



**LAUREA**  
AMMATTIKORKEAKOULU

*Uuden edellä*

# Pienhankinnat Tampereen ammattikorkeakoulussa

---

Eskelinen, Kirsi

2013 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu  
Hyvinkää

## Pienhankinnat Tampereen ammattikorkeakoulussa

Kirsi Eskelinen  
Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen  
Opinnäytetyö  
Joulukuu, 2013

Kirsi Eskelinen

### Pienhankinnat Tampereen ammattikorkeakoulussa

Vuosi 2013 Sivumäärä 54

---

Opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia Tampereen ammattikorkeakoulussa suoritettavien pienhankintojen ohjeistusta ja vertailla käytäntöä pienhankintoja koskevaan lainsäädäntöön, periaatteisiin ja sopimuksiin. Tämä lisäksi yhtenä keskeisenä tavoitteena oli laajentaa näkemystä pienhankinnoista.

Julkisia hankintoja säätelee hankintalaki. Julkisia hankintoja tekevät valtio, kunnat, kuntayhtymät, valtion liikelaitokset sekä eräät muut hankintalaissa luetellut hankintayksiköt. Hankintalaissa määritellään euomääräisin rajoin ne hankinnat, jotka tulee kilpailuttaa EU-tasoisesti sekä ne hankinnat, joiden kilpailutus tehdään kansallisesti. Näistä euomääräisistä rajoista käytetään nimitystä kynnysarvot. Mikäli hankinnan arvo alittaa kansallisenkin kynnysarvon, puhutaan pienhankinnoista. Pienhankinnat ovat pääsääntöisesti hankintalain soveltamisalan ulkopuolella. Täysin ilman sääntelyä ei pienhankintojakaan kuitenkaan voi tehdä. EU:n perustamissopimuksen mukaiset avoimuuden, syrjimättömyyden, tasapuolisuuden ja suhteellisuuden periaatteet tulee ottaa huomioon kuten myös kansallisen hallintolakimme hyvän hallinnon periaatteet. Pääsääntöisesti myös pienhankinnat tulisi kilpailuttaa. Hankintayksikköjen tulisi laatia hankintaohjeet, joissa määriteltäisiin milloin ja millä tavoin pienhankinta on kilpailutettava.

Lakien, periaatteiden ja sopimusten lisäksi on otettava huomioon pienhankinnoista hallinnolle aiheutuneet kustannukset ja toisaalta niiden merkitys kansantaloudelle, sillä julkisia hankintoja tehdään paljon. Koska pienhankintojen kilpailutus on huomattavasti kevyempää kuin EU- tai kansallisten arvojen ylittävien hankintojen, voitaisiin pienhankinnoissa ottaa entistä enemmän huomioon innovatiivisuus, kestävä kehitys ja sosiaalisen vastuun periaatteet.

Kohdeorganisaatio Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK) on myös hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö. TAMKin hankintapalvelu suorittaa kaikki kynnysarvojen ylittävät kilpailutukset, kehittää hankintatointia ja antaa ohjeistuksen pienhankinnoissa. Pienhankinnat TAMKissa suorittaa tavaraa tai palvelua tarvitseva toiminto.

Opinnäytetyön lainopillisia lähteitä ovat hankintalaki ja hallintolaki, markkinaoikeuden tapaukset ja hankintalakia koskeva kirjallisuus. Lisäksi on käytetty esimerkiksi Kuntaliiton ja TAMKin omia ohjeistuksia. TAMKin käytäntöjä ja mahdollisia kehittämiskohteita selvitin asiantuntijahaastatteluin.

Selvitykseni edetessä kävi ilmi, että pienhankinnat ovat kuitenkin jollain tavoin katveessa tai reuna-alueella: hankintayksikköiden suorittamien pienhankintojen euomääräistä arvoa ei tilastoida. Pienhankintoja koskeva sääntely on myös eräin osin hieman ristiriitaista: toisaalta pienhankintoja pitäisi soveltuvin osin kilpailuttaa, toisaalta pienhankinnoissa vallitsee suurempi vapaus kuin kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa.

Asiasanat: pienhankinta, laki julkisista hankinnoista, hyvä hallinto, kilpailutus

Kirsi Eskelinen

### Below-threshold contracts at Tampere University of Applied Sciences

Year	2013	Pages	54
------	------	-------	----

---

The objective of this thesis was to examine the guidelines provided for below-threshold contracts at Tampere University of Applied Sciences (TAMK) and to compare the practice with the current legislation, principles and treaties regarding small acquisitions. Another key objective was to expand the view of small acquisitions. Public procurements are regulated by the Act on Public Contracts. Public procurements are made by the state, municipalities, municipal federations, state-owned companies and other contracting authorities listed in the Act. The Act on Public Contracts provides the values in euros for procurements that must be put out to tender at EU level and the procurements that must be put out to tender at national level. These values in euro are referred to as threshold values. If the value of the procurement is below even the national threshold, it is referred to as a small acquisition. As a rule, below-threshold contracts fall outside the scope of the Act on Public Agreements. However, below-threshold contracts are also regulated to some extent. In accordance with the Treaty establishing the EU, the principles of transparency, non-discrimination, equality and relativity must be taken into consideration, along with the principles of good administration in accordance with the Finnish Administrative Procedure Act. As a rule, even below-threshold contracts should be put out to tender. Contracting authorities should therefore draw up procurement guidelines defining when and how below-threshold contracts must be put out to tender.

In addition to legislation, principles and treaties, other factors to be considered are the costs incurred by the administration because of below-threshold contracts and, on the other hand, their significance to the national economy, as the number of public procurements is considerable. Because the procedure for inviting tenders on below-threshold contracts is considerably lighter than the procedure for procurements exceeding the EU or national thresholds, innovation, sustainability and principles of social responsibility could be given more importance when making small acquisitions. The organisation in this research, TAMK is a contracting authority referred to in the Act on Public Contracts. The TAMK Procurement Department is responsible for handling all tendering procedures exceeding the threshold values, developing procurement operations and providing guidelines regarding small acquisitions. Below-threshold contracts at TAMK are handled by the unit that requires the goods or service.

Legislative sources used in this research include the Act on Public Contracts and the Administrative Procedure Act, cases in Market Law and literature regarding the Act on Public Contracts. Additional sources include guidelines provided by the Association of Finnish Local and Regional Authorities and TAMK. Practices in place at TAMK and any needs for improvement were investigated through interviews. In the process of my investigation it became clear that below-threshold contracts are somewhat in a grey zone or on the periphery and no statistical data is collected on the euro values of contracting authorities' small acquisitions. There are also some contradictions in the regulations regarding below-threshold contracts such as the fact that below-threshold contracts are expected to be put out to tender but there is more freedom than in procurements exceeding the threshold values.

**Keywords:** small acquisition, Act on Public Contracts, good administration, putting out to tender

## Laki- ja lyhenneluettelo

Ammattikorkeakoululaki 351/2003  
Arkistolaki 831/1994  
Hallintolaki 434/2003  
Hankintalaki, laki julkisista hankinnoista 348/2007  
Henkilötietolaki 523/1999  
Julkisuuslaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 321/1999  
Kauppalaki 355/1987  
Kuntalaki 365/1995  
Kirkkolaki 1054/1993  
Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 698/2011  
Oikeustoimilaki, Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 228/1929, OikTL  
Prokuralaki 130/1979

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY  
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY

EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
HO	Hovioikeus
MAO	Markkinaoikeus
PIRAMK	Pirkanmaan ammattikorkeakoulu
TAMK	Tampereen ammattikorkeakoulu
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

## Sisällys

1	Johdanto.....	8
1.1	Tutkimusongelmat, tavoitteet ja työn rajaus.....	8
1.2	Opinnäytetyöraportin rakenne.....	10
1.3	Tutkimusmenetelmälliset ratkaisut.....	10
1.4	Kohdeorganisaatio Tampereen ammattikorkeakoulu.....	13
2	Julkiset hankinnat.....	15
2.1	Julkisten hankintojen määrittelmä.....	15
2.2	Hankinnan ennakoitu arvo.....	18
2.3	Hankintojen keinotekoisien jakaminen tai yhdistelemisen kielto.....	19
2.4	Pienhankinta.....	20
2.5	Hankintayksikkö.....	21
2.6	Julkisen hankintojen kustannukset ja vaikutus kansantalouteen.....	22
2.7	Innovaationäkökulma, kestävä kehitys ja sosiaalisesti vastuulliset hankinnat.....	24
3	EU:n perustamissopimuksen ja hallintolain periaatteet pienhankinnoissa.....	27
3.1	EU:n perustamissopimuksen periaatteet pienhankinnoissa.....	27
3.2	Hallintolain näkökulma.....	28
4	Hankinnoista ilmoittaminen.....	29
4.1	Kynnysarvon ylittävistä hankinnoista ilmoittaminen.....	29
4.2	Pienhankinnoista ilmoittaminen.....	30
5	Hankintamenettelyt.....	31
5.1	Hankintamenettelyt kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa.....	31
5.2	Menettelytavat.....	32
5.3	Hankintamenettelyt pienhankinnoissa.....	34
5.3.1	Suorahankinta.....	34
5.3.2	Tarjouskilpailu.....	35
5.4	Hankinnoista ilmoittaminen ja hankintatavat TAMKissa.....	36
6	Oikeustoimilain mukainen tarjous-vastaus-mekanismi.....	37
6.1	Hankintalain mukainen sopimuksen syntymishetki.....	38
7	Edustaminen ja valtuutus.....	39
7.1	Oikeushenkilön edustamistavat.....	39
7.2	Tilausoikeudet TAMKissa.....	41
8	Pienhankinnan asiakirjojen julkisuus, tiedoksianto ja arkistointi.....	44
9	Hankintaoikaisu ja oikaisuvaatimus.....	46
10	Kehitysehdotuksia TAMKin pienhankintoihin.....	48
10.1	Lisää innovatiivisia pienhankintoja.....	48
10.2	Lisää sosiaalisesti vastuullisia pienhankintoja.....	49
10.3	Oikaisuohjeet pienhankintapäätökseen.....	49
10.4	Arkistointi ja sopimusten hallinta.....	50

10.5	Pienhankintojen keskittäminen.....	51
11	Pohdintaa.....	52
	Lähteet .....	55
	Kuviot.....	60
	Taulukot .....	61
	Liitteet.....	62

## 1 Johdanto

### 1.1 Tutkimusongelmat, tavoitteet ja työn rajaus

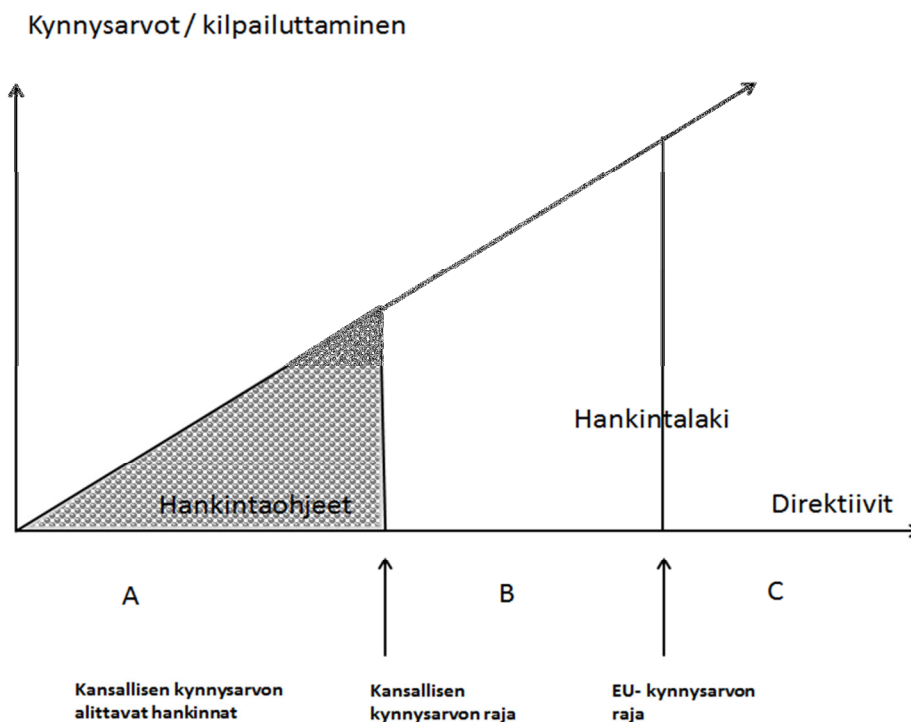
Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK) on osa julkista sektoria. TAMKin suorittamissa hankinnoissa on sovellettava julkisia hankintoja koskevaa hankintalakia. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin ns. pienhankinnat. Tavoitteenani oli kirjoittaa työ, jossa selvitetäisiin julkisiin hankintoihin kuuluvien pienhankintojen tekemistä koskevat lait ja sopimukset ja antaa Tampereen ammattikorkeakoulun (TAMK) osalta vastaus seuraaviin asioihin:

- mikä on pienhankinta
- mitkä lait ja sopimukset sitä koskevat
- tarjouspyyntöjen tekeminen  
sopimuksen tekoa koskevat oikeusohjeet julkisissa hankinnoissa
- kuka on oikeutettu tekemään pienhankinnan TAMKissa
- arkistointi
- tarjousasiakirjojen julkisuus tai salassapito
- kestävän kehityksen ja sosiaalisen vastuun periaatteet
- kehityskohteiden kartoittaminen

Kaikkien hankintojen teko on nyt jo ohjeistettu TAMKin sisäisissä ohjeistuksissa ja säännöissä. Ohjeistus ja säännöt ovat kaikkien TAMKissa työskentelevien saatavilla TAMKin intrassa ja laatuksikirja Kompassissa. Tavoitteenani on kuitenkin ollut tiedon syventäminen, ei niinkään uuden ohjeistuksen luominen nykyisen aivan toimivan ja itse asiassa aivan vastikään uusitun ohjeistuksen tilalle. Osittain haluni kirjoittaa juuri tästä aiheesta johtuu siitä, että on asioita, joista itsekin haluaa tietää menettelytapojen perusteet; miksi näin tehdään, mihin tämä ohjeistus perustuu? Vaikka ohjeistus on olemassa, voisiko tilaaja kuitenkin toimia toisin ja missä asioissa voi toimia toisin? Mikä asia juontuu hankintalaista ja mikä jostain muusta laista tai sopimuksesta? Halusin myös avata käsitteitä, joita ohjeistuksessa mainitaan. Mitä tarkoittaa avoimuuden ja syrjimättömyyden periaate? Mikä merkitys on sillä, kuka hankintaan liittyvän tilauksen tekee? Halusin myös osoittaa, että kaikki julkiset hankinnat ovat osa suurempaa kokonaisuutta: hankinnoista aiheutuu hallinnollisia kuluja ja julkisilla hankinnoilla on merkityksensä kansantaloudelle ja yrityksille. Voitaisiko varsinkin pienhankinnoissa ottaa nykyistä enemmän huomioon kestävän kehityksen ja sosiaalisen vastuun periaatteet? Käyn opinnäytetyössä läpi sen, mikä merkitys on tarjouspyynnöllä, tarjouksella ja tarjoukseen vastaamisella. Julkisuus ja salassapito ovat asioita, jotka liittyvät myös julkisiin hankintoihin ja samalla myös asioita, joiden soveltaminen koetaan vaikeaksi. Koko aihealueeseen liittyy ristiriitaisuus: pitää selittää ja käydä hankintalakia läpi, jotta voi kertoa pienhankinnoista - jotka eivät sitten edes kuulu hankintalain piiriin. Hankintalailla on merkityksensä opinnäytetyössä tarkastelta-



ville pienhankinnoille sen vuoksi, että kynnyсарvoilla määritellään kuitenkin se, mikä ylipää-tään katsotaan pienhankinnaksi. Hankintalaissa on yksi säännös, joka koskettaa myös pien-hankintoja eli hankintaoikaisua käsittelevä pykälä 83. Halusin tuoda mukaan näiden muiden lakien ulottuvuudet, sillä hankintalaissa ei oteta kantaa esimerkiksi oikeushenkilön edustami- seen liittyviin asioihin.



Kuvio 1: Kynnyсарvot<sup>1</sup>

Kuviossa 1 kuvataan sitä, kuinka hankinnan euromääräisen arvon noustessa myös hankinnan kilpailuttamisen säännöstö on tiukempi. Kuviossa näkyvä osio A on kevyimmin säännelty, C puolestaan tarkemmin säännelty. Opinnäytetyöni käsittelee tummennettua osiota A, mutta siitä ei voi kertoa tuomatta mukaan vertailukohtia B ja C. Vaikka opinnäytetyöstä on rajattu pois kansallisen kynnyсарvon ja EU-kynnyсарvon ylittävät julkiset hankinnat, aivan kokonaan niitä ei voi sivuuttaa vaikka - kuten edelläkin mainittiin - siitä seuraa tietty ristiriitaisuus. Toivon, että lukija pystyy kuitenkin tämän opinnäytetyön luettuaan ymmärtämään, mitä kuvio 1 tarkoittaa; mitä kuviossa olevat kynnyсарvojen rajat käytännössä tarkoittavat ja miten ne muuttavat kilpailutuksen käytäntöjä. Toivon myös lukijan ymmärtävän, miksi kynnyсарvojen ylittävät ja kynnyсарvon alittavat hankinnat kuitenkin kuuluvat samaa kuvioon eikä näitä käsitteitä voi kokonaan erottaa toisistaan.

<sup>1</sup> Oksanen 2010, 15.

Varsinkin kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa olen yrittänyt esittää vain hankintalain pääpiirteen. Julkisiin hankintoihin liittyy niin paljon yksityiskohtaista säätelyä, että kaikkien asioiden selvittäminen kallistaisi opinnäytetyön aiheen pois varsinaisesta tarkastelusta eli pienhankinnoista.

## 1.2 Opinnäytetyöraportin rakenne

Tässä opinnäytetyössä on 11 lukua. Johdannossa kerrotaan, miksi tämä aihealue on valittu opinnäytetyön aiheeksi ja tutkimusmenetelmiä opinnäytetyössä on käytetty. Termistö on pyritty selvittämään aina kappaleiden alussa, mikäli termiä ei ole jo aiemmin esitelty tekstissä. Lähteinä on enimmäkseen käytetty julkisia hankintoja koskevaa kirjallisuutta, mutta myös esimerkiksi Kuntaliiton ohjeistusta ja Valtion hankintakäsikirjaa, joista viimeksi mainittuun ei juuri viitata, mutta se on toiminut tärkeänä taustateoksena. Opinnäytetyöni tarkastelee pienhankinnoissa huomioonotettavia seikkoja muunkin kuin hankintanormiston kannalta. Kun käsitellyssä on ollut muun kuin hankintanormiston (hankintalaki, hankinta-asetus, hankintaa koskevat direktiivit) mukaiset säädökset, on tämä oikeusnormit selvitetty ensin. Itse hankintalaissa säädetään menettelystä, jota tulee noudattaa hankintoja tehdessä. Hankintalaki ei ota kantaa esimerkiksi oikeushenkilön edustamiseen tai tarjouksen sitovuuteen, vaan nämä asiat löytyvät muusta lainsäädännöstä. Toisaalta kuitenkin sopimuksen syntymishetki on hankintalaissa määritelty eri tavoin kuin oikeustoimilaissa. Myös kestävän kehityksen ja sosiaalisen vastuullisuuden näkökulmat julkisissa hankinnoissa on käsitelty.

Opinnäytetyössä on neljä kuviota, joilla selvennetään esimerkiksi eri kynnysarvojen välisiä rajoja, hankintanormistoa, oikeustoimilain mukaista kelpoisuutta ja lopuksi niitä muita asioita, joita pienhankinnoissa pitää tai voi ottaa huomioon. Lukuun 10 olen tehnyt muutamia kehitysehdotuksia asioista, jotka mielestäni tehostaisivat ja selkeyttäisivät TAMKin pienhankintojen tekemistä. Opinnäytetyöni päättyy pohdintaosioon, johon on koottu kirjoittamistyön yhteydessä syntyneitä ajatuksia aihealueesta.

## 1.3 Tutkimusmenetelmälliset ratkaisut

Opinnäytetyö liittyy opintoihini yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelmassa, jonka suuntautumisvaihtoehto on uudistuva julkisen sektorin oikeudellinen säätely. Olen pyrkinyt käsittelemään aihetta sekä liiketoiminnan että lainsäädännön kannalta. Niinpä myös tutkimusmenetelmissä on piirteitä useasta menetelmästä.

Oikeustieteellisen tutkimuksen aiheen pitää liittyä jollain tavoin oikeusnormeihin ja oikeusnormeilla toteutettavaan yhteiskunnalliseen säätelyyn. Tämä ei kuitenkaan poissulje sitä, että työssä olisi elementtejä muista tieteenaloista. Oikeudellisen tutkimuksen kohteena oleva

asia tai ilmiö voi liittyä myös usean eri oikeudenalan piiriin. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä vanhat oikeudenalarajat ovat hämärtyneissä ja jopa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välinen raja on käymässä epäselväksi.<sup>2</sup>

Oikeustieteellisistä tutkimuksista suurin osa on lainoppia (oikeusdogmatiikkaa). Se rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan. Keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainopillisen tutkimuksen pyrkimyksenä on vastata kysymykseen, kuinka aktuaalissa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeuden mukaan.<sup>3</sup>

Keskeisimpiä metodeja oikeustieteellisellä alalla ovat sisällönerittely eli tekstianalyysi ja empiiriset tutkimusmenetelmät. Tekstianalyysissä haetaan käsitteiden tarkoituksia eli tulkintoja. Empiiriset tutkimusmenetelmät voidaan jakaa määrällisiin (kvantitatiivisiin) ja laadullisiin (kvalitatiivisiin) menetelmiin. Lainopillisessa lähestymistavassa menetelmäkysymykset eivät yleensä ole ongelmallisia, vaan tutkittavien kysymysten laatu ja luonne määräävät lähestymistavan.<sup>4</sup>

Opinnäytetyön lainopillinen osa koostuu oikeussäännöksistä kuten hankintalaki ja hallintolaki, markkinaoikeuden tapauksista ja hankintalakeja koskevasta oikeuskirjallisuudesta. Myös Kuntaliiton ohjeistuksia, Valtion hankintakäsikirjaa ja TAMKin omia ohjeistuksia on käytetty. Viimeksi mainituista lähteistä keskeisessä osassa ovat olleet Kuntaliiton ohjeistukset ja TAMKin omat ohjeistukset. Opinnäytetyössä käsitellään myös julkisten hankintojen hallinnollisia kustannuksia ja mahdollisuutta lisätä innovatiivisuuden, kestävä kehityksen ja sosiaalisen vastuun huomioon ottavia hankintoja. Lähteinä näissä osioissa ei ole niinkään lainsäädäntö, vaan erilaiset oppaat ja tiedotteet.

Empiirisenä menetelmänä käytin asiantuntijahaastattelua. Tutkimuksen tulisi vastata johonkin ajankohtaiseen kysymykseen - lähtökohdan tulisi siis olla ongelmakeskeinen. Ongelmanasettelun tulisi määrätä, millainen on tutkimusaineiston laatu ja analyysitapa. Aineiston pitäisi antaa vastaus juuri siihen ongelmaan, joka on tarkoitus selvittää tutkimuksessa.<sup>5</sup> Erilaiset haastattelut ovat eräs tapa kerätä aineistoa. Haastatteluja voidaan jakaa erilaisiin haastattelutyyppisiin. Jaottelut ovat hieman erilaisia lähdeteoksesta riippuen. Eräs haastattelun ryhmittelytapa on

- strukturoitu haastattelu eli lomakehaastattelu, jossa valmiiksi määrätty kysymysten ja väitteiden muoto sekä esittämisyjärjestys

<sup>2</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 17-19.

