

## **Kokoomuksen Joensuun valtuustoryhmän ynnä muiden valtuustoaloite lähihankintalinjauksen muodostamisesta hankintatoimen tueksi**

KV 08.12.2025 § 148

Kokoomuksen valtuustoryhmä jätti 8.12.2025 valtuuston puheenjohtajalle valtuustoaloitteen lähihankintalinjauksen muodostamisesta hankintatoimen tueksi.

Valtuustoaloitteen olivat allekirjoittaneet myös Johannes Lasaroff, Hanna Koponen, Arto Pippuri, Emilia Kangaskolkka, Kauko Salo, Maija Törmänen, Simo Kettunen, Karita Kaita, Jertta Harinen, Olli-Pekka Mielonen, Satu Lukin, Timo Elo, Jenni Laasonen, Arja Holopainen, Sari Huovinen, Päivi Eteläpää, Jasmin Pyöriäinen, Asko Miettinen, Kaija Majoinen, Jarkko Immonen, Irmeli Stenberg-Louko, Outi Kastinen, Jussi Laakkonen, Katja Asikainen, Kristiina Oinonen, Lahja-Elina Vatanen, Atte Varis, Teija Alanen, Anna Estola, Maija Kuivalainen, Tiia-Mari Mäkinen, Petteri Tahvanainen, Anni Järvinen, Alia Dannenberg, Milena Varis, Terhi Savolainen, Krista Mikkonen, Asseri Kinnunen, Outi Mara, Jussi Wihonen, Timo-Ilkka Antikainen ja Mika Piironen.

### **Päätös:**

Lähetettiin kaupunginhallituksen valmisteltavaksi.

KH 20.04.2026

2077/00.02.00.03/2025

Kaupunginhallitus päätti 15.12.2025 lähettää valtuustoaloitteen talouspalvelujen ja Pohjois-Karjalan hankintatoimen valmisteltavaksi.

Valtuustoaloitteessa ehdotetaan, että Joensuun kaupunki laatii ja ottaa käyttöön erillisen lähihankintalinjauksen, joka ohjaa kaupungin hankintayksiköitä ja tytäryhtiöitä toimimaan systemaattisesti paikallisuutta tulkevalla tavalla.

Vastaus valtuustoaloitteeseen:

Joensuun kaupungin hankintoja ohjaa hankintalaki (1397/2016) sekä kaupunginhallituksen 17.2.2025 hyväksymät Joensuun kaupunkikonsernin hankintaohjeet.

Hankinnat on hankintalain mukaan kilpailutettava taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin.

Hankintoja koskevat yleiset periaatteet on todettu hankintalain 3 §:ssä, joka edellyttää hankintayksikköä kohtelevaan hankintamenettelyyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimimaan avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen kaikissa hankinnoissa. Tarjouspyyntö tai muut hankinta-asiakirjat tulee lain mukaan laatia siten, että hankinnan kohteen määrittely ei missään vaiheessa aseta tarjoajia epätasa-arvoiseen asemaan. Tarjoajien ja tarjousten arvioinnissa tasapuolisuusvaatimus edellyttää, että asetetut vaatimukset koskevat

samalla tavoin kaikkia tarjoajia. Ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava julkisissa hankinnoissa samalla tavalla riippumatta ehdokkaiden tai tarjoajien kansallisuudesta tai alueellisesta sijoittautumisesta. Syrjimätön kohtelu edellyttää siten myös, että eri paikkakunnilta olevia ehdokkaita tai tarjoajia kohdellaan samalla tavoin kuin esimerkiksi oman kunnan yrityksiä. Hankinnalle asetetut vaatimukset eivät saa olla paikallisia, tiettyä aluetta suosivia tai syrjiviä. Tarjouspyyntöön ei lain mukaan voi asettaa hankinnan kriteeriksi mitään kriteeriä, joka on selvästi omaa paikkakuntaa / paikkakunnan yritystä suosiva. Sijaintiin perustuvat kriteerit eivät ole hankintalain sallimia kriteerejä, koska ne syrjivät muualle sijoittuneita tarjoajia ja rajoittavat näin vapaan kilpailun syntymistä.

Hankintalain mukaiset periaatteet eivät siten lähtökohtaisesti mahdollista nimenomaista lähihankintalinjausta, jossa paikallisia yrityksiä suosittaisiin, vaan hankinnat on toteutettava tasapuolisesti, syrjimättömästi ja avoimesti. Paikallisten yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin voidaan kuitenkin edistää hankintaohjeistuksen ja hankintojen suunnittelun keinoin siten, että osallistumisen käytännön esteitä vähennetään. Suomalaisen tutkimuksen mukaan pk-yritysten osallistumista rajoittavat erityisesti hankintojen liian suuret kokonaisuudet ja vähäinen ositus, raskas hallinnollinen kuormitus ja monimutkaiset menettelyt sekä tarjouspyyntöjen epäselvyys. Näihin esteisiin voidaan vaikuttaa muun muassa hankintojen ennakoivalla viestinnällä, markkinavuoropuhelun hyödyntämisellä, hankintakokonaisuuksien tarkoituksenmukaisella osituksella, osatarjousten sallimisella sekä soveltuvuusvaatimusten ja tarjouspyyntöjen selkeydellä ja suhteellisuudella.

