynnön jättämiseksi, julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on yrityksille vierasta tai sopimukset ovat arvoltaan liian suuria. Näissä arvioissa tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että ne ovat julkisissa hankinnoissa passiivisten yritysten tekemiä arvioita. Nimenomaan paikallisten pk-yritysten osalta osallistumishalukkuutta vähentävät niiden mukaan tarjouspyynnöissä olevat epäselvyydet, liian massiiviset kokonaisuudet, monimutkaiset menettelysäännöt sekä pyydettyjen selvitysten laajuus. Osaltaan hankintayksiköiden esimerkiksi yhteishankintojen ja suurempien kokonaisuuksien suosiminen selittyy julkisen sektorin taloudellisella tilanteella. Samat haasteet ja pullonkaulat toistuvat myös työ- ja elinkeinoministeriön julkaisussa (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023b, s. 51–58). Työ- ja elinkeinoministeriö (2023b, s. 48) nostaa esiin, että pelko joutumisesta markkinaoikeuteen rajoittaa lainsäädännöllisen liikkumatilan hyödyntämistä täysimääräisesti monissa organisaatioissa. Vain noin 2,5 %:sta julkisista hankinnoista valitetaan markkinaoikeuteen, mutta käsittelyajat ovat noin kahdeksan kuukautta, ja tämän organisaatiot haluavat välttää kaikin keinoin. Hankintapäätösten hitaus voi työntää etenkin pienempiä toimijoita etäämmälle julkisista hankinnoista. Hitaus johtuu prosessien kestosta ja pitkistä muutoksenhakuajoista, ja kun huomioidaan, että tarjoajalta edellytetään pitkää sitoutumista tarjoukseensa (esimerkiksi tietyn asiantuntijan resurssi), voi sen olla mahdotonta jättää tarjousta (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023b, s. 59).

Mikäli yritys on kiinnostunut osallistumaan julkisiin hankintoihin, pystyy se tiedon julkisuuden avulla löytämään paljon tietoa organisaation suunnittelemissa hankinnoista. Jo kunnan talousarvio seuraavalle ja taloussuunnitelma sitä seuraaville vuosille pitää yleensä sisällään vähintäänkin merkittävimmät investointiluontoiset hankinnat. Lisäksi hankintasuunnitelmat ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja (Kontio ja muut, 2017, s.

97). Lisäksi muihin hankintoihin liittyviin dokumentteihin pääsee usein tutustumaan kunnan internet-sivuilla ja niistä ilmenee esimerkiksi kunnan käyttämät hankintamenettelytavat (Kontio ja muut, 2017, s. 97–98).

Kontio ja muut (2017, s. 98) kertovat, että ”yritykset voivat kannustaa hankintayksiköitä markkinakartoituksen järjestämiseen ja esimerkiksi rohkaista hankintayksikköjä julkaisemaan alustavia hankinta-asiakirjoja tarjoajien kommentoitavaksi hankinnan suunnitteluvaiheessa”. Ristinvetoa on siinä, että toisaalta pitäisi tehdä markkinakartoitusta, mutta toisaalta ei saa ylittää rajaa ja antaa yrityksen ohjata hankintaa. Markkinakartoituksen tekemisellä tarkoitetaan moninaisia tapoja hankkia lisätietoja markkinoilla saatavilla olevista toimijoista ja tuotteista ennen kilpailutuksen käynnistämistä. Esimerkkejä tästä ovat vierailukäynnit, esitteiden kerääminen, verkostoitumistilaisuuksin osallistuminen, messut tai koulutukset, riippumattomien asiantuntijoiden tai muiden viranomaisten konsultointi, internethakujen tekeminen tai kirjallisuuteen perehtyminen (Kontio ja muut, 2017, s. 92).

Hankintayksiköt, esimerkiksi kunnat, voivat pyrkiä ottamaan huomioon alueelliset näkökohdat tehdessään kilpailutuksia (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 136–137). Valtiovarainministeriön (2020, s. 137) mukaan tämä voi näkyä esimerkiksi hankintojen jakamisessa pienempiin osiin sekä erilaisten vaatimusten ja hankinnan kohteen ominaisuuksien kuvauksissa sekä valintaperusteiden määrittelyissä. Alueelliset näkökohdat voivat esiintyä myös hankintastrategioissa ja elinkeinopoliittisissa päätöksissä. Kaikkia näitä perustellaan esimerkiksi palvelujen, työpaikkojen ja yritysten säilyttämisellä sekä alueen elinvoimaisuuden tukemisella, millä pyritään säilyttämään vetovoimaisuus. Yhtenä konkreettisenä esimerkkinä dokumentissa mainitaan lähiruokahankinnat, joita voidaan perustella muun muassa kiertotaloutta ja ekologista kestävyyttä tukevilla vaikutuksilla. Lisäksi lähiruokan valinnalla voi olla paikallistaloutta ja työllisyyttä piristävä vaikutus. Yksi perustelu voi olla myös huoltovarmuuden kehittäminen. Valtiovarainministeriö (2020, s. 136) toteaa alueellisuusnäkökohtien vaikuttavan niin hankintayksiköihin kuin tarjoajayrityksiin. Sijainnilla on suuri merkitys.

Jollakin alueella yritykset voivat olla aktiivisempia myös seuraamaan julkisia hankintoja ja tarjoutuvia mahdollisuuksia. Huomionarvoista on, että julkisten kilpailutusten mittavista volyymivaateista voivat kärsiä etenkin maaseutukunnat ja pienyritysvoittoiset reuna-alueet, mikä johtaa merkittäviin aluetaloudellisiin vaikutuksiin.

Alueellisiksi haasteiksi julkisten hankintojen kontekstissa on määritelty kuusi kohtaa (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 136–137). Ensimmäinen on se, että maantieteellinen sijainti on määrittävä tekijä palveluiden ja tavaroiden alueellisessa saatavuudessa (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 136). Globalisaatio ja sähköinen kaupankäynti laajentavat hankintoja yhä enemmän paikasta riippumattomaksi, joten myös kauempana olevat toimijat kilpailevat samoissa tarjouskilpailuissa (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 137). Toisaalta tämä avaa myös mahdollisuuksia paikallisille yrityksille mahdollisuuksia kauempaa, ja tämä voi heijastua positiivisina vaikutuksina aluetalouteen. Kolmantena haasteena ovat aluesidonnaiset toiminnot, joista esimerkkeinä mainitaan sosiaali- ja terveyspalvelut ja rakentaminen. Neljänneksi tarjouskilpailun voittaneen yrityksen panoshankinnat toisilta yrityksiltä eivät välttämättä kohdistu saman alueen yrityksille, toimiala vaikuttaa tähän paljon. Etenkin maaseudulla ja reuna-alueilla sijaitsevien yritysten osalta voi ilmetä samanaikaista riippuvuutta julkisten hankintayksiköiden tekemistä hankinnoista ja passiivisuutta innovoinnissa ja yritystoiminnan kehittämisessä (viides kohta). Kuudenneksi nostoksi on otettu tarjouskilpailuaktiivisuus, joka voi vaihdella paikallisesti ja alueellisesti. Taustalla voi olla erilaiset osallistumisen esteet ja erilaiset yritysten strategiset suuntautumiset (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 137).

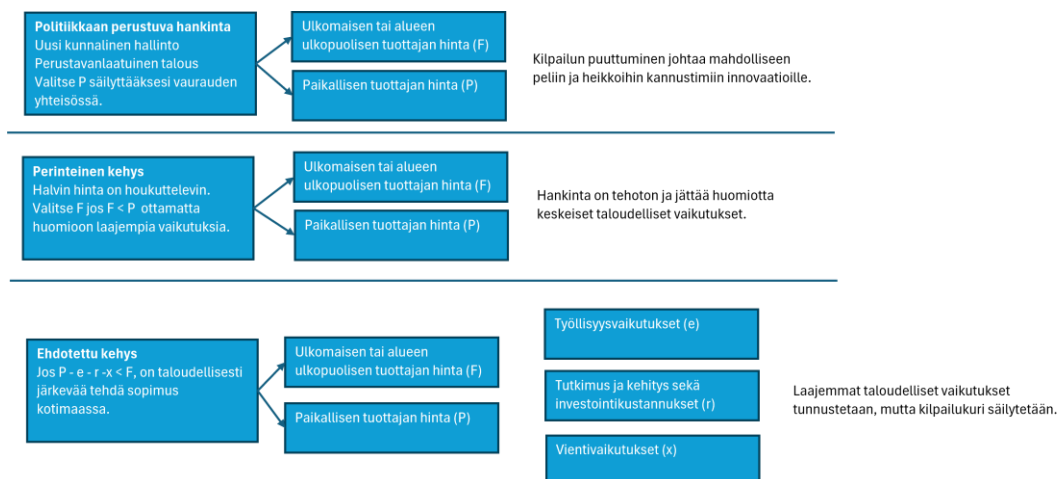
Valtiovarainministeriö (2020, s. 137) muistuttaa, että nimenomaan kuntien tulisi muistaa erilaisten edellisessä kappaleessa kuvattujen keinojen ja tavoitteiden vaikutus laajemmin kilpailutilanteeseen. Liiallinen keskittyminen alueellisiin näkökulmiin voi tarkoittaa kilpailuolosuhteiden heikkenemistä sekä johtaa hankintalain vastaiseen tilanteeseen. Pitkän aikavälin vaikutukset voivat olla merkittäviä: hintojen nousu kilpailullista tasoa suuremmiksi, kartellisoituminen ja yritysdynamiikan mahdollinen

näivettyminen (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 137–138). Valtiovarainministeriö (2020, s. 138) nostaa raportissaan esille, että on haasteellista määritellä alueellisuutta tai paikallisuutta julkisissa hankinnoissa. Ensisijainen ajatus voi olla, että paikallinen yritys tarkoittaa sitä, että yrityksen kotipaikka sijaitsee paikkakunnalla. Valtiovarainministeriö (2020, s. 138) kuitenkin nostaa esille myös isomman yrityksen mahdollisuuden perustaa paikkakunnalle toimipiste tai käyttää alihankkijoina alueen muita yrityksiä. Alueen elinvoimaisuus kohoaa tällöinkin.

Valtiovarainministeriö (2020, s. 141–142) suosittaa muun muassa avointa viestintää tulossa olevista hankinnoista. Esille nousee myös se, että paikallisia lähialueiden yrityksiä pitäisi kannustaa osallistumaan julkisiin hankintoihin myös muualla kuin omassa kunnassa (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 143). Valtiovarainministeriö myös suosittaa, että heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen huomioidaan hankinnoissa, joissa se on mahdollista ja järkevää, ja tarkastelua sen mahdollisuuksista täytyisi tehdä koko hankinnan elinkaaren osalta. Jotta tämä olisi mahdollista, tulee erilaisiin valvonta- ja seurantajärjestelmiin kiinnittää huomiota unohtamatta toimivaa vuorovaikutusta yrittäjien, eri toimijoiden sitoutumista ja näihin tehtäviä panostuksia (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 93). Paikallisuus ilmenee etenkin sitä kautta, että jotta työllistämisehdot voivat toteutua, tarvitaan alueellista räätälöintiä yhteistyössä potentiaalisten tarjoajien ja hankintayksikön tiiviissä vuorovaikutuksessa (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 94).

OECD (2015, s. 136) argumentoi, että kansalaisille tärkeintä ovat korkeatasoiset palvelut ja yleinen etu sekä tehokkaasti toteutetut julkiset hankinnat, sillä julkiset hankinnat katetaan suurelta osin veronmaksajien rahoilla. Toisaalta esimerkiksi hallitukset yrittävät yhä enenevässä määrin toteuttaa julkisia hankintoja tukien myös toissijaisia poliittisia tavoitteita (OECD, 2015, s. 138). OECD:n mukaan (2015, s. 138) toissijaiset poliittiset tavoitteet voivat olla esimerkiksi pienet ja keskisuuret yritykset, vihreä kasvu, innovaatiot ja vastuullisuus.

Voidaan esittää kysymys, miksi paikallisuudella julkisissa hankinnoissa voisi olla hyötyä monella tapaa. Toisaalta voidaan myös miettiä, voiko siitä olla kokonaiskuvassa myös haittaa, jos paikallisuutta suositaan liian yksioikoisesti. Day ja Merkert (2023, s. 1035) esittävät kolme erilaista rakennetta tai puitetta koskien julkisia hankintoja paikallisuutta, joista he suosittavat kolmatta:



**Kuvio 2.** Dayn ja Merkertin vertailu julkisten hankintojen viitekehyksistä (Day & Merkert, 2023, s. 1035).

Hankintojen jakamisella osiin tarkoitetaan hankinnan kohteena olevan asian, tavaran tai palvelun hankkimista osissa tai osatarjousten mahdollistamista (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2022, s. 5). Julkisten hankintojen neuvontayksikkö (2022, s. 5) kuitenkin korostaa, että hankintayksikön tai etenkin hankintalain tehtävä ei ole ensisijaisesti varmistaa sitä, että mahdollisimman monella yrityksellä on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun. ”Mahdollisuudella käyttää kevyitä ja joustavia hankintamenettelyitä kansallisissa ja pienhankinnoissa parannetaan samalla pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia sekä madalletaan kynnystä tarjouksen jättämiseen.” (Julkisten hankintojen neuvontayksikkö, 2022, s. 22).

Kivistön ja Virolaisen (2016) tutkimuksen mukaan julkisia hankintoja tehdään yhtä paljon pk-yrityksiltä kuin niiden osuus bruttokansantuotteesta (BKT) on, mikä ei aina nouse esille julkisessa keskustelussa. Kivistö ja Virolainen (2016) analysoivat tutkimuksessaan paikallisten ja pienten ja keskisuurten yritysten suhdetta julkisiin hankintoihin seitsemän

suomalaisen paikkakunnan kautta. Tutkimuksessa on analysoitu ostolaskudataa. Suomen erityispiirre on kuntien suuri osuus julkisista hankintayksiköistä verrattuna muihin Euroopan unionin jäsenmaihiin (Kivistö & Virolainen, 2016, s. 111). Euroopan unionin direktiivin yksi tavoitteista on ollut innovaatioiden ja pienten yritysten osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Artikkelissa nostetaan esille se, miten tärkeänä kunnat pitävät sitä, että paikallinen työllisyys kehittyy (Kivistö & Virolainen, 2016, s. 112). Kivistö ja Virolainen esittävät yhtenä johtopäätöksensä, että esimerkiksi hankintastrategian avulla voidaan tehostaa hankintojen paikallista osuutta etenkin työvoimariippuvaisilla aloilla (esimerkiksi rakennus- tai asiantuntijapalvelut) (2016, s. 127). Tutkimuksen mukaan verotulojen kasvattaminen on mahdollista, jos hankintayksikkö tutkimuksen mukaisesti analysoi tekemiään hankintoja, ja sitä, mitä hankintaryhmiä ei tällä hetkellä hankinta paikallisesti paikallisilta yrityksiltä (Kivistö & Virolainen, 2016, s. 128).

Clarcken (2013, s. 492) jaottelun mukaan paikallisuus jakautuu kolmeen kategoriaan. Julkisten hankintojen kontekstissa tämä voisi tarkoittaa 1) elämäntapojen paikallisuutta, 2) kulttuurispoliittista paikallisuutta ja 3) poliittista paikallisuutta. Ensimmäisessä kategoriassa esimerkkinä voisi käyttää sitä, että julkisia hankintoja pyritään laillisin keinoin ohjaamaan paikallisille toimijoille tai hankinnoilla pyritään tukemaan paikallisten yritysten toimintaa. Hankintayksikkö siis näkisi hankinnat keinona maksimoida ja vahvistaa tietyn paikan tai yhteisön kulttuuria ja omia vahvuuksia. Lähellä tuotetut tuotteet ja palvelut ja niiden tukeminen koettaisiin turhan etäisyyden kitkan ja tehottomuuden vastakohtina. Tämä voisi johtaa yhteisön (esimerkiksi tietyn kantahämäläisen paikkakunnan) taloudellisen hyvinvoinnin ja autenttisuuden lisääntymiseen.

Toisessa kategoriassa paikallispolitiikalla on suuri rooli. Paikallisuus näkyisi julkisissa hankinnoissa tarkoittaen paikallisen proaktiivisuuden siivittämää taloudellista rakennemuutosta ja paikallisen poliittisen kulttuurin muovaamia käytänteitä. Toiminta on strategista. Paikallisten käytäntöjen (esimerkiksi alle kansallisen kynnyksarvon olevia

hankintoja koskeva pienhankintaohje ja sen määrittämät toimintatavat) avulla voidaan tukea toivottuja arvoja ja päämääriä, kuten esimerkiksi sosiaalista oikeudenmukaisuutta tai kestäväää kehitystä. Kolmannessa kategoriassa korostuu poliittinen kamppailu paikallisuuden eteen. Paikallinen yhteisö (esimerkiksi kuntalaiset) voivat vastustaa kauempana sijaitsevilta yrityksiltä tehtäviä hankintoja ja vaatia sen sijaan omavaraisuutta, eli palveluiden ja tavaroiden hankkimista paikallisilta yrityksiltä, ja sitä, että paikallisille yrityksille taataan toimintaedellytykset vastata näihin toiveisiin (Clarke, 2013, s. 492). Kunnallinen itsehallinto ja esimerkiksi hankintalain uudistamistyö kytkeytyvät tähän edelliseen, sillä esimerkiksi sidosyksikköhankintojen mahdollinen rajaaminen romuttaisi paikallisten toimivien yhtiöiden käyttöön perustuvan mallin. Kuntaliitto ja kunnat ovat tuoneet vahvasti huolensa ja vastustuksensa esille muun muassa tätä koskien.

Peckin ja Cabraksen (2010, s. 307) tutkimuksen mukaan paikalliset pk-yritykset näkevät paikalliset julkiset organisaatiot ja niiden kanssa tehtävät hankintasopimukset liiketoimintaa vakauttavana ja siten toivottavana asiana. Haastattelujen perusteella yritykset kuitenkin kokevat hankintojen ja niihin liittyvien prosessien monimutkaistuneen ja yleisen taloudellisen tilanteen luomien taloudellisten realiteettien olevan yhä enemmän määrittävä tekijä. Samalla Peck ja Cabras (2010, s. 326) havainnoivat, että yritysten johtajilla on ymmärrystä ja pelisilmää julkisten organisaatioiden suuremmalle byrokralialle.

Voidaan puhua paradigman muutoksesta julkisissa hankinnoissa, kun kuvataan sitä, miten viimeisten vuosikymmenien aikana on siirrytty epävirallisista, hyvin paljon luottamukseen perustuneista, käytännöistä kohti byrokraattisempia hankintatapoja ja -menettelyjä (Peck & Cabras, 2010, s. 327). Tämä pitää sisällään esimerkiksi erilaiset sähköiset järjestelmät. Julkisen hallinnon kehittäjät ovat nähneet aiemmat toimintatavat vanhakantaisina ja tehottomina (Peck & Cabras, 2010, s. 327).

Tutkimuksen mukaan myös paikalliset pk-yritykset siirtyvät vääjäämättä kohti muodollisempia tarjoustapoja. Nämä yritykset voivat olla laajemmin mukana omaksumassa julkisiin hankintoihin liittyviä asioita, kun taas isommissa yrityksissä voi olla kokonaan omat osastonsa tai vähintäänkin henkilönsä, jotka tarjouskilpailuihin ja neuvotteluihin osallistuvat. Artikkelin nostaa esille myös, että toisaalta tehokkuuden korostaminen hankinnoissa ja niihin liittyvissä prosesseissa voi vähentää organisaatioiden mahdollisuutta vaikuttaa hankinnoilla sosio-ekonomisiin seikkoihin, joita kuitenkin toisaalta halutaan korostaa (Peck & Cabras, 2010, s. 327). Vastareaktiona saattaa olla yhä monimutkaisemmat säännöt, määräysten noudattaminen ja riskien välttäminen (Peck & Cabras, 2010, s. 327–328).

Työ- ja elinkeinoministeriön (2023b, s. 49) mukaan eräs julkisiin hankintoihin liittyvistä pullonkauloista on johtamisosaamisen ja sitä edesauttavan koulutuksen tarve. Tämä koskee etenkin pieniä tilaajaorganisaatioita, kuten pieniä kuntia. Hankintoja ja kilpailutuksia tehdään kaiken muun oman työn ohella hajautettuna eri toimialoille. Tänä päivänä hankintoihin ei ole tarjolla esimerkiksi tiettyä tutkintoa, vaan hankintoja valmistellaan ja tehdään hyvin erilaisilla koulutus- ja työtaustoilla. Vanhoja tarjouspyyntöpohjia käytetään ja niiden terve kyseenalaistaminen ja uuden kehittäminen voi kiireessä jäädä usein vähemmälle. Asiakirjassa todetaan myös, että monilla organisaatioilla ei ole esimerkiksi hankintastrategiaa. Toisaalta vaikka esimerkiksi kunnassa olisi erillinen hankintoihin erikoistunut asiantuntija, lopputulos ei välttämättä siltikään kohtaa laadullisten odotusten suhteen, sillä substanssiosaaminen voi jäädä rajalliseksi. Vähäiset resurssit voivat johtaa reaktiivisiin hankintoihin, mikä tarkoittaa huonoimmassa tapauksessa jopa realististen toimitusaikojen ja -mahdollisuuksien huomioimatta jättämiseen, kun hankintojen toteuttamiseen jää liian vähän aikaa. Muita vähäisten resurssien ja reaktiivisuuden aiheuttamia tilanteita markkinavuoropuheluvaiheen ohittaminen tai markkinavuoropuhelun väheneminen sekä se, että ennakoitavuuden puuttuessa esimerkiksi teknologian ja toimintaympäristön kehityksen unohtaminen.

Selvityksen mukaan ensimmäinen pullonkaula koskien julkisia hankintoja on se, että päättäjien ymmärrys niiden merkityksestä on vajavaista. Merkitys voi olla yhteiskunnallista tai strategista. Kuitenkin hankinnat nähdään asiantuntijakommenttien perusteella päättäjien keskuudessa varsinaisen tekemisen tukitoimintoina, jolloin niiden mahdollinen lisäarvo ei pääse täyteen potentiaaliinsa. Jos hankinta nähdään muunakin kuin teknisenä, pakollisena suoritteena, voi hankinnoista saada paljon lisäarvoa organisaation toiminnalle optimaalisina ja lisäarvoa luovina ratkaisuin (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023b, s. 47). ”Julkisilla hankinnoilla on volyyminsa vuoksi myös merkittäviä ulkoisvaikutuksia, jotka näkyvät myös aiemmin mainituissa julkisten hankintojen yhteiskunnallisissa tavoitteissa (mm. elinvoima, ekologinen ja sosiaalisen kestävyys). Keskittymällä pelkästään julkisten hankintojen (kiistatta tärkeään) tehostamisnäkökulmaan, sivuutamme asiantuntija-näkemyksen perusteella paljon sellaista yhteiskunnallista hyötyä ja arvoa, jota strategisesti tehdyt hankinnat voivat parhaimmillaan tarjota.” (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023b, s. 47).