<sup>3</sup> Husa ym. 2008, 20-21.

<sup>4</sup> Husa ym. 2008, 25-28.

<sup>5</sup> Koivula, Suihko & Tyrväinen 2003, 41.

- teemahaastattelu, joka on lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuoto. Teemahaastattelulle on tyypillistä, että aihepiirit ovat etukäteen tiedossa, mutta kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa ja järjestystä
- avoin haastattelu, jossa haastattelija selvittää haastateltavan ajatuksia, mielipiteitä, tunteita ja käsityksiä sen mukaan kun ne tulevat vastaan keskustelun kuluessa. Avomessa haastattelussa ei ole kiinteää runkoa, vaan haastattelija ohjaa tilannetta.<sup>6</sup>

Näiden haastattelutapojen lisäksi joissain lähteissä mainitaan vielä erikseen asiantuntijahaastattelu. Tein opinnäytetyötäni varten neljä haastattelua. Haastateltavat esiintyvät nimettöminä ammattiryhmänsä edustajina. Mietin etukäteen muutamia teemoja, joista halusin lisätietoa, joten haastattelussa oli piirteitä myös teemahaastattelusta. Teemat käsittelivät mahdollisia ongelmakohtia, mutta myös TAMKin hankintaosaston työnjakoa ja jokapäiväistä työkulkua. Haastattelun aluksi haastateltavat kertoivat hieman omasta työkuvastaan, jonka jälkeen ohjasin keskustelua lisäkysymyksin. Koska pystyin etukäteen TAMKin organisaatiokaavion ja työnkuvausten perusteella selvittämään etukäteen haastateltavien työkuvia, otin esiin hieman erilaisia teemoja haastateltavan asiantuntijuuden mukaan. Haastatteluni ovat siis asiantuntijahaastatteluja, joissa on piirteitä teemahaastattelusta.<sup>7</sup> Muutamia käytännön asioita selvitin työn kulun edetessä sähköpostikyselyin TAMKin hankintapalveluista.

Haastattelujen hyväksi puoliksi voi nähdä sen, että vastaajiksi ajatellut henkilöt yleensä myös saadaan mukaan tutkimukseen ja heidät voi tarvittaessa tavoittaa myöhemminkin mahdollisia tarkistuksia ja vaikka seurantatutkimusta varten. Haastattelun varjopuolena voidaan mainita se, että haastatteluun tulee helposti virheitä, jotka saattavat olla joko haastateltavasta tai haastattelijasta johtuvia. Myös itse haastattelutilanne saattaa altistaa virheille, ja on todettu, että jotkut haastateltavat voivat kokea haastattelun uhkaavaksi tai pelottavaksi tilanteeksi. Haastateltava saattaa myös antaa ns. sosiaalisesti suotavia vastauksia. Haastateltava voi antaa tietoa aiheista, joista ei kysytä tai vaieta aiheista, jotka koetaan epämiellyttävinä. Koska haastatteluaineisto on konteksti- ja tilannesidonnoista, voi syntyä myös tilanne, jossa haastateltava puhuu haastattelutilanteessa toisin kuin hän puhuisi jossain muussa tilanteessa. Haastattelijan on osattava tulkita haastateltavan kertomaa, eikä tulosten yleistämisessä pitäisi liioitella.<sup>8</sup>

TAMKin kehittämissyksikön antaman ohjeistuksen mukaan TAMKilta tulisi pyytää tutkimuslupa, jos tutkimuskohteena on TAMKin opiskelijat tai henkilökunta. Tämä koskee erityisesti tutkimusta, jossa tutkimuksen kohteena olevat henkilöt osallistuvat tutkimukseen TAMKin, sen koulutusohjelmien tai muiden yksiköiden edustajina. Haastatellut henkilöt ovat TAMKin han-

<sup>6</sup> Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 203-204.

<sup>7</sup> Koivula ym. 2003, 48.

<sup>8</sup> Hirsjärvi ym. 2007, 200-202.

kintapalvelujen henkilökuntaa.<sup>9</sup> Tutkimuslupa on liitteessä 1.

Julkisista hankinnoista on tehty pro gradu -tutkielmia ja myös ammattikorkeakoulututkintojen opinnäytetöitä. Pelkästään pienhankintoja käsitteleviä tutkimuksia on tehty lähinnä ammattikorkeakoulutasolla. Helsingin yliopistossa on valmisteilla Anne Nenosen väitöskirja ”Oikeusturvakeinot julkisissa hankinnoissa erityisesti kansallisen kynnsarvon alittavien hankintojen osalta”<sup>10</sup>

#### 1.4 Kohdeorganisaatio Tampereen ammattikorkeakoulu

Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK) tarjoaa koulutusta noin 10 000 opiskelijalle seitsemällä koulutusosalalla. Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK) ja Pirkanmaan ammattikorkeakoulu (PIRAMK) yhdistyivät vuoden 2010 alussa. Ammattikorkeakoulun nimenä säilytettiin yhdistyneistä ammattikorkeakouluista suuremman eli TAMKin nimi. Tällä hetkellä TAMKilla on opetusta Tampereen lisäksi Ikaalisissa, Mänttä-Vilppulassa ja Virroilla. Aivan lähivuosien aikana Tampereella sijaitsevat eri kampukset keskitetään Kuntokadun pääkampukselle musiikin ja viestinnän eri koulutusohjelmia lukuun ottamatta. Musiikinopetus jatkaa Tampereen konservatorion kanssa samoissa tiloissa. Viestinnän koulutus siirtyy rakenteilla olevaan Mediapoliin<sup>11</sup>, jossa TAMKin lisäksi tulee toimimaan mm. Yle. TAMKissa on opinnäytetyötä kirjoittaessa tarjolla tekniikan, sosiaali- ja terveystieteiden, liiketalouden, tietojenkäsittelyn, matkailu-, ravitsemis- ja talousalan ja kulttuurin opintoja. Koulutustarjonnassa on myös englanninkielisiä koulutusohjelmia (Degree Programme) ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja. TAMKin osana toimii Tampereen ammatillinen opettajakorkeakoulu, jossa opiskelija voi suorittaa opettajan ja ammatillisen erityisopettajan kelpoisuuden. TAMK tarjoaa myös täydennyskoulutusta ja avoimen ammattikorkeakoulun opintoja. Soveltava tutkimus- ja kehitystoiminta sekä työelämälähtöinen palvelutoiminta kuuluvat myös TAMKin tehtäviin.<sup>12</sup> Miten käynnissä oleva ammattikorkeakoulujen toimilupauudistus tulee vaikuttamaan TAMKin koulutustarjontaan, nähdään vasta opinnäytetyön kirjoittamisen jälkeen.

Tampereen ammattikorkeakoulu katsotaan osaksi julkista sektoria. Ammattikorkeakoulujen toimintaa säätelee oma lakinsa<sup>13</sup>, ja oppilaitokset toimivat ammattikorkeakoululainsäädännössä määriteltyjä tehtäviä toteuttaessaan julkisina viranomaisina (mm. hakutoimistojen tehtävät ovat viranomaistehtäviä). TAMKin ylläpitäjä on Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy, jonka omistajat ovat

<sup>9</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2012a.

<sup>10</sup> Matikainen 2013.

<sup>11</sup> Mediapolis 2013.

<sup>12</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2013a.

<sup>13</sup> Ammattikorkeakoululaki 351/2003

Tampereen kaupunki 87 %  
 Pirkanmaan koulutus konserni-kuntayhtymä 6 %  
 Länsi-Pirkanmaan koulutuskuntayhtymä 3 %  
 Sastamalan koulutuskuntayhtymä 3 %  
 Tampereen Musiikkiopiston Säätiö 0,5 %  
 Tampereen Talouskouluyhdistys ry 0,5 %.<sup>14</sup>

TAMK oli kevään 2013 yhteishaussa Suomen vetovoimaisin ammattikorkeakoulu. Yhtä nuorisokoulutuksen opiskelupaikkaa tavoitteli 6,8 ensisijaista hakijaa.<sup>15</sup> Myös kevään 2010<sup>16</sup>, 2011<sup>17</sup> ja 2012<sup>18</sup> yhteishaussa TAMK oli tavoitelluin ammattikorkeakoulu. Talouselämä-lehti oli vertailut ammattikorkeakouluja kymmenellä eri mittarilla. Tässä vertailussa TAMK saavutti jaetun kuudennen sijan. Talouselämä-lehti vertaili mm. rahoituksen monipuolisuutta, tutkinnon hintaa, oppilaitoksen innovatiivisuutta ja kansanvälisyyttä.<sup>19</sup> TAMKin ylläpitäjäorganisaatio Pirkanmaan ammattikorkeakoulu oli vuonna 2010 Tampereen kahdenneksitoista suurin työnantaja.<sup>20</sup>

TAMK ei itse ole oikeushenkilö, mutta ylläpitäjä Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy on. Tässä opinnäytetyössä käytetään hankinnoista puhuttaessa nimitystä TAMK, vaikka tosiasiallisesti hankinnan suorittaja on Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy. Tähän ratkaisuun päädyin sen vuoksi, että Tampereen ammattikorkeakoulu (TAMK) on kuitenkin oppilaitoksesta yleisesti käytettävä nimi.

Ammattikorkeakoulujen rakenteellinen uudistus on käynnissä. Valmiina rakenneuudistuksen pitäisi olla vuonna 2014. Osa Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaa on ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen siirtyminen valtiolle ja ammattikorkeakoulujen toimilupien uudistus. Käynnissä olevat valtionalouden sopeuttamistoimet leikkaavat ammattikorkeakoulujen koulutustarjontaa, koulutuksen yksikköhintoja leikataan ja indeksikorotuksista luovutaan. Hallitusohjelmassa kaavailtu säästö ammattikorkeakouluverkon ja rahoitusjärjestelmän uudistamisesta on peräti 51 milj. euroa.<sup>21</sup> Ammattikorkeakoulujen suunnitteilla oleva rahoitusmalli pohjautuu tuloksellisuuteen, jolloin asetettujen kriteerien toteutuminen tulee jatkossa vaikuttamaan ammattikorkeakoulujen rahoitukseen.<sup>22</sup> Ammattikorkeakoulut - mukaan lukien TAMK - ovatkin joutuneet sopeuttamaan toimintaansa rahoituksen vähenemisen vuoksi. Tämä

<sup>14</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2013b.

<sup>15</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2013d.

<sup>16</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2011a.

<sup>17</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2012b.

<sup>18</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2012c.

<sup>19</sup> Talouselämä 33/2013, 30-34.

<sup>20</sup> Tampereen kaupunki 2013.

<sup>21</sup> Valtioneuvosto 2011, 84.

<sup>22</sup> Salminen ja Ylä-Anttila 2010, 41.

on tarkoittanut mm. yt-neuvotteluja.<sup>23</sup> Kaikkien erilaisten säästötoimien johdosta on arvioitu, että vuoteen 2015 mennessä TAMKin rahoitukseen kohdistuu noin 10 % vähennys vuoden 2012 tasosta.<sup>24</sup> Tämä tarkoittaa vääjäämättä TAMKille vyönkiristystä kaikissa toiminnoissa mukaan lukien kaikki hankinnat, ylittävät ne kynnsarvoja tai eivät.

Opinnäytetyön kirjoitusajankohtana TAMK on jättänyt toimituspahakemuksensa opetus- ja kulttuuriministeriöön, kuten 23 muutakin ammattikorkeakoulua. Jatkossa ammattikorkeakoulujen toimiluvissa määritellään mm., mitä tutkintoja ja tutkintonimikkeitä kyseinen ammattikorkeakoulu voi antaa. Uusi lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2014.<sup>25</sup>

## 2 Julkiset hankinnat

### 2.1 Julkisten hankintojen määritelmä

Julkinen hankinta on hankinta, joka tehdään julkisilla varoilla. Julkisella hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista sekä rakennusurakoiden tekemistä. Hankinta on hankintasopimus, jossa ostajana toimii hankintayksikkö ja myyjänä yritys. Hankintayksikkö on julkinen ostaja, joiksi katsotaan valtion ja kuntien viranomaiset, kuntayhtymät, kuntien liikelaitokset ja julkisoikeudelliset laitokset.<sup>26</sup> Julkisiin hankintoihin sovelletaan pääsääntöisesti hankintalakiä ja erityisalojen hankintalakiä.<sup>27</sup> Lain soveltamisala on kolmitasoinen: EU-hankinnat, kansalliset hankinnat ja pienhankinnat hankinnan arvon mukaan, kts. taulukot 1, 2 ja 3 jäljempänä tässä kappaleessa. Toisaalta tiettyjä hankintatyyppisiä ei koske lainkaan hankintalaki. Näitä ovat puolustus- ja turvallisuushankinnat, salassa pidettävät hankinnat ja maan hankinta. Soveltamisalasta on tyhjentyvät säännökset hankintalain 7-8 §:ssä. EU-hankintoihin sovelletaan EU-direktiiveistä johtuvia menettelyjä.<sup>28</sup> Direktiivi 2004/18/EY on Suomessa implementoitu hankintalakiin ja direktiivi 2004/17/EY t erityisalojen hankintalakiin. Syy tähän lienee direktiivien tavattoman yksityiskohtainen sääntely ja direktiivien suomennoton vaikeaselkoisuus.<sup>29</sup> Hankintalain velvollisuudet koskevat hankintayksiköitä. Vaikka direktiivit on siis voimaansaatettu osaksi kansallista lainsäädäntöämme, on hankintalainkin sääntely melko yksityiskohtaista. Tämän vuoksi myös tarjouksia tekevien yritysten täytyy tietää hankinnoissa noudatettavat menettelytavat.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2013e.

<sup>24</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2013f.

<sup>25</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2013c.

<sup>26</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 21.

<sup>27</sup> Laki julkisista hankinnoista 348/2007

<sup>28</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY

<sup>29</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 29.

<sup>30</sup> Karinkanta, Kontio, Krakau, Lahtinen & With 2012, 21.

Ilmeisesti juuri yksityiskohtaisen ja ehkä vaikeahkaksi koetun lain vuoksi Suomessa järjestetään runsaasti hankitaan liittyviä koulutuksia sekä hankintayksiköille että tarjoajille. Yrittäjiin etujärjestöt järjestävätkin jäsenistölleen hankintakoulutusta juuri yritysten ja tarjoajien näkökulmasta. Hankintayksikköjen koulutusta järjestää mm. Kuntaliitto.

Hankintalaki on jaettu kolmeen osaan, joista osa II on otsikoitu ytimekkäästi ”II OSA: EU-kynnysarvon ylittäviä tavarahankintoja, liitteen A mukaisia ensisijaisia palveluhankintoja, rakennusurakoita, käyttöoikeusurakoita ja suunnittelukilpailuja koskevat säännökset” ja osa III ”Kansalliset menettelyt. 9 luku. Tarjousmenettely EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa, liitteen B mukaisissa toissijaisissa palveluhankinnoissa sekä eräissä muissa hankinnoissa”. Kansallisia menettelyjä käytetään EU-kynnysarvojen alle jäävissä kansallisissa hankinnoissa. Jos hankinnan arvo jää alle kansallisenkin arvon, ei hankintaan sovelleta enää hankintalakia, vaan menettelyä ohjaavat EU:n perustamissopimuksen periaatteet ja kansallinen hallintolakimme. Taulukossa 1 asia on esitetty euromäärin ja soveltamisalan mukaan taulukoituna.

<b>Kolmiportainen malli</b>		
<b>EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat (31.12.2013 asti)<sup>31</sup></b>		
Hankinnan arvo	Soveltaminen	Keskeinen sisältö
yli 200 000 €	tavarat ja A-palvelut	EU-laajuinen ilmoittaminen
yli 130 000 €	keskushallintoviranomaiset tavarat ja A-palvelut	B-palvelut: vain jälki-ilmoitus ja teknisiä eritelmiä koskevat säännökset
yli 5 000 000 €	rakennusurakat	valitusoikeus markkinaoikeuteen

Taulukko 1: EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat<sup>32</sup>

<b>Kolmiportainen malli</b>		
<b>Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat</b>		
Hankinnan arvo	Soveltaminen	Keskeinen sisältö
yli 30 000 - 200 000	tavarat ja palvelut	kotimainen ilmoittaminen
yli 100 000	sosiaali- ja terveyspalvelut aikuiskoulutus	neuvottelumenettelyn käyttö laajasti mahdollista
150 000 - alle 5 milj €	rakennusurakat	valitusoikeus markkinaoikeuteen

<sup>31</sup> Uudet kynnysarvot tulevat voimaan 1.1.2014 kts. esim. [http://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat/hankintalainsaadannon\\_eu\\_kynnysarvot\\_muuttuvat\\_1.1.2014.113025.news](http://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/hankintalainsaadannon_eu_kynnysarvot_muuttuvat_1.1.2014.113025.news)

<sup>32</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 39.



Taulukko 2: Kansallisen kynnsarvon ylittävät hankinnat<sup>33</sup>

<b>Kolmiportainen malli</b>		
<b>Kansallisen kynnsarvon alittavat pienhankinnat</b>		
Hankinnan arvo	Soveltaminen	Keskeinen sisältö
alle 30 000 €	tavarat ja palvelut käyttöoikeussopimukset suunnittelukilpailut	eivät hankintalain sovelta- misalassa hankintayksiköiden omat
alle 100 000 €	sosiaali- ja terveyspalvelut aikuiskoulutus	menettelysäännöt ei valitusoikeutta markkina- oikeuteen
alle 150 000 €	rakennusurakat käyttöoikeusurakat	oikaisuvaatimuksen teko mahdollista

Taulukko 3: Kansallisen kynnsarvon alittavat pienhankinnat<sup>34</sup>

Taulukossa 1 mainittu liite A (ensisijaiset palvelut) on hankintalain liite, jossa on listana ns. ensisijaiset palveluhankinnat. Niihin sovelletaan hankintalakia kokonaisuudessaan, lukuun ottamatta lukua 9. Liite B (toissijaiset palvelut) on myös hankintalain liite, ja siihen on listattu ns. toissijaiset palvelut. Toissijaisiin palveluhankintoihin sovelletaan pääsääntöisesti kansallisia menettelyjä myös EU-kynnsarvon ylittyessä (hankintalain osa III).

Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan kansallisen kynnsarvon alittavien tavaroiden, palvelujen tai rakennus- ja käyttöoikeusurakoiden hankintaa (taulukko 3). Myöhemmin tässä tehtävässä kynnsarvon ylittävillä hankinnoilla tarkoitetaan sekä EU-kynnsarvion ylittäviä hankintoja että kansallisen kynnsarvon ylittäviä hankintoja ja pienhankinnoilla kansallisen kynnsarvon alittavat hankintoja.

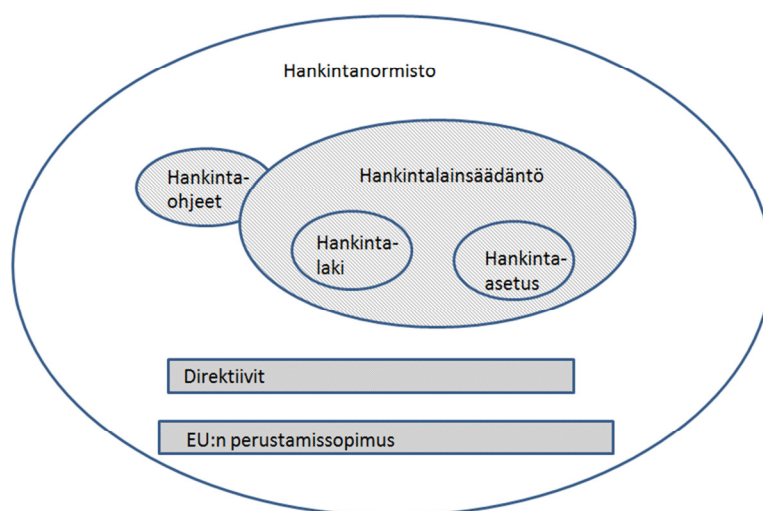
Taulukossa mainituilla keskushallintoviranomaisilla tarkoitetaan mm. valtioneuvostoa, ministeriötä, ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalaan muutoin kuuluvia virastoja, laitoksia ja toimielimiä. Myös tuomioistuimet lasketaan keskushallintoviranomaisiin.<sup>35</sup> EU- ja kansallisten arvojen ylittävät hankinnat on kilpailutettava (kts. taulukot 2 ja 3). Näiden kynnsarvojen ylittävistä julkisista hankinnoista on ilmoitettava. Kansallisten kynnsarvojen ylittävät hankinnat ilmoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä sähköisessä julkisen hankintojen ilmoituskanavassa HILMAssa. Ilmoituskanava on maksuton. EU-kynnsarvojen ylittävät hankinnat ilmoitetaan Euroopan laajuisesti. EU-ilmoituksista HILMAssa täytetään ns. ennakoilmoitukset, hankintailmoitukset ja jälki-ilmoitukset. HILMAsta ilmoi-

<sup>33</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 39.

<sup>34</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 40.

<sup>35</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 87.

tus toimitetaan julkaisua varten Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosaan (S-osa) ja toimitetaan TED-tietokantaan (Tenders Electronic Daily).<sup>36</sup> Ilmoittamisen kerrotaan käytännöstä tarkemmin myöhemmin luvussa 4. Kuvioissa 2 on kuvattu hankintanormisto. Pienhankinnat sijoittuvat tässä normistossa osaan ”Hankintaohjeet”, mutta niiden perustana on kuitenkin EU:n perustamissopimuksen periaatteet.



Kuvio 2: Hankintanormisto<sup>37</sup>

## 2.2 Hankinnan ennakoitu arvo

Kynnysarvo on yksittäisen hankinnan suurin mahdollinen ennakoitu arvo. Eri kynnysarvojen laskentasäännöillä on merkitystä sille, miten kilpailutus toteutetaan, sillä hankinnan arvo määrittelee sen, mikä kilpailuttamismenettely tulee kyseeseen. Kuten jo edellä on todettu, EU-kynnysarvojen ylittävien hankintojen kilpailuttamismenettely on raskain ja pienhankintojen kilpailuttamismenettely on vapaamuotoisin. Hankintayksikön tulisi aina arvioida objektiivisesti sen mukaan, mikä hankintakokonaisuuden suurin mahdollinen arvo olisi. Mikäli jälkeempään käy ilmi, että arvo on selvästi ylittynyt, tutkii markkinaoikeus viran puolesta, onko ilmoitusvelvollisuutta noudatettu. Koska kyseessä on arvio, on oikeuskäytännössä kuitenkin todettu, että jos hankinnan on arvioitu jäävän kynnysarvon alle, mutta se loppujen lopuksi hieman ylittyy, ei kyseessä ole välttämättä ole hankintalainsäädännön vastainen toiminta. Tosin markkinaoikeus on tehnyt toisenlaisia ratkaisuja (esim. MAO 389/08 24.9.2008). Tapauksessa MAO:32/13 hankintayksikkö ei ollut julkaissut hankintalain (348/2007) mukaisesti hankintailmoitusta mobiiliratkaisusta. Hankintayksikkö oli olettanut, ettei hankinta ylitä 30 000 euron kansallista kynnysarvoa, koska se oli kolme vuotta aiemmin kartoittanut mobiiliratkai-

<sup>36</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b.