Joensuun kaupunkikonsernin hankintaohjeet luovat edellytyksiä paikallisten yritysten osallistumiseen alueen hankintoihin. Ohjeiden mukaiset hankinnoissa otettavat strategiset linjaukset (markkina- ja yritys näkökulma, innovaation näkökulma, sosiaaliset näkökulmat ja ympäristön näkökulma) korostavat hankintojen suunnittelun merkitystä. Erityisesti markkina- ja yritys näkökulmassa korostuvat tekijät, joilla voidaan vähentää käytännön esteitä ja edistää paikallisten yritysten osallistumismahdollisuuksia. Näkökulma korostaa tarjoajien osaamista – yrityksissä on tietoa ja näkemystä asioista, jotka hankinnassa on huomioitava.

Keskeisessä asemassa hankintojen suunnittelua on markkinakartoitus, jonka tarkoituksena on yleensä lisätä hankintayksikön markkinatuntemusta, kartoittaa markkinoilla olevia eri vaihtoehtoja ja saada tarkempi käsitys siitä, miten hankinnan kohde kannattaisi tarjouspyynnössä määritellä, esimerkiksi sen perusteella, minkälaisia sopimusehtoja tai tuotteiden hinnoittelumekanismia tietyllä alalla esiintyy. Markkinakartoitus sisältää tyypillisesti avoimen markkinavuoropuhelun tai tietopyynnön, joiden kautta myös paikallisilla yrityksillä on mahdollisuus vaikuttaa hankinnan kriteereihin. Esimerkiksi, jos vuoropuhelusta nousee paikallisilta toimijoilta esiin toiminnallisuuteen tai palveluun liittyviä eduksi katsottavia asioita, niitä voidaan hankintalain puitteissa esimerkiksi pisteyttää. Markkinavuoropuhelun kautta myös yritykset pääsevät tyypillisesti lausumaan hankinnan laajuudesta ja esittää näkemyksiä sen jakamisesta osiin. Markkinakartoitukseen osallistumisen tärkeyttä korostaa myös se, että nykyisen oikeuskäytännön mukaan hankintaa voi korjata ilman keskeyttämistä vain vähäisiltä osin. Siksi tarjoajien osallistuminen jo hankinnan suunnitteluvaiheessa, jolloin hankinnan sisältöön on mahdollista vaikuttaa, on tärkeää. Pohjois-Karjalan hankintatoimen kokemuksen mukaan valitettavan usein relevantit kysymykset tulevat toimijoilta vasta siinä vaiheessa, kun lopullinen tarjouspyyntö on jo julkaistu.

Markkina- ja yritys näkökulman entistä laajempi hyödyntäminen on yksi keskeinen kaupungin strategiasta nostettu tavoite Pohjois-Karjalan hankintatoimelle ja tukee paikallisten yritysten osallistumismahdollisuuksia. Talousarviossa asetettuna

tavoitteena on ollut, että markkinakartoitusten määrä kasvaa Pohjois-Karjalan hankintatoimen kilpailuttamisessa hankinnoissa. Pohjois-Karjalan hankintatoimi kilpailuttaa hankintoja kaupungin lisäksi myös lukuisille muille sopimustahoille. Lähtökohtaisesti markkinakartoituksen käyttämisen ratkaisee tilaaja. Kaupunki ei voi omalta osaltaan päättää muiden toimijoiden kilpailutuksista, mutta Joensuun kaupungin hankinnoissa on kaupunkikonsernin hankintaohjeet huomioiden linjattu joulukuussa 2025 kaupungin johtoryhmän toimesta, että kaikissa kaupungin hankintatoimen kautta tehtävissä hankinnoissa tulee käyttää markkinakartoitusta. Linjauksen myötä markkinavuoropuhelun ja tietopyyntöjen käyttö on hankinnoissa kasvanut vuoden 2026 alkupuolella.

Myös vuoden 2026 talousarviossa asetetut, kaupungin strategiasta johdetut toiminnalliset tavoitteet tukevat paikallisten ja alueellisten yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin. Tavoitteissa korostuu strategisten linjausten huomioon ottaminen markkina- ja yritys näkökulmasta sekä innovaatio-, ympäristö- ja sosiaalisista näkökulmista, samoin kuin näihin liittyvän vaikuttavuuden arviointi. Lisäksi tavoitteena on alueellisten hankintojen osuuden kasvattaminen. Strategisten tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää kuitenkin tapauskohtaista harkintaa, sillä hankinnoissa voi ilmetä tilanteita, joissa esimerkiksi taloudelliset, ympäristöön liittyvät tai muut kaupunkistrategian ohjaavat näkökohdat rajaavat mahdollisuuksia vastata kaikkiin paikallisten yritysten esittämiin toiveisiin hankintakriteerien osalta.