Sosiaalisesti vastuullisella hankinnalla tarkoitetaan hankintaa ja siihen liittyvää prosessia, jossa hankinnan vaikutukset ympäröivään yhteiskuntaan on huomioitu. Tämä voi tarkoittaa niin globaalia, kansallista kuin paikallistakin tasoa. Kun hankinta toteutetaan sosiaalisesti kestävästi, sillä voi olla laajempia hyötyjä ja säästöjä edistäviä vaikutuksia koskien hankintayksikön omia kokonaistehtäviä (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 78). Tästä esimerkkinä on juuri vuoden 2025 alusta kokonaisuudessaan kuntien vastuulle siirtyneet työllisyyspalvelut. Mikäli organisaation tekemillä hankinnoilla pystytään samalla vähentämään työttömyyttä, säästyy koko kunnan varoja. Valtiovarainministeriö (2020, s. 93) suosittaa, että sosiaalinen vastuullisuus otetaan strategiseksi tavoitteeksi ja se kirjataan, jotta koko organisaation tietoisuus tavoitteista on varmistettavissa ja tavoitteiden seuranta toteutettavissa. Ylipäätään ministeriö suosittelee, että hankintastrategia laaditaan siten, että siinä on yksilöity selvästi organisaation paikalliset ja kansalliset sosiaaliset painopisteet, joita edistetään. Tämä sama koskee myös muita strategisia tavoitteita.

Kontion ja muiden (2017, s. 78) mukaan hankinnan jakamisella osiin pyritään siihen, että myös pienemmille yrityksille tarjoutuisi mahdollisuus jättää tarjous julkisessa hankintamenettelyssä. Hankintalain 75 § määrittelee asiaa seuraavasti:

Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jos hankintayksikkö ei jaa hankintasopimusta osiin, sen on esitettävä jakamatta jättämisen syyt hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä tai hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Hankintayksikön on ilmoitettava hankintailmoituksessa, voiko tarjouksen antaa yhdestä, useammasta vai kaikista osista. Jos tarjouksia voi antaa useammasta tai kaikista osista, hankintayksikkö voi rajoittaa niiden osien määrää, joihin saman tarjoajan tarjous voi tulla valituksi. (Hankintalaki 1397/2016, 75 §)

Vuonna 2020 Finnish Consulting Group Oy:n Suomalaisen Työn liiton toimeksiannosta tekemän päättäjäkyselyn mukaan 57 prosenttia kyselyyn vastanneista päättäjistä ja viranhaltijoista pyrkii ohjaamaan hankintoja paikallisille toimijoille hankintalain puitteissa. Vastauksissa on viitattu paikallisten toimijoiden huomioidun hankintoja koskevissa ohjeistuksissa, kuten kaupungin strategiassa tai pienhankintaohjeessa. Keinoina hankintojen ohjaamisessa paikallisille toimijoille hankintalain hengen mukaisesti mainitaan aktiivinen vuorovaikutus ja viestintä, suunnitelmallisuus ja tulevista hankinnoista tiedottaminen ajoissa, hankintailtojen järjestäminen kilpailutusajankohdan ulkopuolella sekä koulutusten järjestäminen toimittajaehdokkaille (Suomalainen työ ry, 2020).

Saman kyselyn mukaan päättäjien ja yritysten edustajien näkemykset siitä, kuinka paljon hankintamenettelyissä käytetään paikallisia toimijoita helpottavia kriteereitä. Päättäjistä 58 % on samaa tai jokseenkin samaa mieltä väitteen kanssa, että hankinnoissa on paikallisia helpottavia kriteereitä, kun taas yritysten edustajista tätä mieltä on vain 23 %. 87 % kyselyyn osallistuneista yrityksistä kokee, että julkisiin hankintoihin liittyviä käytäntöjä tulisi päivittää siten, että lähellä tuotetut palvelut huomioitaisiin paremmin (Suomalainen työ ry, 2020).

### 3 Aineistot ja menetelmät

#### 3.1 Aineistot

Pro gradu -tutkielmani aineistona ovat Kanta-Hämeen 11:sta kunnasta löytyvät hankintoihin liittyvät ohjeistukset. Kanta-Häme on 11 kunnan muodostama maakunta Etelä-Suomessa. Maakunnassa on asukkaita noin 170 000 ollen näin ollen Suomen 12. suurin maakunta. Kanta-Hämeen maakunta muodostuu kolmesta seutukunnasta, jotka nivoutuvat maakunnan kolmen kaupungin ympärille. Seutukuntia ovat Forssan (Forssa, Humppila, Jokioinen, Tammela, Ypäjä), Hämeenlinnan (Hattula, Hämeenlinna, Janakkala) ja Riihimäen (Hausjärvi, Loppi, Riihimäki) seutukunnat (Hämeen liitto, 2022).

Aineisto on hankittu sähköisessä muodossa internet-sivuilta. Hankintaohjelmia tai vastaavia dokumentteja on kolme kappaletta (Hattulan kunta, 2019; Hämeenlinnan kaupunki, 2019; Riihimäen kaupunki, 2019), hankintaohjeita yhdeksän kappaletta (Forssan kaupunki, 2019; Hausjärven kunta, 2022; Humppilan kunta, 2021; Hämeenlinnan kaupunki, 2023; Jokioisten kunta, 2010; KuntaPro Oy, 2019; Lopen kunta, 2021; Riihimäen kaupunki, 2017; Tammelan kunta, 2020) ja pienhankintaohjeita kaksi kappaletta (Hattulan kunta, 2023a; Ypäjän kunta, 2024). Lisäksi analyysiä on täydennetty kaikkien 11 kunnan kuntastrategioilla (Forssan kaupunki, 2022; Hattulan kunta, 2022; Hausjärven kunta, 2022b; Humppilan kunta, 2022; Hämeenlinnan kaupunki, 2022; Janakkalan kunta, 2022; Jokioisten kunta, 2023; Lopen kunta, 2022; Riihimäen kaupunki, 2022; Tammelan kunta, 2023; Ypäjän kunta, 2022) sekä Hattulan kunnan yritysvaikutusten arvioinnin käyttöönottoon liittyvällä pykälällä (Hattulan kunta, 2023b). Perusteluna tälle on se, että hankintatoimen tulisi pohjautua kuntastrategiaan (Valtiovarainministeriö, 2023, s. 22). Koska Janakkalan kunnalta ei ollut ainakaan vapaasti saatavissa hankintaohjetta tai vastaavaa, niin käytin sen osalta aineistona sekä vanhaa että nykyistä elinvoimaohjelmaa (Janakkalan kunta, 2019; Janakkalan kunta, 2024).

## 3.2 Menetelmät

Pro graduni kuuluu laadullisen eli kvalitatiivisen tutkimuksen tutkimussuuntaan. Metodina käytän vertailevaa tutkimusta ja laadullista sisällönanalyysiä.

### 3.2.1 Vertaileva tutkimus

Pro gradu -tutkielmani on luonteeltaan vertaileva tutkimus Kanta-Hämeen eri kuntien välillä. Kekkonen (2008) ja Hantrais (1995) kertovat molemmat artikkeleissaan vertailevan tutkimuksen olleen jo pitkään suosittua esimerkiksi yhteiskuntatieteiden parissa. Myös hallintotieteet ja tarkemmin aluetiede voidaan laskea kuuluvaksi yhteiskuntatieteisiin. Artikkelini nostaa esille vertailevan tutkimuksen pitkän historian: sitä ovat tehneet niin Aristoteles, Montesquieu tai Weberkin (Kekkonen, 2008, s. 33). Hantrais (1995) vahvistaa vertailun olevan tuttua jo Antiikin Kreikan ajoilta. Tutkimukseni asettuu pitkän jonon jatkoksi, sillä vertailevat tutkimukset usein ovat keskittyneet muun muassa juuri valtiomuotojen ja hallinnan tapojen vertailemiseen. Kekkonen (2008, s. 33) nostaa esille erittäin merkittävän seikan: sen, että olemassa ei ole vain yhtä oikeaa tapaa tehdä vertailevaa tutkimusta, ja painoarvoa pitäisikin antaa sille, että kyseessä on ”vertaileva tutkimusintressi”. Toisaalta tämä vapaus tuo omat haasteensa tutkimuksen tekemiseen. Vertaileva tutkimusintressi on kuitenkin ihmiselle luonnollinen tapa tutkia asioita niin arkielämässä kuin akateemisessa tutkimusmaailmassa (Kekkonen, 2008, s. 33). Vertaileva tutkimus pyrkii siis ymmärtämään eroja ja yhtäläisyyksiä eri ryhmien (kunnat) välillä. Tässä pro gradu -tutkielmassa vertailua tehdään eri kuntien hankintoihin liittyvien dokumenttien välillä.

### 3.2.2 Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on keino tarkastella valmiiksi tekstimuotoista tai sellaiseksi muutettua aineistoa, mikä voi olla esimerkiksi haastatteluja, pöytäkirjoja, haastatteluja tai puheita. Täten myös politiikkadokumentit ovat sopivaa aineistoa sisällönanalyysin tekemiseen. Sisällönanalyysin tarkoituksena on tarkastella eroja, tiivistää niitä, eritellä ja samalla etsiä yhtäläisyyksiä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Sisällönanalyysiä voi toteuttaa

joko teoria- tai aineistolähtöisesti. Toteutin analyysini aineistolähtöisesti, sillä aiempi tutkimus ei tarjoa selkeää määritelmää paikallisuudelle julkisten hankintojen yhteydessä. Analyysissäni avaan sitä, millaisia julkisiin hankintoihin liittyviä dokumentteja eri Kanta-Hämeen kunnista löytyy ja miten paikallisuus niissä näkyy. Paikallisuus voi näkyä suoraan sanoitettuna tai epäsuorasti. Sisällönanalyysi ei pyri vertailemaan eri kuntia keskenään, vaan siinä pyritään lisäämään ymmärrystä paikallisuudesta julkisissa hankinnoissa.

Aineisto on kuvaus tutkittavasta ilmiöstä, ja lopputuloksena tavoitellaan selkeää sanallista kuvausta: ”Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota.” (Tuomi & Sarajärvi, 2018, luku 4.4.2). Pelkistäminen (redusointi) on usein aineistolähtöisen sisällönanalyysin ensimmäinen vaihe, toinen vaihe on ryhmittely (klusterointi) ja kolmas teoreettisten käsitteiden luominen (abstrahointi) (Tuomi & Sarajärvi, 2018, luku 4.4.3).

Sisällönanalyysin ensimmäisessä vaiheessa määritin ensimmäiset analyysiyksiköt. Tuomen ja Sarajärven (2018, luku 4.4.3) mukaan analyysiyksikkö voi olla esimerkiksi yksittäinen sana. Sisällönanalyysissä aineistoa käydään läpi useaan otteeseen. Yleensä jonkinlainen ensivaikutelma syntyy jo aineistoa kerätessä, mutta prosessin eri vaiheissa lukiessaan aineistoa tarkastellen sitä sekä erikseen että yhdessä tutkija havaitsee siitä erilaisia asioita (Puusa, 2011, s. 120). Puusa (2011, s. 121) korostaa, että aineistolähtöisessä analysoinnissa tutkijan on tärkeää olla varsinkin ensimmäisessä vaiheessa hyvin avoin aineistolle. Aineistoa pelkistettäessä ohjaavana tekijänä ovat tutkimuskysymykset. Puusa nostaa artikkelissaan esille, että laadullisen ”tutkimuksen aineisto on tutkittavien kuvaus tutkimuskohteena olevasta ilmiöstä” (Puusa, 2011, s. 114). Aineistosta nousee esiin tutkimusta tehdessä usein myös jotakin ennakoimatonta sen rikkauden johdosta. Analyysitavan valinta on joustavaa, sillä siihen ei ole yksiselitteistä ohjetta tai standardointia (Puusa, 2011, s. 114). Tutkijan rooli säilyy aktiivisena koko tutkimusprosessin ajan, ja tyypillistä on, että tutkittavaa aineistoa kerätään lisää prosessin edetessä (Puusa, 2011, s. 114–115).

Tämän pro gradu -tutkielman analyysiyksiköitä olivat sanat tai sanaparit ”paikallinen”, ”paikallisuus”, pienet ja keskisuuret yritykset/pk-yritykset”, ”elinvoima/elinvoimaisuus”, ”kestävä kehitys” ja ”lähiruoka”. Tutkielman tutkimuskysymykset ohjasivat analyysiyksikköjen määrittämistä. Keräsin suurimman osan tarkasteltavista dokumenteista ja silmäilin niitä läpi hahmottaakseni, kuinka laaja aineistoni on. Pelkistämisvaiheeseen kuului myös epäolennaisen karsiminen aineistosta pois sekä erilaisten samaa asiaa kuvaavien ilmaisujen erottelu. Pelkistämisen lopputuloksena syntyi tutkielman analyysiluku, jossa on kuvattu Kanta-Hämeen maakunnan kuntien hankintoihin liittyviä ohjeistuksia ja niiden sisältöä painottaen tarkastelua paikallisuuden ilmenemiseen näissä dokumenteissa. Ryhmittelyvaiheessa luin aineistoa vielä tarkemmin läpi ja täydensin analyysiä. Varsinaisen analysoidun aineiston peilaamisen teoriaosuuteen tein johtopäätökset-luvussa. Tämä oli osa käsitteellistämistä.

### **3.3 Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys**

Tieteellisen tutkimuksen hyvään tutkimuskäytäntöön kuuluu tutkimuksen luotettavuuden arviointi. Luotettavuutta voidaan käsitellä ainakin kahdesta eri näkökulmasta: toisaalta siitä, että tutkimuksen yhteydessä esitetään onnistuneesti miksi juuri kyseistä tutkimusta voi pitää luotettavana – toisaalta siitä näkökulmasta, että tutkimuksella tuotetut tutkimustulokset ovat riippumattomia eikä sattumat ole vaikuttaneet niihin (Aaltio & Puusa, 2011, s. 153). Tutkimuksen aikana tutkimuksen kohde ja tutkija ovat vuorovaikutuksessa keskenään ja myös ulkopuolisten tulee pystyä arvioimaan tutkimuksen perusteita ja tuloksia niiden luotettavuuden arvioimiseksi (Aaltio & Puusa, 2011, s. 154). Aaltion ja Puusan (2011, s. 154–155) mukaan laadullinen tutkimus sisältää erikoisluonteen luotettavuuden näkökulmasta. Luotettavuutta arvioitaessa käytetään usein käsitteitä reliabiliteetti ja validiteetti. Nämä ovat käytettyjä erityisesti kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen yhteydessä, ja välillä kyseenalaistetaan sitä, voiko näitä käsitteitä edes käyttää laadullista tutkimusta arvioitaessa, mikä toisaalta horjuttaa laadullisen tutkimuksen tieteellistä arvoa. Aaltio ja Puusa (2011, s. 155) kuitenkin argumentoivat myös laadullisen tutkimuksen arvioinnin

näiden käsitteiden kautta olevan mahdollista, mutta sitä, mitä niillä tarkoitetaan nimenomaan laadullisen tutkimuksen yhteydessä, täytyy avata tarkemmin. Heidän mukaansa tutkimuksen validiteetin kannalta olennaista on tutkimuskohteeksi valitun ilmiön eheys. Heidän johtopäätöksensä on se, että tutkimuksen päättelyketjut täytyy tuoda läpinäkyväksi ja ulkopuolisten arvioitavaksi (Aaltio & Puusa, 2011, s. 155).

Tämän pro gradu -tutkielman kannalta tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus on pyritty varmistamaan esittelemällä tutkimuksen kohteena olevia dokumentteja monipuolisesti ja tuoden esille tutkimuksen rajaukset. Tuon myös ilmi, että työskentelen Hattulan kunnassa ja olen osallistunut siellä hankintojen valmisteluun sekä laatinut kunnan pienhankintaohjeen. Aineistona käytetyt dokumentit ovat yhtä lukuun ottamatta olleet vapaasti saatavilla kuntien internetsivuilla. Aineistoon on viitattu asianmukaisilla lähdeviittauksilla.

## 4 Analyysi

### 4.1 Paikallisuus eri dokumenteissa

#### 4.1.1 Forssan kaupunki

Forssan kaupungin hankintaohjeessa (Forssan kaupunki, 2019) on oma väliotsikkonsa koskien paikallisuutta. Luvussa 7.2 Pk-yritysten ja paikallisuuden huomioiminen kuvataan paikallisten toimijoiden (Forssan kaupunki, 2019, s. 20–21) positiivisia ominaisuuksia, joihin mainitaan ketteryys ja nopea vasteaika. Ohjeessa kehoitetaan siihen, että paikalliset toimijat pyritään huomioimaan hankintojen kilpailutuksissa ja korostetaan sen tärkeyttä, että hankintayksikössä on markkinoiden ja paikallisten toimijoiden tuntemus. Toisaalta seuraavassa virkkeessä muistutetaan syrjinnän kiellon periaatteesta, jonka perusteella paikallisuuden suosiminen on kiellettyä (Forssan kaupunki, 2019, s. 20).

Hankintaohjeen luku 7.2 sisältää myös esimerkit kahdesta markkinaoikeuden oikeustapauksesta, joista toisessa on katsottu hankintayksikön menetelleen vastoin julkisia hankintoja koskevia oikeusohjeita, ja toisessa taas hankintayksikön on katsottu menetelleen laillisesti. Ensimmäiseksi mainitussa hankintayksikkö oli koulumatkakuljetusten kilpailutuksessa sisällyttänyt laadullisten kriteereiden pisteytykseen paikkakunnan tuntemuksen arvioidessaan toimittajien luotettavuutta. Tässä markkinaoikeus ei nähnyt erityistä syytä, jolla olisi voitu perustella kriteerin sisällyttäminen tarjouspyyntöön. Toiseksi mainitussa ensihoito- ja sairaankuljetuspalveluiden kilpailutuksessa hankintayksikkö on ollut oikeutettu lisäpisteyttämään paikallistuntemuksen. Tässä markkinaoikeus on nähnyt kriteerin olevan perusteltu, koska paikallistuntemuksella voi vaikuttaa avun saannin nopeuteen kiireellisessä hätätilanteessa.

Hankintaohjeessa nostetaan esille myös huomio siitä, että pk-yrityksillä ei usein ole käytettävissä erillisiä henkilöstöresursseja, jotka olisivat keskittyneet tarjouskilpailuihin

(Forssan kaupunki, 2019, s. 21). Ratkaisukeinona ohjeessa muistutetaan riittävästä aikarajoista tarjouksen jättämiselle. Toisena keinona kehoitetaan viestintään ennakkotietojen jakamisen avulla. Kolmantena keinona mainitaan hankintalain mukaisen hankintamenettelyn kautta järjestettävät puitejärjestelyt, joiden kautta tehdään ns. minikilpailutuksia, jolloin pienemmätkin toimijat pystyvät tarjoamaan hankinnan ollessa pienempi kokonaisuus. Ohjeessa suositellaan Suomen Yrittäjien hankintaneuvojien palveluiden käyttöä. Kanta-Hämeen yrittäjillä on oma neuvoja. Luvussa 7.3 Hankinnan jakaminen osiin hankintojen suuren koon todetaan olevan merkittävin yksittäinen este pk-yritysten osallistumiselle julkisten hankintojen kilpailutuksiin (Forssan kaupunki, 2019, s. 21). Hankintailmoituksesta/tarjouspyynnöstä tulee jo käydä ilmi, sallitaanko esimerkiksi osatarjousten jättäminen. Markkinavuoropuhelun avulla voidaan selvittää sitä, miten eri toimijat näkevät kunkin hankintakokonaisuuden. Tarjouspyynnöstä tulee myös ilmetä se, pyrkiikö kaupunki solmimaan sopimuksen yhden toimijan kanssa vai useamman (Forssan kaupunki, 2019, s. 22).

Forssan kaupunki (2019, s. 6) on koonnut hankintaohjeeseensa yhteenvedon koskien hankintaprosesseja. Forssan kaupungissa alle 10 000 euron tavaroita tai palveluita koskevista pienhankinnoista ei tarvitse tehdä kirjallista hallinnollista päätöstä (esimerkiksi viranhaltijapäätöstä). Tällaiset hankinnat saa kaupungissa toteuttaa suorina ostoina ilman varsinaista kilpailutusta, mutta suhteutettuna esimerkiksi hankinnan arvoon ja kohteeseen tulee tehdä riittävästi hintatiedusteluja (Forssan kaupunki, 2019, s. 6). Lisäksi suositellaan, että kaupungissa käytössä olevaa Cludia-pienhankintaportaalia käytetään. Tässä kohtaa jää vielä hieman epäselväksi, tarkoitetaanko tällä sitä, että jonkinlainen tarjouspyyntö julkaistaisiin palvelussa, vai sitä, että hintatiedusteluja tehdään portaaliin ilmoittautuneilta yrityksiltä. Alle 10 000 euron tavara- ja palveluhankintojen sekä alle 30 000 euron rakennusurakoinnin hankintojen salliminen voi mahdollistaa laajemmin nimenomaan paikallisten toimijoiden käyttämisen.