<sup>37</sup> Oksanen 2007, 8.

sun kustannuksia sekä hintatasoa. Markkinaoikeuden mukaan ”hankintayksikkö ei ole voinut perustellusti lähteä siitä, että hankinnan tosiasiallinen kokonaisarvo alittaa hankintalain 15 §:n 1 kohdan mukaisen kansallisen kynnysarvon.” Markkinaoikeus kumosi hankintayksikön tekemän hankintapäätöksen. Hankintayksikön on järjestettävä hankinnasta uusi tarjouskilpailu, mikäli se aikoo hankinnan tehdä. Huomiolle pantavaa on, että hankintayksikkö oli vedonnut omassa selvityksessään siihen, että hankintaan oli hankintayksikön budjetissa varattu 30 000 euroa. Markkinaoikeus ei nähnyt merkitystä sillä, minkä verran määrärahoja hankintayksikkö on kyseisen hankinnan tekemistä varten varannut.

Kansallisen kynnysarvon ylittymisestä oli kyse myös markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:351/13, ratkaisun antopäivä 30.9.2013. Kyseisessä tapauksessa hankintayksikkö oli ilmoittanut kansallisella hankintailmoituksella avoimella menettelyllä toteutettavasta pakaste-kontin hankinnasta. Hankintayksikkö oli valinnut tarjouskilpailun voittajaksi tarjouksen, jonka arvonlisäveroton hinta oli ollut 19 000 euroa. Asiasta oli tehty valitus markkinaoikeuteen. Valittajan vaatimuksena oli ollut hankintapäätöksen kumoaminen virheellisenä. Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, että hankinnan ennakoitu kokonaisarvo on ollut alle 30 000 euroa, sillä neljä viidestä tarjouksesta oli alittanut 30 000 euroa. Hankinnan arvo ei markkinaoikeuden mukaan ylittänyt hankintalain 15 §:n 1 kohdan mukaista tavarahankinnan kynnysarvoa (30 000 euroa) eikä hankintaan näin ollen sovelleta hankintalakia. Valitus jätettiin markkinaoikeuden toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta.

### 2.3 Hankintojen keinotekoisien jakaminen tai yhdistelemisen kieltö

Kynnysarvojen laskentasääntöjen kiertäminen keinotekoisin menetelmin on nimenomaisesti kielletty hankintalain 20 §:ssä. Hankintaa ei saa jakaa eriin, osittaa tai laskea poikkeuksellisin menetelmin hankintalain määräysten välttämiseksi. Samanaikaisesti kilpailutettavien samantyyppisten hankintojen tulisi kuuluva samaan hankintakokonaisuuteen. Hankinnan saa toteuttaa pieninä osina, mutta hankinnan kokonaisarvo kuitenkin ratkaisee sen, millainen ilmoitusvelvollisuus ja kilpailuttamismenettely tulevat kyseeseen. Eri osat voidaan kilpailuttaa kokonaisuuden mukaan määräytyvän kynnysarvon mukaisella menettelyllä. Laajan hankinnan saa jakaa osiin, jollei menettely johda lain velvoitteiden kiertämiseen. Esimerkkinä tällaisesta sallitusta osittamisesta on osatarjousten salliminen. Tällöin hankintayksikkö etukäteen määrittelee osakokonaisuudet, joihin tarjoaja voi antaa osatarjouksen tai osatarjouksia. Osatarjousmahdollisuus on laajoissa hankinnoissa perusteltua, sillä osatarjousten avulla voidaan jakaa hankinnasta aiheutuvia taloudellisia tai teknisiä riskejä ja ottaa huomioon kilpailuolosuhteet. Hankintoja ei saa myöskään yhdistellä hankintalain kiertämiseksi, esimerkiksi tavarahankintaa tai palveluhankintaa ei saa liittää esimerkiksi rakennusurakkaan. Yhdistämislähden voitaisiin kiertää hankintalakia esimerkiksi siten, että 35 000 euron tavarahankinta yhdistettäisiin 45 000 euron rakennusurakkaan, ja se kilpailutettaisiin yhteisarvoltaan 80 000 euron

rakennusurakkana. Tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnyksiarvo on 30 000 euroa, joten 35 000 euron hankinta on kilpailutettava kansallisen menettelyn mukaisesti. Rakennusurakoissa vastaava kynnyksiarvo on 150 000 euroa, joten esimerkiksi pelkkä rakennusurakka 45 000 euroa että lain vastaisesti yhdistelty ”rakennusurakka” 80 000 euroa voitaisiin toteuttaa kansallisten kynnyksiarvojen alittavana hankintana eli pienhankintana. Markkinaoikeus on katsonut ratkaisussaan 4244/2011, että kuljetuspalvelu ja tilausvälityspalvelu ovat muodostaneet yhden jakamattoman hankintakokonaisuuden. Markkinaoikeus velvoitti hankintayksikön, kilpailuttamaan tilausvälityspalvelun julkisia hankintoja koskevien säännösten mukaisesti.

## 2.4 Pienhankinta

Suomen hankintalain ja EU:n hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää siis kuitenkin osa hankinnoista. Ulkopuolelle jäävät mm. salaiset hankinnat, puolustusmateriaalihankinnat, eräät palveluhankinnat (maan hankinta, tutkimus- ja kehittämisspalvelut) ja ns. pienhankinnat.<sup>38</sup> Pienhankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, joiden arvo alittaa kansalliset kynnyksiarvot. (kts. taulukko 3 sivulla 16). Kansalliset kynnyksiarvot otettiin mukaan vuoden 2007 hankintalain uudistuksessa. Aiemman lain mukaan kaikista hankinnoista tuli käytännössä järjestää tarjouskilpailu joko ilmoittamalla hankinnasta tai hankinnan koosta ja laadusta riippuen myös tarjouksia pyytämällä. Arvoltaan vähäisiä hankintoja ei kuitenkaan tarvinnut kilpailuttaa. Vähäiseksi arvoksi oli oikeuskäytännön mukaan muovautunut alle 6 000 euron hankinnat. Kaikkia hankintoja koskevat valitukset myös käsiteltiin markkinaoikeudessa.<sup>39</sup> Nykyään kansallisten kynnyksiarvon jäävien hankintojen oikaisukeino on hankintaoikaisu. Kansallisen kynnyksiarvon alittavissa hankinnoissa hankintayksiköllä on suhteellisen suuri vapaus päättää hankintamenettelystään. Internetin hakukoneet hakevat hakusanoilla ”julkiset pienhankinnat”, ”pienhankinnat” ja ”kynnyksiarvon alittavat hankinnat” eri kuntien, kuntayhtymien, valtion ja erilaisten hankintakoulutusta tarjoavien yritysten sivustoja. Kuntaliitto on laatinut kunnille ohjeistuksen pienhankintoihin<sup>40</sup> ja valtion viranomaisille on suunnattu Valtion hankintakäsikirja<sup>41</sup>, jossa on oma lukunsa myös pienhankinnoista. Muutoin asiaa käsitellään jonkin verran teoksissa, joita on kirjoitettu EU-kynnyksiarvon ja kansallisen kynnyksiarvon ylittävistä hankinnoista. Kynnyksiarvojen ylittävät hankinnat ovat saaneet melko paljon palstatilaa ja ehkä oikeutettua arviointia vaikeaselkoisuudestaan. Se, että pienhankinnoista ei ole varsinaista lainsäädäntöä eikä pienhankintoja nimenomaisesti koskevaa yleistä kirjallisuutta, ei kuitenkaan tarkoita, että pienhankinnat olisi kokonaan vapautettu lainsäädännöstä johtuvista määräyksistä, vaikka tällainen uskomus tuntuu olevan suhteellisen laajalle levinnyt.<sup>42</sup> Näissä hankinnoissa tulisikin noudattaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (nykyisin Euroopan unionin toiminnasta

<sup>38</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 40.

<sup>39</sup> Eskola & Ruohoniemi 2011, 91.

<sup>40</sup> Kuntaliitto 2007.

<sup>41</sup> Hytönen & Lehtomäki 2010.

<sup>42</sup> Kuntaliitto 2007, 4 ja 8.

tehdyn sopimuksen) olevia periaatteita, kuten avoimuutta, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä.<sup>43</sup>

EY:n perustamissopimuksen<sup>44</sup> periaatteiden lisäksi on noudatettava muun lainsäädännön ja hyvän hallinnon periaatteita. Sovellettavaksi saattavat tulla siis kuntalaki<sup>45</sup>, hallintolaki<sup>46</sup> ja kirkkolaki<sup>47</sup>, mutta hankinta-asiassa ei saa hakea muutosta näiden lakien nojalla, jos asia kuuluu markkinaoikeuden toimivaltaan. Viranomaisen toiminnan luonteesta riippuen myös julkisuuslaki<sup>48</sup> ja henkilötietolaki<sup>49</sup> tulevat sovellettavaksi pienhankinnoissa. Esimerkkeinä näistä ovat mm. kuntalain ja hallintolain mukaiset tasapuolisuuden ja avoimuuden velvoitteet ja velvoitteet menettelytavoista.<sup>50</sup>

Hankintalain uudistus vuonna 2010 lisäsi pienhankintojen merkitystä, sillä kansallisten kynnysarvojen euromäärät nousivat silloin. Esimerkiksi tavara- ja palveluhankinnoissa kansallinen kynnysarvo nousi kaksinkertaiseksi aikaisempaan tasoon verrattuna (aik. 15 000 euroa, 1.6.2013 alkaen 30 000 euroa).

## 2.5 Hankintayksikkö

Hankintayksiköllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia viranomaisia tai viranomaisiin verrattavia yksiköitä, jotka ostavat tavaroita tai palveluita tai teettävät urakoita julkisin varoin.<sup>51</sup> Hankintadirektiivien lähtökohtana on ollut se, että kilpailuttamisvelvoite koskee myös kaikkia sellaisia toimijoita, joiden hankintapäätöksiin voivat julkisista varoista päättävät viranomaiset suoraan tai epäsuorasti käyttää määräysvaltaa. Kuten jo aiemmin todettiin, TAMKin taustayhteisö on Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy, jonka omistajana on 87 prosentin osuudella Tampereen kaupunki. Ammattikorkeakoulujen rahoituksesta vastaavat kunnat (58,11 % osuus) ja valtio (41,89 % osuus)<sup>52</sup>, joten ammattikorkeakoulut käyttävät julkisia varoja, joilla pääpääsääntöisesti tarkoitetaan verovaroja<sup>53</sup>. Tällä perusteella ammattikorkeakoulut, mukaan lukien TAMK, ovat hankintayksiköjä.

<sup>43</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 40-41 ja Kuntaliitto 2007, 4.

<sup>44</sup> Lissabonin sopimuksen 1.12.2009 jälkeen Euroopan Yhteisöstä käytetään nimitystä Euroopan unioni. Lähdeoteoksissa puhutaan kuitenkin niiden kirjoitusajankohdan mukaisesti usein EY:stä. Kts. [http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_fi.htm](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_fi.htm)

<sup>45</sup> Kuntalaki 365/1995

<sup>46</sup> Hallintolaki 434/2003

<sup>47</sup> Kirkkolaki 1054/1993

<sup>48</sup> Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 321/1999

<sup>49</sup> Henkilötietolaki 523/1999

<sup>50</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 481.

<sup>51</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 50 ja hankintalaki 6 §.

<sup>52</sup> Kuntaliitto 2013a.

<sup>53</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 56.

Hankintayksikön määritelmä pitää sisällään luettelon niistä viranomaisista, joiden on hankintalain noudattava hankinnoissaan. Hankintayksikön (viranomaisen) osaamisen sijasta pitäisi ehkä mieluummin puhua organisaation sisällä olevan yksikön, hankintaosaston tai hankintapalvelujen tms. osaamisesta, sillä ilman osaavaa henkilökuntaa eivät hankinnat suju hankintalain mukaan. Tässä yhteydessä käytän kuitenkin termiä hankintayksikön osaaminen. Hankintayksikön on tunnettava koko hankintalain kenttä. Erityisesti pienhankintoja koskevista asioista voisi nostaa esiin kaksi seikkaa. Ensinnäkin pitää ottaa huomioon hankintalain 20 §:n kielto hankinnan keinotekoisesta eriin jakamisesta tai osittamisesta. Sama lainkohta kieltää tavara-hankinnan tai palveluhankinnan liittämisen rakennusurakkaan tai muun keinotekoisien hankintojen yhdistämisen hankintalain mukaisen menettelyn välttämiseksi. Tarvittaessa hankintayksikön on pystyttävä osoittamaan, että hankintojen kilpailuttamisvelvoitetta ei ole vältelty hankintojen keinotekoisella jakamisella tai suorahankinnoilla.<sup>54</sup> Hankintayksikön on siis pidettävä huoli siitä, että kynnysarvojen tuntumassa olevien hankintojen ennakoitu arvo on huolellisesti arvioitu. Toiseksi pienhankintojen tekeminen ja hallinnoiminen aiheuttaa myös kuluja, joten kaikissa hankinnoissa pitää ottaa huomioon myös hankinnasta aiheutuvat kustannukset. Tähän velvoittaa jo hankintalain 1 § 2 mom. Kuntaliiton kehottaa pienhankintoja koskevassa oppaassaan<sup>55</sup> kuntia järjestämään myös pienhankinnat tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Tällä pyritään tehokkuuteen ja hankintatoimen taloudellisuuden parantamiseen.

## 2.6 Julkisen hankintojen kustannukset ja vaikutus kansantalouteen

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti vuonna 2010 selvityksen, jossa kartoitettiin ja arvioitiin yrityksille ja hankintayksiköille koituvat hallinnolliset kustannukset ja hallinnollinen taakka. Selvityksessä hallinnollisilla kustannuksilla tarkoitettiin kustannuksia, joita aiheutui yrityksille ja hankintayksiköille tietojen toimittamisesta viranomaisille ja kolmansille osapuolille lainsäädännön velvoitteesta. Hallinnollisella taakalla puolestaan tarkoitetaan sitä osaa hallinnollisista kustannuksista, joka aiheutuu puhtaasti lainsäädännön velvoitteista: sellaisten tietojen kerääminen, muokkaaminen ja ilmoittaminen, jota ei tehtäisi ilman lain velvoitetta. Selvityksen mukaan pienhankinnoista syntyi hankintayksiköille keskimäärin 610 euron hallinnolliset kustannukset ja 35 euron suuruinen hallinnollinen taakka. Pienhankintaprosessin läpiviemiseen kului hankintayksiköltä keskimäärin 18 tuntia.<sup>56</sup>

Hankintayksikön on harkittava hankinnan julkistamisen kustannusten, tarjouspyyntömenettelyn kustannusten ja työmäärän suhde kilpailutuksella mahdollisesti saavutettavaan hyötyyn. Jossain tapauksissa tarjouspyyntöjen laatimisesta ja tarjousten antamisesta aiheutuneet kustannukset (ns. transaktiokustannukset) ovat koituneet sekä hankintayksikön että tarjoajan

<sup>54</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 560.

<sup>55</sup> Kuntaliitto 2007.

<sup>56</sup> Tiirikainen, Antila, Kauma & Eskola 2010, 12.

vahingoksi.<sup>57</sup> Hankintayksiköltä ei voida olettaa kilpailutusmenettelyä, jos kilpailulla saavutettava hyöty tavaroiden tai palvelun hinnassa kuluisikin raskaaseen kilpailutusmenettelyyn. Niinpä hankintayksikön omat ohjeet ovat avainasemassa pienhankinnoissa.<sup>58</sup>

Kevennetty ja yksinkertaistettu pienhankinta on ollut mahdollista vuoden 2007 hankintalain uudistuksen jälkeen. Uudistuksen taustalla se tosiasia, että kaikkien hankintojen kilpailuttaminen oli raskas ja aikaa vievä tapa. Kansallisten kynnysarvojen määrittelyssä otettiin huomioon hankintayksiköille ja myös tarjoaville yrityksille kilpailuttamisesta aiheutuneet välittömät ja välilliset kustannukset. Nämä kustannukset kohosivat kohtuuttoman suuriksi verrattuna kilpailutettujen hankintojen arvoon. Niinpä kilpailutuksesta saatava hyöty saattoi jäädä kovin vähäiseksi. Kevyemmät menettelyt edesauttavat julkishallinnon kustannustehokkuutta.<sup>59</sup>

Yhtenä perusteluna hankintalain olemassaoloon on se, että julkisia varoja on käytettävä järkevästi. Julkisissa hankinnoissa kaiken kaikkiaan on kyse suurista summista. EU-komissio julkaisi vuonna 2010 tilaston, jonka mukaan julkisten hankintojen arvo oli noin 17 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta.<sup>60</sup> Julkista sektoria on usein arvosteltu tehottomuudesta ja hajanaisuudesta. Suomen valtion hankinnat toteuttaa valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy. Se tekee valtionhallinnon keskitettyjä kilpailutuksia ja hallitsee niitä koskevia sopimuksia.<sup>61</sup> Kuntasektorin on mahdollista käyttää yhteishankintayhtiö KL-Kuntahankinnat Oy kilpailuttamia puitejärjestelyjä ja hankintasopimuksia. KL-kuntahankinnat vastaa myös kilpailuttamiensa sopimusten sopimushallinnasta. Kunnalliset organisaatiot voivat liittyä Kuntahankintojen neuvottelemiin puitesopimuksiin.<sup>62</sup> TAMKilla mahdollisuus Tampereen Logistiikan puitesopimusten hyödyntämiseen. Väitteet tehottomuudesta eivät välttämättä ole koko totuus. Suuret hankintayhtiöt saavuttavat varmasti suurella volyymillaan etuja, joihin yksittäinen kunta tai muu hankintayksikkö ei pystyisi. Erityisesti kuntien hankintaosaamiseen on kuitenkin kohdistunut arvostelua ja joskus aivan aiheestakin. Kunnat julkaisivat vuonna 2012 kuitenkin 10 933 hankintailmoitusta ja niiden euromääräinen arvo oli 10 936 989 042 kun valtion viranomaisten ja liikelaitosten vastaavat luvut olivat 1 613 kpl ja 1 429 610 143 euroa.<sup>63</sup> On vain realismia, että näin suureen määrään hankintoja liittyy hieman virheellisiäkin menettelyjä. Hankintojen laatua ja kansalaisten luottamusta lisääisivät luonnollisesti mahdollisimman virheettömät menettelytavat.

Termi ”pienhankinta” voi johdattaa ajattelemaan vähättelevästi hankinnan arvosta. Kauppa- ja teollisuusministeriön (nykyään työ- ja elinkeinoministeriö) vuonna 2006 tekemän vaiku-

<sup>57</sup> Kuntaliitto 2007, 4.

<sup>58</sup> Hyvönen, Kess, Piisi, Tuomela ja Uotila 2007, 205.

<sup>59</sup> Eskola ja Ruohoniemi 2011, 92-93.

<sup>60</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2013b.

<sup>61</sup> Hansel 2013.

<sup>62</sup> KL-kuntahankinnat 2013.

<sup>63</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013a.

tusarvio selvityksen arvion mukaan kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat Suomessa olisivat arvoltaan 1,36 miljardia. Arvioinnin tekohetkellä pienhankinnat ovat olleet noin 10 % julkisen hankintojen kokonaisarvosta.<sup>64</sup> Selvitys on tehty liitettäväksi hallituksen esitykseen julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 50/2006). Selvityksen laatimishetkellä ei siis tämän hetkinen hankintalaki ollut vielä voimassa. Selvityksen teostakin on jo vierähtänyt opinnäytetyön kirjoitushetkellä seitsemän vuotta, mutta se antaa jonkinlaisen näkemyksen pienhankintojen arvosta. Erikseen on vielä huomioitava, että selvityksen tekohetkellä kansallinen kynnysarvo on ollut 15 000 euroa, kun se nykyään on 30 000 euroa, joten entistä suurempi joukko hankintoja on hankintalain ulkopuolella. Aivan tarkkaa ja ajantasaista tietoa ei pienhankintojen arvosta ole saatavissa, sillä pienhankintoja ei tarvitse myöskään tarvittaessa ilmoittaa HILMAssa (hankintailmoitukset.fi) eikä EU-laajuisesti.<sup>65</sup> Pienhankintojen tilastoimattomuuteen on esitetty ratkaisuksi, että Tilastokeskus keräisi julkisia hankintoja koskevat pohjatiedot kuntayhteisöjen talous- ja toimintatilastoihin liittyvän tiedonkeruun yhteydessä.<sup>66</sup> Samassa yhteydessä ehdotettiin kynnysarvot ylittävien hankintojen tilastoinnin parannusta. Lisäksi ehdotuksessa on otettu kantaa vain kuntien hankintoihin ja niiden tilastointiin. Julkisten hankintojen parempaa tilastointia on myös esitetty harmaan talouden torjuntakeinoksi.<sup>67</sup>

Asiaa sen kummemmin tutkimatta voisi kuitenkin olettaa, että tilastoinnin lisääminen koettaisiin varmasti turhana lisätyönä kunnissa. Toisaalta esitys pienhankintojen tilastoinnista on ymmärrettävä, toisaalta se sotii vasten sitä ajatusta, että pienhankintojen tekemisen kuuluu olla hieman kevyempää kuin kynnysarvojen ylittävien hankintojen tekemisen.

## 2.7 Innovaationäkökulma, kestävä kehitys ja sosiaalisesti vastuulliset hankinnat

Pienhankintoja voidaan tarkastella myös innovaationäkökulmasta. Julkiset hankinnat voivat osaltaan auttaa yrityksiä kehittämään osaamistaan ja luomaan uusia tuotteita, palveluita ja menettelytapoja. Voidaankin katsoa, että parhaimmillaan julkiset hankinnat toimivat esimerkiksi kuntien ja yritysten innovaatioiden moottorina. Innovaationäkökulman huomioimisen tärkeyttä korostavat tuottavuuden kasvun paineet. Varsinkin pienhankinnat voisivat aivan hyvin olla kehitysalusta innovatiivisille hankinnoille ja uusien palvelujen ja tuotteiden kehittämiseen tähtääville kumppanuuksille hankintayksikköjen ja yritysten välillä. Pienhankintoihin tällaiset kumppanuudet sopivat erityisen hyvin, sillä niissä liikkumavara on suurempi kuin kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa.

<sup>64</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006, 84-85.

<sup>65</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2013c.

<sup>66</sup> Lith 2012, 14.

<sup>67</sup> Lith 2013, 5.