Forssan kaupungin hankintaohjeen samassa yhteenvetotaulukossa kuvataan myös kaupungin kilpailuttamisrajan ylittäviin pienhankintoihin liittyvää prosessia (Forssan kaupunki, 2019, s. 6). Nämä hankinnat julkaistaan Cludia-pienhankintaportaalissa hankintatapa-sarakkeen mukaisesti. Kuitenkin ilmoitusmenettelysarakeessa todetaan hieman ristiriitaisesti, että tarjouspyyntö julkaistaan portaalissa ja/tai toimitetaan erikseen valituille toimijoille. Mielestäni ei ole toimivaa, että jokin asia jää epäselväksi tai ristiriitaiseksi. Lisäksi tarjouspyynnön julkaisua voidaan haluttaessa laajentaa myös HILMA:an, jossa yli kansallisen kynnyksarvon olevat hankinnat tulee julkaista. Vielä tämän lisäksi kaupunki päivittää tarjouspyynnön verkkosivuilleen. Näin halutaan varmistaa mahdollisimman laaja jakelu ja saavutettavuus. Tämän voi nähdä johtavan siihen, että tieto käynnissä olevasta hankinnasta ja sen kilpailutuksesta saavuttaa laajemman joukon myös alueen ulkopuolisia yrityksiä. Toisaalta kaikki paikalliset toimijat eivät ole keskenään samanlaisia, joten tämän voi nähdä palvelevan myös niitä. Hankintaohjeen yhteenvetotaulukossa kuvataan myös toimintatavat koskien kansallisia sekä EU-hankintoja, joissa lähtökohtana ilmoittaminen HILMA:ssa sekä EU-hankinnoissa myös EU-tason TED-ilmoituskanavassa (Forssan kaupunki, 2019, s. 6). Myös näissä käytetään Cludian hankintaportaalaa.

Forssan kaupunki (2019, s. 7) toistaa ohjeessaan julkisten hankintojen peruseriaatteen: avoimuus, tasapuolisuus ja syrjimättömyys sekä suhteellisuus. Ohjeessa korostetaan suunnitelmallisuutta ja kokonaistaloudellisuutta, kilpailuolosuhteiden käyttämistä hyväksi kaupungin kannalta parhaan mahdollisen lopputuloksen varmistamiseksi sekä sosiaalisten sekä ympäristöön liittyvien näkökohtien huomioimista. Myös tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tavoittelemisen näkyy ohjeessa, sillä siinä kehoitetaan yhteishankintoihin ja yhteistyömahdollisuuksien hyödyntämiseen sekä erilaisiin puitejärjestelyihin päämääränä hallinnollisten tehtävien vähentäminen. Näin todetaan jo myös hankintalain 2 §:ssä (Hankintalaki 1397/2016, § 2). Julkisiin hankintoihin liittyy paljon asioita, jotka työllistävät organisaatiota ja yksittäisiä viranhaltijoita ja muita työntekijöitä.

Hankintalaki 42 §:ssä puolestaan todetaan seuraavasti koskien puitejärjestelyjä:

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja suunnitellut määrät sekä muut ehdot.

Hankintayksikön on valittava toimittajat puitejärjestelyyn tämän lain mukaisella hankintamenettelyllä noudattaen, mitä hankintamenettelyjen käyttöedellytyksistä ja kilpailutuksen menettelyvelvoitteista säädetään.

Hankintayksikön on valittava puitejärjestelyyn yksi tai useampi toimittaja. Toimittajien määrä on ilmoitettava ennalta hankintailmoituksessa, neuvottelukutsussa tai tarjouspyynnössä. Useamman toimittajan puitejärjestelyyn on valittava ilmoitettu määrä toimittajia, jollei soveltuvuusvaatimukset täyttäviä tarjoajia tai hyväksyttäviä tarjouksia ole vähemmän. (Hankintalaki 1397/2016, 42 §)

Ohje vetoaa vahvasti paikallisuuden hyödyntämiseen:

Koko hankintaprosessissa on otettava huomioon kotimaisen tuotannon edistämistä ja paikkakunnan resurssien käyttöä koskevat näkökohdat. Hankinnoissa tulee ottaa huomioon koko seutukunnan yritysten kilpailumahdollisuudet sekä hyödyntää potentiaalisten tarjoajien asiantuntemusta hankintaa suunniteltaessa. (Forssan kaupunki, 2019, s. 7)

Samalla sivulla myös innovatiivisuus ja yritysten kannustaminen eteenpäin korostuu (Forssan kaupunki, 2019, s. 7). Kaupunki voi näkemyksensä mukaan tekemällä harkittuja innovatiivisia hankintoja innostaa yrityksiä uusien menettelytapojen, tuotteiden ja palveluiden luomiseen sekä osaamisen kehittämiseen. Forssan kaupunki näkee etenkin pienhankinnoissa piilevän mahdollisuuden niiden lainsäädännöllisen liikkumavaran takia (Forssan kaupunki, 2019, s. 7). Kaupungin kiinteä suhde yrityksiin ilmenee dokumentista esimerkiksi tässä kohtaa.

Forssan kaupunki (2019, s. 8) ottaa hankintaohjeessaan hyvin tarkasti huomioon hankintojen suunnittelun tärkeyden. Kohdassa 2.2 Hankintojen suunnittelu mainitaan jopa, että hankintalain mukaisen (eli yli kansallisen kynnyksarvon olevan) hankinnan suunnitteluun kannattaisi varata aikaa vähintään kuusi kuukautta. Ohjeessa on hyvä huomio siitä, että vaikka suurin huomio kohdistuu usein hankinnassa

kilpailutusvaiheeseen, niin tärkeimmät ratkaisut on tehty jo suunnitteluvaiheessa. Hyvin tehty tarjouspyyntö on kaiken lähtökohta. Hankintaohjeessa nähdään markkinoille viestinnän olevan osa hankinnan suunnitteluvaihetta (Forssan kaupunki, 2019, s. 8). Tällä voidaan tarkoittaa ainakin jossakin toimielimessä hyväksyttävää hankintakalenteria/suunnitelmaa, josta voidaan viestiä laajemminkin erikseen. Voi olla hankalaa erottaa sitä, minkälainen viestintä markkinoille on tässä kohtaa sallittua. Markkinakartoituksen tekeminen eli tiedon hakeminen senhetkisestä tarjonnasta kuuluu myös hankinnan suunnitteluvaiheeseen.

Seuraavalla sivulla kohdassa 2.4 Markkinakartoitus ja vuoropuhelu kuvataan tarkemmin tätä asiaa (Forssan kaupunki, 2019, s. 9). Kaupunki nostaa esille myös hieman poikkeavan näkökulman markkinakartoituksen tekemiseen liittyen, sillä hankintaohjeen mukaan päämääränä on selvittää myös sitä, millaisia kokemuksia toimijoilla on entuudestaan vastaavista hankintaprosesseista. Toisaalta tämä liittyy myös juuri siihen, että hankintayksikkö kartoittaa, miten tarjouspyyntö kannattaisi muotoilla, jotta se olisi mahdollisimman ymmärrettävä, ja sitä kautta myös innostaisi toimijoita tarjoamaan. Toinen mielenkiintoinen tässä kohtaa ohjeessa esiin nostettu näkökulma on se, että markkinakartoitus ja vuoropuhelu ei tarkoita välttämättä sitä, että keskustelua käydään mahdollisten potentiaalisten tarjoajien eli yritysten kanssa, vaan vuoropuhelua voidaan käydä myös loppukäyttäjien kanssa. Nämä asiakkaat voivat kuntalaisia tai esimerkiksi ruohonjuuritason työntekijöitä organisaatiossa. Jos kuntalaisten kanssa tehtäisiin yhteistyötä hankinnassa, voisi se korostaa tarjouspyynnön laadinnassa paikallisuutta siitä näkökulmasta, että kuntalaiset ovat paikallisia ihmisiä ja he voisivat tuoda jotakin uutta näkökulmaa asiaan. Toimittajamarkkinoiden tuntemus vaikuttaa siihen, kuinka paljon markkinakartoitusta on tarpeen tehdä. Voisi ajatella, että pienemmässä kunnassa ainakin lähimarkkinoiden tuntemus saattaa olla parempaa, sillä toimijajoukko on väkisinkin rajatumpi.

Hankintaohjeessa todetaan, että markkinakartoitusta voidaan tehdä tietopyynnöllä HILMA:ssa, kaupungin omilla verkkosivuilla tai suoraan toimijoille lähetettävänä

yhteydenottoina (Forssan kaupunki, 2019, s. 9). Voi ajatella, että kevyemmällä menettelyllä (suora yhteydenotto) tiedustelua tehtäisiin usein paikallisille jo tutuille toimijoille. Toisaalta myös kaupungin verkkosivut saattavat helpoiten tavoittaa paikalliset toimijat, kun taas järeämpi tietopyyntö HILMA:ssa tavoittaa enemmän isompia toimijoita laajemmalta alueelta. Paikallisuus näkyy asiakirjassa siinä, että esille nostetaan myös yhteistyömahdollisuus Forssan Yrityskehityksen kanssa, voidaan esimerkiksi järjestää yhteinen tiedotustilaisuus, jossa pyritään saamaan tietoa hankinnan suunnittelun ja kilpailutuksen tueksi. Samalla hankintaohjeessa korostetaan sitä, ettei kilpailu saa vääristyä markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun johdosta, ja sitä, että vaikka vuoropuhelua käytäisiin tiettyjen valittujen toimijoiden kanssa, niin kaikilla muillakin tulisi olla mahdollisuus saada samat tiedot vuoropuhelusta ja tuloksista.

Forssan kaupunki (2019, s. 9) kuvaa hankintaohjeensa kohdassa 2.5 Hankintayhteistyö ja puitejärjestely, kuinka yhteistyömuotona voi myös kuntalain mukaiset yhteistoimintamuodot. Näitä ovat muun muassa vastuukuntamalli ja yhteiset toimielimet. Yhteistyö hankinnoissa voi olla tarkkaan määriteltyä tai hyvin vapaamuotoista. Vapaamuotoisesti toimittaessa hankintayksiköt tekevät esimerkiksi yhteistä markkinakartoitusta tai kirjoittavat yhteistyössä hankinta-asiakirjoja, mutta hoitavat varsinaisen kilpailutuksen, tarjousvertailun ja siihen liittyvät päätökset itsenäisesti. Puitejärjestelyt helpottavat yksittäisten tilausten tekemistä, sillä yleisen hyvän hankintakäytännön asettamat vaatimukset täyttyvät, kun isompi parin tai muutaman vuoden ajanjaksolle ulottuva kilpailutus ja hankintasopimus on tehty hankintalainsäädännön mukaisesti.

Innovatiivisten hankintojen lähtökohtana on se, ettei hankintayksikkö määrittele vaatimuksiaan tai tarpeitaan niin tarkasti, ettei se jätä sijaa kehittämiselle (Forssan kaupunki, 2019, s. 11). Innovaatiokumppanuus on määritelty hankintalaissa ja erikoisalojen hankintalaissa (Hankintalaki 1397/2016, 38 §; Eriyisalojen hankintalaki, 41 §). Toisaalta innovatiivisella hankinnalla voidaan tämän hankintaohjeen mukaan pitää myös sitä, että sovelletaan jonkin hankinnan kohdalla erilaista hankintamenettelyä kuin

aiemmin. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi käänteisen kilpailutuksen suorittamista. Forssan kaupungin (2019, s. 11) mukaan tämä tehdään määrittelemällä ainoastaan hankinnalle reunaehdot ja tarjoajille jää suuri liikkumatila sekä suunnitella että toteuttaa jokin vaihtoehto. Hankintayksikön suorittama laadullinen pisteytys ratkaisee lopputuloksen. Tämä innovatiivinen tapa voi avata mahdollisuuksia myös uudentlaisille paikallisille toimijoille.

Kohdassa 3.1 Pienhankintojen yleisperiaatteet kuvataan tavanomaisia pienhankintoihin liittyviä asioita, kuten sitä, että vaikkei niissä tarvitsee noudattaa suoraan hankintalakia, tulee niissä kuitenkin aina huomioida yleiset julkisten hankintojen peruseriaatteet. Paikallisuus nostetaan suoraan esiin seuraavasti: ”Markkinatuntemus ja hankinnoista informointi on hyvä tapa saada paikallisia pienyrityksiä aktivoitumaan julkisia pienhankintoja kohtaan. Jotta paikalliset pienyritykset voidaan saada mukaan hankintoihin, täytyy pienhankinnat saada ensin yritysten tietoon ja tarjottavaksi.” (Forssan kaupunki, 2019, s. 12). Kaupunki pyrkii saavuttamaan myös paikalliset pienyritykset Cloudian pienhankinta.fi-portaalin avulla sekä julkaisemalla tieto verkkosivuillaan. Hankintaohjeessaan kaupunki näyttää huomioivan myös sen, että pienhankintoihin liittyvät asiakirjat kannattaa pitää yksinkertaisina, jotta ne houkuttelisivat myös pienempiä yrityksiä, jotka eivät ehkä ole tottuneet järeisiin kilpailutuksiin (Forssan kaupunki, 2019, s. 12–13). Kaupunki ottaa tässä huomioon myös sen omat käytössä olevat resurssit ja tarkoituksenmukaisuuden. Kaupunki ohjeistaa harkitsemaan tarkkaan laadullisten vertailuperusteiden käyttämistä (Forssan kaupunki, 2019, s. 13). Laatutekijät voidaan aina huomioida minivaatimustason määrittelyssä, erilaisissa teknisissä vaatimuksissa tai esimerkiksi tietyn luottoluokituksen vaatimuksessa. Forssan kaupungin hankintaohjeen mukaan tarjousten vertailuvaiheessa ei saa enää tuoda mukaan uusia vertailuperusteita. Suorahankintoihin liittyen dokumentissa sallitaan hankinnan arvon ollessa vähäinen tai se jollakin muulla tapaa olisi epätarkoituksenmukaista, mutta alle 10 000 euron hankinnoissa se on sallittua lähtökohtaisesti (Forssan kaupunki, 2019, s. 13–14).

Asiakirjan kohdassa 7.1 Hankintojen valmistelu kaupunki korostaa sitä, ettei markkinoilla olevia toimijoita saa syrjiä eikä myöskään suosia (Forssan kaupunki, 2019, s. 20). Kuitenkin samalla kehoitetaan markkinoilla olevien vaihtoehtojen selvittämiseen ja markkinavuoropuheluun.

Dokumentin kohdassa 7.4.3 Järkivihreys ja ympäristönäkökulmakriteerit näkyy paikallisuus siinä, että kaupunki nostaa esille kuntastrategiassaan määritellyn sloganinsa – järkivihreyden (Forssan kaupunki, 2019, s. 24–25). Kohdassa myös todetaan suoraan, että kun nämä kohdan otsikon mukaiset asiat huomioidaan hankintoja tehtäessä, tukevat nämä arvot ja kriteerit paikallisten yritysten menestymismahdollisuuksia kaupungin kilpailutuksissa ja hankinnoissa. Paikallisuuden ilmentymä voi nähdä myös sen, että hankintaohje kytketään vahvasti kaupungin strategiaan, jonka tulisi olla omaleimainen ja kaupungin arvoja ja tavoitteita ilmentävä kaikkea toimintaa ohjaava dokumentti.

Hankintaohjeen kohdassa 7.4.4 Sosiaaliset ehdot ja työllistämisehdot kuvataan monipuolisesti mistä näiden ehtojen hyödyntämisessä on kyse ja millaisia kriteerejä eri hankinnoissa voidaan esimerkiksi käyttää (Forssan kaupunki, 2019, s. 25–26). Dokumentissa todetaan erilaisten työllistämisehtojen olevan kaikista hyödynnetyimpiä sosiaalisia kriteereitä. Tämä on ymmärrettävää, sillä samaan aikaan kun toivottavasti saadaan tehtyä hyödyllinen, laadukas ja kustannustehokas hankinta jonkin tarpeen tai jopa lakisääteisen palvelun täyttämiseksi, voidaan parantaa oman kaupungin työllisyystilannetta. Kunnan työllisyystilanteen kehitys vaikuttaa kunnan saamaan rahoitukseen sekä sen maksamiin maksuihin. Kunta voi siis viime kädessä säästää rahaa monella tapaa onnistuessaan hankintojen tekemisessä. Esimerkkejä työllistämiseen liittyvistä kriteereistä ovat muun muassa se, että vaaditaan yrityksen sitoutuvan työllistämään puolen vuoden kuluessa hankintasopimuksen allekirjoittamisesta joku yli puoli vuotta työttömänä ollut henkilö, tai että yritys sitoutuu tarjoamaan sopimuskauden aikana tietyn määrän työkokeilu-, harjoittelu- tai työssäoppimispaikkoja.

Forssan kaupunki (2019, s. 28) hyödyntää hankintatoimessaan dokumentin mukaan myös sitä, että tarjouspyyntöluonnos lähetetään kommentoitavaksi mahdollisille toimittajakandidaateille, kunhan varsinainen kilpailutusvaihe eroaa tästä vaiheesta selkeästi. Avoimuus ei saa vaarantua, ja mahdollisimman suurella joukolla tulisi olla mahdollisuus antaa kommenttinsa. Paikalliset pienyritykset on nostettu erikseen esiin seuraavasti:

Paikallisen 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. (Forssan kaupunki, 2019, s. 28)

Kohdassa annetaan esimerkiksi markkinaoikeuden tapaus (MAO:232/09), jossa pesulapalveluhankinnassa yhtenä tarjousten vertailuperusteena oli ollut kuljetusta koskevat ympäristötekijät. Lyhyemmästä kuljetusmatkasta sai vertailussa enemmän pisteitä. Markkinaoikeuden ratkaisun mukaan tämä oli syrjivä vertailuperuste, koska vaikka ympäristönäkökulman huomioinen kilpailutuksessa onkin mahdollista, vertailukriteerin tulisi liittyä itse hankittavaan kohteeseen. Kuljetusmatkan pituus ei ollut riittävän tasa-arvoinen vertailuperusteena, sillä yrityksen sijoittumispaikka ratkaisisi merkittävästi yrityksen menestymismahdollisuudet kilpailutuksessa.

Forssan kaupungin strategiassa (Forssan kaupunki, 2023) korostuu järkivihreyden käsite ja tavoite ylikulutuksettomasta, jätteettömästä ja päästöttömästä kaupungista, mikä tuskin on mahdollista ilman ympäristönäkökulmien harkintaa hankintoja tehdessä ja tarjouspyyntöjä laadittaessa.

#### **4.1.2 Hattulan kunta**

Hattulan kunnan hankintaohjelmassa (Hattulan kunta, 2019, s. 1) hankintojen visioksi nostetaan paikallisuuden kontekstista paikallinen tarjonta ja paikallinen päätöksenteko. Paikallinen päätöksenteko -termi kiinnittää huomion, sillä viitataan vain siihen, että hankintojen tekeminen on omissa käsissä ja sen avulla voidaan turvata paikallisten yritysten mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin. Samassa kohdassa korostetaan myös

seudullista hankintayhteistyötä. Toimenpiteenä nostetaan esille toimialajohdon talousjohtaminen, johon hankinnat sisältyvät sekä hankinnoista ilmoittaminen kunnan kotisivuilla. Kohdassa 3.2 Hankintojen vaikuttavuus mainitaan hankinnoilla vaikutettavan kunnan elinvoimaisuuteen. Toimenpiteenä pk-yritysten osallistumisen mahdollistamiseksi kehoitetaan pilkkomaan suuret hankinnat osiin, mikä on virheellinen ilmaisu. Ohjelmassa tarkoitetaan hankinnan jakamista osiin. Lisäksi työllistämisehtoa edellytetään käytettäväksi.

Hattulan kunnalla ei ole käytössä omaa hankintaohjetta, mutta se on hyödyntänyt KuntaPro Oy:n (myöhemmin Sarastia Oy, nykyisin Numera Oy) Ohje julkisten hankintojen suunnitteluun ja toteutukseen -hankintaohjetta (KuntaPro Oy, 2019). Ohjeessa korostetaan hankintalain hengen mukaisesti hankintamenettelyyn osallistujien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä painotetaan kokonaiskustannuksiltaan edullisinta lopputulosta (KuntaPro Oy, 2019, s. 4). Jälkimmäisen voi nähdä mahdollistavan myös paikallisuuden huomioimisen. Toisaalta samalla sivulla todetaan suoraan, että ”hankintalainsäädännön periaatteiden mukaisesti paikallisia yrityksiä ei saa hankinnoissa suosia” (KuntaPro Oy, 2019, s. 4). Seuraavassa virkkeessä korostetaan paikallisen yritystoiminnan osallistumismahdollisuuksia, jotka tulisi pyrkiä ottamaan huomioon kilpailutuksia tehtäessä. Ratkaisuksi tarjotaan avointa vuoropuhelua, mutta painotetaan, että sitä tulee käydä myös muualla kuin alueella sijaitsevan yritystoiminnan kanssa. Hankinnat jakautuvat karkeasti palvelu- ja tavarahankintoihin, mutta myös tavarahankintoihin yleensä sisältyy myös palvelua. Ohjeessa kehoitetaan pitämään hankintayksikön ja yritysten välistä vuoropuhelua tarjouskilpailun valmisteluun kuuluvana olennaisena osana (KuntaPro Oy, 2019, s. 4). Ohje määrittelee paikallisuuden tarkoittavan palvelua, joka tuotetaan paikallisesti, ei yrityksen sijaintikuntaa. Ohje myös määrittelee, että tasapuolisuus siinä, että myös pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on yhtäläinen mahdollisuus osallistua julkisiin hankintoihin, on tärkeää (KuntaPro Oy, 2019, s. 4–5). KuntaPro Oy (2019, s. 5) nostaa keinoina esiin osatarjousten hyväksymisen (tämä tulee tuoda esille jo tarjouspyynnössä) sekä erilaiset toimitusten ja palvelujen vasteajat. Näiden tulisi kuitenkin perustua toiminnallisiin

tarpeisiin, ei esimerkiksi paikallisten yritysten suosimiseen lähtökohtana. Ohjeistus myös korostaa julkisen yhteisön roolia kilpailun tukemiseksi markkinoilla ja vireän yritystoiminnan mahdollistajana (KuntaPro Oy, 2019, s. 5). Myös useamman tarjoajan valinta voi tulla kyseeseen palveluhankinnoissa.

KuntaPro Oy (2019, s. 6) toteaa, että kunnalla tulisi olla hankintasuunnitelma, joka hyväksytään esimerkiksi kalenterivuodeksi kerrallaan, ja että suunnitelman tulee perustua strategiaan. Suunnitelman tulee olla vastuuhenkilöiden tiedossa hyvissä ajoin, jotta myös suunnitteluun ja oikeiden menetelmien ynnä muiden asioiden valintaan jää tarpeeksi aikaa. Hankintaohjeessa suositellaan silloisia omistajayhteisöjä määrittelemään euromääräisen kilpailutusrajan 6 000–10 000 euroon riippuen esimerkiksi kunnan koosta ja hankinnan kohteesta (KuntaPro Oy, 2019, s. 8). Hattulan kunnan osalta kilpailutusraja on tällä hetkellä 7 000 euroa, mutta sitäkin vähäisemmissä hankinnoissa tulee tehdä jonkinlaista markkinakartoitusta (Hattulan kunta, 2023a, s. 2).

Hankintaohjeessa todetaan, että ainoastaan erityisestä syystä tarjouskilpailu voidaan jättää tekemättä ja tällöinkin hankintayksikön tulee antaa kirjalliset perustelut sekä huomioida olemassa olevat kilpailuolosuhteet (KuntaPro Oy, 2019, s. 11). Huomionarvoista on, että kyseisessä ohjeessa pienhankintojen osalta ei vaadita sitä, että tarjous noudattaa täydellisesti tarjouspyyntöä. Tämä mahdollistaa liikkumatilan ja ehkä myös julkisten hankintojen suhteen kokemattomampien tarjoajien osallistumisen ja jopa tarjouskilpailun voittamisen. KuntaPro Oy:n ohje kehottaa pyytämään tarjouksia vähintään kolmelta yritykseltä, jotka hankiyksikkö arvioi taloudellisesti, oikeudellisesti, teknisesti ja ammatillisesti luotettavaksi sekä toimituskykyisiksi (KuntaPro Oy, 2019, s. 12). Jos markkinatilanne on heikko, voi määrä olla pienempi. Hankintayksiköllä saattaa usein olla jo ennestään kokemuksia ja tietoa paikallisista toimijoista, jotka tarjoavat kunnan tarvitsemia tavaroita tai palveluita. Tällöin tarjouspyynnöt usein ohjataan paikallisille yrityksille. Toisaalta kunnalla saattaa myös olla paikallisesta yrityksestä enemmän myös negatiivista tietoa. KuntaPro Oy:n (2019, s. 12) mukaan myös muiden kuin valittujen toimijoiden tulee saada osallistua tarjouskilpailuun, mikäli toimija on

jotakin kautta saanut tietää sen olevan käynnissä, ja yritys täyttää soveltavuudella asetettavat ehdot. Tällainen toimija saattaa usein olla paikallinen, koska esimerkiksi kunnallispoliitikkojen kautta voi liikkua sisäpiiritietoa.

Hattulan kunnan pienhankintaohjeessa (Hattulan kunta, 2023a) ei mainita paikallisuutta kertaakaan. Ohje ei myöskään sisällä mainintaa esimerkiksi pk-yrityksistä. Ohje sisältää kuvauksen kunnassa käytettävistä pienhankintamenettelytavoista, joista yksi on rajattu menettely (Hattulan kunta, 2023a, s. 2). Hattulan kunnassa ohjeistetaan tällä menettelytavalla edetessä pyytämään tarjoukset vähintään kolmelta luotettavaksi ja toimituskykyiseksi arvioidulta toimijalta. Tämän voi ajatella usein tarkoittavan jotakin ennestään tuttua ja paikallista yritystä, tai ylipäättään paikallista yritystä, jotta esimerkiksi toimituskustannuksissa säästetään. Pienhankintaohje on laadittu erityisesti hankintojen kanssa työskentelevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden työn tueksi ja selkeyttämään sisäisiä prosesseja, ei niinkään strategiseksi asiakirjaksi.

Hattulan kunnan kuntastrategiassa vuosille 2022–2030 (Hattulan kunta, 2022) todetaan kunnan luovan elinvoimaa kaikille yhteistyössä yritysten ja muiden sidosryhmien sekä kuntalaisten kanssa. Tämän voi kytkeä myös hankintoihin. Lisäksi dokumentissa mainitaan yhtenä tavoitteena se, että kunta tarjoaa kumppanin uusien ideoiden ja innovaatioiden kehittämiseksi.

Hattulan kunnan kunnanhallitus on vuonna 2023 päättänyt lisäksi ottaa kunnassa käyttöön yritysvaikutusten arvioinnin (Hattulan kunta, 2023b). Yritysvaikutusten arviointi tulisi suorittaa lautakuntatasoisen hankintapäätöksenteon yhteydessä. Arvioinnin käyttöönotto perustui valtuustoaloitteeseen. Arvioinnin käyttöönottamista perusteltiin muun muassa sillä, että kunnan oma menestyminen on tiiviisti kytköksissä alueen yritystoiminnan menestymiseen ja kehittymiseen. Merkittävä osa kunnan verotuloista tulee yrityksiltä. Yritysvaikutusten arviointi koskee muitakin kuin hankintoja. Valtuustoaloitteessa kyse oli kuitenkin hankinnoista. Pykäläkäsittelyn yhteydessä on todettu seuraavasti:

Yritystoiminnan kehittyminen ja menestyminen vaikuttavat myös kuntien menestykseen, koska yritykset tuottavat huomattavan osan kuntien verotuloista. Suurella osalla kuntien päätöksistä on vaikutuksia yrityksiin ja niiden toimintaedellytyksiin. Päätösten systemaattisella etukäteisarvioinnilla kunta voi edesauttaa yritysten menestymismahdollisuuksia kunnan alueella ja saavuttaa kilpailuetua yritysten sijoittautumisesta kilpailtaessa. (Hattulan kunta, 2023b)

#### **4.1.3 Hausjärven kunta**

Hausjärven kunnan hankintaohjeessa (Hausjärven kunta, 2022a, s. 21) sanat ”paikallinen tarjonta” todetaan muistettavaksi luvussa 6.4 Vähäiset hankinnat. Muissa kohdissa paikallista tai paikallisuutta ei suoraan mainita. Pk-yrityksistä ei ole mainintoja. Kunnan hankintaohje sisältää myös pienhankinnat. Ohjeen kohdassa 1.3.4 Ympäristönäkökohtien huomiointi mainitaan vuoropuhelun käyminen yritysten kanssa sekä se, että hankinnan suunnittelun ja tekemisen yhteydessä voidaan arvioida ympäristövaikutukset (Hausjärven kunta, 2022a, s. 4). Tällä voidaan viitata hankinnan yleisiin ympäristövaikutuksiin tai juuri lähialueella toteutuviin ympäristövaikutuksiin. Ohjeessa kohdassa 1.3.5 Sosiaalisten näkökohtien huomiointi todetaan, että ”hankinnoissa voidaan esimerkiksi asettaa työllistämisehtoja nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien työllistämiseksi” (Hausjärven kunta, 2022a, s. 4).

Hausjärven kunnassa on myös käytössä yritysvaikutusten arviointi, joka hankintaohjeen mukaan tulee tehdä ainakin kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista. Lisäksi talous- ja henkilöstöjohtaja voi ohjeistaa yritysvaikutusten arvioinnin tekemiseen myös pienemmän hankinnan yhteydessä (Hausjärven kunta, 2022a, s. 4).

Hausjärven kunta (2022a, s. 5) korostaa ohjeessaan suunnittelua ja ennakointia. Suunnitteilla olevat isommat, eli EU- tai kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat kirjataan ohjeistuksen mukaisesti verkkosivuilla tutustuttavissa olevaan hankintakalenteriin. Nopealla etsinnällä tällaista ei kuitenkaan löytynyt. Mielestäni ohjeessa todettu ”Huolellisella suunnittelulla lisätään hankintayksikön omaa

ymmärrystä, jotta hankinnalle voidaan asettaa tarkoituksenmukaiset tavoitteet ja luodaan pohja onnistuneelle sopimuskaudelle.” (Hausjärven kunta, 2022a, s. 5) on todella hyvä huomio. Kohdassa 1.5.2 Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu tuodaan esille mahdollisuus avata yrityksille tietoja hankintoihin liittyvistä suunnitelmistaan sekä jopa lähettää tarjouspyyntöluonnos ja/tai hankintasopimusluonnos kommentoitavaksi ymmärrettävyyden ja selkeyden selvittämiseksi. Tässä voi nähdä mahdollisuuden tehdä yhteistyötä juuri potentiaalisten paikallisten yritysten kanssa. Ohjeessa kuitenkin muistutetaan, että markkinakartoitus ja -vuoropuheluvaiheen on erottava selkeästi tarjouspyyntövaiheesta. Lisäksi muistutetaan, ettei kilpailu saa vääristyä eikä avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteet kärsiä vuoropuhelun myötä (Hausjärven kunta, 2022a, s. 5). Tämä on haastava yhtälö.

Hausjärven kunta (2022a, s. 5–6) määrittelee hankintaohjeessaan oman kuntansa niin sanotut vähäisten hankintojen rajat, jotka vaihtelevat 10 000–30 000 euron välillä riippuen kategoriasta. Ohjeen mukaan euromääräisesti tätä pienemmät hankinnat voi tehdä suorahankintana ilman perusteluja. Toisaalta ohjeessa kuitenkin todetaan, että kirjallinen hallinnollinen päätös tulee tehdä kaikista yli 5 000 euron hankinnoista (Hausjärven kunta, 2022a, s. 6). On mahdollista, että tällainen liikkumatila suorahankintojen tekemisessä auttaa paikallisia yrityksiä menestymään Hausjärven kunnan hankinnoissa.

Kuntastrategiaansa Hausjärven kunta on sisällyttänyt SWOT-analyysin, jossa vahvuuksiksi ja samalla mahdollisuuksiksi (”menestystekijät – käytä hyväksi” -kenttä) on nostettu muun muassa yhteistyö yhdistysten ja yritysten kanssa, halu kehittymiseen, aktiivinen työllisyyden hoito sekä elinvoimaiset investoinnit. Heikkouksiksi mutta samalla mahdollisuuksiksi (”heikkoudet vahvuuksiksi – kehitä” -kenttä) on puolestaan listattu esimerkiksi talousalueyhteistyö, vetovoimainen viestintä ja ... (Hausjärven kunta, 2022b, s. 4). Kunnan arvoja ovat ihmisläheisyys, turvallisuus ja aktiivisuus. Aktiivisuuden arvoa on avattu esimerkiksi elinvoimamyönteisyydellä sekä kestävän kasvun ja yritysvaikutusten huomioimisella päätöksenteossa (Hausjärven kunta, 2022b, s. 5–6).

#### 4.1.4 Humppilan kunta

Humppilan kunnan (2021) hankintaohje sisältää myös pienhankintoja koskevat ohjeistukset. Dokumentin ensimmäisellä sivulla kunta kytkee tekemänsä hankinnat kuntastrategiaansa toteamalla niiden tukevan strategiaa (Humppilan kunta, 2021, luku 1.1). Dokumentin samalla sivulla kuvataan myös muita Humppilan kunnan päämääriä koskien hankintoja. Näitä ovat muun muassa onnistunut viestintä, joka on ennakoivaa ja avointa sekä monipuolisesti tarjoajia houkuttelevat hankinnat. Lisäksi kustannustehokkuuden lisäksi hankinnoilla tavoitellaan kunnan ja aluetason elinvoimaisuuden kehittämistä sekä vastuullisuutta ja vaikuttavuutta. Humppilan kunta myös pyrkii hankintojen ammattimaiseen toteuttamiseen unohtamatta jatkuvaa osaamisen kehittämistä.

Kaikki nämä Humppilan kunnan hankintoja koskevat yleiset tavoitteet ja periaatteet liittyvät keskeisesti paikallisuuteen. Hankintaohjeen kytkeminen kuntastrategiaan, joka on aina paikallinen ilmentymä kunnan tahtotilasta, on osoitus paikallisuudesta. Onnistunut viestintä tavoittaa myös paikalliset toimijat. Jotta viestintä voi olla ennakoivaa, tulee hankintojen myös olla suunnitelmallisia ja ennakoituja. Tämä taas johtaa siihen, että käytännössä hankinta-asioita valmisteleville viranhaltijoilla ja muilla työntekijöillä on enemmän aikaa myös miettiä erilaisia keinoja mahdollistaa esimerkiksi erikokoisten yritysten menestymismahdollisuudet julkisissa hankinnoissa ja niihin liittyvissä tarjouskilpailuissa. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi aiempaa parempaa näkemystä siitä, miten jokin hankinta tulisi jakaa osakokonaisuuksiin. Lisäksi erilaisten tarjoajien houkuttelemisen tarkoittaa myös paikallisen tarjonnan huomioimista ja sen mahdollisuuksien kehittämistä. Hyvin suora viittaus paikallisuuteen on aluetason ja kunnan elinvoimaisuuden edistäminen hankintojen kautta. Vaikuttavuuden ja vastuullisuuden teemojen voi nähdä kytkeytyvän myös tähän. Osaamisen kehittäminen taas mahdollistaa erilaisten ratkaisujen hakemisen aiempaa laadukkaammin. Osaamisen kehittämisen avulla henkilö voi parantaa osaamistaan myös paikallisuuden

huomioimisessa ja erilaisten muiden esimerkiksi vaikuttavuusnäkökulmien tuomisessa mukaan tarjouspyyntömateriaaleihin.

Humppilan kunta (2021, luku 1.2) on huomionnut ohjeessaan lisä- ja muutostöiden tilaamisen sallimisen virallisissa työmaakokouksissa ilman viranhaltijapäätöksen tekemistä.

Humppilan kunnassa 10 000 euroa on se raja, jolloin hankinnasta tulee tehdä kirjallinen hallinnollinen päätös (Humppilan kunta, 2021, luku 2). Kuitenkin dokumentissa todetaan toisessa kohtaa, että yli 5 000 euron hankinta on raja, jolloin Twebiin tulee tallentaa hankinnasta päätös (Humppilan kunta, 2021, luku 6), mikä on hieman ristiriitaista. Kunta jaottelee dokumentissaan pienhankinnat tehtäväksi joko suoraan hankintana, hinta/laatumiedusteluna tai tarjouskilpailun kautta riippuen hankinnan arvosta ja siitä onko kyseessä tavara- tai palveluhankinta, rakennusurakka vai käyttöoikeussopimus (Humppilan kunta, 2021, luku 2.1). Hankintalain (1397/2016) mukaan kansallinen kynnysarvo rakennusurakoissa on 150 000 euroa, Humppilan kunta puolestaan määrää omalla hankintaohjeellaan ainakin jonkinlaiseksi (hinta/laatumiedustelu) kilpailutusrajaksi 40 000 euroa. Tämä voi toisaalta lisätä esimerkiksi paikallisten yritysten joukon mahdollisuuksia.

Dokumentissa hinta/laatumiedustelu määritellään seuraavasti: hinta/laatumiedustelu tehdään nettivertailuna vertaillen 2–5 toimijaa tai lähettämällä tiedustelu esimerkiksi sähköpostitse 2–5 tarjoajalle, minkä jälkeen laaditaan sisäinen muistio tai vertailu (Humppilan kunta, 2021, luku 2.1.2). Saatujen tietojen perusteella valitaan vaihtoehto, joka on hintalaatusuhteeltaan paras. Tämä menettelytapa voi tukea paikallisten toimijoiden osallistumismahdollisuuksia.

Humppilan kunta (2021, luku 2.1.3) määrittelee, että uuden tarjouskilpailun käynnistämisestä tulee tiedottaa kunnan verkkosivuilla. Tarjouskilpailujen toteuttamisessa käytetään sähköisiä järjestelmiä, esimerkiksi Clouidia tai Sokoprota.

Asiakirjassa todetaan, että mikäli halvin hinta on jonkin hankinnan kokonaistaloudellisen edullisuuden ainoa peruste, tulee tämän valinnan perustelut ilmaista hankintapäätöksessä (Humppilan kunta, 2021, luku 3.4). Tämä tarkoittaa sitä, että Humppilan kunta pyrkii tarjouspyyntöjen monipuolisuuteen yhdistellen laadullisia kriteereitä tai laadullisia vähimmäisvaatimuksia hintaan. Tämä on osoitus paikallisuudesta. Vertailussa ei pienhankintojenkaan osalta saa käyttää kriteereitä, joita ei ole mainittu tarjouspyynnössä.

Humppilan kunnan kuntastrategiassa vuosille 2023–2026 (Humppilan kunta, 2022) todetaan visiona, että Humppilan kunta on yritysmuonenteinen ja tätä toteutetaan kunnan ja yrittäjien välisen tiiviin vuoropuhelun ja yhteistyön avulla. Vaikka hankintoihin ei strategiassa suoraan viitata, niin niiden voidaan katsoa sisältyvän yrittäjien tarpeiden huomioimiseen sekä siihen, että kunta toiminnallaan pyrkii investoinneillaan (hankinnoillaan) edistämään uusien työpaikkojen syntymistä.

#### **4.1.5 Hämeenlinnan kaupunki**

Hämeenlinnan kaupungin hankintaohjeessa todetaan seuraavasti:

Pienhankintojen osalta tulee erityisesti huolehtia siitä, että alan paikalliset yritykset ja muut paikalliset yhteisöt voivat osallistua tarjouskilpailuun. Tästä voidaan poiketa vain, jos kaupungilla tai muulla hankintayksiköllä on jostain paikallisesta toimijasta huonoja aiempia kokemuksia viimeisten kahden vuoden ajalta. (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 15)

Samaisella sivulla vertaillaan paikallisten pk-yritysten mahdollisuuksia avoimessa ja rajoitetussa pienhankintamenettelyssä (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 15). Positiivisena puolena avoimessa menettelyssä on se, että mahdollisimman moni paikallinen yritys voi osallistua tarjouskilpailuun, mutta toisaalta valituksi voi tulla muu kuin paikallinen yritys. Hankintayksikkö voi rajoitetun hankintamenettelyn kautta ohjata hankinnan kohdistuvan paikalliseen yritykseen lähettämällä tarjouspyynnön vain paikallisille toimijoille. Samassa yhteydessä todetaan, että hankinnan kohde ja paikallinen tarjonta vaikuttavat siihen, kumpi menettely on parempi vaihtoehto kussakin

tilanteessa. Hankintaohjeen luvussa 4 Viestintä korostetaan viestinnän tärkeyttä hankintojen ja kilpailutusten yhteydessä, ja tässä yhteydessä mainitaan erikseen paikalliset yrittäjäjärjestöt (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 21). Ennen hankintamenettelyä suoritettavissa vuoropuhelussa tulee huomioida myös paikalliset toimijat ohjeen mukaisesti (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 19). Hämeenlinnan kaupunki (2023, s. 19) korostaa vuoropuhelussa myös yritysten aktiivisuutta.

Hämeenlinnan kaupungin hankintaohje ottaa siis hyvin vahvasti kantaa paikallisuuden tukemiseksi kaupungin tekemien hankintojen kautta. Erityishuomio kiinnittyy pienhankintoihin niiden lainsäädännöllisesti suuremman liikkumatilan vuoksi. Huomionarvoista, että asiakirjassa todetaan suoraan seuraavasti: ”Rajoitetussa pienhankintamenettelyssä tarjouspyyntö voidaan osoittaa vain paikallisille yhteisöille, jolloin tarjouskilpailun voittaa paikallinen yhteisö.” (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 15).

Paikallisuus näkyy kaupungin hankintaohjeessa heti alkuvaiheessa: dokumentissa kuvataan hyvin tarkasti kaupungin hankintatoimen järjestämisen periaatteet sekä kerrotaan sillä olevan myös hankintatoimen ohjausryhmä. Organisaatiossa on erillinen hankintoihin erikoistunut yksikkönsä konsernipalveluissa. Vaikka hallintosäännön mukaisesti hankintoja tehdään toimialoilla sekä konsernipalveluissa sinänsä itsenäisesti, ohjausryhmän ja sen ammattitaidon avulla pyritään takaamaan hankintojen ja tarjouspyyntöjen monipuolisuutta. Ohjausryhmän tehtävänä on hankintaohjeen mukaan johtaa hankintatoimea, sen kehitystyötä, hyvien käytäntöjen edistäminen, informaation välitys kaikkeen hankintoihin liittyvään koskien sekä tukea hankintapalvelut-yksikön toimintaa (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 3). Asiakirjasta ei käy ilmi, keitä muita ohjausryhmään kuuluu puheenjohtajan (hankintapäällikkö) ja sihteerin (hankintasihteerin) lisäksi. Olisi mielenkiintoista tietää, kuuluuko ohjausryhmään esimerkiksi yrittäjien edustaja.

Hämeenlinnan kaupunki (2023, s. 6) erittelee ohjeessaan myös, mitä hankintojen kilpailutusperiaatteilla tarkoitetaan käytettävää hankintamenettelyä, merkityksellisimpiä soveltuvuusvaatimuksia sekä valinta- ja vertailuperusteita, sopimuskauden pituutta sekä hankinnan vaikuttavuutta. Vaikuttavuus tarkoittaa erityisesti kuntalaisiin kohdistuvia myönteisiä vaikutuksia ja/tai taloudellisia säästöjä kaupungille. Nämä voivat olla esimerkiksi tuottavuus- ja säästövaikutuksia, sosiaalisia vaikutuksia (esimerkiksi työllisyysvaikutukset), ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai terveydellisiä vaikutuksia (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 6).

Hämeenlinnan kaupunki (2023, s. 8) linjaa hankintaohjeessaan, että myös pienhankinnoissa suora hankinta on aina poikkeus, joka täytyy perustella viranhaltijan tai toimielimen päätöksessä. Myös pienhankinnoissa, jotka alittavat kaupungin rajan sille, minkä arvoisesta pienhankinnasta tulee tehdä kirjallinen päätös, asia tulee perustella laskun hyväksymisen yhteydessä ostolaskujärjestelmään lisättävällä kommentilla. Dokumentissa kaupunki kuvaa sen pienhankinnoissa käytettäviä hankintamenettelyitä, joita on neljä kappaletta (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 14–15). Nämä ovat avoin, rajoitettu ja dynaaminen pienhankintamenettely sekä pienhankinnan neuvottelumenettely. Avoimessa pienhankintamenettelyssä mikä tahansa toimija voi jättää tarjouksen tarjouspyynnön julkaisun jälkeen, rajoitetussa pienhankintamenettelyssä puolestaan kaupunki valitsee vähintään kolme potentiaalisesti katsomaansa toimijaa, joille tarjouspyyntö lähetetään, ja poikkeustapauksissa tarjouspyyntö voidaan lähettää myös vain kahdelle toimijalle (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 14). Dynaamisessa pienhankintamenettelyssä osallistumispyynnön julkaisemisen jälkeen halukkaat tarjoajat voivat jättää osallistumishakemuksen hankintayksikön päättämään määräaikaan mennessä täytettyään kaikki asetetut vaatimukset, jotka on kirjattu osallistumishakemukseen. Tilauksia voidaan tehdä hyväksytyiltä tarjoajilta etukäteen määritellyillä ja asiakirjoissa avatuilla periaatteilla. Muutoksenhakuajan jälkeen voidaan laatia hyväksytyn tarjoajan kanssa sopimus, tai vaihtoehtoisesti jokaisesta tilauksesta voidaan laatia aina erikseen sopimus (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 14). Neljäs kaupungin käyttämä

pienhankintamenettely on pienhankinnan neuvottelumenettely, jossa hankintayksikkö lähettää neuvottelukutsun vähintään kolmelle potentiaalisesti katsotulle toimijalle. Poikkeustapauksissa kutsu voidaan lähettää vain kahdelle toimijalle. Jokaisen toimijan kanssa käydyn neuvottelun tai neuvottelujen perusteella laaditaan muistio ja tarjouspyyntö lähetetään sopiville toimijoille (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 15).