Kestävän kehityksen määritelmä on ”Kestävä kehitys on maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tapahtuvaa jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Tämä tarkoittaa myös, että ympäristö, ihminen ja talous otetaan tasavertaisesti huomioon päätöksenteossa ja toiminnassa.”<sup>68</sup>

Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen, jonka yleinen velvoite kaikille valtion hankinnoille on löytää sellainen kokonaisratkaisu, joka edistää energia- ja ympäristötavoitteita sekä hyödyntää ns. cleantech-ratkaisuja kokonaistaloudellisesti. Periaatepäätös velvoittaa valtion hankintayksiköitä. Muille julkisille hankintayksiköille se on suositus. Periaatepäätöstä on sovellettava kaikissa valtion hankinnoissa, ei siis pelkästään kansallisen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa. Periaatepäätöksen mukaan julkisissa hankinnoissa tulisi etsiä entistä enemmän uusia ratkaisuja vanhojen toteutustapojen sijasta. Valtion tulisi jatkossa ottaa huomioon ostettavan sähkön alkuperä ja julkiseen käyttöön tulevassa uudisrakentamisessa tavoitteena on lähes nollaenergiatalo. Myös julkisen sektorin kuljetuksissa ja henkilöstön liikkumisesta tulee huomioida kestävä kehitys.<sup>69</sup> Taustalla tässäkin valtioneuvoston periaatepäätöksessä on erinäiset EU-direktiivit, joista tärkein lienee ns. energiatehokkuusdirektiivi.<sup>70</sup>

Kestävään kehitykseen liittyvä käsite Green Public Procurement (GPP), suomeksi ympäristöystävällinen tai ympäristöä säästävä julkinen hankinta. Käsitteellä tarkoitetaan tuotteiden, palvelujen ja urakoiden julkista hankintaa niin, että hankintojen vaikutukset ympäristöön olisivat mahdollisimman pienet niiden elinkaaren aikana. Esimerkkejä ympäristövaikutukset huomioivista hankinnoista ovat mm. energiatehokkaat tietokoneet, kierrätyspaperi, siivouspalvelut, joissa on käytetty ympäristöystävällisiä puhdistusaineita ja sähkö- ja hybridiajoneuvot.<sup>71</sup>

Euroopan komissio on julkaissut tutkimuksia, joissa on selvitetty miten eri EU:n jäsenvaltioissa on otettu käyttöön GPP-kriteerit. Viimeisimmän tutkimuksen mukaan kriteerien käyttöönotto vaihtelee yllättävän paljon eri jäsenvaltioissa. Tutkimushetkellä oli neljä maata (Belgia, Tanska, Alankomaat ja Ruotsi), joissa GPP-kriteereitä oli sovellettu 40-60 prosenttiin viimeksi tehdyistä sopimuksista. Kahdessatoista maassa oli GPP-kriteereitä sovellettu vain alle 20 prosenttiin viimeksi tehdyistä sopimuksista. Yksi näistä maista oli Suomi. Toisaalta Suomi oli ainoa maa, joka ylsi sopimusten kokonaisarvon mukaan 80-prosenttiseen GPP-kriteerien käyttöönottoon.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Ympäristöministeriö 2013.

<sup>69</sup> Valtioneuvosto 2013.

<sup>70</sup> Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/27/EU, energiatehokkuudesta.

<sup>71</sup> Buying Green 2011, 4.

<sup>72</sup> Centre for European Policy Studies (CEPS) & College of Europe 2012, 40.

Hankinnoissa voidaan ottaa huomioon myös ns. sosiaalinen vastuu. Sosiaalisella vastuulla tarkoitetaan sitä, että hankinnat tukisivat osaltaan työllisyyttä, hyviä työoloja sekä ihmisoikeuksia. Julkiset hankkijat edustavat niin merkittäviä rahasummia hankinnoissa, että ne voivat omilla hankinnoillaan vaikuttaa siihen, että vastuullisten tuotteiden ja palveluiden kysyntä ja sitä kautta myös tarjonta lisääntyisi. Työ- ja elinkeinoministeriössä on aloitettu jo julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelutyöt. Uudessa lainsäädännössä pystyttäneen entistä paremmin ottamaan huomioon sosiaalinen vastuu. Lainsäädännön uudistumisen taustalla ovat uudet julkisia hankintoja koskevat EU-direktiivit.<sup>73</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö on myös julkaissut sosiaalisesti vastuullisten hankintojen oppaan, joka suunnattu hankintoja tekeville viranomaisille ja kunnille.<sup>74</sup>

Sosiaalinen vastuullisuus ei ainakaan vielä ole lyönyt näkyvästi läpi julkisissa hankinnoissa. Syynä tähän saattaa olla tiedon puute. Poliittinen ohjaus huomioi sosiaaliset näkökohdat huommin kuin ekologiset näkökohdat. Sosiaalinen vastuu on nostettu esiin Euroopan komissiossa, ja myös Suomen hallitus on sitoutunut siihen. Silti vahvaa ohjausta sosiaalisesti kestävien hankintojen tekemiseen ei käytetä. Kuitenkin sosiaalisen vastuun huomiotta jättäminen hankinnoissa saattaa edesauttaa jopa ihmisoikeusloukkauksia ja murentaa vastuullisesti toimivien yritysten kilpailukykyä.<sup>75</sup>

Edellä mainitut käsitteet ja tutkimukset kertovat siitä, että ympäristöä säästäviä julkisia hankintoja kuin myös sosiaalisesti vastuullisia julkisia hankintoja pidetään tärkeinä EU-tasolla. Koko julkisten hankintojen lainsäädäntö liittyy tavalla tai toisella EU-direktiiveihin tai EU:n perustamissopimukseen. Myös pienhankinnoissa pitäisi ottaa huomioon kestävä kehityksen näkökohdat. Koska pienhankinnoissa on väljemmät määräykset kilpailutuksesta kuin kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa, voitaneen todeta sama kuin innovaationäkökulmassakin: kestävä kehityksen ja sosiaalisen vastuullisuuden huomioiminen pienhankinnoissa on helpompaa kuin kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa ja kyse on myös tahdosta toteuttaa asioita. TAMKin hankintaohjeissa on erillinen ohje ”Ympäristöasioiden huomioiminen hankinnoissa”. Ohjeistuksessa ohjataan mm., missä tarjouspyynnön kohdissa ympäristönäkökulma on tärkeä ja mitkä voisivat olla ekohankintojen tavoitteita. Ohjeissa on myös luettelo tuoteryhmistä, joissa tarjouspyyntö voidaan rajata ekotuotteisiin. Yksi TAMKin arvoista on ”kestävä kehitys”.<sup>76</sup> Toivoisin, että TAMK tekemään tämän arvon näkyvämmäksi, kuin se tällä hetkellä on.

<sup>73</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013d.

<sup>74</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö 2013c.

<sup>75</sup> Vartiala, Vihersalo & Diepenbroek 2013, 4-6.

<sup>76</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2012d.

### 3 EU:n perustamissopimuksen ja hallintolain periaatteet pienhankinnoissa

#### 3.1 EU:n perustamissopimuksen periaatteet pienhankinnoissa

EY:n perustamissopimuksen (nykyisin Euroopan Unionin toiminnasta tehty sopimus, SEUT) yleiset periaatteet kuten syrjimättömyys, tasapuolisuus, suhteellisuus ja avoimuus tulevat sovellettavaksi myös pienhankinnoissa.

EU:n perussopimuksen periaatteet lyhyesti:

- syrjimättömyysperiaate tarkoittaa, että hankintojen kaikkia tarjoajia kohdellaan samalla tavalla riippumatta tekijöistä, jotka eivät liity itse hankintaan. Esimerkiksi tarjoajien kansallisuus tai sijoittuminen tietylle alueelle ei saa vaikuttaa.
- avoimuusperiaate tarkoittaa, että hankintamenettelyn tietoja ei salata, hankinnasta ilmoitetaan julkisesti, sen ratkaisemisesta tiedotetaan tarjouskilpailuun osallistuneille sekä hankintaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia
- yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että tarjouspyyntöä ei saa laatia siten, että hankinnan kohde määriteltäisiin, että tarjoajat joutuisivat jo tässä vaiheessa epätasa-arvoiseen asemaan
- suhteellisuusperiaate tarkoittaa sitä, että hankintamenettelyssä asetetut vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa.<sup>77</sup>

Euroopan komissio on julkaissut selittävän tiedonannon<sup>78</sup>, jossa linjataan hankintojen kilpailuttamisen periaatteita myös direktiivien alaan kuulumattomista hankinnoista. Komission tiedonannot eivät ole jäsenmaita sitovia, mutta tiedonannoilla on merkityksensä säännösten tulkinnassa. Tiedonantoon liittyy unionin yleisen tuomioistuimen tuomio, jossa todetaan, että EU:n avoimuusvelvoitetta on noudatettava kaikissa hankinnoissa eikä vain hankintadirektiivillä säädelyissä hankinnoissa. Komission tiedonannossa ei myöskään mainita euromääräistä rajaa, jonka alle jäävissä hankinnoissa ei tarvitsisi noudattaa säännöksiä tai periaatteita. Tästä seuraa, että myös kansalliset kynnsarvot alittavissa hankinnoissa on noudatettava syrjimättömyyttä ja riittävää avoimuutta. EU:n selittävää tiedonantoja on tulkittu siten, että pienhankinnoissa voidaan kuitenkin pyytää tarjouksia suoraan valituilta toimittajilta, sillä komission käsityksen mukaan avoimuus ei pienhankinnoissa tarkoita avointa ilmoitusmenettelyä. Syrjinnäksi pienhankintojen yhteydessä voitaisiin katsoa menettely, jossa ulkomaiselle tarjoajaksi pyrkivälle ei anneta tarjousasiakirjoja vain sen vuoksi, että tarjoaja ei ole suomalainen. Pien-

<sup>77</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 36-38.

<sup>78</sup> Euroopan komission selittävä tiedonanto (2006/C 179/02)

hankinnoissa sallittuja tapoja hankintoihin ovat toimittajarekisterin ja sähköisen luettelon käyttö. Pienimmissä hankinnoissa voidaan käyttää jopa pelkästään suullisia tarjouspyyntöjä.<sup>79</sup>

### 3.2 Hallintolain näkökulma

Hyvän hallinnon periaatteet on säädetty hallintolain 6 §:ssä seuraavasti:

”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Nämä periaatteet on otettava huomioon myös silloin, kun viranomais hankkii julkisilla varoilla tavaroita tai palveluja pienhankintana. Ei siis ole mahdollista suosia yhtä toimittajaa, sillä se loukkaisi sekä tasapuolisuuden että puolueettomuuden periaatetta. Tämä normisto osaltaan myös poistaneen viimeisenkin ajatuksen siitä, että pienhankinnan voisi tehdä kilpailuttamatta. Hallintolaissa luetellut periaatteet ovat käytännössä samoja kuin EU:n perussopimuksen periaatteet. Hallintolain 43 - 45 §:n mukaan annettu päätös on tehtävä pääsääntöisesti kirjallisena ja tehty päätös on perusteltava. Päätöksen voi tosin antaa kiireellisissä tapauksissa suullisesti, kunhan se annetaan ensi tilassa myös kirjallisesti. Kuntaliitto on ohjeistuksessaan ollut sitä mieltä, että ns. tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvät vähäiset hankinnat voidaan tehdä ilman kirjallista päätöstä<sup>80</sup>, mikä lienee käytännön kannalta erittäin järkevää. Tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi kutsutaan toimintaa, jossa ei tehdä päätöksiä kirjallisesti. Esimerkkejä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ovat koulutus, tutkimus, julkinen tiedotus, huolto- ja hoitotoimenpiteet sekä yhteiskunnan perusrakennetta ylläpitävät hallintotoiminnat kuten teiden rakennus tai julkinen liikenne.<sup>81</sup>

Myös tarjouksen antaminen suullisesti on hallintolain kannalta mahdollista, sillä hallintolain 19 §:n mukaan hallintoasian saa panna vireille suullisesti. Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan viranomaisen pitäisi pitää riittävästi kirjaa päätöksen tekemistä varten tällaisista suullisesti saaduista tarjouksista.<sup>82</sup> Hallintolaissa määritellyn hyvän hallinnon ilmentymä on se, että hankintayksikkö vahvistaa omissa hankintaohjeissaan myös pienhankintojen toimintatavat ja menettelyt.

<sup>79</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 528-529.

<sup>80</sup> Kuntaliitto 2007, 11.

<sup>81</sup> Mäenpää 2003, 41.

<sup>82</sup> Kuntaliitto 2007, 11.

Hankintalaki ei vaadi, että pienhankinnasta pitäisi tehdä hankintapäätös. Hankintapäätöksen teko perustuu hankintayksikön omiin ohjeistuksiin - niinpä pienhankinta on myös useimmiten hallintopäätös.<sup>83</sup> Hankintapäätöksellä on kuitenkin muutamia erityispiirteitä verrattuna ”tavalliseen” hallintopäätökseen. Tällaisia erityispiirteitä ovat mm. se, että hankintayksikkö voi olla myös yksityisoikeudellinen toimija ja se, että hankintamenettelyn aikana hankintayksikkö tehdä ratkaisuja ja toimenpiteitä, joista hankintapäätös on vain viimeinen. Hankintapäätöstä on edeltänyt mm. tarjouspyyntöasiakirjojen tekeminen ja tarjousten hylkääminen. Näillä toimilla ei ole samoja ominaisuuksia kuin muilla hallintopäätöksillä, sillä esimerkiksi tarjouspyyntöön kuuluviin menettelyihin ei voida yhdistää täytäntöönpanokelpoisuutta, joka on yksi hallintopäätöksen tunnusmerkki.<sup>84</sup> Pienhankinnoissa tämä eroavaisuus vielä korostuu, koska hankintayksikkö voi esimerkiksi valita ne toimijat, joille se tarjouspyynnön lähettää.

## 4 Hankinnoista ilmoittaminen

### 4.1 Kynnysarvon ylittävistä hankinnoista ilmoittaminen

Hankintayksikön velvollisuus on ilmoittaa julkisesta hankinnasta. Ilmoittaminen on EU:n perustamissopimuksen avoimuusveloitteen toteuttamista. Pakollinen ilmoittaminen koskee sekä EU- että kansalliset kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Ilmoituksen julkaistaan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä ilmaisessa HILMA-järjestelmässä ([www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi)). HILMAN ilmoitukset täytetään sähköiseen lomakkeeseen suomeksi tai ruotsiksi. Halutessaan yritys voi julkaista ilmoituksen myös muilla kielillä. Sopimuksen kohde määritellään pakollisesti käytettävän CPV-nimikkeistön avulla. CPV (Common Procurement Vocabulary) on hankintasanaston luokittelujärjestelmä. Sen tarkoituksena on yhtenäistää hankittavan tavaran, palvelun tai urakan tuotekuvaukset sekä säästää tilaa hankintailmoituksissa. HILMAsta toimittajat voivat selailta tietoja meneillään olevista tarjouskilpailuista ja saada ennakkotietoa myös tulevista hankinnoista. CPV-nimikkeistö auttaa toimittajia luokittelemaan nopeasti esiin omaa alaansa koskevat hankinnat. HILMAa käytetään myös hankintojen ilmoitusmäärien tilastointiin.<sup>85</sup>

Kun hankinnan arvo ylittää EU-kynnysarvon, ilmoitetaan hankinnasta EU:n laajuisesti. Ilmoitukset toimitetaan HILMAsta edelleen julkaistavaksi Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosaan (S-sarja) sekä TED-tietokannassa (Tenders Electronic Daily). Ilmoitukset julkaistaan HILMAssa vasta sen jälkeen, kun ne on toimitettu julkaistavaksi EU-laajuisesti. EU-

---

<sup>83</sup> Kuntaliitto 2007, 11.

<sup>84</sup> Ukkola 2013, 8.

<sup>85</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 287-289.

ilmoituksissa käytetään Euroopan komission asetuksella<sup>86</sup> vahvistamia vakiolomakkeita. Näistä lomakkeista voi täyttää HILMAssa:

- ennakkoilmoituksen
- EU- hankintailmoituksen tai erityisalojen EU-hankintailmoituksen
- jälki-ilmoituksen tai erityisalojen jälki-ilmoituksen
- suora hankintaa koskevan ilmoituksen
- dynaamista hankintajärjestelmää koskevan lyhennetyn ilmoituksen.<sup>87</sup>

Ilmoitusvelvollisuus on ehdoton muoto vaatimus sekä kansallisen että EU-kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa. Jos hankinnasta ilmoittaminen jostain syystä olisi laiminlyönti, ei laiminlyöntiä voi käytännössä korjata millään muulla menettelyllä, ei vaikka hankintayksikkö olisi ilmoittanut asiasta muutoin kuinka laajasti. EU-tuomioistuimien on tulkinnut julkaisemisvelvollisuutta ankarasti. Markkinaoikeus huomioi ilmoitusvelvollisuuden viran puolesta, vaikkei siihen olisi oikeudenkäynnissä vedottu. Ilmoitusmenettelyn laiminlyönti on siis muotovirhe EU- ja kansalliset arvot ylittävissä hankinnoissa. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koske kansallisten kynnysarvojen alle jääviä hankintoja eikä hankintalain soveltamisalan ulkopuolisia hankintoja (esim. salassa pidettävät hankinnat, sotilaalliseen käyttöön liittyvät hankinnat). Virheet ilmoitusvelvollisuudessa koskevat yleensä kynnysarvon väärinarviointia, hankintakokonaisuuden väärää mitoitusta tai tavara- ja palveluhankinnan tulkitsemista urakaksi.<sup>88</sup>

#### 4.2 Pienhankinnoista ilmoittaminen

Pienhankintoja toteutettaessa voidaan käyttää kaikkia ilmoittamiskeinoja, kuten hankintayksikön kotisivuja, alan julkaisuja ja sanomalehtiä. Mikään ei estä hankintayksikköä ilmoittamasta myös pienhankintoja HILMAssa oman harkintansa mukaisesti. Varsinkin hankintayksiköiden omat kotisivut ovat kustannustehokkaita pienhankintojen ilmoituspaikkoja.<sup>89</sup> Pienhankinnat voidaan tehdä yksinkertaistettua menettelyä noudattaen, joten edellä kerrotusta huolimatta pakollista ilmoitusvelvollisuutta ei ole, mutta syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteet on pidettävä mielessä. Avoimuuden periaate toteutuu käytännössä myös pienhankinnoissa, kun hankintamenettelystä, hankintatoimen yleisestä strategiasta ja tavoitteista tiedotetaan avoimesti.

Keskeisenä tekijänä pitäisi kuitenkin olla hankintayksikön ajan tasalla olevan tieto markkinoista, tarjonnasta ja potentiaalisista toimittajista. Hankintayksikön omien kotisivujen ilmoittelua voidaan käyttää apuna potentiaalisten toimittajien kartoittamisessa ja valinnassa. Näin

<sup>86</sup> Euroopan komission asetus 1564/2005/EY

<sup>87</sup> Julkisten hankintojen neuvontayksikkö 2013a.

<sup>88</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 287-288.

<sup>89</sup> Kuntaliitto 2007, 11-12.

kiinnostuneet tarjoajat voivat ilmoittautua hankintayksikköön. Yleisesti ilmoittaminen kannattaa suunnata markkinatietämyksen pohjalta ja ilmoittamisvälineet valita tavoiteltavan kohderyhmän mukaan.<sup>90</sup>

Hankintayksikkö voi pienhankinnoissa valita tarjouskilpailun tai suora hankinnan. Eräänä suosituksena voisi mainita, että lähellä kansallisen kynnsarvon rajaa olevat hankinnat tulisi ilmoittaa tai ainakin pyytää riittävästi tarjouksia toimittajilta. Riittäväksi tarjouspyyntömääräksi voisi katsoa 3-5. Varsinkin silloin, kun vallitsevasta hintatasosta ei ole varmuutta, kannattaa suosia tarjouskilpailua. Pienhankinnoissa valintaperusteeksi nousee usein halvin hinta. Kuitenkin kokonaistaloudellisuus on otettava huomioon, jos tuotteissa tai palveluissa on laatueroja tai jos laadulla on merkitystä.<sup>91</sup>

## 5 Hankintamenettelyt

### 5.1 Hankintamenettelyt kynnsarvojen ylittävissä hankinnoissa

EU- ja kansallisten kynnsarvojen menettelytapa valitaan hankinnan sisällön, luonteen ja laadun mukaan. Menettelytavan valintaan vaikuttaa myös se, ylittääkö hankinta EU-kynnsarvon vai ei. Ensisijainen menettelytapa on avoin tai rajoitettu menettely, mutta hankintalaki antaa mahdollisuuden myös neuvottelumenettelyyn, kilpailullisen neuvottelumenettelyyn tai suunnittelukilpailun käyttöön. Dynaamisesta hankintajärjestelmästä ja sähköisestä huutokaupasta on omat lakinsa.<sup>92</sup>

Kunkin menettelytavan käyttöedellytykset ja menettelytavat on määritelty hankintalaissa. EU-kynnsarvon ylittävien hankintojen määräykset löytyvät hankintalain 5. luvusta ja kansallisten kynnsarvon ylittävien hankintojen määräykset hankintalain 9. luvusta. Menettelytavat voi jakaa yksivaiheisiin ja kaksivaiheisiin menettelyihin. Näiden menettelyjen keskeinen eroavaisuus on se ajankohta, jolloin tarjoajien kelpoisuus punnitaan: kaksivaiheisessa menettelyssä se tehdään ennen tarjousten vastaanottamista. Avoin menettely on yksivaiheinen, kun taas rajoitettu menettely, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely ovat kaksivaiheisia. Yksivaiheisessa menettelyssä hankinnan toimittajuudesta kiinnostuneet toimittavat tarjouksen hankintayksikölle tarjouspyynnön tietojen perusteella. Kaksivaiheisessa menettelyssä toimittajat jättävät ensin hankintayksikölle osallistumishakemuksen, jonka perusteella hankintayksikkö valitsee tarjouskilpailuun kutsuttavat tarjoajan ja tarjouskilpailu käydään vain näiden kutsuttujen tarjoajien kesken.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Kuntaliitto 2007, 12 ja 15.

<sup>91</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 560-561.

<sup>92</sup> Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 698/2011.

<sup>93</sup> Hyvönen ym. 2007, 97.

Kansallisissa hankinnoissa on sallittua käyttää kevyempiä menettelyjä kuin EU-hankinnoissa. Kansallisissa hankinnoissa neuvottelumenettelyn ja suora-hankinnan käyttö on vapaampaa kuin EU-hankinnoissa.

Seuraavaksi on selvitetty eri hankintamenettelyt pääpiirteissään. Kansallisten ja EU-menettelyjen ero on kerrottu tarkemmin hankintalaissa (EU-menettelyt hankintalain 5. luku ja kansalliset menettelyt hankintalain 9. luku).