Hankintaohjeen mukaan jokaisen keskeisen hankintaan liittyvän sopimusehdon tulee olla mukana jo hankinta-asiakirjoissa, sillä hankintasopimus pohjautuu niihin sekä tarjousasiakirjoihin (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 14). Hämeenlinnan kaupunki (2023, s. 15) toteaa myös ohjeessaan, että hankinta voidaan suorittaa myös käänteisenä kilpailutuksena eli niin sanottuna ranskalaisena urakkana, jossa lähtökohtana on hankintayksikön määrittelemä kiinteä hinta ja varsinainen vertailu tehdään laatukriteerien perusteella.

Hämeenlinnan kaupunki (2023, s. 16) mahdollistaa ohjeensa perusteella esimerkiksi käytetyn tavaran, esimerkiksi ajoneuvon, hankkimisen suorahankintana. Lisäksi suorahankintaa ilman suorahankintarajan ylittämisen huomioimista voidaan soveltaa jonkin asian pilotointiin tai kokeilemiseen. Ohjeessa kuitenkin muistutetaan, että kaupungin hankintoihin keskittyneitä hankintapalvelut-yksiköltä tulee kysyä näkemystä ennen suorahankinnan tekemistä. Tämä kirjaus voi mahdollistaa hankinnan paikalliselta yritykseltä.

Lisäksi kaupungin hankintaohje sisältää erillisen kohdan koskien tilauksia ja ostamista ulkomailta. Kaupunki linjaa, ettei tavaroita tai palveluita tule lähtökohtaisesti hankkia EU:n ulkopuolisista maista ja ostaminen on mahdollista vain pakkotilanteessa, jossa esimerkiksi samaa tavaraa ei myydä EU:n alueella tai Suomessa (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 16). Tässä hankintaohjeen kohdassa ilmenee selvästi paikallisuudelle asetettu arvo.

Hämeenlinnan kaupunki (2023, s. 19) määrittää ohjeessaan, että kaupungin toimialojen hankintasuunnitelmat valmistellaan ja käsitellään kaupungin hallintosäännön mukaisesti. Tämän hankintaohjeen osion otsikoksi on valittu hankintojen ennakointi, mikä vahvistaa käsitystä siitä, että kaupungin hankintoja tehdään suunnitelmallisesti, hyvissä ajoin suunnitellen sekä avoimesti tiedottaen. Tämä voi tukea myös paikallisten yritysten osallistumismahdollisuuksia. Hankintaohjeessa nostetaan konkreettisena esimerkkinä hankinnan toteuttamiseen tarvittavasta ajasta – yli kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon olevissa hankinnoissa sitä tulisi olla vähintään 6–12 kuukautta (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 19). Tämä johtaa siihen, että välttämättä hankintaprosessista vastaavalla ei ole varmuutta, saadaanko hankintaa varten tarvittava määräraha talousarviokäsittelyn yhteydessä. Kaupungin ohjeistuksen mukaan tarpeen vaatiessa voidaan tehdä kilpailutus ehdollisena, mutta se ei ole ensisijainen vaihtoehto.

Hämeenlinnan kaupunki (2023, s. 19) linjaa hankintaohjeessaan, että suuremman arvon hankinnoissa kuin pienhankinnoissa, tulee ennen hankintailmoituksen julkaisemista käydä vuoropuhelua vähintään kolmen potentiaalisten tarjoajan kanssa. Vain jos markkinoilla ei ole vaihtoehtojen kartoittamisenkaan jälkeen tiedossa olevia toimijoita kolmea, voidaan tästä joustaa. Kaupunki korostaa myös tässä paikallisen tarjonnan huomioimista. Yhteinen infotilaisuus voidaan järjestää ennen varsinaista vuoropuheluvaihetta. Hämeenlinnan kaupunki (2023, s. 20) ohjeistaa tarkemmin myös, miten vuoropuhelua käydään.

Ulkoinen ja sisäinen viestintä nousee sille erikseen kaupungin hankintaohjeen luvussa 4. Viestintä (Hämeenlinnan kaupunki, 2023, s. 21). Paikallisuus näkyy dokumentin tässä kohdassa siinä, että kaupunki avaa ohjeessa hankintoihin liittyvän viestinnän työjako, joka perustuu kaupungin organisaatorakenteeseen ja ehkä myös hallintosääntöön. Hämeenlinnan kaupungissa konsernipalveluiden hankintapalvelut-yksikkö vastaa yleisestä viestinnästä, kun taas toimialat tai sen vastualueet vastaavat muun muassa tarjouskilpailukohtaisesta viestinnästä. Yhtenä paikallisuuden ilmentymänä on myös Hämeenlinnan kaupungin Hankinnat ja Hämeenlinna -blogi, jollaista vastaavaa ei ole

muissa Kanta-Hämeen kunnissa käytössä. Ohjeessa korostetaan ajankohtaisen ja ennakoivan tiedon toimittamisesta myös organisaation sisällä.

Hämeenlinnan kaupungin hankintatoimen periaatteet -asiakirjassa (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 4) velvoitetaan toteuttamaan kaupungin hankinnat avoimesti huomioiden mm. myös paikallinen päätöksenteko ja paikallinen tarjonta. Mitä paikallisella päätöksenteolla tarkoitetaan tässä yhteydessä, yritetään avata myöhemmin samalla sivulla todeten, että päätöksenteko, joka perustuu ”paikallisiin analyyseihin” on mahdollistaa paikallisten yritysten osallistumisen kilpailutuksiin. Tästä voi tehdä tulkinnan, että hankintayksiköillä tulisi olla tiedossa ja käytettävissä esimerkiksi erilaisia raportteja, joissa on analysoitu alueen yrityksiä ja niiden tarpeita. Osiossa 3.1. Tavoitteet paikallisuus nousee esiin tavoitteena jatkuvan yhteydenpitotarpeen korostamisena paikallisten yrittäjäjärjestöjen (Hämeenlinnan yrittäjät ja Hämeen yrittäjät) kanssa sekä kaupungin kehitysyhtiön Linnan Kehitys Oy:n kanssa (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 6). Dokumentissa luvussa 5.2. Hankintojen rakenteelliset linjaukset nähdään paikallinen merkitys ja elinkeinopolitiikka erottamattomana osana hankintatoimea ja hankintoja (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 11). Kaupunki korostaa sitä, ettei paikallisuuden tukeminen ole sallittua hankintalainsäädännön näkökulmasta, mutta toisaalta muistuttaa myös hankintayksikön toimivallasta ohjata hankintojen ehtoja ja niiden määrittelyä. Tarjouksen kokonaisedullisuuden on oltava ratkaiseva tekijä eikä esimerkiksi vasteaikojen tai vastaavien vertailuperusteiden tai vähimmäisvaatimusten lähtökohtana saa olla keinotekoiset ehdot, vaan niiden tulee perustua hankinnan tarpeeseen. Hämeenlinnan kaupunki (2019, s. 12) korostaa hankintayksikön taitoa analysoida markkinat ja ajatella hankinnan merkitystä logistisen prosessin näkökulmasta. Dokumenttiin on myös nostettu pk-yritysten antamaa palautetta: ne kritisoivat hankintayksiköitä hankintojen alueellisesta laajuudesta, kohtuuttomista kriteereistä ja huonosta viestinnästä. Paikallisuuden määritelmän osalta ensisijaisena pidetään sitä, että yrityksellä on paikallista toimintaa tai palvelupiste paikkakunnalla. Paikkakunta, johon yritys on rekisteröity, on toissijaisempaa. Asiakirjassa todetaan seuraavasti:

Hankintojen alueellisen laajuuden merkitys tulee esille esimerkiksi siinä, että valtakunnalliseen hankintaan liittyvissä tarjouskilpailuissa paikallisten yritysten

investoinneilla osaamiseen tai palvelukonsepteihin ei ole käytännössä mitään merkitystä tarjouksia vertailtaessa, koska tarjoukset ovat tehneet valtakunnalliset toimijat (esimerkiksi maahantuojat). (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 12)

Kaupungin hankintatoimen periaatteet -asiakirjassa kiinnitetään erityishuomiota palveluhankintoihin, sillä etenkin hankinnoissa, joissa palvelu tuodaan asiakkaan luo, on suuri taloudellinen merkitys sillä minkä verran asiaan liittyvä logistiikka aiheuttaa kustannuksia (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 12–13). On selvää, että mitä kauempaa palvelu lähtee liikkeelle, sitä enemmän siitä aiheutuu tarjoajalle ja sitä kautta myös asiakkaalle (kuntalainen) kustannuksia (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 13). Kaupunki linjaa dokumentissaan, että nämä asiat tulee huomioida jo tarjouspyynnön laadinnassa. Lisäksi samalla sivulla tehdään jaottelu paikalliseen, alueelliseen ja valtakunnalliseen. Tässä yhteydessä jaottelu liittyy yhteishankintoihin, alueellisessa hankinnassa mukana voi olla esimerkiksi useampi Kanta-Hämeen kunta.

Tästä dokumentista herää kysymys, kenelle se on pääasiallisesti suunnattu – dokumentti sisältää mielestäni paljon sellaista, joka avautuu ehkä hankintojen kanssa päätyötään tekeville, mutta mitä esimerkiksi paikallinen yritys saa siitä irti yksityiskohtaisuudessaan? Toisaalta kaupunki avaa tavoitteitaan ja toimintatapojaan laajasti, joten halutessaan esimerkiksi paikallinen toimija voi pureutua hyvinkin syvällisesti kaupungin hankintoihin liittyviin ohjeistuksiin ja painotuksiin.

Paikallisuus näkyy myös luvussa 4. Strateginen hankintatoimi, jossa on kuvattu virkamiesorganisaatio, joka on ”uniikki” (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 8). Dokumentissa kuitenkin muistutetaan, että hankinnoissa noudatetaan hallintosääntöä ja poliittisella päätöksenteolla on suuri rooli ohjaavana tahona.

Hämeenlinnan kaupungin (2019, s. 20) samaisessa dokumentissa luvussa 6.2. Innovatiiviset hankinnat avataan innovatiivisen hankinnan käsitettä: innovatiivinen hankinta viittaa tarjouskilpailun sisältävän innovatiivisia piirteitä. Tämä voi tarkoittaa sitä, että hankintaprosessi on uudenlainen, hankinnan kohde on innovaatio (esim.

tuotekehitysprojekti), tuleva hankintasopimus laaditaan siten, että se kannustaa sopimuskumppania innovaation tai innovaatioiden luomiseen tai hankintaa käytetään innovaatiopolitiikan kannustimena paikallisten yritysten innovoinnin ja liiketoiminnan kehittämiseen (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 20). Hankintalaissa on erillinen pykälänsä koskien EU-kynnysarvon ylittävien hankintojen hankintamenettelymahdollisuutena käytettävää innovaatiokumppanuutta (Hankintalaki 1397/2016, 38 §). Tässäkin kohtaa kaupunki kuitenkin korostaa, että innovatiivisia hankintoja tulee tehdä vain silloin, kun se on perusteltua kaupungin toiminnan ja talouden näkökulmasta ja se tuottaa lisäarvoa kaupunkikonsernille tai kaupungille (Hämeenlinnan kaupunki, 2019, s. 20).

Hämeenlinnan kaupunki (2019, s. 20) tuo esille myös sosiaalisen vastuullisuuden näkökulmaa, jota ei ehkä ensimmäisenä tule miettineeksi. Dokumentissa todetaan tällä tarkoitettavan julkisissa hankinnoissa sitä, että vaikutus yhteiskuntaan huomioidaan laajasti hankinnoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön (2017, s. 4) määrittelyn mukaan sosiaalisesti vastuullinen hankinta pitää sisällään arvioinnin vaikutuksista ympäröivään yhteiskuntaan. Tätä tarkastelua voidaan tehdä globaalisti, kansallisesti tai paikallisesta. Asiakirjassa kannustetaan hankintaprosessin aikana arvioimaan muutakin kuin hankinnan hintaa (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017, s. 4). Samaa viitataan myös Hämeenlinnan kaupungin hankintatoimen periaatteet -dokumentissa. KuntaPro:n (nykyinen Sarastia Oy) yhteishankintoihin sitoutumista harkitessa tulee tarkastella tietyt asiat, joihin sisältyy hankinnan laajuus (paikallinen, alueellinen tai valtakunnallinen) sekä mahdollisesti myös Hämeenlinnan kaupungin alueella sijaitsevien palvelupisteiden määrä ja sijainti (Hämeenlinnan kaupunki, 2017, s. 24). Hämeenlinnan kaupunki (2017, s. 25) panostaa dokumentin mukaan hankintojen laadunhallintaan muun muassa suosimalla vakioituja menettelytapoja ja hankinta- ja sopimusprosesseja. Laadunhallinta ei tämän strategiatason dokumentin mukaan rajoitu vaan hankinnan suunnittelu- tai tarjouskilpailuvaiheeseen, vaan koko hankinnan elinkaaren ajalle. Ennakoitavat toimintatavat, viestintä ja suunnitelmallisuus tukevat myös paikallisten yritysten osallistumismahdollisuuksia kaupungin tekemään hankintoihin.

Hämeenlinnan kaupungin strategiassa (Hämeenlinnan kaupunki, 2022) hankinnat mainitaan taloudeltaan tasapainoinen -kohdassa. Tässä kohtaa ei siis tuoda paikallisuutta esille. Yritysmyönteinen ja yhdessä menestyvä -kohdassa todetaan kaupungin tukevan työpaikkojen syntymistä paikkakunnalle, jolla voidaan myös viitata hankintoihin. Kestävästi rakentuva -kohdassa tuodaan esille sosiaaliset, taloudelliset ja ekologiset näkökulmat, joita voidaan tarkastella myös hankintojen yhteydessä, vaikka niitä ei missään kohtaa dokumenttia suoraan mainitakaan.

#### **4.1.6 Janakkalan kunta**

Janakkalan kunnan tuoreessa elinvoima/elinkeino-ohjelmassa (Janakkalan kunta, 2024) ei ole suoraan mainintoja hankinnoista tai paikallisuudesta. Ohjelman sisällön voi kuitenkin nähdä kietoutuvan monelta osin niihin. Kunnan edeltävässä elinvoimaohjelmassa vuosille 2019–2021 (Janakkalan kunta, 2019) paikallisuus mainittiin tavoitteellisena kasvavana voimavarana. Tavoitteena oli, että kunnan hankintoja toteutetaan siten, että myös paikallinen elinkeinoelämä hyötyy niistä. Lisäksi yritysvaikutusten arvioinnin/huomioimisen tuli olla itsestään selvä osa kunnan kaikkia prosesseja. Paikallisuus on kasvava voimavara -tavoitteen alle oli dokumentissa listattu toimenpiteitä/keinona, joiden avulla kohti tavoitetta voitiin pyrkiä. Kaikki toimenpiteistä liittyivät hankintoihin. Ensimmäinen toimenpide oli seudullisten tilaisuuksien ja koulutusten järjestäminen liittyen tarjouspyyntöjen laatimiseen, hankintoihin ja mm. sosiaalisiin kriteereihin. Toisena toimenpiteenä mainittiin hankintainfojen järjestäminen, joiden avulla kunnan hankintoja pyrittäisiin tuomaan paremmin esille ja laajemman yleisön tietoon sekä huomion kiinnittäminen siihen, että hankinnat julkaistaan kunnan verkkosivuilla. Kolmantena toimenpiteenä todettiin olevan kunnan hankintastrategian noudattaminen, mihin sisältyy mm. hankintojen toteuttaminen siten, että mahdollisimman moni voi jättää tarjouksen huolimatta yritysten koosta. Neljäs toimenpide on yritysvaikutusten arviointi osana kaikkia kunnan toimintaprosesseja. Asiakirjassa paikallisuus on kasvava voimavara -tavoitetta mittaroidaan seuraavasti: 1) kunnan hankintojen paikallisuusaste, 2) paikallisilta pk-yrityksiltä tehtävien hankintojen

määrä, 3) yritysvaikutusten arviointipyyntöjen määrä sekä 4) hankintainfojen ja -tilaisuuksien määrä (Janakkalan kunta, 2019). Tuoreessa Janakkalan kunnan elinvoimaohjelmassa painopiste on siirtynyt enemmän muualle (Janakkalan kunta, 2023).

Janakkalan kunnan (2022) kuntastrategian yksi visioista on se, että ”Janakkala on elinvoimainen kunta, jonka ilmapiiri vahvistaa kiinnostaa hyvän kierrettä”. Tämä tarkoittaa strategian mukaan sitä, että kunnan alueella toimivien toimijoiden toimintapuitteet tulisi olla koko ajan kehittyvät ja menestyminen ei jää kiinni toiminnallisesta ympäristöstä. Samaan visioon kytkeytyy se, että kunta kehittää ja kokeilee rohkeasti uutta. Vision toteutumista vahvistetaan elinvoimaohjelmalla ja mittarina on muun muassa yritysbarometri, yritysten määrä sekä työllisyysasteen kehitys (Janakkalan kunta, 2022).

#### **4.1.7 Jokioisten kunta**

Jokioisten kunnan (Jokioisten kunta, 2010) hankintaohjeessa ei pureuduta suoraan paikallisuuteen, vaan ohje on hyvin hankintalakipainotteinen ja yleinen. Ohjeessa kuitenkin nostetaan esille, että esimerkiksi kunnan on päätettävä hankintojen toteuttamisen tapa, joita ovat keskitetty, hajakeskitetty ja hajautettu (Jokioisten kunta, 2010, s. 7). Ohjeessa myös kehoitetaan suosimaan yhteishankintoja tai paikallisia hankintarenkaita, mutta sen mukaan yhteistyö voi olla myös konsultoivaa (Jokioisten kunta, 2010, s. 7–8). Myös yhteistoiminnan mahdollisuus isäntämallikunnan kautta nostetaan esille (Jokioisten kunta, 2010, s. 7). Laatuvaatimuksien tulisi olla toisaalta riittävän kunnianhimoisia, mutta toisaalta ei tarpeettoman korkeita (Jokioisten kunta, 2010, s. 8).

Jokioisten kunnan kuntastrategiassa (Jokioisten kunta, 2023) on nostettu esille kestävään kehitykseen sitoutuminen ja puhdas lähiravinto. Tämän voi nähdä liittyvän lähiruuan suosimiseen myös kunnan organisaatiossa.

#### 4.1.8 Lopen kunta

Myöskään Lopen kunnan (Lopen kunta, 2021) hankintaohjeessa sanaa paikallinen ei mainita.

Lopen kunnan hankintaohje sisältyy myös kirjaukset pienhankinnoista. Ohjeessa kuvataan kaikkia hankintoja koskevia yleisiä periaatteita, joista syrjimättömyys sisältää sen, että yrityksille tulee taata tasaveroiset mahdollisuudet osallistua julkisia hankintoja koskeviin kilpailutuksiin (Lopen kunta, 2021, s. 2). Ohjeen samalla sivulla nostetaan lisäksi joukkoon innovaationäkökulma, jolla pyritään kannustamaan yrityksiä uusien tapojen, palveluiden ja tuotteiden kehittämiseen (Lopen kunta, 2021, s. 2). Hankintaohjeen mukaan suuremman liikkumanvaran pienhankinnoissa tämä on tehokkainta toteuttaa.

Lopen kunta (2021, s. 3) huomioi ohjeessaan monen muun kunnan tapaan suunnitelmallisen hankintojen toteuttamisen. Ohjeessa ei suoraan määrätä markkinakartoituksen tekemiseen, mutta todetaan, että sellainen voidaan tehdä ennen varsinaiseen kilpailutusvaiheeseen siirtymistä. Hankintaohjeen mukaan kartoituksen tekemisen pääasiallinen päämäärä on hankkia lisätietoa tarjouspyynnön laatimiseksi etenkin hankinnan kohteen osalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tulee perehtyä monipuolisesti markkinoilla oleviin toimijoihin ja tarjontaan. Tuotteisiin, urakointiin tai palveluihin liittyviä esittelytilaisuuksia voidaan järjestää, kunhan tilaisuudet tai mikään muukaan ei vääristä kilpailua. Kunta on huomioinut esimerkiksi avoimen viestinnän avulla lisättävän toimijoiden kiinnostusta koskien julkisia hankintoja ja samalla poistavan epäluottamusta. Lisäksi se on organisaation tapa vaikuttaa tarjonnan kehittymiseen markkinoilla.

Hankintaohjeessa kehotetaan hankintalain mukaisesti tekemään hankinnat tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja jakamaan hankinnat osiin, jotta eri kokoisilla yrityksillä on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuihin (Lopen kunta, 2021, s. 4). Kunta nostaa esille myös mahdollisuuden rajata sitä, kuinka moneen osaan yksi tarjoaja

voidaan valita kilpailutuksen voittajaksi. Tällöin suuremmalla joukolla yrityksiä, myös paikallisilla yrityksillä, on mahdollisuus menestyä julkisessa hankinnassa. Toisaalta kunnan tulee kuitenkin tarkastella hankintoja oman etunsa (hankittavan kohteen laatu ja hinta) näkökulmasta. Lopen kunta (2021, s. 4) myös kehottaa tarkastelemaan yhteistyön kuntien välillä sekä yhteishankintojen mahdollisuuksia.

Lopen kunta (2021, s. 7–8) kuvaa dokumentissaan pienhankintoja koskevia prosesseja. Hieman poikkeavasti kunta tuo esille sen, että arvoltaan pienissä hankinnoissa tarjouskysely voidaan suorittaa suullisesti, mutta kuitenkin käydyt keskustelut tulee kirjata ylös ja dokumentoida päätöksentekoa varten. Samalla myös todetaan, että pienhankinnoissakin tulisi hyödyntää kilpailutusjärjestelmä Cloudiaa. Vapaamuotoisemmat hankintatavat voisivat tukea paikallisten pk-yritysten osallistumismahdollisuuksia. Joka tapauksessa pienhankintoihin liittyvät prosessit ovat aina kevyempiä verrattuna kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin.

Puitesopimukset saattavat innostaa pienempiäkin – myös paikallisia – yrityksiä osallistumaan tarjouskilpailuihin, sillä vaikka volyyymi hankinnassa on isompi ja esimerkiksi kolmen vuoden sopimuskausi saattaa nostaa hankinnan ennakoidun arvon suuremmaksi, niin toisaalta se takaa yrityksellä tiedon siitä, että sen palveluita tai tuotteita tullaan hankkimaan seuraavien vuosien ajan.

Lopen kunta (2021, s. 7) muistuttaa hankintaohjeensa kohdassa 4.1.2 Hyvien toimittajien kartoittaminen siitä, että jos toimialalla on useita toimijoita, ei esimerkiksi rajoitettua menettelyä käyttäessä saa joka kerta lähettää tarjouspyyntöä vain näille samoille toimijoille. Kunnan kanta on lisäksi pienhankintojen suhteen se, että vaikka hankinnoissa käytettäviin laadullisiin kriteereihin liittyy se vaara, että ne monimutkaistavat kilpailutusta, ei niitä kuitenkaan tulisi unohtaa (Lopen kunta, 2021, s. 7). Varsinaisten laadullisten vertailukriteereiden sijasta voidaan myös määritellä hankinnan kohteen kuvaus ja tekniset yksityiskohdat niin tarkasti tarjouspyynnössä, että erillisiä laadullisia

vertailukriteereitä ei erikseen tarvita. Tällöin hinta voi olla ainoa määrittävä vertailuperuste. On vaikea arvioida, miten yritykset kokevat tämän. Toisaalta jos laatutekijät ovat huomioutu tarkasti vaatimuksina, ovat seikat yrityksillä tiedossa jo tarjoustä jättäessä. Toisaalta erilaiset laadulliset vertailukriteerit voivat antaa laajemmalle joukolle yrityksiä ja toimijoita mahdollisuuden jättää tarjous.

Lopen kunnan (2021, s. 8) hankintaohjeessa ohjeistetaan julkaisemaan pienhankintoja koskevat tarjouspyynnöt ensisijaisesti Cludia-pienhankintajärjestelmässä. Yksinkertaisissa vähäisen arvon hankinnoissa voidaan edetä suoraviivaisemmin, mutta tällöinkin olisi hyvä tehdä tarjouspyyntö sähköpostitse kirjallisesti. Tällöin asiaan on helpompi palata myös tarvittaessa jälkikäteen, jos esimerkiksi tarjoajien kohtelu nousee kysymykseksi.

Lopen kunnassa suorahankintoihin liittyen todetaan, että esimerkiksi tavara- ja palveluhankinnoissa alle 10 000 euron hankinta voidaan suorahankintana (Lopen kunta, 2021, s. 11). Tämä jättää liikkumatilaa hankintojen tekijöille hyödyntää mahdollisesti myös paikallisia pienempiä toimijoita. Toisaalta ohjeessa kuitenkin sanotaan, että suorahankinnan tekeminen edellyttää kilpailutuksen suorittamisesta tulevien hyötyjen (pienempi hinta tai muut ehdot) olevan pienempiä kuin tarjouskilpailun järjestämisestä syntyvät kustannukset. Lisäksi kunnassa suorahankinnan tekeminen on sallittua silloin, kun yleinen hintataso ja hankinnan laatu ovat tiedossa, vastaavaa tuotetta ei markkinakartoituksen perusteella ole saatavissa muualta tai kyseessä on poikkeuksellinen kiireellinen hankinta. Lopen kunnassa (2021, s. 12) virallinen kirjallinen hankintapäätös tulee tehdä yli 5 000 euron hankinnoista.

Lopen kunnan arvoja ovat sen kuntastrategian mukaan lähellä, luova ja luotettava. Kunta haluaa tukea yrityksiä, panostaa kunnan ja niiden väliseen yhteistyöhön sekä osaamisen jakamiseen. Strategiassa on erityinen painotus koskien tasapainoista taloutta ja pitkäjänteistä siihen liittyvää suunnittelua. Myös ympäristöasiat mainitaan yhtenä toimintaympäristön muutoksiin vaikuttavana tekijänä (Lopen kunta, 2022).

Suunnitelmallisessa taloudessa huomioidaan myös hankinnat ja esimerkiksi investointien pitkäjänteinen suunnittelu, joka voi mahdollistaa myös hankintojen ja niihin liittyvien prosessien kehittämisen. Hyvällä suunnittelulla hankintoja tekevillä vapautuu enemmän aikaa myös hankintojen ja uusien toimintatapojen kehittämiseen. Loppen kunta (2022) ei suoraan mainitse hankintoja kuntastrategiassaan, mutta verkostoitumis- ja kehittämistilaisuudet voivat pitää sisällään myös hankintoihin liittyvää sisältöä. Yhteistyöllä ja verkostoitumisella tavoitellaan hyvinvointia osallisuuden avulla. Yrittäjämysteisyys mainitaan yhtenä tavoitteena, päätavoitteena on muun muassa yhä monipuolisempi yritystoiminta.

#### **4.1.9 Riihimäen kaupunki**

Riihimäen kaupungin (Riihimäen kaupunki, 2017) hankintaohjeessa ei myöskään mainita paikallisuutta, mutta todetaan seuraavasti: ”Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskiuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin.” (Riihimäen kaupunki, 2017, s. 1). Hankintaohje sisältää myös ohjeistukset koskien pienhankintoja.

Hankintaohjeessa viitataan kaupungin hankintapolitiikka-dokumenttiin ja nivotaan ne yhteen (Riihimäen kaupunki, 2017, s. 1). On myös esimerkiksi paikallisten yritysten kannalta selkeää ja johdonmukaista, että dokumentit ”keskustelevat” keskenään eikä niissä ole ristiriitaisuuksia. Dokumentissa todetaan, että hankinnoista on hyödynnettävä kilpailuolosuhteet ja hankintaprosessin jokaisessa vaiheessa on huomioitava muun muassa tarjoajien ja tarjousten tasapuolisuus ja syrjimättömyys (Riihimäen kaupunki, 2017, s. 1–2). Asiakirjassa avataan avoimuuden käsitettä, jonka perusteella hankinnoista on tiedotettava riittävän laajasti ottaen huomioon sen luonne. Hankintamenettelyyn liittyviä tietoja ei myöskään saisi salata, vaan lähtökohtana on aina julkisuus (Riihimäen kaupunki, 2017, s. 2). Avoimessa menettelyssä kaikilla on mahdollisuus jättää tarjouksensa. Rajoitetussa menettelyssä taas hankintayksikkö pystyy rajaamaan ehdokkaiden määrää, määrän tulee kuitenkin olla riittävä huomioiden hankinnan laajuus ja laatu. Tässä hankintayksikön on mahdollista huomioida paikallisuus.

Syrjimättömyyden periaate takaa yrityksille kuitenkin toisaalta tasaveroiset mahdollisuudet tarjota tuotteitaan kaupungille. Tarjoajien määrän rajaamisen tulee perustua objektiiviseen arviointiin. Suhteellisuuden periaatteen mukaisesti tarjouspyynnössä ei saa esittää kohtuuttomia vaatimuksia suhteessa hankintaan (Riihimäen kaupunki, 2017, s. 2). Tämä tarkoittaa myös sitä, että hankintayksikölle itselleen ei saa aiheutua liikaa työtä tarjouskilpailun järjestämisestä suhteessa kilpailulla mahdollisesti saataviin säästöihin. Myöskään tarjoajalle tarjouksen jättäminen ei saa aiheuttaa kohtuutonta työmäärää. Mielestäni tässä näkyy myös paikallisuuden ja esimerkiksi pk-yritysten huomioiminen, sillä ei voi odottaa, että pienellä yrityksellä olisi erikseen julkisiin hankintoihin perehtynyttä henkilöä palkkalistoillaan tai ylipäätään yhtä henkilöä, jonka pääasiallinen tehtävä olisi vain tarjousten jättämisen valmistelu.

Riihimäen kaupunki (2017, s. 2) korostaa hankintaohjeessa myös hankintoihin liittyvää suunnitelmallisuutta, joka lähtee liikkeelle aina seuraavan vuoden talousarvion valmistelusta. Kaupunki korostaa myös, että hankintojen hyvään suunnitteluun kuuluu myös toimittajamarkkinoihin tutustuminen ja uusien mahdollisuuksien kartoittaminen. Hankinnan suunnitteluvaiheeseen kuuluu syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden varmistaminen kaikissa hankintaprosessin vaiheissa, mikä osaltaan tarkoittaa myös paikallisilta toimijoilta tehtävien hankintojen mahdollistamista. Hankintaohje-dokumentissa myös todetaan suoraan näin: ”Hankinnoissa ja niihin liittyvissä alihankinnoissa otetaan huomioon kotimaisen tuotannon edistämistä ja paikkakunnan resurssien käyttöä koskevat näkökohdat, jollei laista muuta johdu.” (Riihimäen kaupunki, 2017, s. 2) Tässä virkkeessä paikallisuuden tuoman arvon tukeminen näkyy hyvin vahvasti.

Asiakirjan kohdassa 1.4.2 Markkinakartoitus ja -vuoropuhelu mainitaan muun muassa, että markkinoiden tunteminen jo entuudestaan vaikuttavat markkinakartoituksen laajuuteen ja tarpeellisuuteen (Riihimäen kaupunki, 2017, s. 3). Lisäksi korostetaan sitä, että hankinnan substanssiosaaja vastaa markkinakartoituksen tekemisestä.

Substanssiosaajalla saattaa olla jo hyvin tiedossa, millaisia paikallisia tai lähialueen toimijoita on olemassa, ja ehkä myös jonkinlaista hintatietoa ainakin karkealla tasolla. Yhtenä markkinakartoituskeinona mainitaan yritysten verkkosivujen tutkiminen. On hyvin mahdollista, että tässä kohtaa substanssiosaaja lähtee ensimmäisenä etsimään tietoa paikkakunnalla sijaitsevien yritysten sivuilta, tai ainakin lähialueiden yrityksistä. Markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun suorittaminen tuo hankintayksikköä ja potentiaalisia toimijoita lähemmäs toisiaan, ja kumpikin osapuoli voi saada arvokasta tietoa suunnitelmista ja toisen tarpeista. Tärkein päämäärä tässä vuoropuhelussa on se, että saadaan valmisteltua sellainen tarjouspyyntö, johon ei liity epäselvyyksiä eikä hankinta sen takia epäonnistu tai hankintamenettelyn korjaamiseen ja prosessin alkamiseen jopa alusta ei kulu turhaa aikaa (Riihimäen kaupunki, 2017, s. 3). Tässäkin asiakirjassa korostuu se, ettei kilpailu saa vääristyä tai yleiset hankintalain hengen mukaiset periaatteet vaarantua.

Riihimäen kaupungin hankintapolitiikka-asiakirjassa kytketään hankintapolitiikka kaupungin kuntastrategiaan todeten, että hankintapolitiikalla pyritään takaamaan paikallisen elinkeinoelämän mahdollisuudet osallistua kilpailutuksiin (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 3). Riihimäen kaupunki (2019, s. 3) näkee hankintalain asettamien rajoitteiden puitteissa kuitenkin olevan mahdollista luoda uusia mahdollisuuksia yritystoiminnan harjoittamiseksi alueella elinkeinopolitiikalla tukien. Kaupungin harjoittamalla hankintapolitiikalla pyritään tukemaan kaupungin strategian toteutumista (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 4). Dokumentin kohdassa 2 avataan kaupungin arvoja, toiminta-ajatusta sekä strategisia päämääriä. Reiluuden arvo voi kytkeytyä hankintoihin ja siihen, että myös paikallisilla toimijoille pyritään takamaan yhtäläiset mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Toiminta-ajatuksessa nousee esiin vahva kiertotalousosaaminen, ennakkoluulottomat yritykset sekä teknologia. Strategisissa päämääriä taas korostetaan kaupungin aktiivisuutta yritysten toimintaedellytysten kehittämisessä. Dokumentissa kuvataan hankintapolitiikan olevan poliittisten tahtotilojen ilmentymä, jota organisaatio on sitoutunut edistämään – poikkeukset tähän on aina perusteltava (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 4).

Tämä Riihimäen kaupungin dokumentti on melko kattava dokumentti, sillä se lähtee liikkeelle kuntalain lähtökohdista kunnan tehtävien jakaantumisesta lakisääteisiin ja itsehallinnon nojalla niille annettaviin tehtäviin (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 4–5). Dokumentissa todetaan linjattavan osaltaan myös sitä, miten kaupunki järjestää omat palvelunsa. Kohdassa 3.2 Hankintapoliittiset linjaukset paikallisuus näkyy strategiakriteerissä, jonka mukaisesti kaikessa kaupungin toiminnassa asetetaan yritysten ja asukkaiden hyvinvointi keskeiseksi arvoksi (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 5). Lisäksi jos peilaa toiminta-ajatuksissa mainittua vahvaa kiertotalousosaamista vasten, niin ympäristökriteeri-kohdassa esille nostetun kestävyysteeman voi nähdä tukevan paikallisten yritysten osallistumismahdollisuuksien edistämistä. Kaupungin tulee strategiansa mukaisesti pyrkiä hankinnoissaan matalapäästöisten, kierrätyskelpoisten, energia- ja materiaalitehokkaiden ja ympäristöllisesti kestävien palveluiden ja tavaroiden hankkimiseen.

Riihimäen kaupungin (2019, s. 5) dokumentin sosiaalinen kriteeri taas tukee paikallisten pitkäaikaistyöttömien tai muutoin haastavassa tilanteessa olevien henkilöiden työllistämistä hankinnoissa sellaisessa tehtävissä kuin se on mahdollista. Yhteistoimintakriteeri puolestaan tarkoittaa asiakirjassa sitä, että hankintayksikön tulee selvittää, onko jo olemassa jonkin yhteishankintayksikön kilpailuttama sopimus, johon olisi järkevää liittyä. Tämä on osaltaan paikallista yhteistyötä. Kaupungin avoimuuskriteerin perusteella kilpailutuksissa edetään lähtökohtaisesti niin, että tarjouksia kysytään ensimmäisenä pienhankintatarjoajarekisteriin ilmoittautuneilta yrityksiltä. Voi ajatella, että rekisteriin ilmoittautuneet toimijat ovat usein paikallisia, koska tieto liikkuu kaupungin sisällä yrityspiireissä ja esimerkiksi päättäjien keskuudessa, myös heistä osa voi olla yrittäjiä. Toisaalta voi olla, etteivät pienet paikalliset yritykset koe tällaisia portaaleja välttämättä omakseen. Ainakin viestintää tarvitaan, jotta mahdollisimman laaja joukko toimijoita osaisi hakeutua järjestelyn piiriin.

Yhtenä hankintapolitiikan edistämisen keinona asiakirjassa kuvataan hallintosäännön ja hankintaohjeiden päivittämisen (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 7). Selkeät kirjaukset ja vapaasti saatavilla olevat ohjeistukset voivat auttaa myös paikallisia pk-yrityksiä ymmärtämään julkisiin hankintoihin liittyviä käytäntöjä ja vaatimuksia. Toisaalta nämä auttavat aina myös päättäjiä ja esimerkiksi viranhaltijoita omassa työssään, ja selkeisiin ohjeistuksiin nojautuen on myös helpompi viestiä ulospäin hankinnoista ja mahdollisuuksista.

Kohdassa 4.2.1 Strategia- ja taloudellisuuskriteerin täytäntöönpano kaupunki korostaa sen tärkeyttä, että strategisia tavoitteita kohti pyrkiminen ei koskaan saa johtaa esimerkiksi joidenkin tiettyjen tarjoajien suosimiseen tai markkinatilanteen vääristymiseen (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 7). Sähköisiin menettelytapoihin panostaminen avaa niin paikallisille kuin laajemmalle joukolla ulkoisia toimijoita mahdollisuuden päästä tutustumaan kilpailutusasiakirjoihin. Riihimäen kaupunki (2019, s. 8) tuo vahvasti esille kohdassa 4.2.2 Ympäristökriteerin täytäntöönpano kaupungin määrätietoista panostamista ympäristönäkökulmiin. Kuten jo aiemmin tekstissä on todettu, kaupunki pyrkii olemaan vaikuttava tekijä, mahdollistaja ja alue kiertotaloudessa. Kohdassa korostuu myös suunnitelmallisuus ja vuoropuhelu, mitkä osaltaan mahdollistavat myös paikallisten yritysten tietoisuuden lisäämistä suunnitelluista hankinnoista ja toisaalta antaa niille mahdollisuuksia informoida hankintayksikköä uusista innovaatioista ja tarjoamista tuotteista jo hyvissä ajoin.

Riihimäen kaupunki (2019, s. 9) huomioi strategisen tason dokumentissaan myös sen, että hankintojen kautta esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistäminen saattaa olla jopa kuntataloudellisesti tehokkaampaa kuin kunnan työllistäessä tällaisen henkilön. Kaupunki kuvaa tämän olevan järkevää niin kuin kunnan kuin yrityksen kannalta. Suuri osa yhteiskunnan kannalta keskeisistä tehtävistä kuuluu julkishallinnon vastuulle, joten myös hankintojen tekemiseen liittyy paljon vastuuta, myös yhteiskunnallista sellaista (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 9).

Kaupunki näkee, että julkishallinnon tulee toimia esimerkkinä myös muille toimijoille ja huolehtia esimerkiksi syrjimättömydestä. Samalla dokumentissa nostetaan esiin se, että ratkaisut ovat aina tapauskohtaisia ja hankintojen tulee aina perustua järkevään julkisten varojen käyttöön, vaikka taustalla vaikuttaisivatkin ylätason strategiset ja kunnianhimoiset tavoitteet juuri esimerkiksi työllisyyden ja työllistämisen suhteen. Tämä näkyy sitä kautta, että kaupunki muistuttaa, että esimerkiksi samat työllisyyskriteerit eivät sovi kaikkiin hankintoihin. Dokumentti sisältää myös esimerkkejä, millaisiin hankintoihin työllistämisehdot saattavat parhaiten sopia ja millaisia ehdot voisivat olla (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 9–10). Kun kaupungin käyttämät ja toimiviksi havaitut käytänteet ovat vapaasti kaikkien osallistujien tutustuttavissa (kuten tämä dokumentti), osaavat esimerkiksi paikalliset yritykset varautua niihin etukäteen, tai ainakin niillä on siihen mahdollisuus.

Riihimäen kaupungin (2019, s. 10) strategiatason dokumentin kohdassa 4.2.4 Volyymi- ja yhteistoiminta- sekä avoimuuskriteerin täytäntöönpano kuvataan, miten hankintojen koordinointi on kaupungissa järjestetty. Kohdassa korostetaan jälleen hankintojen keskittämisestä sähköiseen järjestelmään. Kaupunki näkee etenkin pienhankinnoissa olevan paljon hyödynnettävissä olevaa potentiaalia, jota pyritään avaamaan avoimelle kilpailulle enenevässä määrin.

Kaupunki tarkastelee säännöllisesti hankintapolitiikkaansa, sillä se on asiakirjan lopussa määritellyt, että tarkastelu ja arviointi tehdään vähintään kerran valtuustokaudessa (valtuustokauden pituus on neljä vuotta) (Riihimäen kaupunki, 2019, s. 10). Tämä lisää entisestään kaupungin toiminnan ennustettavuutta suhteessa sen tekemiin hankintoihin.

Riihimäen kaupungin (2022) kuntastrategian mukaan kaupungin arvoja ovat reiluus, ripeys ja rohkeus. Ripeyden arvoon sisältyy tehokas toiminta yritysten toimintaedellytysten tukemiseksi ja niiden tarpeiden tunnistamiseksi. Rohkeuteen taas liittyy dokumentin mukaan se, että mahdollisuuksiin tartutaan ja kokeillaan myös uutta. Tämä voi liittyä hankintoihin. Visiossaan kaupunki näkee tärkeänä elinkeinoelämän

monipuolisuuden ja menestymisen. Kaupunki haluaa huomioida yritysten tarpeet muistaen samalla kestäväen kehityksen kaupungin tulevaisuuden vastuullisessa kehityskulussa. Viimeisellä sivulla nostetaan esille kestäväen kehityksen teemoja (luonnonvarojen kestävä kulutus, päästöttömyys, hiilineutraalius ja kiertotalous) (Riihimäen kaupunki, 2022).

#### **4.1.10 Tammelan kunta**

Tammelan kunnan hankintaohjeessa (Tammelan kunta, 2020, s. 9) on oma osionsa pk-yritysten ja paikallisuuden huomioimista koskien (3.4). Paikallisuus esiintyy dokumentissa kuitenkin jo sivulla kuusi, kun hankinnoissa muistutetaan huomioitavaksi paikkakunnan resurssien käytön näkökohdat (Tammelan kunta, 2020, s. 6): ”Hankinnoissa tulee maksimoida koko seutukunnan yritysten kilpailumahdollisuudet sekä hyödyntää potentiaalisten tarjoajien asiantuntemusta hankintaa suunniteltaessa.” Kunta huomioi dokumentissaan myös kunnan mahdollisuudet edistää yritysten halua kehittää uusia innovaatioita (Tammelan kunta, 2020, s. 6). Pk-yritysten ja paikallisuuden huomioimisessa tekstit ovat samoja kuin Forssan kaupungin hankintaohjeessa (Forssan kaupunki, 2019, s. 20–21; Tammelan kunta, 2020, s. 9). Tammelan kunnan hankintaohjeessa osiossa 5 Pienhankinnat todetaan keinoiksi aktivoida paikallisia pienyrityksiä hankinnoista onnistunut viestiminen sekä hankintayksikön markkinatuntemus (Tammelan kunta, 2020, s. 13). Kunta edistää paikallisten pienyritysten tietoisuutta käyttämällä Cludia-järjestelmän kilpailutusmoduulia, johon kunta suosittelee lisättävän kaikki yli 9 000 euron arvoiset hankinnat. Hankintaohjeessa tuodaan esille markkinaoikeuden ratkaisu MAO:575/10, siitä ettei maanrakennustyön hankinta suoraankintana lähellä työmaalta toimivalta yritykseltä vedoten työkoneen yhteiskäyttöön ja pieniin siirtokustannuksiin, ei ollut riittävä syy suoraankintaan (Tammelan kunta, 2020, s. 13–14).