## 5.2 Menettelytavat

Hankintojen menettelytavoista pääasiallinen on avoin hankintamenettely. Hankinnasta julkaistaan hankintailmoitus HILMAssa, ja kaikki halukkaat toimittajat saavat tehdä tarjouksen. Tarjouskilpailun asiakirjat joko postitetaan niitä pyytäneille tai ne voi julkaista hankintayksikön nettisivuilla sähköisenä. Myös suora linkitys HILMAssa julkaistuu ilmoitukseen on mahdollista. Tarjousasiakirjat avataan erityisessä avaustilaisuudessa, josta laaditaan pöytäkirja. Avoimessa menettelyssä kaikkien tarjoajien kelpoisuus tarkistetaan tässä kohtaa. Vain vähimmäisehdot täyttävät tarjoajat hyväksytään mukaan tarjousvertailuun, muut hylätään.<sup>94</sup>

Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen hankintamenettely. Se on vaihtoehtoinen menettely avoimelle menettelylle. Hankintayksikkö julkaisee HILMAssa hankintailmoituksen, jonka perusteella tarjoajat lähettävät hankintayksikköön osallistumisilmoituksen eli pyynnön saada osallistua hankintaan. Hankintailmoituksessa on mainittava menettelyyn kutsuttavien ehdokaiden vähimmäismäärä ja tarvittaessa myös enimmäismäärä. Hankintayksikkö valitsee osallistumisilmoituksen lähettäneistä ne tarjoajat, joille tarjouspyyntö lähetetään. Tarjouspyyntöä ei saa lähettää muille kuin osallistumishakemuksensa lähettäneille ja kelpoisuusehdot täyttävälle tarjoajille, vaikka hankintayksikön tiedossa olisi sovelias toimittaja. Sallittua on kuitenkin informoida hankintailmoituksen julkaisusta yritykselle, jonka arvelee olevan sovelias, mutta joka ei välttämättä seuraa hankintailmoituksia.<sup>95</sup>

Neuvottelumenettely on myös kaksivaiheinen menettely. Siinä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Neuvottelumenettelyssä valitaan hankintailmoituksessa ilmoitetuin perustein ne parhaat ehdokkaat, joiden kanssa hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Seuraavaksi ehdokkaille lähetetään neuvottelukutsu, ja varsinaiset neuvottelut hankinnan sisällöstä ja ehdoista kaikkien valittujen ehdokaiden kanssa. Neuvottelumenettelyä voi käyttää erityisin perustein.<sup>96</sup> Hankintayksikön on pystyttävä perustelemaan neuvottelumenettelyn käyttö.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 203-205.

<sup>95</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 207-210.

<sup>96</sup> kts. perusteet Hankintalaki 25 § ja 66 §



Kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä julkaistaan hankintailmoitus, jonka perusteella kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua kilpailutukseen. Hankintailmoituksen lisäksi voidaan julkaista myös hankekuvaus tai alustava tarjouspyyntö. Hankintayksikkö valitsee menettelyyn hankintailmoituksessa ilmoitetuin perustein ne parhaat toimittajat, joille se lähettää neuvottelukutsun tai tarjouspyynnön. Kaikkien tarjoajien kanssa aloitetaan neuvottelut hankinnan sisällöstä ja eri ratkaisuvaihtoehdoista. Neuvottelujen edetessä voidaan tarjoajien määrää karsia. Kun neuvottelut on käyty, tarjoajat tekevät tarjoukset omista ratkaisuehdotuksistaan. Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään monimutkaisiin hankintoihin, joissa hankinnan oikeudellisia, rahoituksellisia tai teknisiä yksityiskohtia on vaikea etukäteen määritellä.<sup>98</sup> Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytetään vain harvoin EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa.<sup>99</sup>

Kun hankinnan kohteena on suunnitelma, voidaan kilpailuttamisessa käyttää suunnittelukilpailua. Suunnitelmalla voidaan tarkoittaa esimerkiksi kaavoitusta, arkkitehtuuria tai tietojenkäsittelyä. Myös suunnittelukilpailussa julkaistaan hankintailmoitus. Suunnittelukilpailuun voivat osallistua joko kaikki halukkaat suunnittelijat tai se voidaan toteuttaa kaksivaiheisena niin, että vain ennalta valitut suunnittelijat voivat osallistua. Valinnassa voidaan käyttää hyväksi rajoitettua menettelyä. Suunnittelukilpailussa voidaan antaa myös rahapalkintoja.<sup>100</sup>

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan kaksivaiheista menettelyä, jossa ensin tarjoajat hyväksytään puitejärjestelyyn esimerkiksi rajoitetun menettelyn mukaan. Toisessa vaiheessa puitejärjestelyyn valituille lähetetään tarkennettu tarjouspyyntö ja tarjoajat antavat tarkennetun tarjouksen. Puitejärjestely voidaan tehdä yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välille. Se on luonteeltaan väljä järjestely, jossa ei ole lopullisesti sovittu kaikista hankinnan ehdoista ja sen sisältö ja osapuolia sitovuus voivat vaihdella. Puitejärjestely sopii hankintoihin, jossa hinnat vaihtelevat lyhyellä aikavälillä. Selvyyden vuoksi todettakoon, että vaikka julkisia hankintoja koskevissa teksteissä puhutaan usein myös puitesopimuksesta, ei puitesopimus ole hankintalaissa esiintyvä termi, vaan se on vain yksi hankintasopimuksen muoto. Eri vaihtoehdot puitejärjestelyissä ovat:

- puitejärjestely - yksi toimittaja - kaikki ehdot (paitsi tilattava määrä) sovittu
- puitejärjestely - yksi toimittaja - osa ehdoista avoimia
- puitejärjestely - vähintään kolme toimittajaa - kaikki ehdot on sovittu (puitesopimus).
- puitejärjestely - vähintään kolme toimittajaa - osa ehdoista avoimia

---

<sup>97</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 210-214.

<sup>98</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 228-231.

<sup>99</sup> Oksanen 2010, 38.

<sup>100</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 256-257.

Toimittajavalinta tehdään ns. kevennetyn kilpailutuksen eli minikilpailutuksen perusteella näiden kolmen toimittajan kesken.<sup>101</sup>

Dynaamisesta hankintajärjestelmästä ja sähköisestä huutokaupasta on säädetty oma laki<sup>102</sup>, mutta molemmista hankintatavoista on määräyksiä myös hankintalaissa. Dynaamiseksi hankintajärjestelmäksi kutsutaan täysin sähköistä hankintamenettelyä, jolla hankintaan tavantomaisia ja markkinoilla yleisesti saatavilla olevia tuotteita tai palveluita. Dynaamisessa hankintajärjestelmässä käytetään avoimen menettelyn sääntöjä. Hankintamenettely on avoin kaikille tarjoajille, jotka täyttävät hankintayksikön esittämät kelpoisuusehdot ja jotka ovat tehneet tarjouspyynnön mukaisen alustavan tarjouksen hankittavista tuotteista tai tuoteryhmistä. Sähköisellä huutokaupalla tarkoitetaan toistuvaa hankintamenettelyä, jossa tarjoukset ensin arvioidaan ja sen jälkeen käynnistetään tietojärjestelmää hyväksikäyttäen huutokauppa, jonka tavoitteena on löytää edullisin lopputulos.<sup>103</sup>

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö ilman hankintailmoituksen julkaisemista valitsee yhden tai usean toimittajan, joiden kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. Tarjouskilpailua ei siis järjestetä. Koska hankintalain pääsääntö on kaikkien julkisten hankintojen kilpailuttaminen, seuraa siitä vääjäämättä, että suorahankinnan käyttö on rajoitettua. Suorahankinnan käyttämisen syy on aina todettava ennalta ja syy on perusteltava hankintapäätöksessä. Hankintalain 27 §:ssä ja 67 §:ssä on määritelty suorahankinnan käyttämistilanteet.

### 5.3 Hankintamenettelyt pienhankinnoissa

#### 5.3.1 Suorahankinta

Pienhankinnoissa suorahankinta (tai suora osto) tarkoittaa tilannetta, jossa hankintayksikkö tekee tilauksen ilman edeltävää tarjouspyyntöä tai tarjous on pyydetty vain yhdeltä toimittajalta.<sup>104</sup>

Suorahankintana tehdyn pienhankinnan perusteena voisi olla mm.

- hankinnan vähäinen arvo (alle 5 000 tai 10 000 euroa)
- hankinnalla on hankintayksiköstä johtumaton kiire (hankintayksikön liian myöhäiset toimenpiteet katsotaan johtuvaksi hankintayksiköstä)
- hankintayksiköllä on tietoa alan tuotteista ja tarjonnasta

<sup>101</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 239-241.

<sup>102</sup> Laki sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä 698/2011.

<sup>103</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 272-281.

<sup>104</sup> Kuntaliitto 2007, 18.

- hankintayksikkö on tehnyt samanlaisen hankinnan lyhyen ajan kuluessa ja tuotteen tai palvelun hintataso on selvillä
- tarjouskilpailun kustannukset ylittäisivät hyödyn, joka kilpailuttamisesta tulisi
- tavaralla tai palvelulla tiedetään olevan vain yksi toimittaja
- hankinnassa käytetään avointa sähköistä kauppapaikkaa.<sup>105</sup>

Hankintayksikön oma ohjeistus voi edellyttää suora hankinnan perustelemista. Kuten edellä on todettu, on hankintayksikön omilla ohjeilla suuri merkitys pienhankintojen toteuttamisessa. Onkin suositeltavaa, että käsite ”hankinnan vähäinen arvo” määritellään hankintayksikön omassa ohjeistuksessa. Hankintoja voidaan määritellä vähäisiksi myös sen mukaan, minkä tyyppisestä hankinnasta on kyse, esimerkiksi tavarahankinnoissa on helpompi järjestää hintakilpailu kuin palveluissa. Niinpä tavarahankintojen kilpailuttamisraja voi olla palveluhankintoja alhaisempi. Vähäisen arvon määrittelyssä voidaan ottaa huomioon ne varat, jotka hankintayksiköllä on käytettävissä hankintoihin.<sup>106</sup>

Kuntaliitto on ohjeistuksessaan käyttänyt pienhankinnan suora hankinnasta nimitystä ”suora osto” erottamaan pienhankintojen menettelytapojen mukaisen suora hankinnan mahdollisesti erotukseksi kynnysarvojen ylittävien hankintojen suora hankinnasta.

### 5.3.2 Tarjouskilpailu

Suora hankinnan vaihtoehtona on tarjouskilpailu. Tarjouspyynnöt lähetetään valituille toimittajille kirjeitse tai sähköpostitse.<sup>107</sup> Tässä kohtaa lienee hyvä huomauttaa, että EU-kynnysarvojen ja kansallisten kynnysarvojen ylittävät tarjoukset pyydetään yleensä kirjallisina tai sähköiseen järjestelmään tallennettuina, mutta ei sähköpostilla tai faksilla. Mikäli faksia tai sähköpostia käytetään, tulee niiden vastaanotto järjestää siten, ettei tarjousehtojen salaisuus vaarannu.<sup>108</sup>

Tarjouskilpailuissa voidaan käyttää hyväksi

- avointa menettelyä, jolloin hankinnasta ilmoitetaan julkisesti hankintayksikön parhaaksi katsomalla tavalla
- rajoitettua menettelyä, jossa tarjouksia pyydetään määrättyltä joukolta luotettaviksi ja toimituskykyisiksi arvioiduilta toimittajilta
- neuvottelumenettelynä usean eri toimittajalta saadun tarjouksen perusteella tai neuvotellen heidän kanssaan ilman tarjousmenettelyä.<sup>109</sup>

<sup>105</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 561.

<sup>106</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 561.

<sup>107</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 561.

<sup>108</sup> Oksanen 2010, 56.

<sup>109</sup> Oksanen 2010, 33.

Avoimen menettelyn ilmoituksien sisältö ja laajuus voidaan päättää hankintayksikössä. Usein kyseeseen tulevat paikalliset sanomalehdet ja kunnan kotisivut. Menettelyä käytetään useimmiten silloin, kun hankintaan selkeästi määriteltyjä tuotteita ja hankintapäätös tehdään pelkästään hinnan perusteella. Hyväksyttävien tarjousten perusteella tehtävän hankintapäätöksen on noudatettava tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatetta.<sup>110</sup>

Rajoitettuun menettelyyn päädytään silloin, kun ehdokkaiden soveltuvuuteen kiinnitetään erityistä huomioita ja kun valinta suoritetaan kokonaistaloudellisuuden perusteella. Koska tarjouspyyntö lähetetään vain rajoitetulle joukolle, suositellaan tarjouspyyntö lähetettäväksi vähintään kolmelle yritykselle. Näin varmistetaan mahdollisimman tasapuolinen kilpailutilanne.<sup>111</sup>

#### 5.4 Hankinnoista ilmoittaminen ja hankintatavat TAMKissa

TAMKin hankintoihin sovelletaan hankintalakia ja TAMK on hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö. TAMKin hankinnat jakautuvat investointihankintoihin, käyttötaloushankintoihin ja opetuspalveluhankintoihin. Hankintalaissa määriteltyjen kansallisten ja EU-kynnysarvojen ylittävät hankinnat tehdään TAMKin hankintapalveluissa. Kynnysarvojen alittavia pienhankintoja tehdään siinä yksikössä, joka kyseistä palvelua tai tavaraa tarvitsee. Hankintoja tekevät hyvin eri aloilla työskentelevät henkilöt, jotka kaikki eivät ole hankinta- tai ostoammattilaisia. Kaiken kaikkiaan TAMKiin hankittiin vuonna 2010 materiaaleja ja palveluja 5,76 miljoonalla eurolla<sup>112</sup>, vuonna 2011 summa oli 7,0 miljoonaa euroa<sup>113</sup> ja vuonna 2012 summa oli jo 7,6 miljoonaa euroa<sup>114</sup>. Huomioon on kuitenkin otettava, että eri vuosien hankintamääriin on ollut vaikuttamassa erilaisia tekijöitä, esim. vuoden 2011 luvussa on käytetty edellisen vuoden hankamäärärahoja palvelujen ostamiseen.

TAMK on ohjeistanut henkilökuntansa käyttämään ensisijaisesti TAMKin itsensä kilpailuttamia sopimuksia. Mikäli sellaista ei ole, tulisi käyttää Tampereen kaupungin liikelaitoksen Tampereen Logistiikan<sup>115</sup> kilpailuttamia puitesopimuksia. TAMKin mahdollisuus käyttää Tampereen Logistiikan sopimuksia johtuu omistajasuhteista: Tampereen kaupunki omistaa TAMKin ylläpitäjäyhtiöstä 87 %. Kolmanneksi vaihtoehdoksi on mainittu suorahankinta, jos siihen on edellytykset ja viimeiseksi tarjouskilpailun järjestäminen. TAMKin itsensä kilpailuttamia puitesopimuksia on mm. kirjoista, kopio- ja tulostuspaperista, painatus- ja kopiointipalveluista, matkapuhelimista, sanoma- ja aikakauslehdistä. Toimisto- ja opetustarvikkeet on kilpailutettu.

<sup>110</sup> Oksanen 2010, 33.

<sup>111</sup> Oksanen 2010, 33.

<sup>112</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2011b, 24.

<sup>113</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2012e, 24.

<sup>114</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2013g .

<sup>115</sup> Tampereen Logistiikka 2013.

Niiden hankinta on keskitettyä. TAMKissa on kaksi hyllytyspalveluperiaatteella toimivaa toimisto- ja opetustarvikkeiden noutovarastoa.

Pienhankinnoissa menettelytavat ovat hieman erilaiset. Jos pienhankinnan arvo on 5 000 - 29 999 euroa (sis. alv), laaditaan aina tarjouspyyntö. Alle 5 000 euron pienhankintojen kustannusten kohtuullisuus varmistetaan hintavertailulla. Puhelimitse tehdyistä tarjouspyynnöistä on laadittava muistio, jossa tulee mainita mm., mille toimittajille on soitettu, kenen henkilön kanssa puhuttu, milloin soitto on tehty ja mikä on tarjouksen hinta. Sähköpostitse lähetetyt tarjouspyynnöt ja niihin saadut tarjoukset tulostetaan ja arkistoidaan. Jos pienhankinta tehdään esim. lehti- tai internetmainoksen perusteella, mainos leikataan tai tulostetaan arkistoitavaksi.<sup>116</sup>

## 6 Oikeustoimilain mukainen tarjous-vastaus-mekanismi

Oikeustoimilaki<sup>117</sup> sisältää säännöksiä sopimuksen tekemisestä. Sen yksi keskeinen käsite on ns. tarjous-vastaus-mekanismi. Asiaa joudutaan pohtimaan esimerkiksi silloin, kun eri osapuolten kesken vallitsee erimielisyys siitä, onko sopimusta syntynyt lainkaan. Oikeustoimilain 1.1 § :n mukaan sopimuksen syntymiseksi tarvitaan tarjous ja siihen annettu hyväksyvä vastaus.

Tuotteen tai palvelun tilaaja tekee siis ensin tarjouspyynnön. Tarjouspyynnön voi pienhankinnoissa tehdä suullisestikin, mutta suositus aivan pienimpiä hankintoja lukuun ottamatta on kirjallinen tarjouspyyntö.<sup>118</sup> Tärkeintä kuitenkin on, että sekä tarjouspyynnön muoto että laajuus suhteutetaan hankinnan kohteeseen. Liian raskaasti toteutetut tarjouspyynnöt vähentävät kilpailua, toisaalta ylimalkaiset tarjouspyynnöt vaarantavat tasapuolisuuden ja syrjimättömän kohtelun.<sup>119</sup> Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan edellisessä luvussa selvitetyn rajoitetun menettelyn tarjouspyynnöt toimitetaan valituille toimittajille sähköpostitse, postitse tai faksilla. Kun hankintayksikkö on päätenyt avoimeen menettelyyn, toimitetaan tarjouspyyntö sitä pyytävälle ehdokkaille sähköpostitse, postitse tai faksilla.<sup>120</sup> Tarjouspyyntöä koskevat sopimusoikeuden yleiset periaatteet. Niiden mukaisesti tarjouspyyntö on tekijäänsä sitova, jollei tarjouspyynnön sananmuodosta muuta ilmene. Hankintayksiköt jättävätkin nykyään usein varauman tarjouspyynnön sitovuudesta. Varauman avulla hankintayksikkö voi tarvittaessa jättää koko hankinnan suorittamatta, vaikka sille olisi jo tullutkin tarjouspyynnön mukaisia tarjouksia.<sup>121</sup> Tarjouspyynnöstä ei kuitenkaan ole määräyksiä oikeustoimilaissa päinvastoin kuin jäljempänä käsiteltävissä tarjouksessa ja tarjoukseen vastaamisessa. Jos tarjouksia pyydetään

<sup>116</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintaohje, 2013.

<sup>117</sup> Laki varallisuus oikeudellisista oikeustoimista 228/1929 eli OikTL

<sup>118</sup> Kuntaliitto 2007, 11 ja 16.

<sup>119</sup> Kuntaliitto 2007, 12.

<sup>120</sup> Kuntaliitto 2007, 17-18.

<sup>121</sup> Aarto, Aho, Regelin, Uotila & Vatanen 2009, 19.

ilman tosiasiallista sopimuksetarkoitusta, esimerkiksi kartoitetaan vain hintatasoa, kyse on moitittavasta menettelystä, josta saattaa seurata vahingonkorvausvastuu.<sup>122</sup>

Tarjoajan tekemä tarjous sitoo tekijäänsä. Tarjouksen tekemisen mekaniikkaa säätelee oikeustoimilaki. Oikeustoimilain 7 §:n mukaan tarjous sitoo tekijäänsä sen jälkeen, kun tarjouksen saaja on ”ottanut siitä selon”. Jos tarjouksen tekijä peruuttaa tarjouksensa tämän jälkeen, ei peruutus ole tehokas. Jos tarjouksen vastaanottaja ei ole vielä ottanut selkoa tarjouksen sisällöstä, voi tarjouksen tekijä peruuttaa tarjouksensa. Toki tarjouksen tekijäkin voi tehdä tarjoukseensa varauman, jolla tarjoaja voi pidättää oikeuden peruuttaa tarjouksensa ennen sen hyväksymistä.<sup>123</sup> Tarjouksen saajan on syytä tarkistaa saatu tarjous. Tärkeimpiä tarkistettavia kohtia ovat tarjouspyynnön ja tarjouksen yhdenmukaisuus, tarjouksen voimassaolo ja mahdolliset varaukset. Pienhankinnoissa yleensä hinta on määräävä tekijä. Jos tarjous on tehty suullisesti, siihen pitää antaa vastaus heti, ellei tarjouksen tekijä ole muuta määrännyt.<sup>124</sup> Ellei vastausta anneta välittömästi, tarjous katsotaan hylätyksi ja tarjoajan ei tarvitse enää pitää tarjoustaan. Tehtäessä erittäin vähäarvoisia pienhankintoja voitaneen menettellä siten, että suullisen tarjouksen jälkeen annetaan välitön vastaus. Koska suullisellekin vastaukselle voidaan antaa määräaika<sup>125</sup>, on pienhankinnoissa erittäin vähäarvoisia hankintoja lukuun ottamatta syytä sopia määräaika vastauksen antamiselle. Mikäli päädytään suulliseen tarjous-vastaus-menettelyyn, on varsinkin ostajaosapuolen syytä tehdä muistiinpanoja keskustelun kulusta ja sovitusta asioista. Tehty tilaus voidaan vahvistaa tilausvahvistuksella. Tilausvahvistusta ei ole mainittu oikeustoimilaissa, vaan se on taloudellisessa toiminnassa syntynyt käytäntö. Sitä käytetään varsinkin silloin, kun sopimus on päätetty puhelimitse tai muutoin ilman kirjallista muotoa. Tilausvahvistuksella voidaan täsmentää sopimuksen olennaiset ehdot. Sitovat tahdonilmaisut ovat syntyneet jo ennen tilausvahvistuksen lähettämistä.<sup>126</sup> Kun hyväksyttävä tarjous on tehty, voidaan tehdä tilaus.

## 6.1 Hankintalain mukainen sopimuksen syntymishetki

EU- ja kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista tehdään aina sekä tarjousmenettelyn ratkaisusta kirjallinen päätös, joka on perusteltava.<sup>127</sup> Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä kirjallinen hankintasopimus. Sopimus syntyy vasta kun kirjallinen sopimus on allekirjoitettu.<sup>128</sup> Kynnysarvojen ylittävissä hankinnoissa sopimuksen syntymishetki on siis määritelty eri lailla kuin oikeustoimilaissa. Hankintapäätöksen tiedoksianto ei tarkoita, että sopimus on syntynyt, vaan sillä tiedotetaan ratkaisusta ja samalla annetaan muutok-

---

<sup>122</sup> Hemmo 2003, 219.

<sup>123</sup> Hemmo 2003, 103.

<sup>124</sup> OikTL 3.1 §

<sup>125</sup> Hemmo 2003, 103.

<sup>126</sup> Hemmo 2003, 245-247.

<sup>127</sup> Hankintalaki 72 §

<sup>128</sup> Hankintalaki 76 §

senhakuohjeet. Jos kyseessä on EU-kynnysarvon ylittävä hankinta, hankintasopimus voidaan tehdä aikaisintaan 21 päivän odotusajan kuluttua. Odotusaika alkaa siitä ajankohdasta, jolloin tarjoaja tai ehdokas on saanut tai hänen katsotaan saaneen tiedokseen hankintapäätöksen ja valitusohjeet.