Tammelan kunta (2020, s. 10–11) avaa ohjeessaan laajasti ympäristömerkkeihin liittyvää mahdollista laadullista kriteeristöä tai vähimmäisvaatimusta kohdassa 4.1 Ympäristömerkit tai muu ominaisuus.

Tammelan kunnan kuntastrategiassa vuosille 2023–2030 (Tammelan kunta, 2023) todetaan yhteistyön takaavan asukkaiden tarpeita tyydyttävät ja tulokselliset palvelut. Tätä voi tarkastella hankintojen näkökulmasta. Toiminnallisiin tavoitteisiin on sisällytetty yritys yhteistyö ja kumppanuuksien syventäminen. Dokumentissa mainitaan myös suoraan hankinnat korostettaessa sitä, että myös niissä huomioidaan kestävän kehityksen periaatteet. Mittarina on lähiruoan osuus elintarvikehankinnoista.

#### **4.1.11 Ypäjän kunta**

Ypäjän kunnan (2024) pienhankintaohje on lyhyt dokumentti. Ohjeessaan kunta rohkaisee turvaamaan Pk-yritysten osallistumismahdollisuudet” (Ypäjän kunta, 2024). Motivaationa tälle mainitaan aluetalouden vahvistamisen tukeminen, uusien työpaikkojen synnyn edistäminen sekä omassa kunnassa että maakunnallisesti koko Kanta-Hämeen alueella. Samalla pyritään edesauttamaan sitä, että alueen markkinat monipuolistuvat. Ohjeessa kannustetaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi esimerkiksi uusien käytäntöjen luomiseen pienhankintojen suuremman liikkumatilan puitteissa. Ypäjällä ohjeessa toisaalta jopa määrätään tekemään alle 5000 euron arvoiset hankinnat suoraan yhdeltä, mutta tapauskohtaisesti voidaan niissäkin tehdä jonkinlaista hintatiedustelua huomioiden esimerkiksi siihen kuluva aika ja tarkoituksenmukaisuus sitä kautta. Ohje sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen tarjouskilpailun järjestämisestä. Ohjeen loppuosassa kuvataan pienhankintoja koskevia yleisiä periaatteita (tasapuolisuus, syrjimättömyys, avoimuus, suhteellisuus).

Ypäjän kunnan kuntastrategiassa vuosille 2022–2025 (Ypäjän kunta, 2022) todetaan, että kestävän kehityksen näkökulmien tulee näkyä kaikessa kunnan toiminnassa ja palveluissa, tämä koskee siis myös hankintoja ja voi tarkoittaa laadullisten kriteereiden kehittämistä tai esimerkiksi innovaatioihin kannustamista.

## 4.2 Vertailu

Vertailtaessa Kanta-Hämeen maakunnan hankintoihin liittyviä tai niitä sivuavia dokumentteja keskenään suuria eroja ei synny, mikä onkin luonnollista. Virkamiehet usein hakevat preferenssikohteita lähikunnista, jolloin dokumenttien sisällöt saattavat olla hyvinkin samankaltaisia. On vaikea arvioida, mistä lähtökohdasta mikäkin ohje on laadittu – onko se ollut ”pakollinen paha”, joka on annettu tehtäväksi esimerkiksi jonkin toimielimen toimesta, onko haluttu helpottaa viranhaltijoiden omaa työtä kuvaamalla hankintoihin liittyviä prosesseja, määräyksiä, huomioitavia yksityiskohtia ja vaadittavia asioita, vai onko taustalla ollut halu kehittää kunnan hankintatoimea ja hankintoja.

Voidaan pohtia myös sitä, kuinka halukkaita poliittiset päättäjät ovat lisäämään hankinnoissa muiden asioiden kuin hinnan painoarvoa. Lerussen ja van de Wallen (2022, s. 694) tutkimuksen mukaan poliitikot haluavat huomioida myös innovaatioiden edistämisen sekä sosiaaliset ja ympäristölliset vaikutukset hankintojen yhteydessä.

Hankintaohjeita (sisältää myös Hattulan kunnan ja Ypäjän kunnan pienhankintaohjeet) vertailtaessa siitä näkökulmasta, mainitaanko niissä suoraan sana ”paikallisuus” jossakin muodossa, löytyy viisi ohjetta, joissa sitä ei mainita. Nämä ovat Hattulan kunnan (2023a), Humppilan kunnan (2021), Jokioisten kunnan (2010), Lopen kunnan (2021) ja Riihimäen kaupungin ohjeet (2017). Janakkalan kunnalla ei ole ollenkaan hankintaohjetta ainakaan verkkosivujen perusteella. Forssan kaupungin (2019) ohje sisältää paikallisuudesta oman väliotsikkonsa. Hausjärven kunnan (2022a) ohjeessa esiintyy yksittäinen maininta. Hämeenlinnan ohje (2023) sisältää useita mainintoja. Tammelan kunnan (2020) ohjeessa on oma osionsa koskien paikallisuutta. Riihimäen kaupungin (2017) ohjeessa mainitaan kuitenkin kotimaisen tuotannon edistäminen ja paikkakunnan tarjonta.

Hankintaohjeiden (sisältää myös Hattulan kunnan ja Ypäjän kunnan pienhankintaohjeet) osalta teksteistä käy ilmi suoraan näiden kuntien ja kaupunkien osalta kytkös kuntastrategiaan: Forssan kaupunki (2019) ja Humppilan kunta (2021). Riihimäen kaupungin (2017) ohje kytketään ylemmän tason dokumenttiin, eli hankintapoliittiseen

ohjeistukseen, joka taas kytketään kuntastrategiaan. Mielestäni on paikallisuuden ilmentymä, jos ohjeet kytketään selvästi toisiinsa.

Pienet ja keskisuuret (pk-yritykset) puolestaan mainitaan seuraavissa hankintaohjeissa: Forssan kaupunki (2019), Hämeenlinnan kaupunki (2023), Lopen kunta (2021), Riihimäen kaupunki (2017), Tammelan kunta (2020) ja Ypäjän kunta (2024). Hattulan kunnan (2023a), Hausjärven kunnan (2022a), Humppilan kunnan (2021) ja Jokioisten kunnan (2010) ohjeissa niitä ei mainita suoraan. Forssan kaupungin (2019) ohjeessa oma osio on yhteinen paikallisuuden kanssa, minkä mainitsin aiemmassa kappaleessa. Muutenkin Forssan kaupungin ohjeesta näkyy kaupungin läheinen suhde paikallisiin yrityksiin, tai ainakin dokumentti luo sellaisen kuvan.

Paikallisuus kuitenkin näkyy rivien välistä kaikissa ohjeistuksissa. Muita ohjeissa esille nousevia paikallisuuteen kytkeytyviä käsitteitä ovat esimerkiksi innovaatiot, jotka mainitaan Forssan kaupungin (2019) ja Lopen kunnan (2021) hankintaohjeissa. Hämeenlinnan kaupungin (2023) hankintaohjeessa mukana ovat ympäristöön kohdistuvat vaikutukset ja vaikuttavuus. Ohjeen paikallisuutta suhteessa muihin ohjeisiin korostaa osio, jossa kuvataan käytetyn tavaran hankintaa. Tammelan kunnan ohjeessa puolestaan on oma osionsa koskien ympäristömerkkivaatimusta tai sen laadullista vertailupisteystystä. Humppilan kunnan ohjeessa kirjoitetaan elinvoimaisuuden kehittämisestä.

Ylemmän tason hankintastrategiadokumenteissa Hämeenlinnan (2019) asiakirjassa mainitaan innovaatiot ja siinä on omat osuutensa koskien myös sosiaalisia ja ekologisia hankintoja. Hattulan kunnan (2019) hankintaohjelmassa on useita paikallisuuteen liittyviä mainintoja: paikallinen tarjonta, paikallinen päätöksenteko, pk-yritykset, elinvoimaisuuteen vaikuttaminen sekä työllistämisehto. Riihimäen kaupungin (2019) strategiatason hankintapolitiikka-dokumentissa paikallisuus mainitaan, työllistäminen, sosiaalinen vastuullisuus sekä myös elinvoimapolitiikka.

Mielestäni eniten erottuvat Forssan kaupungin (2019), Hämeenlinnan kaupungin (2019; 2023) ja Riihimäen kaupungin (2017; 2019) ohjeet yksityiskohtaisuudessaan. Huomionarvoista on etenkin Forssan kaupungin hankintaohjeen vahva kytkös sen kuntastrategiaan. Ei ole yllättävää, että kattavat ohjeet löytyvät suurimmista kaupungeista. Toisaalta Hattulan kunnan (2023a) ja Ypäjän kunnan (2024) pienhankintaohjeet erottuvat kompaktissa paketissaan, mikä toisaalta voi olla esimerkiksi paikallisille pk-yrityksille hyvä asia, sillä ohje on nopeasti luettavissa. Toisaalta ohjeet itsessään jättävät paljon liikkumatilaa, sillä siinä ei ole määritelty sen tarkempia rajoja esimerkiksi. Hämeenlinnan omaleimaisuutta ja toisaalta myös organisaation suurempia kokoa ja hankintoihin erikoistuneita hankintapalveluita ilmentää myös hankintatoimen periaatteet -dokumentissa olevat ohjeistukset koskien strategista analyysiä (ks. Hämeenlinnan kaupunki, 2019). Forssan kaupungin (2019) hankintaohjeessa nostetaan esille hankinnoissa mahdollisesti hyödynnettävät vastuukuntamallit ja yhteiset toimielimet. Nämä esiintyvät dokumenteissa harvemmin.

Muita erottavia tekijöitä ovat muun muassa Humppilan kunnan (2021) hankintaohjeen maininta siitä, ettei lisä- ja muutostöistä tarvitse tehdä erillistä päätöstä. Toinen esimerkki on Hämeenlinnan kaupungin (2023) hankintaohjeen edellytys yritysten aktiivisuudesta vuoropuhelussa kaupungin lisäksi. Lisäksi Hämeenlinnan ohjeessa on kuvattu hyvin tarkasti kaupungin organisaatioita hankintoihin liittyen. Mainitsemisen arvoista paikallisuuden näkökulmasta on sekin, että kaupunki ohjeessaan linjaa, ettei ostoja ja hankintoja tulisi tehdä EU:n ulkopuolelta. Ohjeessa tuodaan myös esille se, että hankintapäätös voidaan tehdä ehdollisena, ja se tuleekin tehdä, jos esimerkiksi käytettävistä määrärahoista ei ole vielä täyttä varmuutta.

## 5 Johtopäätökset

Julkisiin hankintoihin kohdistuu suurta mielenkiintoa useasta eri syystä. Suurin syy siihen on se, että julkisten hankintojen arvo on Suomen kaltaisessa maassa mittava. Lisäksi esimerkiksi nykyisen Petteri Orpon hallituksen toimenpiteet hankintalainsäädännön uudistamiseksi herättävät mielenkiintoa. Toisaalta julkiset hankinnat voivat olla todella merkittäviä myös yksittäisen yrityksen kannalta. Koska hankintalaki ei koske alle kansallisen kynnyksarvon olevia hankintoja, useat kunnat ovat laatineet hankintojen tekemistä tukevia dokumentteja – hankintaohjelmia tai muita strategisemman tason asiakirjoja, hankintaohjeita ja joissakin kunnissa myös erillisiä pienhankintaohjeita.

Tässä pro gradu -tutkielmassa on pyritty tarkastelemaan julkisia hankintoja paikallisuuden näkövinkkelistä, ja on pyritty selvittämään, miten paikallisuus ilmenee Kanta-Hämeen kuntien laatimista ohjeistuksista. Tätä on käsitelty ensinnäkin sitä kautta, mainitaanko paikallisuutta, paikallisia yrityksiä tai esimerkiksi pieniä ja keskisuuria yrityksiä dokumenteissa suoraan. On myös tarkasteltu sitä, annetaanko asiakirjoissa ohjeistuksia, miten hankintayksikkö voi hankinnoissa parantaa paikallisten yritysten tai pk-yritysten mahdollisuuksia jättää tarjous julkisen hankinnan tarjouskilpailussa. Lisäksi tarkastelin sitä, miten kussakin dokumentissa yleisesti hyväksi havaitut keinot edistää vuoropuhelua ja yritysten tasapuolista kohtelua dokumentista ilmenevät. Toisaalta tarkastelen paikallisuutta myös siitä näkökulmasta, onko ohjeissa jotakin omaleimaista, vai ovatko eri kuntien ohjeistukset keskenään samanlaisia. Paikallisuus voi ilmetä myös sitä kautta, että esimerkiksi hankintaohje kytketään vahvasti kunnan strategiaan. Hyvien hankintojen suunnittelun tulisikin lähteä liikkeelle aina kuntastrategiasta asti.

Hyvä hankintojen suunnittelu, etenkin riittävän ajan varaaminen tarjouskilpailun valmisteluun, on onnistuneen julkisen hankinnan peruslähtökohta. Ennakoinnilla esimerkiksi suunnittelemalla hankintoja tarkemmin jo talousarvion laadinnan yhteydessä ja valmistelemalla ja käsittelemällä hankintakalenteri/suunnitelma hyvissä ajoin kunnan viranhaltijoille ja muille työntekijöille jää paremmin aikaa kilpailutuksen valmisteluun ja hankintojen kehittämiseen. Suunnitelmallisuudella voi olla suuri

merkitys esimerkiksi siihen, jääkö valmistelussa aikaa miettiä hankinnan jakamista tarkoituksenmukaisesti osiin, jolla tarjotaan erilaisille ja erikokoisille yrityksille mahdollisuuksia osallistua tarjouskilpailuun.

Lisäksi avoin viestintä koetaan tärkeäksi. Tämä on kytköksissä paikallisuuteen siten, että viestinnän ja markkinakartoitusten avulla voidaan tavoittaa erilaisia yrityksiä, myös paikallisia tai pk-yrityksiä. Osaamisen kehittäminen on tärkeää niin hankintayksiköissä kuin yrityksissä, jotka ovat kiinnostuneita osallistumaan julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin.

Forssan kaupungin hankintaohjeessa oli hyvin vahva kytkös sen kuntastrategiaan järvivihreyden käsitteen kautta. Huomionarvoista oli myös se, että ohje sisälsi suoria esimerkkejä, miten hankintayksikössä voidaan hyödyntää lainsäädännön jättämä liikkumatila. Lisäksi ohje sisälsi myös esimerkkejä markkinaoikeuden tekemistä ratkaisuksista. Yksityiskohtaisessa ja kattavassa ohjeessa on puolensa: toisaalta mahdolliset potentiaaliset toimijat pääsevät tutustumaan samaan informaatioon esimerkiksi hankintojen kanssa työskentelevien virkamiesten kanssa ja oppivat ymmärtämään paremmin julkisiin hankintoihin liittyviä asioita ja haasteita, toisaalta pidempi dokumentti saattaa tuntua liian haastavalta sisäistää.

Useassa dokumentissa painotetaan markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun tärkeyttä huomioiden kuitenkin siihen liittyvät haasteet sen osalta, että kaikilla toimijoilla tulisi olla yhtäläinen mahdollisuus osallistua tähän ennen kilpailutusvaiheeseen siirtymistä. Dokumenteissa ei kuitenkaan anneta tarkkoja ohjeistuksia, miten tämä onnistuu niin, että esimerkiksi syrjimättömyys ei vaarannu, tai etteivät tietyt yritykset pääse vaikuttamaan liikaa tarjouspyynnön sisältöön.

Pro gradu -tutkielmaani kirjoittaessani nousi mieleeni joitakin mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita. Jatkotutkimuksissa voisi selvittää jonkin kunnan tai kuntien ostodatan avulla, miten niiden dokumenteissa näkyvä pyrkimys paikallisuuden

tukemiseen hankinnoissa näkyy käytännössä, tai ylipäätään miten jossakin kunnassa tai kunnissa hankinnat jakautuvat paikallisten toimijoiden ja muiden toimijoiden välillä. Lisäksi jatkotutkimusaiheena voisi tutkia sitä, onko Suomessa kunnan poliittisella ilmapiirillä ja poliittisten voimasuhteiden jakautumisella jotakin vaikutuksia siihen, kuinka paljon hankinnoissa toteutuu paikallisuus. Jatkotutkimuksessa voisi ottaa mukaan tarkasteluun myös laajemmin kuntien elinvoimaohjelmat ja hankintakalenterit/suunnitelmat.

Tästä pro gradu -tutkielmasta ei ilmene ja sen aikana läpikäydystä aineistosta ei ilmene, kuinka paljon kunnat ovat jo sitoutuneet esimerkiksi Numera Oy:n (entinen Sarastia Oy) kilpailuttamiin puitesopimuksiin, jotka sitovat kuntaa. Todellisuudessa kunnalla saattaa olla juuri sillä hetkellä hyvin vähän liikkumatilaa suorittaa hankintojaan vapaasti, jos se ei lähde tarkastelemaan hankintojen kokonaisuuttaan strategisesti aina siitä lähtien, mitkä palvelut se tuottaa itse, mitä se ostaa markkinoilta ja missä määrin hankintayksikkö käyttää esimerkiksi yhteishankintayksiköiden kilpailuttamia puitesopimuksia. Tarkasteleman kuntastrategiat eivät sisältäneet linjauksia palveluiden tuottamisesta, eli siitä mitä kunta tuottaa itse ja mitä puolestaan hankkii markkinoilta, vaikka niin tulisi olla (ks. Määttä ja Voutilanen, 2017, s. 141).

Mielenkiintoisia lisätutkimusaiheita ilmenee varmasti myös sen jälkeen, mikäli hankintalainsäädäntöön saadaan tehtyä hallituksen suunnittelemaat uudistukset: mitä vaikutuksia hankintojen paikallisuuteen tai kotimaisuuteen lainsäädännöllä on, tai mitä vaikutuksia esimerkiksi sillä olisi, jos organisaatioita vaaditaan suorittamaan kilpailutus uudestaan, mikäli se saa tarjouskilpailussa vain yhden tarjouksen. Kuntaliitto ja Suomen kunnat ovat hyvin huolissaan valmistelussa olevan hankintalain uudistuksen vaikutuksista kuntiin. Suurimmat huolenaiheet kuntien kannalta on esitetty tämän tutkielman johdannossa.

Lisäksi kiinnostusta herättää se, miten erilaiset vallitsevat muutostrendit tulevat tulevaisuudessa vaikuttamana julkisiin hankintoihin. Näitä muutostrendejä ovat muun muassa digitalisaatio, kestävä kehitys ja globalisaatio.

Grandian ja Meehanin (2017) tutkimuksen hypoteesit siitä, että julkiset hankintayksiköt eivät tee hankintoja vain jonkin tavaran tai palvelun hankkimiseksi, vaan organisaatio haluaa edistää samalla esimerkiksi kunnan kannalta positiivista työllisyyskehitystä tai yritystoiminnan menestymismahdollisuuksia, näyttävät analyysini pohjalta pitävän paikkaansa. Useassa analysoidussa dokumentissa on nostettu esiin erilaisia hankintoihin liittyviä lisäarvoja, joita pyritään tavoittelemaan. Heidän johtopäätöksensä siitä, että päättäjät haluavat hyödyntää myös hankintoja strategisessa työpakissaan, osoittautuu aineiston perusteella todeksi. Perustelen tätä sillä, että kunnat ylipäättään ovat laatineet hankintaohjeita näin kattavasti ja näin poliittisessa päätöksenteossa hyväksyty. Toisaalta aineiston perusteella ei voi päätellä sitä, mikä on ollut kimmokkeena tai kuka (luottamushenkilöt vai viranhaltijat), että ohjeistuksia laaditaan. Grandian ja Meehanin (2017) tutkimuksessa esiin nostettu kysymys siitä, miten todellisuudessa hankintoja tekevät pystyvät huomioimaan erilaiset usein myös osittain ristiriitaiset odotukset ja tavoitteet muun työnsä ohella, vaatisi enemmän jatkotutkimusta.

Hankintoihin liittyvä ohjeistus ei ole pakollinen kuten kuntastrategia, mutta mielestäni se, että tarkastelun kohteena olevista Kanta-Hämeen kunnista kaikki yhtä lukuun ottamatta, ovat laatineet vähintään yhden hankintoihin liittyvän asiakirjan, kertoo siitä, että kunnat pyrkivät suunnitelmallisuuteen julkisten varojen käytössä, kuten esimerkiksi Määttä ja Voutilainen (2017) edellyttävät. Kontio ja muut (2017) ovat kirjoittaneet siitä, miten hankintatoimen ohjaamis- ja kehittämistehtävät jakautuvat kolmeen kategoriaan. Kuntien hankintoihin liittyvät ohjeistukset toteuttavat osaltaan sekä toteutuksen ohjausta että strategista ohjausta. Yleiset esimerkiksi kansallisten kynnysarvojen ja hankintamenettelytapojen kuvaukset ovat toteutuksen ohjausta ja strategista ohjausta puolestaan esimerkiksi pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien parantamisen edellyttäminen. Osa kunnista (hankintayksiköistä) määrittelee eri arvoisille

pienhankinnoille euromääräisiä rajoja, jotka ohjaavat sitä, mitä menettelytapoja käytetään kilpailutusta tehtäessä. Tämän voi nähdä olevan sekä toteutuksen ohjausta että strategista ohjausta, sillä toisaalta siinä selostetaan oikeaa tapaa toimia, toisaalta taustalla on strateginen linjaus siitä, miten pienhankintoja ohjataan kunnassa. Hankintayksiköt, jotka linkittävät esimerkiksi hankintaohjeensa kuntansa strategiaan, kuten esimerkiksi Forssan kaupunki (2019) on tehnyt, tekevät vahvaa strategista ohjausta hankinnoilleen. Jatkotutkimuksen aihe tässä tapauksessa olisi kuitenkin se, miten tämä käytännössä näkyy kaupungin tekemissä hankinnoissa ja niiden suunnittelussa.

Kontio ja muut (2017) ennustavat, että myös tulevina vuosina tehdään panostuksia hankintatoimeen. Aineistona käyttämistäni dokumenteista vain Hämeenlinnan kaupungin osalta kävi ilmi, että kaupungilla on oma hankintoihin erikoistunut yksikkönsä. Henkilöstön koulutuksen puute koskien hankintoja ja kiire omassa ydintehtävässään voi johtaa siihen, että ylevät strategisen tason linjaukset eivät toteudu käytännössä.