Koska hankintalakia ei sovelleta pienhankintoihin, ei pienhankinnoista ole pakko hankintalain perusteella tehdä hankintapäätöstä eikä hankintasopimusta. TAMKin hankintasäännön mukaan investointihankinnoista laaditaan kirjallinen hankintapäätös jokaisesta investointihankinnasta. Sen sijaan käyttötalous- ja ostopalveluhankinnoissa kirjallinen hankintapäätös laaditaan vain yli 5 000 euron hankinnoista. TAMkin hankintasäännön mukaan pienhankinnoista ei edellytetä tehtävän sopimusta, mutta sen voi tehdä, jos se katsotaan tarpeelliseksi.<sup>129</sup>

## 7 Edustaminen ja valtuutus

### 7.1 Oikeushenkilön edustamistavat

Oikeushenkilöä voidaan edustaa eri tavoin. Edustuslajit jaetaan lakisääteisen edustukseen ja oikeustoimiperusteiseen edustukseen. Lakisääteisessä edustuksessa edustajan kelpoisuus kytkeytyy hänen asemaansa, johon lain perusteella kuuluu edustusvalta. Lakisääteisen edustuksen muotoja ovat mm. holhoustoimilain mukaiset edunvalvojat ja konkurssipesän uskotut miehet.<sup>130</sup> Hemmo<sup>131</sup> laskee lakisääteiseen edustukseen mukaan myös ne henkilöt, jotka organisaationsa perusteella edustavat oikeushenkilöä. Tällaisia orgaaneja ovat mm. osakeyhtiön toimitusjohtaja ja hallitus. Oikeustoimeen perustuva valtuutus käy ilmi valtakirjasta, valtuuttajan tiedonannosta, valtuutetun aseman perusteella tai prokurasta eli prokuralain<sup>132</sup> mukaisesta nimenkirjoitusoikeudesta. Sitoumuksen oikeushenkilön puolesta voi siis tehdä prokuristi, erillisen valtuutuksen saanut henkilö tai asemavaltuutettu.<sup>133</sup> Oikeustoimilain 10 § 2 momentin mukaan asemavaltuutus voi syntyä sopimussuhteen tai työsuhteen perusteella. Asemavaltuutuksessa syntyy kelpoisuus edustaa ja toimia esimerkiksi työnantajan lukuun. Asemavaltuutus voi syntyä joko lain tai yleisen tavan mukaan. Klassinen esimerkki asemavaltuutuksesta on kaupan kassa, joka ottaa vastaa rahaa tuotteiden ostajalta. Ostaminen ja tavaroiden luovuttaminen muodostavat oikeustoimen, johon kassahenkilö on siis kelpoinen asemansa perusteella.

Edustamiseen liittyvät myös käsitteet kelpoisuus ja toimivalta. Molemmat käsitteet määrittävät sitä, kuinka laaja oikeus sitoumusten tekemiseen edustajalla on. Niiden ero näkyy siinä,

<sup>129</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintasääntö, 2013.

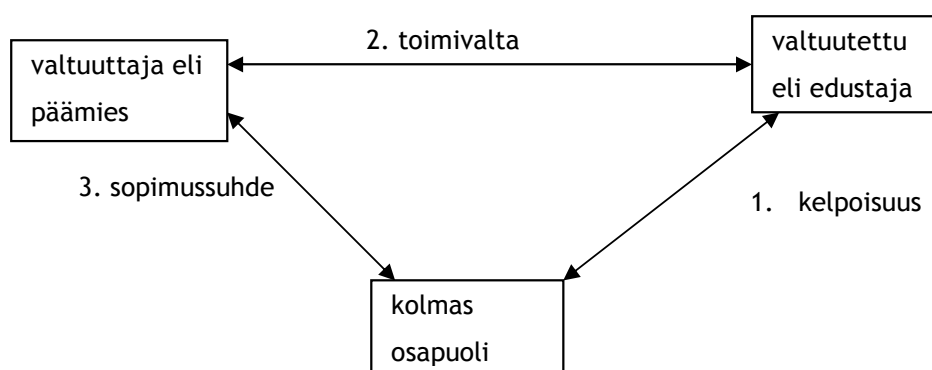
<sup>130</sup> Hemmo 2003, 465.

<sup>131</sup> Hemmo 2003, 465.

<sup>132</sup> Prokuralaki 130/1979.

<sup>133</sup> Hemmo 2003, 469.

miten sitoumusten tekemisen oikeutta on rajoitettu ja kuka tämän rajoituksen näkyy. Kelpoisuus ilmenee valtakirjasta tai edustajan aseman kaltaisesta ulkoisesti havaittavasta tunnusmerkistöstä. Kelpoisuus on myös tarkoitettu nimenomaisesti kolmannen osapuolen tietoon. Toimivalta sen sijaan ilmenee siitä, mitä päämiehen ja edustajan välillä on sovittu. Toimivallan rajoituksia ei kirjata valtakirjaan, eikä edustajan kanssa sopimusta tekevä välttämättä tiedä toimivaltarajoituksia. Jos siis valtuutetulle on annettu valtakirja, jonka perusteella hän voi myydä valtuuttajan auton, hän on kelpoinen myymään auton; valtakirja on ulkoisesti havaittava tunnusmerkki, joka on tarkoitettu auton ostajan tietoon. Valtuuttaja on antanut valtuutetulle ohjeen, että auton myyntihinta ei saa alittaa 10 000 euroa. Tällöin kyse on toimivallan rajoituksesta. Tietoa ei kuitenkaan tarkoituksella kirjata valtakirjaan, sillä tarkoituksena on kuitenkin saada mahdollisimman suuri myyntihinta. Jos valtuutettu myy auton alle 10 000 euron, hän ylittää toimivaltansa.<sup>134</sup>



Kuvio 3: Valtuutetun kelpoisuus<sup>135</sup>

Kuviossa 3 valtuutettu osoittaa kelpoisuutensa esimerkiksi valtakirjalla (nuoli 1). Valtuuttaja ja valtuutettu ovat sopineet toimivallasta keskenään. Kolmas osapuoli ei välttämättä tiedä toimivallan rajoituksesta. Sopimussuhde syntyy valtuuttajan ja kolmannen osapuolen kesken.

Näiden kahden käsitteen ero ilmenee myös siinä, miten niiden ylittäminen vaikuttaa tehtyihin oikeustoimiin. Jos edustaja tai valtuutettu on ylittänyt kelpoisuutensa, oikeustoimi ei sido valtuuttajaa. Esimerkiksi jos valtuutetulle on annettu valtakirja myydä auto, ja hän samalla kaupalla myy myös valtuuttajan peräkärryn, ei peräkärryn kauppa sido valtuuttajaa. Kolmannen osapuolen olisi tullut tässä tapauksessa havaita, että kelpoisuus koskee vain auton myyntiä. Jos taas valtuuttaja ylittää toimivaltansa, asiaa arvioidaan kolmannen osapuolen vilpittömän mielen perusteella. Ellei kolmas osapuoli tiennyt eikä hänen kuulunutkaan tietää toimivallan ylityksestä, sitoo sopimus valtuuttajaa eli päämiestä. Kolmas osapuoli on tällöin ollut ”vilpittömässä mielessä”. Autokauppa koskevassa esimerkissä asiaa voisi tarkastella toimivallan

<sup>134</sup> Hemmo 2003, 457-459.

<sup>135</sup> Hemmo 2003, 458. Mukaeltu Hemmon kuviosta.



ylityksen suuruuden mukaan: mikäli myytävänä olevan auton mallin ja vuosimallin mukainen yleinen hintataso olisi 8 000 - 11 000 euroa, ja valtuutettu myisi auton huomattavaan alihintaan, pitäisi ostajan ymmärtää tilanne. Jos taas hinta on lähellä yleistä markkinahintaa, ei kolmas osapuoli voi tietää toimivallan ylityksestä.

Suomessakin on esiintynyt jonkin verran tapauksia, jossa yrityksiä ja viranomaisia on puhelimitse yritetty saada tekemään sopimus huijaustarkoituksessa soittavan yrityksen kanssa. Erehdytysyritysten kaava on yleensä samanlainen: yritys soittaa esim. kunnan työntekijälle ja kertoo, että aiemmin tehdystä tilauksesta on vielä toimittamatta tuotteita. Yritys kertoo lähettävänsä tilausvahvistuksen kuntaan. Jälkeenpäin käy ilmi, että mitään sopimusta ei yrityksen kanssa ole ollut. Toimintatapaan kuuluu myös se, että yritys saattaa väittää sopimuksen syntyneen eri sisältöisenä, kuin mitä kunnan työntekijä uskoo tehneensä. Soitot on usein suunnattu niille työntekijöille, joilla ei edes ole toimivaltaa eikä kelpoisuutta tilausten tekemiseen ja normaalisti toimiva yritys tällaisen asian ymmärtäisi. Vaikka kyseessä olisi melko vähäarvoinen hankinta, voi kunta syyllistyä ns. ohiostoon eli esimerkiksi oston ohi kilpailutetun sopimuksen. Vaikka tuotteesta ei olisi hankintasopimusta olemassa, voi osto kuitenkin olla kunnan hankintaohjeen vastainen. Mikäli yritys lähettää laskun tällaisesta erehdyttämällä tehdystä sopimuksesta, voi asiasta tehdä reklamaation, joskaan reklamoimatta jättäminen ei tällaisissa tapauksissa saa aikaan sopimusta.<sup>136</sup> Jokin aika sitten tällaiset erehdytyksiä tekivät hakemistoyritykset, mutta nyttemmin kyseiset yritykset ovat hieman laantumaan päin. Tilanteen mahdollisena rauhoittajana lienee toiminut eräs Turun hovioikeuden ratkaisu asiassa, jossa todettiin, että reklamaation tekemättä jättäminen ei synnytä sopimussuhdetta.<sup>137</sup>

## 7.2 Tilausoikeudet TAMKissa

Hankintalain ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa merkitystä on paitsi muulla lainsäädännöllä myös organisaation sisäisillä ohjeilla ja säännöillä. Sovellettavaksi voivat tulla sääntely ja ohjeistus, joka koskee toimintojen taloudellista tarkoituksenmukaisuutta ja toimivaltasuhteita, tällaisia ovat esim. hankintasääntö, hankintaohjeet, taloussääntö ja työjärjestys.<sup>138</sup>

Kuten jo aiemmin on todettu, ei Tampereen ammattikorkeakoulu ole oikeushenkilö, mutta sen ylläpitäjä Pirkanmaan ammattikorkeakoulu Oy on. TAMKissa tilausoikeudet on määritelty hankinnan lajin (investointihankinta, käyttötaloushankinta ja opetuspalveluhankinta) ja hankinnan euromääräisen suuruuden mukaan. TAMKissa tilauksen konkreettista tekemistä edeltää

<sup>136</sup> Kuntaliitto 2013b.

<sup>137</sup> Turun HO 28.6.2011, nro 1482, dnro S 10/1841

<sup>138</sup> Nenonen 2011, 344.

hankintapäätös. TAMKin tilausoikeudet on määritelty TAMKin hankintasäännössä ja -ohjeessa, jotka molemmat on päivitetty 1.8.2013. Tilajaoikeudet on määritelty seuraavasti <sup>139</sup>

### 1) Investointihankinnat

Talousarvion investointiohjelman puitteissa hankintapäätöksen tekevät

rehtori, toimitusjohtaja	yli 200 000 euroa
talousjohtaja	alle 200 000 euroa

### 2) Käyttötaloushankinnat

Talousarviossa olevien määrärahojen puitteissa hankintapäätöksen tekevät

rehtori, toimitusjohtaja	yli 100 000 euroa
talousjohtaja	50 000 - 100 000 euroa
vararehtorit, henkilöstöjohtaja ja korkeakoulupalveluiden johtaja	10 000 - 50 000 euroa
koulutusjohtajat, asiakkuusjohtaja, T&K-johtaja, täydennyskoulutusjohtaja, tietohallintojohtaja, ammatillisen opettajakorkeakoulun johtaja ja maakuntakorkeakoulupäällikkö	5 000 - 10 000 euroa
koulutuspäälliköt, esimiehinä toimivat tukipalvelujen päälliköt ja projekteista vastaavat	alle 5 000 euroa

### 3) Opetuspalveluhankinnat

Talousarviossa olevien määrärahojen puitteissa hankintapäätöksen tekevät

rehtori, toimitusjohtaja	yli 50 000 euroa tai milloin ostosopimus on voimassa toistaiseksi
vararehtorit	15 000 - 50 000 euroa tai milloin ostosopimus on voimassa enintään kaksi vuotta
koulutusjohtajat, asiakkuusjohtaja, t&k-johtaja, täydennyskoulutusjohtaja, ammatillisen opettajakorkeakoulun johtaja ja maakuntakorkeakoulupäällikkö	5 000 -15 000 euroa ja ostosopimus on voimassa enintään vuoden
koulutuspäälliköt ja projekteista vastaavat	alle 5 000 euroa

<sup>139</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintasääntö, 2013.

Hankintapäätöksen tekijöillä on myös tilausoikeudet. Investointihankintoihin liittyvät asiakirjat (mm. tarjouspyyntö, hankintapäätös, hankintasopimus) allekirjoittaa joko rehtori, toimitusjohtaja (yli 200 000 euron hankinnat) tai talousjohtaja (alle 200 000 euron hankinnat). Käyttötalous- ja opetuspalveluhankintoihin liittyvät asiakirjat (mm. tarjouspyyntö, hankintapäätös, hankintasopimus) allekirjoittavat kohdissa "Käyttötaloushankinnat" ja "Opetuspalveluhankinnat" mainitut henkilöt merkittyjen euromääräisten rajojen puitteissa. TAMKin 1.8.2013 voimaan tulleen hankintasäännön mukaan tilauksen voi tehdä ainoastaan henkilö, jolle on myönnetty tilausoikeus.<sup>140</sup> Tilaus tehdään käyttämällä tilaukseen tarkoitettua e-lomaketta, jonka käyttöön on oikeudet niillä henkilöillä, joilla on tilausoikeus. E-lomake numeroi tilauksen. Tilausnumero annetaan tavaran toimittajalle tiedoksi, ja tarkoituksena on, että tavaran toimittaja ilmoittaa saman tilausnumeron laskussa viitetietona. Tallennettu E-lomake voidaan lähettää sähköpostiviestin liitetiedostona. Kun lasku on saapunut, laskun asiastarkastaja tarkistaa tilauksen tiedot. Kun tilattu tavara on saapunut, tulee tavaran vastaanotto kuitata e-lomakkeelle. Tavaran määrä ja kunto on viipymättä tarkistettava. Tavara tai palvelu voidaan hyväksyä laskutettavaksi tai maksettavaksi vasta, kun se on todettu hankintasopimuksen ja tilauksen mukaiseksi. Tilaaaja tekee merkinnät tavaran vastaanottamisesta ja hyväksymistä tilauksen e-lomakkeelle.<sup>141</sup>

Kauppalaki<sup>142</sup>, joka säätelee lähinnä etupäässä elinkeinonharjoittajien ja yritysten keskenään tekemiä kauppvoja, sisältää määräykset tilanteista, jolloin tavarassa on virhe. Faktisesta virheestä puhutaan silloin, kun tavara ei ominaisuuksiltaan vastaa sitä, mitä on sovittu. Vallintavirhe on kyseessä silloin, kun ostaja ei lainsäädännön tai viranomaisen päätöksen vuoksi voisi käyttää tavaraa siten, kuin oli tarkoitus. Oikeudellinen virhe on kyseessä, jos tavaran omistusoikeus kuuluu kolmannelle henkilölle tai jos sivullisella on panttioikeus tavaraan. Käytännössä kyseessä useimmiten on faktinen virhe. Myös tavaran vajuus eli sovittua liian pieni määrä tavaraa on faktinen virhe - tosin se voidaan katsoa myös tavaran osittaisena viivästyksenä. Kauppalain mukaan virheellisen tavarantoimituksen seuraamuksena kysymykseen tulee virheen korjaaminen, uusi toimitus, hinnanalennus, kaupan purku, vahingonkorvaus tai maksusta pidättyminen. Ensisijainen asema on virheen korjaamisella, ja esimerkiksi kaupan purku tulee kyseeseen vain, jos virheen oikaiseminen ei tule kysymykseen tai jos virhettä ei oikaista kohtuullisessa ajassa.<sup>143</sup>

Opinnäytetyöhön kuuluvissa haastatteluissa kysyin myös TAMKin tilausoikeuksien toteutumisesta ja siitä, onko edustamisessa havaittu juridisia ongelmia. Haastatteluissa kävi ilmi, että ongelmat ovat harvinaisia tai sen verran pieniä, että ne eivät kantaudu hankintapalvelujen tietoon. Tilauksen toimittaja on voinut tarkistaa TAMKista tilausoikeuden esimerkiksi soitta-

<sup>140</sup>Tampereen ammattikorkeakoulun hankintaohje, 2013.

<sup>141</sup>Tampereen ammattikorkeakoulun hankintasääntö, 2013.

<sup>142</sup> Kauppalaki 355/1987

<sup>143</sup> Wilhelmsson, Sevón & Koskelo 2006, 99-100 ja 117.

malla puhelinvaihteeseen. Joissain yrityksissä vaaditaan aina kirjallinen tilauslomake. Laskutus sopimusta solmittaessa toimittajayritys voi myös tallentaa omaan asiakasrekisteriinsä tiedon siitä, kuka tilauksia voi tehdä TAMKin lukuun tai tehtyihin laskutus sopimuksiin voidaan merkitä niiden henkilöiden tiedot, jotka saavat laskulla TAMKin lukuun ostaa.<sup>144</sup> Kun hankintasopimuksia allekirjoitetaan, toimittajat tarkistanevat kaupparekisteristä TAMKin nimenkirjoitusoikeuden.<sup>145</sup> Jonkin verran tilauksia tehdään myös toimittajien verkkokaupoista henkilökohtaisilla tunnuksilla.<sup>146</sup> Verkkokauppatunnukset ovatkin oivallinen ratkaisu tietynlaisten tilausten tekemiseen, sillä silloin joko suora tai delegoitu tilausoikeus on jo etukäteen määritelty tunnusten haltijalle.

Opinnäytetyöhön liittyvissä haastatteluissa selvittelin niin ikään reklamointikäytäntöjä TAM-Kissa. Hankinnan tehnyt toimintayksikkö itse (ei hankintapalvelut) reklamoi virheestä. Hanka-la tai pitkittynyt reklamointi siirtyy hankintapalvelujen hoidetavaksi. Tällaisten tapausten lukumäärä on kuitenkin ollut vähäinen. Tavanomaisin toimitusvirhe on toimitetun tavarann lukumäärän poikkeama. Yleensä reklamaatiot hoituvat kevyellä menettelyllä, ts. joko sähköpostilla tai soitolla ja varsinaisia valituskirjelmää tehdään muutamia vuodessa.<sup>147</sup>

Arvioitaessa näitä haastatteluja on kuitenkin otettava huomioon, että ne on tehty ennen uuden (1.8.2013) hankintasäännön voimaantuloa. Vanhan ja uuden hankintasäännön välillä ei kuitenkaan ole kovin merkittävää eroa. Tilausoikeuksia ei ole oleellisesti kavennettu, vaan kyse on enemmän tarkennuksista.

## 8 Pienhankinnan asiakirjojen julkisuus, tiedoksianto ja arkistointi

Asiakirjojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Lain mukaan pääsääntönä on asiakirjojen julkisuus, jollei asiasta erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Myös pienhankinnat ovat pääsääntöisesti julkisia pois lukien julkisuuslain 24 §:ssä luetellut tilanteet. Näistä tilanteista hankintatoimessa sovellettavaksi useimmiten tulee julkisuuslain 24 pykälän 1 momentin kohdan 20 mukaisesti ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammatillisaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa”. Niinpä kenellä tahansa on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslain 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tietoa käsitelleeltä viranomaiselta tietoa muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Hankinta-asioissa asianosaiseksi voidaan katsoa virheettömästi toteutetun tarjouskilpailun

<sup>144</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö B, 2013.

<sup>145</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö A, 2013.

<sup>146</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö C, 2013.

<sup>147</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö A, 2013.

ehdokka, tarjoaja ja jopa potentiaalinen tarjoaja. Tällainen asianosainen voi tarvita tietoa esimerkiksi muutoksenhakua varten. Tiedonsaanti ei kuitenkaan ylety esimerkiksi viranomaisen ratkaisuesitykseen tai esittelymuistioon eikä toisten tarjousten tekijöiden liike- ja ammattilaisuuksiin.<sup>148</sup>

Julkisuuslain 9 § 2 momentin mukaan viranomaisen voi harkinnalla antaa tiedon asiakirjasta, joka ei ole vielä julkinen. Kuntaliiton tulkinnan mukaan asiakirjojen käsittelemiselle julkisena heti päätöksenteon jälkeen ei ole estettä.<sup>149</sup> Kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tarjousasiakirjat tulevat julkiseksi vasta, kun hankintasopimus on allekirjoitettu.<sup>150</sup>

EU- ja kansallisten kynnysarvojen ylittävien hankinnoista tehtävästä päätöksestä ja tiedoksiantamisesta on määräykset hankintalain 73 ja 75 §:issä. Vastaavia määräyksiä ei hankintalain laissa ole hankintalain ulkopuolelle jäävien pienhankintojen hankintapäätöksestä ja tiedoksiantotavasta. Niinpä sovellettavaksi jäävät hallintolain ja kuntalain mukaiset menettelytavat. Asianosaisen katsotaan saaneen sähköisen tiedonannon tiedoksi sinä päivänä, jolloin päätöksen sisältävä viesti on vastaanottajan vastaanottolaitteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa viestin lähettämispäivää, ellei jälkepäin pystytä selvästi esittämään, että tietoliikenneyhteydet eivät olisi toimineet lähetyspäivänä. Postitse lähetetyn tiedonannon katsotaan saapuneen perille seitsemäntenä päivän sen lähettamisestä, jollei muuta toteen näytetä. Jos tiedoksiannossa käytetään todisteellista tiedoksiantotapaa (saantitodistus), katsotaan tiedoksiannon tapahtuneen saantitodistuksen tai erillisen tiedoksisaantitodistuksen aikana. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksen tietoonsa silloin, kun päätöksen sisältänyt pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi.<sup>151</sup>

Kun hankinta on tehty, on aika arkistoida hankintaa koskevat asiakirjat. Arkistoimista säätelee arkistolaki.<sup>152</sup> Sen 6 §:n mukaan ”arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä”. Saman lain 8 §:n mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä mm. siitä, miten sen arkistoin käytännön hoito järjestetään. Arkistonmuodostajana on määrättävä omien tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat. Säilytysajoissa tulee ottaa huomioon se, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty. Arkistonmuodostajan on pidettävä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Hankintalaki ei ota kantaa arkistointiin.

TAMKissa hankinta-asiakirjojen arkistointivastuussa on hankinnan tehnyt toimintayksikkö. Asiakirjat on ohjeistettu arkistoitavaksi siten, että ne muodostavat yhden kokonaisuuden (tar-

<sup>148</sup> Hyvönen ym. 2007, 288.

<sup>149</sup> Kuntaliitto 2007, 11.

<sup>150</sup> Hankintalaki 84 § ja julkisuuslaki 6 § 1 mom. 3 k.

<sup>151</sup> Oksanen 2010, 73.

<sup>152</sup> Arkistolaki 831/1994

jouspyyntö, tarjoukset, vertailuasiakirja, hankintapäätös sekä muut hankintaan liittyvät asiakirjat). Arkistointiaika on 10 vuotta. Tilaus ja tilausvahvistus sekä hävinneet tarjoukset arkistoidaan kahden vuoden ajan. Arkistoinnissa on otettava huomioon sekä eripituiset arkistointiajat että se seikka, että tarjousasiakirjat (sekä voittanut että hävinneet) voivat sisältää salassa pidettävää tietoa. Salassa pidettävät asiakirjan osat on suljettava kirjekuoreen, jonka päälle kirjoitetaan tieto siitä, mihin hankintaa salassa pidettävä asiakirja liittyy ja julkisuuslain 24 § eri kohtien mukainen salassapitoperuste.<sup>153</sup> Huomattava on myös se, että rakentamiseen liittyvät hankinta-asiakirjat (esim. rakennuspiirustukset) säilytetään pääsääntöisesti pysyvästi.<sup>154</sup>

## 9 Hankintaoikaisu ja oikaisuvaatimus

Vaikka pienhankinnat eivät kuulu hankintalain piiriin, koskevat hankintalain 83 §:n säännökset hankintaoikaisusta myös kansallisten kynnysarvon alittavia hankintoja eli pienhankintoja. Pienhankintaa koskevaa asiaa ei voi saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi.<sup>155</sup> Tosin pienhankinnoista voi valittaa markkinaoikeuteen silloin, jos epäillään, että hankinta on perusteettomasti pilkottu pienemmäksi hankintalain 20 §:n vastaisesti. Tällöin tutkitaan, onko tarkoituksena ollut hankintalain soveltamistavan välttely.

Hankintayksikkö voi ottaa itse päätöksensä korjattavaksi 60 päivän kuluessa päätöksen tai toimenpiteen teosta ja ratkaista asia uudelleen, jos päätös tai muu hankintamenettelyssä tehty ratkaisu perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen. Asianosaisen tulee vaatia hankintaoikaisua 14 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintapäätöksestä.<sup>156</sup> Asianosaisia ovat ne ehdokkaat tai tarjoajat, joiden oikeusasemaan hankintapäätös vaikuttaa. Määräaika hankintaoikaisuun alkaa kulua siitä, kun asianosainen on saanut tiedon hankintayksikön päätöksestä. Hankintasopimuksen teon jälkeen ei hankintamenettelyä voida enää korjata hankintaoikaisulla.<sup>157</sup>

Oikaisuvaatimuksen sisällöstä on käytävä ilmi oikaisua vaativan ja kirjelmän laatijan nimi yhteystietoineen sekä vaatimuksen perusteineen. Oikaisuvaatimus lähetetään hankintayksikköön (hankintalain mukainen hankintaoikaisu) tai kunnan toimielimeen (kuntalain 89 § mukainen oikaisuvaatimus). Kuntalain 90 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalituksen voi tehdä asianosainen ja kunnan jäsen kuntalain 92 §:n mukana. Hyvän hallinnon yleiset periaatteet tulee myös ottaa huomioon pienhankinnoissa. Mikäli päätöksenteossa on rikottu tasapuolisuus-

<sup>153</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintaohje, 2013.

<sup>154</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö B, 2013.

<sup>155</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 583-584.

<sup>156</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 575-576.

<sup>157</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 584.

den ja syrjimättömyyden periaatteita tai löytyy merkkejä harkintavallan väärinkäytöstä, pitää lainvastaiset hankintapäätökset kumota. Kumoamisperuste voi olla myös muu kuntalain tai hallintolain rikkominen, esimerkiksi esteellisyyssääntöjen rikkominen.<sup>158</sup>

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut esteellisyyttä koskevan asian ratkaisussaan KHO 2012:100: ”Kuntayhtymän ylläpitämän yliopistollisen sairaalan magneettikuvauspalveluita koskeva hankinta oli annettu yhteistyösopimuksen perusteella kaupungin organisaatioon kuuluvan seudullisen hankintatoimen hoidettavaksi. Hankintaa koskevan tarjouspyynnön valmisteluun oli virka-asemansa perusteella asiantuntijana osallistunut kyseisen yliopistollisen sairaalan ylilääkäri, joka työskenteli sivutoimen työnantajansa ja tarjouskilpailuun osallistuneen yhtiön välisen sopimuksen perusteella jälkimmäiselle yhtiölle kuusi tuntia kuukaudessa olematta kuitenkaan suorassa taloudellisessa suhteessa kyseiseen yhtiöön. Ylilääkäri oli ollut esteellinen käsitellessään kyseessä olevaa hankintamenettelyä koskevaa asiaa. Hankintapäätös oli esteellisyyden vuoksi syntynyt virheellisessä järjestyksessä.”

Hankintaoikaisun käsittely rinnastuu hallintolaissa tarkoitettuun hallintomenettelyyn. Hankintaoikaisun ohella pienhankinnoissa on käytettävissä yleishallinto-oikeudelliset muutoksenhakumahdollisuudet silloin, kun hankintayksikkönä toimii jokin viranomainen.<sup>159</sup> Kuntasektorilla pienhankinnoissa on käytettävissä myös edellä mainittu kuntalain 89 §:n mukainen oikaisuvaatimus ja tätä varten hankintapäätökseen on siis liitettävä oikaisuvaatimusohje. Kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen voi asianosaisen lisäksi tehdä myös kunnan jäsen. Kun oikaisuvaatimukseen on annettu päätös, voi siitä valittaa hallinto-oikeudelle. Selvyyden vuoksi mainittakoon tässä, että kuntalain mukainen oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus ei ole käytettävissä kansallisen tai EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa, sillä niitä koskevista päätöksistä voidaan valittaa markkinaoikeuteen. Muutoksenhakukiello kansallisten kynnysarvojen ja EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa on kirjattu hankintalain 102 §:ään.

Kun kansallisia kynnysarvoja korotettiin (15 000 eurosta 30 000 euroon), pelättiin sen heikentävän yritysten oikeusturvaa, koska kynnysarvojen alittavista hankinnoista ei voi tehdä valitusta markkinaoikeuteen. Toisaalta tässä kappaleessa selostettu pienhankintojakin koskeva hankintaoikaisumahdollisuus korjaa tilannetta.<sup>160</sup> Hankintaoikaisu muistuttaa oikeuskeinona jonkin verran hallintolain asiavirheen korjaamista. Erojakin kuitenkin on: hankintaoikaisussa ei tarvita asianosaisen suostumusta, mutta joissain hallintolain mukaisissa asiavirheen korjaamistilanteissa asianosaisen suostumus on tarpeen. Hankintaoikaisu on mahdollinen vain lainsoveltamisvirheen vuoksi. Etukäteisepäilystä huolimatta voitaneen siis todeta, että hankintaoikaisu on yksinkertainen ja joustava itseoikaisukeinot. Taustalla tässä sääntelyssä on

<sup>158</sup> Oksanen 2010, 60-61.

<sup>159</sup> Pekkala & Pohjonen 2012, 581-582.

<sup>160</sup> Eskola ja Ruohoniemi 2011, 94.

EU-oikeuden ilmentämät tehokkuusvaatimukset. Siksi olisikin tärkeää, että hankintaoikaisua käytettäisiin aktiivisesti ja se olisi etusijalla varsinaiseen muutoksenhakuun nähden.<sup>161</sup>

## 10 Kehitysehdotuksia TAMKin pienhankintoihin

Kuten jo johdannossa todettiin, tämä opinnäytetyö ei käsittele asiaa pelkästään julkisia hankintoja säätelevien lakien näkökulmasta, vaan mukana on taloudellinen näkökulma ja myös esimerkiksi kestävän kehityksen ja sosiaalisen vastuun näkökulmat. Haluankin säilyttää nämä samat näkökulmat myös kehitysehdotuksissani. Osa kehitysehdotuksista tähtää lähinnä kohtamaan ja terävöittämään TAMKin imagoa kestävän kehityksen ja sosiaalisen vastuun hankinnoissaan huomioon ottavana toimijana. Pienhankintojen tekijöiden määrää koskeva ehdotus nousi voimakkaasti esiin TAMKin hankintapalvelujen toimihenkilöiden haastatteluissa. Yhden ehdotuksen taustalla on puhtaasti hankintaan tarjouksen tehneen yrityksen oikeusaseman parantaminen.

### 10.1 Lisää innovatiivisia pienhankintoja

Eurooppa 2020 on Euroopan Unionin asettama kasvustrategia 2020-luvulle. Käytännössä EU:lla on viisi kunnianhimoista tavoitetta: työllisyys, innovaatiot, koulutus, sosiaalinen osallisuus ja ilmasto- ja energia-asiat.<sup>162</sup> EU edistää työllisyyttä ja kasvua ns. lippulaivahankkeidensa avulla. Lippulaivahankkeita (engl. Flagship initiatives) on yhteensä seitsemän. Yksi niistä on innovaatiounioni (Innovation Union).<sup>163</sup> Innovaatiounioni korostaa julkisia hankintojen roolia innovatiivisten palveluiden ja tuotteiden ostamisessa. Jäsenvaltioiden ja alueiden tulisi varata budjettivaroja esikaupallisten ja innovatiivisten palveluiden ja tuotteiden hankintaan.<sup>164</sup> Nämä periaatteet koskevat luonnollisesti lähinnä EU- ja kansallisten kynnysarvojen ylittäviä hankintoja. Ajatus on kuitenkin mielestäni sovellettavissa myös kansalliset kynnysarvot alittaviin pienhankintoihin.

TAMKissa on TKI-toimintaa (tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta), jossa TAMKin ja kumppaneiden kehittämistarpeet kohtaavat. TAMKissa toimii myös innovaatioasiamies. Erilaisia tuote- ja palveluratkaisuja ideoidaan, kokeillaan ja myös tuotetaan yhteistyöverkostoissa. Innovatiivisuus, tuottavuus, energiatehokkuus, helppokäyttöisyys, muunneltavuus, tietoisuus ja älykkäisyys ovat tekniikan alan TKI-toiminnan avainsanat.<sup>165</sup> TAMKin hankintapalvelujen, TKI-toiminnan ja kolmannen osapuolen yhteistyö saattaisi johtaa mielenkiintoisiin innovaatioihin, joita voitaisiin hyödyntää TAMKin pienhankinnoissa.

---

<sup>161</sup> Halila ja Aer 2011, 45-46,

<sup>162</sup> European Commission 2013b.

<sup>163</sup> European Commission 2013c.

<sup>164</sup> European Commission 2013a.

<sup>165</sup> Tampereen ammattikorkeakoulu 2012f.



## 10.2 Lisää sosiaalisesti vastuullisia pienhankintoja

Yritysten yhteiskuntavastuu (yritysvastuu) tarkoittaa, että yritykset ottavat sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät tavoitteet huomioon liiketoiminnassaan vapaaehtoisesti ilman lainsäädännön velvoitusta. Yhtenä osana yhteiskuntavastuuseen liittyvät mm. sosiaalisesti vastuulliset julkiset hankinnat.<sup>166</sup> Suomen tämän hetkisen hallituksen tavoitteena on, että suomalaiset yritykset ja hallinto olisivat yhteiskuntavastuun edelläkävijöitä: hallitus tukee hankkeita yritysvastuuta koskevien kansainvälisten normien ja ohjeistojen vahvistamiseksi ja edistää vastuullisuusnäkökohtien parempaa huomioimista elinkeinopolitiikassa ja julkisissa hankinnoissa.<sup>167</sup>

Haku sanaparilla ”sosiaalinen vastuu” TAMKin intranet tai internetsivuilla tuo esiin vain opiskelijoiden opintojen ohjaukseen liittyviä dokumentteja. Näyttäisi siltä, että sosiaalisen vastuun käsitettä ei ole yhdistetty kovin näkyvästi TAMKin hankintoihin. Se ei suinkaan tarkoita automaattisesti sitä, että yhteiskuntavastuuta tai sosiaalista vastuuta ei olisi mietitty lainkaan - se ei vain ole tullut näkyväksi. Sosiaalisen vastuun määritelmä, jossa mainitaan mm. työolot ja ihmisoikeudet, voi tuntua suomalaisessa yrityselämässä hieman kaukaa haetulta ajatukselta. Loppujen lopuksi tarvitaan vain lisää ajatustyötä ja oman yhteiskuntamme tuntemusta. Jos julkisissa hankinnoissa huomioitaisiin entistä enemmän sosiaaliset näkökulmat, luotaisiin samalla työpaikkoja osatyökykyisille, nuorille ja pitkäaikaistyöttömille. Sosiaalisia näkökulmia voidaan julkisissa tavaroiden ja palveluiden hankinnoissa hyödyntää huomattavasti enemmän, kuin nyt tehdään. Sosiaalisten näkökulmien huomioon ottaminen vaatii asiaan ja käsitteistöön perehtymistä ja markkinoiden tutkimista. Esiin tulevat asiat pitää osata myös hyödyntää tarjouspyynnön määrittelyssä ja tarjousten vertailussa.<sup>168</sup>

Käsittääkseni sosiaalisen vastuun näkökulman soveltaminen olisi pienhankinnoissa helpompaa kuin kynnsarvon ylittävien hankintojen toteuttamisessa, ja edelleen samoin perustein, pienhankintoja koskevan kevyemmän menettelyn vuoksi. Mikäli sosiaalisesti vastuullisten palveluiden ja tuotteiden käyttöä pystyttäisiin lisäämään TAMKin pienhankinnoissa (ja miksei muissakin hankinnoissa), kannattaisi asia myös tuoda viestinnässä julki.

## 10.3 Oikaisuohjeet pienhankintapäätökseen

TAMKin hankintapalvelut on laatinut asiakirjamalleja erilaisiin hankintatilanteisiin. Asiakirjamalleista löytyy valmiiksi laadittu asiakirja tarjouspyyntöjä, tilausta ja hankintasopimusta

<sup>166</sup> Yritysten sosiaalinen vastuu 2013.

<sup>167</sup> Valtioneuvosto 2011, 40.

<sup>168</sup> Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL.

varten sekä vertailutaulukko kokonaistaloudellisuuden arviointiin. Asiakirjamalleissa on huomioitu myös se, onko kyseessä kynnsarvojen ylittävä hankinta vai pienhankinta.

TAMKin hankintasäännön 3 § mukaan investointihankinnoista tehdään aina kirjallinen hankintapäätös. Käyttötalous- ja ostopalveluhankinnoissa kirjallinen hankintapäätös laaditaan yli 5 000 euron hankinnoista. Mikäli hankinnassa on käytetty puitesopimusta, ei hankintapäätöstä tarvitse tehdä.<sup>169</sup> TAMKin asiakirjamallista ”Pienhankinnan hankintapäätös/tarjousten vertailu” puuttuu kuitenkin oikaisuohje. TAMKissa kynnsarvon ylittäviin hankintapäätöksiin liitetään kuitenkin oikaisuohje ja valitusosoitus. TAMKin hankintapalvelujen mukaan pienhankintoihin liittyviä hankintaoikaisuja tulee erittäin vähän. Hankintapäätöksen allekirjoittaja päättää menettelytavasta, mutta hankinnan tehnyt toimintayksikkö voi ottaa yhteyttä hankintapalveluihin mahdolliseen hankintaoikaisuun liittyvässä asiassa.<sup>170</sup>

Hankintalain 80-83 pykälissä säädettyä hankintaoikaisua sovelletaan myös pienhankintoihin. Markkinaoikeuteen pienhankinnoista ei voi valittaa, mutta ainakin viranomaisasemassa olevan hankintayksikön tekemään hankintapäätökseen soveltuvat myös yleishallinto-oikeudelliset muutoksenhakekeinot. Hankintaoikaisuohjeen puuttuminen ei estä hankintaoikaisun tekoa niin kuin ei myöskään se, että erillistä hankintapäätöstä ei ole tehty. Oikaisuvaatimusohjeen antaminen on kuitenkin vähintäänkin hyvän hallinnon periaatteiden mukaista.<sup>171</sup>

#### 10.4 Arkistointi ja sopimusten hallinta

TAMKissa hankintasopimukset (ja muutkin sopimukset) tallennetaan sähköiseen dokumenttienhallintajärjestelmään, jonka kautta ne voidaan lähettää tiedoksi sopimuskumppaneille ja hakea esiin myöhempään tarkastelua varten. Järjestelmään on mahdollisuus kirjata tietoja myös takuuaajoista ja huoltosopimuksista. Nykyinen TAMK on tulosta (entisen) TAMKin ja PIRAMKin yhdistymisestä v 2010. Tarkoituksena olisi, että ainakin edelleen voimassaolevat vanhat sopimukset, jotka ovat syntyneet ennen TAMKin ja PIRAMKin yhdistymistä, olisivat sähköisessä järjestelmässä. Hankintapalvelujen toimihenkilön haastattelussa nousi esiin pieni epäily siitä, että ainakin osa vanhoista sopimuksista on saattanut jäädä hankinnan suorittaneen toimihenkilön mappiin. Tietoisuus sopimustenhallinnasta on kuitenkin vuosien varrella parantunut. Keskitetty sopimuksenhallintajärjestelmä onkin osoittautunut hyväksi ratkaisuksi. Edut tulevat esiin tyypillisesti esimerkiksi vuokra- ja lisenssisopimuksissa. Niiden irtisanomisajat ovat yleensä suhteellisen pitkiä, ja voi olla mahdollista, että jostain asiasta maksetaan jopa vuoden verran turhaan, jollei sopimusta osata päättää oikea-aikaisesti.<sup>172</sup>

<sup>169</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintasääntö, 2013.

<sup>170</sup> Ojala R. 2013.

<sup>171</sup> kts. hankintalaki 74 § ja hallintolaki 46 §.

<sup>172</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö D, 2013.

Arkistoinnissa hankintapalvelujen toimihenkilöiden näkemyksenä ja toiveena olisi sähköisen arkistoinnin saaminen laajemmin käyttöön. Tällöin mm. pienhankintaa sekä myös arkistointia voisi kontrolloida tarkemmin ja tarvittaessa pienhankintoja tekeville muille kuin hankintapalvelujen toimihenkilöille voitaisiin antaa lisäohjeita. Pienhankintoja tekevät yksiköt arkistoivat itse hankinta-asiakirjat, mutta haastatteluissa nousi esiin hieman epäilyksiä siitä, miten arkistointi käytännössä tulee hoidettua.<sup>173</sup>

## 10.5 Pienhankintojen keskittäminen

Hankintapalvelujen toimihenkilöiden haastatteluista kävi ilmi se, että heidän mielestään pienhankintoja tekeviä henkilöitä on TAMKissa hieman liikaa. Tilausoikeudet on määritellyillä henkilöillä ja tilausoikeudet on tarkoin määritelty euromääräisin rajoin. Käytännössä kuitenkin tilausoikeuksia delegoidaan. Haastateltavien mielipiteen mukaan tilaukset pitäisi tehdä keskitetympin. Ohjeiden noudattamisessa puutteita on havaittu mm. tilauslomakkeen täyttämässä. Tilaus pitäisi tehdä e-lomakkeena olevalle tilauslomakkeelle, jolloin tilaukselle muodostuisi tilausnumero. Tämän numeron avulla lasku saataisiin kohdistettua oikeaan tilaukseen. Kaikki eivät kuitenkaan käytä tilauslomaketta, ja näitä hankintoja joudutaan jälkeensä selvittämään. Hankintapalveluilla ei myöskään ole resursseja valvoa ohjeiden noudattamista.<sup>174</sup>

TAMKissa pienhankintojen tekeminen on toimintayksikköjen tehtävä. Hankintapalveluiden henkilökunta kuitenkin auttaa tarvittaessa esimerkiksi tarjouspyynnön laatimisessa. Kynnysarvot ylittävät tarjouspyynnöt laaditaan hankintapalveluissa, mutta ne muokataan yhdessä hankinnan kohteen substanssiosaajan kanssa.<sup>175</sup>

Hankintatoimi on useimmiten hankintayksikön tukitoiminto ja vain jotkut hankintoihin erikoistuneet yksiköt voidaan katsoa hankintatoimen ydintoiminnoiksi. Hankintatoimi on usein sidoksissa talous- ja henkilöstötoimiin. Hankintojen tekijöillä on usein päätoimenaan substanssi- tai ydintoimintoihin liittyvä tehtävä, esimerkiksi asiantuntijatehtävä tai opetustehtävä. Kaikissa hallinnon organisaatioissa ei ole vielä kirkastunut hankintatoimen taloudellinen tai käytännön merkityksellisyys ja vaikuttavuus. Nähtävillä on, että hankintatoimeen suhtaudutaan tehtävänä, jonka voi tehdä oman toimen ohella. Hankintayksikön johdon tulisikin ottaa tämä huomioon ja hankintatoimen ohjaamista ja suunnittelua pitäisi pyrkiä kehittämään. Esimerkkeinä kehittämistoimista voidaan mainita mm. hankintaosaamiseen riittävä keskittäminen, päällekk-

<sup>173</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö B, 2013 ja Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö C, 2013.

<sup>174</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö C, 2013 TAMKin hankintapalvelujen toimihenkilö B, 2013

<sup>175</sup> Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö B, 2013.

käisten toimintojen karsiminen, linjaukset hankintavaltuuksissa, jo toteutuneiden hankintojen analysointi ja asianmukainen ohjaus ja koulutus.<sup>176</sup>

## 11 Pohdintaa

Kirjaamiini kehitysehdotuksiin liittyy myös asioita, jotka voivat lähemmässä tarkastelussa vaikuttaa ristiriitaisilta aiemmin esitettyihin asioihin verrattuna. Innovatiivisten hankintojen läpivieminen saattaisi vaatia myös hankintayksiköltä lisätyötä. Toisaalta aiemmin on esitetty, että pienhankinnat tulisi suorittaa tehokkaasti ja kohtuullisin kustannuksin. Kestävän kehityksen ja sosiaalisen vastuun huomioon ottavat hankinnat saattavat vaativat enemmän työtä kuin hankinnat, joissa ei ole otettu huomioon tällaisia erityispiirteitä. Kestävän kehityksen kriteerit täyttävissä tuotteissa on käytössä jo erilaisia ympäristömerkkejä, joihin yleisesti voidaan luottaa. Ongelmana lieneekin se, että esimerkiksi ympäristömerkkejä on useita, joten perehtyminen niihin vaatii aikaa. TAMKin organisaation sisäisiin työtapoin liittyvät ehdotukset vaativat hieman suunnittelua ja tietysti päätöstä toimia toisin. Niihinkin kuluu aikaa, mutta toisaalta ne voisivat jatkossa vähentää epäselvien ostolaskujen ym. selvittelyyn kuluva aikaa.