Tutkielmassa analysoidut dokumentit kuuluvat Katajamäen (2022) kertoman Ferdinand Tönniesin esittämän Gemeinschaft-Gesellschaft-jaottelun yhteiskunnalliseen (Gesellschaft) organisoitumisen tapaan. Laaditut hankintoihin liittyvät ohjeet ilmentävät sääntöpohjaista yhteiskunnallista järjestäytymistä, jossa lainsäädännöllä, hallinnolla ja esimerkiksi kirjallisilla sopimuksilla on keskeinen rooli. Ohjeissa nostetaan usein esille, kuinka esimerkiksi tarjouspyyntö tulee lähettää kirjallisesti, tai kuinka hankinnasta tulee laatia kirjallinen sopimus. Toisaalta hankintaohjeissa korostetaan myös vuorovaikutuksen (esimerkiksi markkinavuoropuhelu, järjestettävät info- tai keskustelutilaisuudet) tärkeyttä, mikä ilmentää yhteisöllistä (Gemeinschaft) järjestäytymistä. Myös kuntastrategioissa korostetaan esimerkiksi osallistamista ja osallisuutta. Yhteisöllisyyteen liittyvä samanmielisyys ja yhteiskunnan homogeenisyys puolestaan näkyy siinä, että hankintaohje on kompromissi, joka on poliittisesti hyväksytty esimerkiksi kunnanhallituksessa tai kunnanvaltuustossa. Kun aiemmin järjestäytymisen keskiössä oli kylä, niin nyt se on kunta tai vielä laajempi kokonaisuus. Esimerkiksi yhteishankintayksikköjen kilpailuttamat puitesopimukset tai kuntien väliset

hankintarenkaat ja näiden hyödyntäminen hankinnoissa ilmentävät molempia järjestäytymisen tapoja, sillä toisaalta tällainen toiminta perustuu päätöksiin ja sopimukseen, mutta samalla se voi ilmentää esimerkiksi kahden kunnan välistä tiivistä vuorovaikutusta. Yhteishankintayksiköiden kilpailuttamiin puitesopimukseen saattaa sisältyä esimerkiksi maakunnittain jaettuja osakokonaisuuksia, mikä toisesta näkökulmasta tarkasteltuna on kilpailutuksen valmisteluvaiheessa tehtynä hallinnollisena ratkaisuna (jakaminen osakokonaisuuksiin) osoitus yhteiskunnallisesta organisoitumisesta. Toisesta näkökulmasta tarkasteltuna taustalla on kuitenkin myös yhteisöllisen organisoitumisen, mutta vain laajemmassa kontekstissa (tässä tapauksessa maakunta). Katajamäen (2022) näkemys paikallisyhteisöjen omaehtoisista kehityspoluista ja niitä ruokkivasta päätöksenteosta menestyksen avaimena liittyy keskeisesti myös hankintaohjeisiin ja muihin hankintoja ohjaaviin dokumentteihin. Asiakirjoissa linjataan osaltaan strategisena työvälineenä kunnan ja esimerkiksi aluetalouden kehityssuuntia.

Clarcken (2013) tekemän paikallisuuden käsitteen tulkinnan kolmas ryhmä, jossa pyrkimyksenä on omavaraisuus ja paikallinen autonomia, voidaan kytkeä tarkasteluun koskien hankintoihin liittyviä ohjeita. Vaikka dokumenteissa on paljon yhtäläisyyksiä, ovat ne kuitenkin aina kunnan itsensä hyväksymiä ja kunnan itsehallinnon ilmentymiä ja mahdollisesti samalla myös jonkinlaista taistelua suurta ulkopuolista maailmaa kohtaan. Toista ryhmää (kulttuurispoliittinen) kuvaava pyrkimys ennakoivuuteen kohdattaessa talouden rakenteellisia muutoksia voidaan nähdä yhdeksi syyksi suunnitelmalliseen hankintojen suunnitteluun ja hankintoja koskevien ohjeiden laatimiseen.

Aineisto ja siinä esiintyvät ilmaisut koskien (paikallisia) pk-yrityksiä tukevat Peckin & Cabraksen (2010) havainnot siitä, että kyseiset yritykset näkevät julkiset organisaatiot potentiaalisina ostajina. Voisi ajatella, että mikäli yrityksillä itsellään ei olisi halua tuottaa tavaroita ja palveluita julkisille hankintayksiköille, eivät dokumentit välttämättä sisältäisi niin useita mainintoja esimerkiksi pk-yrityksistä. Aineistosta esille nouseva vuorovaikutuksen ja yhteistyön tärkeys myös luo kuvan siitä, että kunnat ovat aktiivisessa

vuorovaikutuksessa paikallisen yrityskehityksen kanssa ja huomioivat niiden huolet ja osallistumisen esteet koskien julkisia hankintoja (ks. esim. Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023b; Valtiovarainministeriö, 2020). Peckin ja Cabraksen (2010) kuvaama paradigman muutos kohti byrokraattisempia toimintatapoja koskien hankintoja ilmenee siitä, että esimerkiksi hankintaohjeita on laadittu kunnissa ja toimintaohjeilla pyritään varmistamaan oikeat standardimaiset toimintatavat. Tässä voi nähdä myös heidän havaintonsa siitä, että julkisen hallinnon kehittäjät ovat nähneet aiemmat toimintatavat tehottomina ja vanhanaikaisina. Toisaalta havaitsen aineistosta jonkinlaisen halun säilyttää pienhankinnoissa käytössä oleva liikkumatila ja esimerkiksi erilaisten innovatiivisten ja uusien tapojen tai hankintamenettelytapojen kehittäminen.

## Lähteet

- Aaltio, I. & Puusa, A. (2011). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. *Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan* (toim. Puusa, A. & Juuti, P.). Johtamistaidon opisto.
- Aschhoff, B. & Sofka, W. (2009). Innovation on demand—Can public procurement drive market success of innovations? *Research Policy*, 38:8, 1235-1247. doi:10.1016/j.respol.2009.06.011
- Clarke, N. (2013). Locality and localism: a view from British Human Geography. *Policy Studies*, 34:5-6, 492-507. DOI: 10.1080/01442872.2013.862446
- Day, C. J. & Merkert, R. (2023). Unlocking public procurement as a tool for place-based industrial strategy. *Regional Studies*, 57:6, 1029–1042. DOI: 10.1080/00343404.2021.1956682
- Eckersley, P., Flynn, A., Lakoma, K. & Ferry, L. (2023). Public procurement as a policy tool: the territorial dimension. *Regional Studies*, 57:10, 2087–2101. DOI: 10.1080/00343404.2022.2134850
- Elinkeinoelämän keskusliitto. (2018). *Uusi hankintalaki ei ole helpottanut pk-yritysten osallistumista kilpailutuksiin*. Noudettu 10.5.2025 osoitteesta <https://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/uusi-hankintalaki-ei-ole-helpottanut-pk-yritysten-osallistumista-kilpailutuksiin/#spf-uusi%20hankintalaki>
- Forssan kaupunki. (2019). *Hankintaohje*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.forssa.fi/client/forssa/userfiles/hankintaohje-2020634338013.pdf>
- Forssan kaupunki. (2022). *Järkivihreä Forssa -kuntastrategia*. Noudettu osoitteesta <https://www.forssa.fi/client/forssa/userfiles/kaupunkistrategian-tarkistus-2022.pdf>
- Grandia, J. & Meehan, J. (2017). Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society. *International Journal of Public Sector Management*, 30:4, 302–309. DOI: 10.1108/IJPSM-03-2017-0066
- Hallintolaki (434/2003)*. Finlex. Noudettu 12.11.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

- Hantrais, L. (1995). Comparative Research Methods. *University of Surrey, Social Research Update*. Noudettu 12.11.2023 osoitteesta <https://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU13.html>
- Hattulan kunta. (2019). *Hankintaohjelma*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.hattula.fi/wp-content/uploads/2020/09/Hankintaohjelma-2019.pdf>
- Hattulan kunta. (2022). *Kuntastrategia 2022–2030*. Noudettu osoitteesta <https://hattula.fi/wp-content/uploads/2023/06/Kuntastrategia-uusi-ilme.pdf>
- Hattulan kunta. (2023a). *Pienhankintaohje*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://hattula-julkaisu.triplancloud.fi/ktwebscr/files/show?doctype=3&docid=21739&version=1>
- Hattulan kunta. (2023b). *Valtuustoaloite: Yritysvaikutusten arvioinnin käyttöönottoaminen, kunnanvaltuusto 21.6.2023 § 41*. Noudettu 13.5.2025 osoitteesta <https://hattula-julkaisu.triplancloud.fi/ktwebscr/files/show?doctype=3&docid=14959>
- Hausjärven kunta. (2022a). *Hankintaohje*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.hausjarvi.fi/uploads/sites/2/2022/10/hankintaohje-160822.pdf>
- Hausjärven kunta. (2022b). *Hausjärven kuntastrategia 2035*. Noudettu 11.5.2025 osoitteesta [https://www.hausjarvi.fi/uploads/sites/2/2022/12/hausjarven\\_kuntastrategia\\_2035-091222.pdf](https://www.hausjarvi.fi/uploads/sites/2/2022/12/hausjarven_kuntastrategia_2035-091222.pdf)
- Humppilan kunta. (2021). *Hankintaohje*. Noudettu 5.11.2024 osoitteesta <http://web.archive.org/web/20220807213907/https://www.humppila.fi/client/humppila/userfiles/liite-1301702769927.pdf>
- Humppilan kunta. (2022). *Kuntastrategia*. Noudettu osoitteesta <https://www.humppila.fi/client/humppila2/userfiles/humppilan-strategia-7122022.pdf>
- Hämeen liitto. (2022). *Kanta-Häme: Tilannekuva 2022*. Noudettu 12.11.2023 osoitteesta <https://www.hameenliitto.fi/wp-content/uploads/2023/05/Kanta-Hameen-tilannekuva-2022.pdf>

- Hämeenlinnan kaupunki. (2019). *Hankintatoimen periaatteet*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.hameenlinna.fi/wp-content/uploads/2019/01/Hankintatoimen-periaatteet-Hameenlinna-20190201.pdf>
- Hämeenlinnan kaupunki. (2023). *Hankintaohje*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.hameenlinna.fi/wp-content/uploads/2023/11/hankintaohje-hameenlinna-20231101.pdf>
- Hämeenlinnan kaupunki. (2022). *Houkutteleva Hämeenlinna: kaupunkistrategia*. Noudettu osoitteesta [https://www.hameenlinna.fi/wp-content/uploads/2022/12/strategia\\_houkutteleva\\_hameenlinna\\_kaupunkistrategia-netti\\_pdf.pdf](https://www.hameenlinna.fi/wp-content/uploads/2022/12/strategia_houkutteleva_hameenlinna_kaupunkistrategia-netti_pdf.pdf)
- Janakkalan kunta. (2019). *Janakkalan elinvoimaohjelma 2019–2021*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.janakkala.fi/wp-content/uploads/2019/10/Elinvoimaohjelma-2019-2021.pdf>
- Janakkalan kunta. (2022). *Janakkalan strategia 2022–2025*. Noudettu 11.5.2025 osoitteesta [https://www.janakkala.fi/wp-content/uploads/2022/05/Janakkalan-strategia\\_strategia2022.pdf](https://www.janakkala.fi/wp-content/uploads/2022/05/Janakkalan-strategia_strategia2022.pdf)
- Janakkalan kunta. (2024). *Janakkalan elinvoimaohjelma 2024–2025*. Noudettu osoitteesta [https://www.janakkala.fi/wp-content/uploads/2024/03/elinkeino\\_ohjelma\\_2024\\_2025\\_228356.pdf](https://www.janakkala.fi/wp-content/uploads/2024/03/elinkeino_ohjelma_2024_2025_228356.pdf)
- Jokioisten kunta. (2010). *Jokioisten kunnan yleiset hankintaohjeet*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.jokioinen.fi/client/jokioinen/userfiles/hankintaohjeet-03082010415649024.pdf>
- Jokioisten kunta. (2023). *Jokioisten kuntastrategia*. Noudettu osoitteesta <https://www.jokioinen.fi/client/jokioinen/userfiles/230904-jokioinenkuntastrategia-v6.pdf>
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2022). *Hankintojen jakaminen osiin: Jakamisen keinot ja hyviä käytäntöjä*. Noudettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2153-hankintojen-jakaminen-osiin>

- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2023a). *Mikä on julkinen hankinta?* Noudettu 12.11.2023 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/mika-julkinen-hankinta>
- Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. (2023b). *Pienhankinnat*. Noudettu 12.11.2023 osoitteesta <https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/pienhankinnat>
- Kantar TNS Oy. (2020). *Yrittäjägallup tammikuu 2020: Hankinnat ja yrityspalvelut*. Noudettu osoitteesta [https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2020/02/yrittajagallup\\_tammikuu2020\\_hankinnat\\_ja\\_yrityspalvelut.pdf](https://www.yrittajat.fi/wp-content/uploads/2020/02/yrittajagallup_tammikuu2020_hankinnat_ja_yrityspalvelut.pdf)
- Katajamäki, H. (2022). *Suomen aluekehityksen pitkät aallot: Näkökulmia ja tulkintoja*. Painosalama Oy. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7399-14-9>
- Kekkonen, J. (2008). Vertailevan tutkimuksen haasteita. *Tieteessä tapahtuu*, 3–4/2008, 32–37. Noudettu 12.11.2023 osoitteesta <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/metelmapolkuja/metelmapolku/tutkimusstrategiat/vertaileva-tutkimus>
- Kivistö, T. & Virolainen, V. (2016). *Analyzing local and SME participation in public procurement – evidence from seven finnish municipalities*. Noudettu 10.5.2025 osoitteesta [https://www.ipppa.org/images/BOOKS/IPPC7/Chapter\\_5\\_Timo.pdf](https://www.ipppa.org/images/BOOKS/IPPC7/Chapter_5_Timo.pdf)
- Kontio, A., Kronström, S., Kumlin, A. & Mäki, L. (2017). *Julkiset hankinnat -käsikirja*. Edita Publishing Oy.
- Kuntalaki (410/2015)*. Finlex. Noudettu osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>
- Kuntaliitto. (2023). *Paikallisuus ja omaleimaisuus rakennusjärjestyksessä*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkkooppaat/rakennusjarjestyksen-laatimiseen/3-paikallisuus-ja-omaleimaisuus-rakennusjarjestyksessa>
- Kuntaliitto. (2025). *Kuntaliiton lausuntoluonnos julki: Seitsemän syytä, miksi hankintalain muutos olisi haitallinen kuntapalveluille*. Noudettu 7.5.2025 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2025/kuntaliiton-lausuntoluonnos-julki-seitseman-syyta-miksi-hankintalain-muutos-olisi>

- KuntaPro Oy. (2017). *Ohje julkisten hankintojen suunnitteluun ja toteutukseen. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2026)*. Finlex. Noudettu 12.11.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>
- Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Finlex. Noudettu 12.11.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161398>
- Lehtinen, U. (2012). Sustainability and local food procurement: a case study of Finnish public catering. *British Food Journal*, 114:8, 1053-107. DOI: 10.1108/00070701211252048
- Lerousse, A. & Van de Walle, S. (2022). Local politicians' preferences in public procurement: ideological or strategic reasoning? *Local Government Studies*, 48:4, 680–703. DOI: 1080/03003930.2020.1864332
- Lintunen, S. (2021). Julkiset hankinnat ja pk-yritykset [pro gradu, Vaasan yliopisto]. Osuva. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021052131187>
- Lopen kunta. (2021). *Lopen kunnan hankintaohje*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta [https://www.loppi.fi/uploads/sites/2/2022/06/lopen\\_kunnan\\_hankintaohje\\_hyvaksytty\\_kvalt\\_31052021\\_pyk\\_25\\_voimaan\\_01062021.pdf](https://www.loppi.fi/uploads/sites/2/2022/06/lopen_kunnan_hankintaohje_hyvaksytty_kvalt_31052021_pyk_25_voimaan_01062021.pdf)
- Lopen kunta. (2022). *Lopen kunnan strategia 2023–2027*. Noudettu 11.5.2025 osoitteesta <https://www.loppi.fi/uploads/sites/2/2024/03/strategia-ta-kirjaan.pdf>
- Markusen, A. (2003). Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies, *Regional Studies*, 37:6-7, 701-717, DOI: 10.1080/0034340032000108796
- Määttä, K. & Voutilainen, T. (2017). *Julkisten hankintojen sääntely*. Helsingin kauppakamari Oy.
- OECD. (2015). *Government at a Glance 2015*. OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en)
- Peck, F., & Cabras, I. (2011). The Impact of Local Authority Procurement on Local Economies: The Case of Cumbria, North West England. *Public Policy and*

- Administration*, 26(3), 307-331. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0952076709356859>
- Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. (2022). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Tietosanoma / Art House Oy.
- Puusa, A. (2011). Laadullisen aineiston analysointi. *Menetelmäviidakon raivaajat: Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan* (toim. Puusa, A. & Juuti, P.). Johtamistaidon opisto.
- Pyhältö, M. (2021). *Julkiset hankinnat strategisena työkaluna: Tarkastelussa hankintalain (1397/2016) tavoitteet hankintatoimintaa ohjaavissa strategioissa* [pro gradu, Vaasan yliopisto]. Osuva. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021112056301>
- Ranta, M. (2021). *Julkisten hankintojen strategiat Suomen kunnissa* [pro gradu, Vaasan yliopisto]. Osuva. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021042928065>
- Rantala, A. (2023). *Paikallisuuden edistäminen julkisissa hankinnoissa Cursor Oy:n toiminta-alueella* [opinnäytetyö, Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu]. Theseus. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2023060220865>
- Riihimäen kaupunki. (2017). *Hankintaohje*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.riihimaki.fi/uploads/2021/10/f169a1a5-riihimaki-julkiset-hankinnat-hankintaohje-2017-pdf.pdf>
- Riihimäen kaupunki. (2019). *Hankintapolitiikka*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.riihimaki.fi/uploads/2021/10/2ec02aef-riihimaki-julkiset-hankinnat-hankintapolitiikka-kv-55-2019-pdf.pdf>
- Riihimäen kaupunki. (2022). *RakasRiksu2035-strategia*. Noudettu 11.5.2025 osoitteesta <https://www.riihimaki.fi/uploads/2022/10/ce6ff082-rakas-riksu-strategia.pdf>
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkójulkaisu]*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Noudettu 12.11.2023 osoitteesta [https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L7\\_3\\_2.html](https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3_2.html)
- Saarela, M. (2015). *Paikallisten pienyritysten huomioiminen julkisissa hankinnoissa* [pro gradu, Lapin yliopisto]. Lauda. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ula-201509301311>
- Siikavirta, K. (2015). *Julkisten hankintojen perusteet*. Edita Publishing Oy.

- Suomalainen työ ry. (2020). *Päälöydökset 2020 Suomalaisen Työn Liiton tutkimustuloksista: 2020 kuntapäätäjien ja yritysten näkemyksistä julkisiin hankintoihin*. Noudettu 4.5.2025 osoitteesta <https://www.dropbox.com/scl/fi/9optic4uq8ijmvob8syix/Tutkimustiivistelm-2020-Kuntap-tt-jien-ja-yritysten-n-kemyksist-julkisiin-hankintoihin.pdf?rlkey=tu9dtoxpw7q4qcoih15jxpc4&e=2&dl=0>
- Tammelan kunta. (2020). *Hankintaohje*. Noudettu 3.12.2023 osoitteesta <https://www.tammela.fi/sites/default/files/dokumentit/2020/hankintaohje.pdf>
- Tammelan kunta. (2023). *Kahden kansallispuiston koti: Tammelan strategia*. Noudettu osoitteesta <https://www.tammela.fi/sites/default/files/dokumentit/2023/tammelan-kuntastrategia.pdf>
- Tani, S. (2004). Ympäristön, paikan, tilan ja kulttuurin tulkintaa: maantiede ympäristö- ja luonnontiedon oppikirjoissa. *TERRA*, 116:3, s. 131–143. Noudettu 28.4.2025 osoitteesta <https://terra.journal.fi/article/view/106273/79398>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2017). *Opas sosiaalisesti vastuullisiin julkisiin hankintoihin*. TEM oppaat ja muut julkaisut 3/2017. Noudettu osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80010/3\\_2017\\_Opa\\_s\\_Sosiaalisesti\\_vastuulliset\\_hankinnat\\_31052017\\_WEB.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80010/3_2017_Opa_s_Sosiaalisesti_vastuulliset_hankinnat_31052017_WEB.pdf)
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2025). *Hankintalain muutokset lausuntokierrokselle*. Noudettu 7.5.2025 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410877/hankintalain-muutokset-lausuntokierrokselle>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2023a). *Innovatiiviset julkiset hankinnat innovaatiopolitiikan välineenä*. Noudettu 13.11.2023 osoitteesta <https://tem.fi/ijh>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2023b). *Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin: Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä edistäviä*

- hankintoja sekä toimivia markkinoita*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 34:2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-617-8>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2024). *Hankintalain muutosten valmistelu käyntiin*. Noudettu osoitteesta <https://tem.fi/-/hankintalain-muutosten-valmistelu-kayntiin>
- Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma* 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 58:2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Valtiovarainministeriö. (2020). *Suomen julkisten hankintojen tilannekuva*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 25:2020. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-312-0>
- Valtiovarainministeriö. (2023). *Julkisten hankintojen käsikirja 2023: Hankinta-Suomi-ohjelma*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 60:2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-661-9>
- Virkkala, S. & Koski, R. (2009). Yhteiskuntamaantieteen maailma. *Vaasan yliopiston julkaisuja, opetusjulkaisuja 59, aluetiede 5*. Noudettu 1.5.2025 osoitteesta [https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn\\_978-952-476-255-7.pdf](https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-255-7.pdf)
- Ylikärppä, E. (2023). Kiertotalous julkisen sektorin hankinnoissa [pro gradu, Vaasan yliopisto]. Osuva. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202301245476>
- Ypäjän kunta. (2022). *Ypäjän kunnan strategia vuosille 2022–2025*. Noudettu osoitteesta <https://www.ypaja.fi/wp-content/uploads/2022/09/Ypajan-kunnan-strategia-8.pdf>
- Ypäjän kunta. (2024). *Ypäjän kunnan pienhankintaohje*. Noudettu 8.5.2025 osoitteesta <https://ypaja.fi/wp-content/uploads/2024/04/LIITE-7-KH-16.4.2024-%C2%A7-68-YPAJAN-KUNNAN-PIENHANKINTAOHJE-5.4.2024-PDF.pdf>