Markkinaoikeuden ratkaisujen perusteella, erilaisten kyselyjen ja artikkeleiden perustella vahvistuu kuva siitä, että ainakin joidenkin hankintayksiköiden hankintaosaamisessa on edelleen parantamisen varaa.<sup>177</sup> Markkinaoikeuden käsittelystä ovat helposti tuliaisina omana vahinkonaan maksettavat oikeudenkäyntikulut ja usein myös määräys kilpailuttaa hankinta uudelleen. Tätä opinnäytetyötä kirjoittaessa vielä hieman kesken on hankintadirektiivin uudistus, joka tulee vaikuttamaan myös Suomen hankintalainsäädäntöön, koska uusi direktiivi on saatettava voimaan täälläkin. Kansalliset kynnsarvot tuskin tulevat tällä kertaa muuttumaan, mutta muutoin muutoksia on kaavailtu koko joukko. Muutoksista seuraa hankintayksiköiden hankintaohjeiden muutoksia ja lisää omaksuttavaa hankintayksiköille.<sup>178</sup>

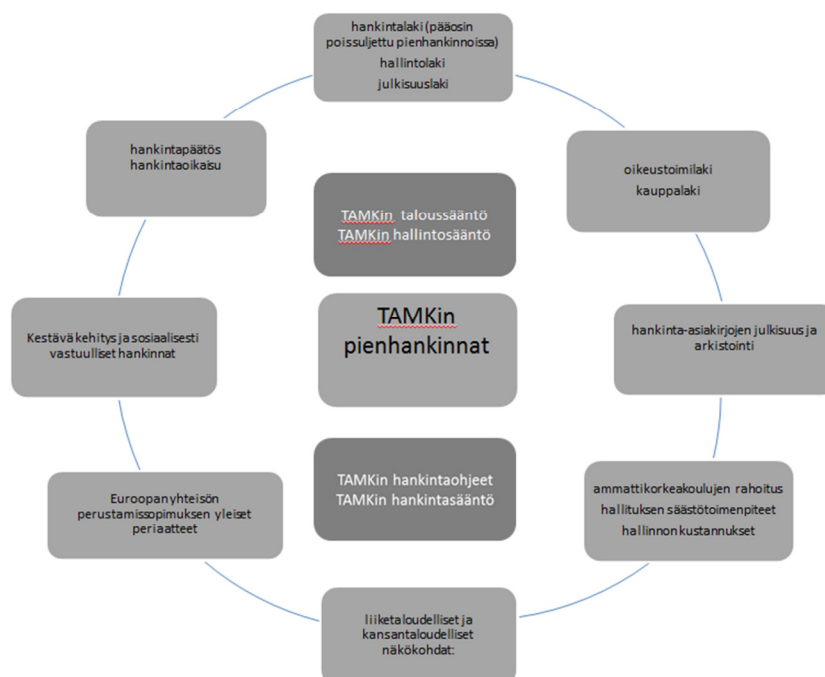
Julkiset hankinnat käsitetään vain hankintalain soveltamiseksi. Hankintoihin liittyy kuitenkin kovin paljon muitakin asioita kuten muuta lainsäädäntöä, arvoja ja valintoja ja taloudellisia realiteetteja. Taloudellisista realiteeteista tällä hetkellä konkreettisimpia ovat ammattikorkeakoulujen rahoituksen uudistus, johon tässäkin opinnäytetyössä on jo aiemmin viitattu.<sup>179</sup> Vuonna 2008 alkanut maailmanlaajuinen taloustaantuma ei ole laantunut. Suomessa on jo muutamia vuosia keskusteltu jatkuvasti siitä, että julkisen talouden tulot ovat jäämässä ennen pitkää pienemmiksi kuin menot - puhutaan kestävyysvajeesta. Ammattikorkeakoulut joutuvat kantamaan osan säästötavoitteista. Kestävän kehityksen huomioon ottavat ja sosiaalisesti vastuulliset hankinnat ovat osa yhteiskunnallista vastuunkantoa. Kuvioon 4 olen kerännyt

<sup>176</sup> Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 30-31.

<sup>177</sup> Hämeen kauppakamari 2012.

<sup>178</sup> Eurooppatiedotus 2013.

ne pääasialliset seikat, jotka vaikuttavat pienhankintojen toteuttamiseen TAMKissa. Kuvion ulkokehällä on ulkoinen normisto ja kuvion sisällä TAMKin sisäinen ohjeistus. Kuvio ei pyri olemaan kaikenkattava. Kuviossa on mainittu ylimmäisenä hankintalaki. Tässä kohtaa on nähtävissä se ristiriitaisuus, joka aihealueeseen liittyy: vaikka hankintalaki ei koske pienhankintoja muutoin kuin hankintaoikaisun tullessa kyseeseen, pitää pienhankinnankin toteuttaminen aloittaa siitä määrittelystä, onko kyseessä kansallisen kynnyksarvon ylittävä vai alittava hankinta.



Kuvio 4: Opinnäytetyön teemat

Olen yrittänyt luoda kattavan katsauksen TAMKin pienhankintoihin liittyvistä asioista. TAMKin hankintaohjeiden, hankintasääntöjen ja intranetsivujen perusteella on muodostunut kuva hyvin ja ammattimaisesti hoidetusta hankintatoimesta.

Hankintatoimen suunnittelun ja ohjeistuksen tulisi pohjautua organisaation strategiaan linjauksiin. Organisaation voi laatia myös erillisen hankintastrategian. Hankintasuunnittelun pitkän tähtäyksen tavoitteena tulisi olla mielellään olla entistä laajempien hankintakokonaisuuksien muodostaminen ja yhteishankintojen hyödyntäminen.<sup>180</sup> Ainakin TAMKin hankintapalvelujen henkilöstö on mieltänyt hankintojen ja organisaation strategian yhteenkuuluvuuden, sillä tekemistäni hankintapalvelujen toimihenkilöiden haastatteluista löytyy lausahdus ”Hankinnat

<sup>180</sup> Kuusniemi-Laine & Takala, 2007, 29.

ovat osa TAMKin strategian toteuttamista”.<sup>181</sup> Arvattavaksi jää, onko tämä strategian ja hankintatoimen yhteenkuuluvuus ihan yhtä selkeä muulle TAMKin henkilöstölle.

TAMKin hankintapalvelujen ammattimaisesta hoidosta kertonee myös se, että TAMK (Pirkanmaan ammattikorkeakoulu) on joutunut antamaan markkinaoikeudelle vastineen hankintasiassa vain kerran. Markkinaoikeus katsoi, että TAMK (Pirkanmaan ammattikorkeakoulu) ei ollut menetellyt hankinnassaan julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti ja tehty valitus hylättiin.<sup>182</sup>

Kaiken kaikkiaan tutkimusaiheesta muodostui mielenkiintoinen, mutta myös hieman ristiriitainen kuva. Pienhankinta kuulostaa terminä vähäiseltä toimistotarvikkeiden hankinnalta. Terminä se saatetaan sekoittaa myös elinkeinoverolain tarkoittamaan enintään 850 euron hankintaan, josta käytetään myös nimitystä pienhankinta. Julkisina hankintoina tehtävien pienhankintojen arvo Suomessa on jo vuonna 2006 tehdyssä tutkimuksessa arvioitu 1,36 miljardiksi euroksi, joten kyseessä ei siis ole aivan pieni summa. Pienhankintojen euromääristä ei ole olemassa tilastoja, vaan vain arvioita. Ristiriitaisuuden tunnetta lisää se, että toisaalta pienhankintoja säätelee EU:n perustamissopimuksen periaatteet, ja näitä periaatteita noudatetaan Suomen pienimmissäkin hankintayksiköissä, kuten esimerkiksi pienissä suomalaisissa kunnissa. Hankintayksiköt noudattavat omia hankintaohjeistojaan, joissa luultavasti jokaisessa uskollisesti mainitaan nämä EU:n perustamissopimuksen periaatteet. Onko EU:n perustamissopimuksen periaate niin lähellä suomalaisen pienehkön kunnan arkea, että periaatteiden sisältö ymmärretään oikealla tavalla? Entä esimerkiksi pienyritys, jonka tarjous on hävinnyt tarjouskilpailussa. Osaako yritys vaatia pienhankinnan asiakirjoja nähtäväkseen ja ymmärtääkö yrityksessä pienhankintaa koskevan hankintaoikaisun mahdollisuus?

---

<sup>181</sup>Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö C, 2013.

<sup>182</sup>MAO:584/11

## Lähteet

### Painetut lähteet

Aarto, M., Aho T., Regelin J., Uotila J. & Vatanen T. 2009. Hankintasopimus: käytännön käsikirja. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Eskola, S. & Ruohoniemi, E. 2011. Julkiset hankinnat. 2.uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.

Halila, L. & Aer, J. 2011. Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki: WSOYpro.

Hemmo, M. 2003. Sopimusoikeus 1. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. 13. osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksiköissä. Helsinki: Edita.

Karinkanta, P., Kontio, A., Krakau, T., Lahtinen, T. & With, S. 2012. Yrityksen hankintaopas: julkiset hankinnat yrityksen näkökulmasta. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus.

Kauppa- ja teollisuusministeriö. 2006. Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Helsinki: Edita Publishing Oy

Koivula, U., Suihko, K. & Tyrväinen, J. 2001. Mission: possible: Opas opinnäytteen tekijälle. Tampere: Pirkanmaan ammattikorkeakoulu.

Kuusniemi-Laine, A. & Takala, P. 2007. Julkisten hankintojen käsikirja. Helsinki: Edita Publishing.

Mäenpää, O. 2003. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita Prima.

Oksanen, A. 2010. Kuntien yleiset hankintaohjeet. 3. uudistettu painos. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Pekkala, E. & Pohjonen, M. 2012. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 5. painos. Helsinki: Tietosanoma.

Tiirikainen S., Antila M., Kauma H. & Eskola S. 2010. Selvitys yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista. Julkiset hankinnat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 10/2010.

Wilhelmsson, T., Sevón, L. & Koskelo, P. 2006. Kauppalain pääkohdat. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

### Artikkelit

Nenonen, A. 2011. Hallinto-oikeudellinen valitus ja tuomioistuimeen pääsy hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Oikeustiede-Jurisprudentia 2011:XLIV, 335-404.

Mikkonen A. 2013. Talouselämä 33/2013, 30-34.

Ukkola, M. 2013. Oikeusvoima ja luottamuksensuojaperiaate julkisissa hankinnoissa Asiantuntija-artikkeli. Edilex 2013/24. Helsinki: Edita Publishing Oy.

#### Sähköiset lähteet

Buying green! A handbook on green public procurement. 2011. 2nd Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Viitattu 20.11.2013.  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/other\\_aspects/index\\_en.htm#maincontentSec2](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/other_aspects/index_en.htm#maincontentSec2)

Centre for European Policy Studies (CEPS) & College of Europe .2012. The uptake of green public procurement in the EU27. Submitted to the European Commission, DG Environment. Viitattu 20.11.2013. [http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm)

Euroopan komission selittävä tiedonanto yhteisön lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan (2006/C 179/02). Euroopan unionin virallinen lehti. Viitattu 20.11.2013. <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1388167623656&uri=CELEX:52006XC0801%2801%29>

Eurooppatiedotus. 2013. EU:n hankintadirektiivin uudistus: halvin hinta ei yksin ratkaise. Viitattu 9.11.2013  
<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=283910&nodeid=37760&contentlan=1&culture=fi-FI#.Un5wjCczLLQ>

European Commission. 2013a. Enterprise and Industry. Innovation Policy. Public Procurement. The European Commission's Directorate-General for Enterprise and Industry. Viitattu 20.11.2013. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-procurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/public-procurement/index_en.htm)

European Commission. 2013b. Europe 2020. Viitattu 20.11.2013.  
[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

European Commission. 2013c. Europe 2020. Europe 2020 in a nutshell. Flagship initiatives. Viitattu 20.11.2013.  
[http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_en.htm)

Hansel. 2013. Viitattu 9.11.2013. <http://www.hansel.fi/fi>

Hytönen, T. & Lehtomäki, L. 2010. Valtion hankintakäsikirja 2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20110110Valtio/Hankintakaesikirja.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20110110Valtio/Hankintakaesikirja.pdf)

Hämeen kauppakamari. 2012. Kuntien hankintaosaaminen tärkeintä. Viitattu 3.12.2013.  
<http://news.cision.com/fi/hameen-kauppakamari/r/hameen-kauppakamari--kuntien-hankintaosaaminen-tarkeinta,c9306291>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. 2013a. Hankinnasta ilmoittaminen. Viitattu 3.10.2013.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/hankinnasta-ilmoittaminen/Sivut/default.aspx>

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. 2013b. Julkisten hankintojen arvo on noin 17 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. Viitattu 17.9.2013.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/tilastot/muut-tilastot/julkisten-hankintojen-arvo/Sivut/default.aspx>



Julkisten hankintojen neuvontayksikkö. 2013c. Kansallisten kynnysarvojen ylittävien hankintojen ilmoittaminen. Viitattu 20.9.2013.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/hankinnasta-ilmoittaminen/kansallisten-kynnysarvojen-yllattavat-hankinnat/Sivut/default.aspx>

KL-Kuntahankinnat Oy. 2013. Viitattu 29.10.2013. <http://www.kuntahankinnat.fi/fi/etusivu>

Kuntaliitto. 2007. Suuntaviivoja pienhankintojen suunnitteluun ja ohjeistamiseen. Kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat osana hankintaohjeiden laadintaa. Helsinki: Kuntaliitto.  
<http://www.hankinnat.fi/fi/julkinen-hankinta/pienhankinnat/Documents/pienhankintaohje.pdf>

Kuntaliitto. 2013a. Ammattikorkeakoulujen rahoitus. Viitattu 17.9.2013  
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/opeku/opetus/amk/amkrahointus/amkrahointus/Sivut/default.aspx>

Kuntaliitto. 2013b. Kunta-alan uutisia. Kuntien tilauksia ei tule tehdä tai vahvistaa puhelimessa. Viitattu 2.12.2013  
<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2013/Sivut/huijariyritykset.aspx>

Lith, P. 2012. Kuntien hankinnat Tilastollinen päivitysmuistio yksityisten tavara- ja palveluostojen merkityksestä kunta-alalla. Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto. Viitattu 3.10.2013  
[http://www.ek.fi/ek/fi/kuntien\\_hankinnat\\_selvitetty-9932](http://www.ek.fi/ek/fi/kuntien_hankinnat_selvitetty-9932)

Lith, P. 2013. Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta. Harmaan talouden selvitysyksikkö HTSY. Verohallinto. Viitattu 3.10.2013. [http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa\\_Verohallinnosta/Tiedotteet/Tietoa\\_harmaasta\\_taloudesta\\_Julkiset\\_han%2827101%29](http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Tiedotteet/Tietoa_harmaasta_taloudesta_Julkiset_han%2827101%29)

Mediapolis. 2013. Viitattu 1.10.2013. <http://www.mediapolis.fi/>

Salminen, H. & Ylä-Anttila, P. 2010. Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2010:23. Opetus- ja kulttuuriministeriö. [http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/amk\\_hallinnon\\_selvitys.html](http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2010/amk_hallinnon_selvitys.html)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2011a. Mediatiedotteet. Yhdistynyt TAMK on Suomen suosituin ammattikorkeakoulu. Viitattu 20.11.2013  
[http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28\\$All%29/BFE362E4CA3813FBC225770A00467D99?OpenDocument](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28$All%29/BFE362E4CA3813FBC225770A00467D99?OpenDocument)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2011b. Tampereen ammattikorkeakoulun vuosikatsaus 2010. Viitattu 3.12.2013. <http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/pages/toimintakertomus.html>

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2012a. Kehittämisyksikkö. Tutkimusluvut. Viitattu 2.5.2013  
[http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/\\$all/1F7659AE1939F8E1C2257AC400390F4A](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/$all/1F7659AE1939F8E1C2257AC400390F4A)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2012b. Mediatiedotteet. Yhteishaku 2011. Viitattu 20.11.2013.  
[http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28\\$All%29/E9AD1E35C07686FBC22578770027CAD?OpenDocument](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28$All%29/E9AD1E35C07686FBC22578770027CAD?OpenDocument)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2012c. Mediatiedotteet. Yhteishaku 2012. Viitattu 20.11.2013.  
<http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/pages/mediatiedotteet2012.html>

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2012d. TAMKin strategia 2010-2019. Viitattu 6.12.2013  
[http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/\\$all/156822E30C4EDEA9C22575750033C5C6](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/$all/156822E30C4EDEA9C22575750033C5C6)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2012e. Tampereen ammattikorkeakoulun vuosikatsaus 2011. Viitattu 3.12.2013. <http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/pages/toimintakertomus.html>

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2012f. Tutkimus ja kehitys. Viitattu 3.12.2013 [http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/\\$all/2B03E72D5B664406C22576790041F758](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/$all/2B03E72D5B664406C22576790041F758)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2013a. Viitattu 1.7.2013 [http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/\\$all/BDBDD7747B9011C9C225755A00614E04](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/$all/BDBDD7747B9011C9C225755A00614E04)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2013b. Hallinto ja organisaatio. Viitattu 10.9.2013. [http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/\\$all/451FF2184A50B3F4C22575750033D132](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/$all/451FF2184A50B3F4C22575750033D132)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2013c. Mediatiedotteet. TAMK hakee toimilupaa profiiliaan vahvistaen. Viitattu 3.10.2013. [http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28\\$All%29/DE78241651BE6F7CC2257BF1002D71FF?OpenDocument](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28$All%29/DE78241651BE6F7CC2257BF1002D71FF?OpenDocument)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2013d. Mediatiedotteet. Yhteishaku 2013. [http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28\\$All%29/A3723A2790EFA16BC2257B440029C35F?OpenDocument](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28$All%29/A3723A2790EFA16BC2257B440029C35F?OpenDocument)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2013e. Mediatiedotteet. Yt-neuvottelut. Viitattu 17.9.2013. [http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28\\$All%29/B525758A114A09E6C2257B4100402011?OpenDocument](http://www.tamk.fi/cms/tamk.nsf/%28$All%29/B525758A114A09E6C2257B4100402011?OpenDocument)

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2013f. Tampereen ammattikorkeakoulun vuosikatsaus 2012. Etusivu. Viitattu 17.9.2013. <http://www.tamk.fi/vuosikatsaus2012/index.html>

Tampereen ammattikorkeakoulu. 2013g. Tampereen ammattikorkeakoulun vuosikatsaus 2012, talous. Viitattu 3.12.2013. <http://www.tamk.fi/vuosikatsaus2012/tukipalvelut/talous.html>

Tampereen kaupunki. 2013. Työpaikat 2010. Viitattu 24.11.2013 <http://www.tampere.fi/tampereinfo/sanoinjakuvin/tilastotjatutkimukset/tiedotteetaihealthain/tyopaikat.html>

Tampereen Logistiikka. 2013. Viitattu 7.9.2013 <http://www.tampere.fi/logistiikka.html>

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL. Osallisuuden edistämisen yksikkö. Yhteiskuntavastuun edelläkävijäksi soveltamalla sosiaalisia näkökulmia julkisissa hankinnoissa Viitattu 3.12.2013 [http://www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/ose/kuulumisia/suomi\\_yhteiskuntavastuun\\_edellakavijaksi](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/ose/kuulumisia/suomi_yhteiskuntavastuun_edellakavijaksi)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013a. Julkisten hankintojen HILMA -ilmoitusjärjestelmä. Hankintailmoitusten tilastot. Tilastot 2012. Viitattu 1.10.2013 <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013b. Julkisten hankintojen HILMA -ilmoitusjärjestelmä. Hankintojen ilmoitusmenettely. Viitattu 1.10.2013. <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/ilmoitusmenettely>

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013c. Opas. Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat. Viitattu 24.11.2013 [http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/opas\\_sosiaalisesti\\_vastuulliset\\_hankinnat.98033.xhtml](http://www.tem.fi/ajankohtaista/julkaisut/opas_sosiaalisesti_vastuulliset_hankinnat.98033.xhtml)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2013d. Tiedotteet: Kuluttajat ja markkinat. Lisää sosiaalista vastuullisuutta julkisiin hankintoihin. Viitattu 24.11.2013.

[https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/tiedotteet\\_kuluttajat\\_ja\\_markkinat?89512\\_m=112562](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/tiedotteet_kuluttajat_ja_markkinat?89512_m=112562)

Valtioneuvosto. 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Viitattu 17.9.2013. <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>

Valtioneuvosto. 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa 13.6.2013. Viitattu 17.9.2013.  
<http://valtioneuvosto.fi/toiminta/periaatepaatokset/periaatepaatos/fi.jsp?oid=388513>

Vartiala S., Vihersalo K. & Diepenbroek, J. 2013. Alkuperä tuntematon. Sosiaalinen kestävyys kuntien julkisissa hankinnoissa. Finnwatch. Viitattu 3.12.2013.  
<http://www.finnwatch.org/uutiset/117-kuntien-hankinnoissa-ei-kiinnitetäe-huomiota-vastuullisuuteen>

Ympäristöministeriö. 2013. Mitä on kestävä kehitys. Viitattu 3.12.2013.  
[http://www.ymp.fi/fi-FI/Ymparisto/Kestava\\_kehitys/Mita\\_on\\_kestava\\_kehitys](http://www.ymp.fi/fi-FI/Ymparisto/Kestava_kehitys/Mita_on_kestava_kehitys)

#### Julkaisemattomat lähteet

Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö A. Haastattelu 23.4.2013. Tampere

Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö B. Haastattelu 29.5.2013. Tampere

Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö C. Haastattelu 29.5.2013. Tampere.

Tampereen ammattikorkeakoulun hankintapalvelujen toimihenkilö D. Haastattelu 25.6.2013. Tampere.

Tampereen ammattikorkeakoulun hankintasääntö 1.8.2013

Tampereen ammattikorkeakoulun hankintaohje 2013.

Matikainen, E. / Eskelinen K. 13. marraskuuta 2013. Yksityinen sähköposti: hankintalaista.

Ojala, R. / Eskelinen K. 28. lokakuuta 2013. Yksityinen sähköposti: oikaisuohjeet.

## Kuviot

Kuvio 1: Kynnysarvot .....	9
Kuvio 2: hankintanormisto .....	18
Kuvio 3: Valtuutetun kelpoisuus.....	40
Kuvio 4: Opinnäytetyön teemat .....	53

## Taulukot

Taulukko 1: EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat .....	16
Taulukko 2: Kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat .....	17
Taulukko 3: Kansallisen kynnysarvon alittavat pienhankinnat .....	17

## Liitteet

Liite 1. Tutkimuslupa .....	63
-----------------------------	----

Liite 1.

TAMPEREEN  
AMMATTIKORKEAKOULU

## TUTKIMUSLUPAHAKEMUS 1 (2)

Hakijan tiedot	Nimi	Eskelinen Kirsi		Henkilötunnus	041065-028a	
	Osoite	Hennerinkatu 17 G 33		Postinumero	33270 Tampere	
	Puhelin	0445746649 / 050 5685365		Sähköpostiosoite	kirsi.eskelinen@laurea.fi	
	Tutkimuslaitos, oppilaitos tai muu yhteisö	Laurea ammattikorkeakoulu		Hakijan tehtävä/virka-asema	Laureassa opiskelija (TAMKissa opintosiihteri)	
	Tutkimuksen toimeksiantaja	Toimeksiantaja Tampereen ammattikorkeakoulu				
Päiväys ja allekirjoitus	Yhteystiedot			Allekirjoitus		
	Raimo Ojala 0505685360			Tampere 2/5/2013		
Tutkimusluvan myöntäjä täyttää	Tutkimusluvan myöntäminen					
	<input type="checkbox"/> Tutkimuslupa myönnetään			<input type="checkbox"/> Tutkimuslupaa ei myönnetä		
	Myöntämisen ehdot:					
<input type="checkbox"/> Tutkimusluvan myöntämisen ja tietojen luovuttamisen ehtona on, että tutkimuksen tekijä sitoutuu huolehtimaan tietojen käsittelystä ottaen huomioon henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön. Tutkimuksen tekijä on velvollinen käyttämään tietoja luottamuksellisesti ja ainoastaan tämän tutkimuksen tekemiseksi. Tutkimuksen valmistuttua tiedot on hävitettävä asianmukaisella tavalla.						
<input checked="" type="checkbox"/> Hakijan tulee toimittaa valmis raportti tutkimuksen valmistuttua ja esitellä tutkimuksen tulokset suullisesti						
<input type="checkbox"/> Muut ehdot						
Perustelut myöntämättä jättämiselle						
Päätäjän nimi 						
Päiväys ja myöntäjän allekirjoitus	Paikka ja päivämäärä			Allekirjoitus		
	Tampere 10/5/2013					
Tiedottaminen päätöksestä	<input type="checkbox"/> tutkimusluvan hakijalle		<input type="checkbox"/> yksikön johtajalle/johtajille			
	<input type="checkbox"/> henkilöstöpäällikölle		<input type="checkbox"/> muu, nimi:			