Markkinavuoropuhelusta saadaan paras hyöty paikallisten yritysten osallistumismahdollisuuksien edistämiseksi silloin, kun sekä hankintayksikkö että yritykset osallistuvat siihen aktiivisesti, jolloin hankintojen suunnittelussa voidaan huomioida markkinoiden rakenne ja yritysten tosiasialliset toimintaedellytykset hankintalainsäädäntöä noudattaen. Aiemman tutkimustiedon perusteella on osoitettavissa, että yrityksiltä jää hyödyntämättä julkisten hankintojen mahdollistamaa potentiaalia. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan hankintatoimi osallistui vuonna 2013 Itä-Suomen yliopiston Julkisten hankintojen strateginen osaaminen hankkeeseen, jossa tutkittiin hankintojen tilaa ja aluevaikutuksia alueellamme (Saastamoinen, Tammi, Turtiainen; Julkisten hankintojen alueellinen merkitys Pohjois-Karjalassa). Tutkimuksessa kävi mm. ilmi, että vain 1/3 yrityksistä seurasi aktiivisesti Hilma-palvelua ja näin suurin osa mahdollisuuksista tarjota jää käyttämättä. Myös markkinavuoropuhelut julkaistaan avoimesti Hilman kautta.

Kaupunki tukee yhdessä Business Joensuu Oy:n hankintaneuvonnan kanssa paikallisten yritysten mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin ja saada ennalta tietoa tulevista kilpailutuksista. Hankintaneuvonta tarjoaa maksutonta neuvontaa julkisiin hankintoihin osallistumisessa. Business Joensuu Oy:n hankintaneuvojan nimi on myös jokaisessa hankintatoimen julkaisemassa tarjouspyynnössä. Joensuun kaupunki järjestää yhteistyössä Business Joensuu Oy:n ja yrittäjäjärjestön kanssa kaikille avoimen hankintaillan vuosittain helmi-maaliskuussa, jossa hankinta-asioiden lisäksi kaupungin yksiköt esittelevät tulevia hankintojaan. Tulevia hankintoja on koko maakunnan osalta nähtävissä osoitteessa [hankintakalenteri.fi/jns](http://hankintakalenteri.fi/jns). Ylläpidosta vastaa Pohjois-Karjalan hankintatoimi. Samassa osoitteessa on reilun kymmenen vuoden ajalta kaikki hankintapäätökset. Pohjois-Karjalan hankintatoimi on pyytänyt lisäksi palautetta tarjouspyyntöön tutustuneilta ja tarjoajilta jokaisesta hankinnasta vuodesta 2024 alkaen. Palautetta hyödynnetään tulevien hankintojen suunnittelussa.

Paikallisten yritysten ja hankintayksiköiden välistä vuoropuhelua sekä hankintoihin osallistumisen edellytyksiä koskevan tiedon lisäämiseksi – ja yhtenä uutena konkreettisena kehittämiskeinona – on kevään 2026 hankintaillan keskustelujen pohjalta

tarjottu Karelia ammattikorkeakoulun ja Itä-Suomen yliopiston opiskelijoille opinnäytetyön aihe, jossa tarkastellaan Pohjois-Karjalan hankintatoimen toteuttamia kilpailutuksia. Tavoitteena on analysoida, kuinka aktiivisesti paikalliset yritykset ovat osallistuneet hankintoihin ja millaisissa hankinnoissa ne ovat menestyneet, sekä selvittää syitä tilanteisiin, joissa paikallisia yrityksiä ei ole osallistunut tai valittu sopimustoimittajiksi. Tarkastelussa on tarkoitus hyödyntää myös yrityksiltä saatavaa palautetta osallistumisesta rajoittavien tekijöiden tunnistamiseksi. Palautetta pyritään ryhmittelemään hankintatyyppien mukaan, jotta voidaan tunnistaa rakenteellisia, sisällöllisiä tai prosessiin liittyviä esteitä osallistumiselle. Opinnäytetyön pohjalta saatavan tiedon on tavoitteena tukea kaupungin hankintamenettelyjen ja viestinnän kehittämistä sekä paikallisten yritysten tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien vahvistamista.

Tarjouspalvelussa tarjouspyyntöihin tutustuneiden paikallisten yritysten lukumäärä on kasvanut tasaisesti, ts. uusia paikallisia yrityksiä on rekisteröitynyt sähköiseen kilpailutusjärjestelmään. Paikallisia tarjoajia oli vuonna 2025 41,4 % kaikista tarjouksista ja voimassa olevista sopimuksista 43,6 % on paikallisten toimittajien kanssa. Kaikista sopimustoimittajista 47 % oli paikallisia vuonna 2025. Paikallinen tarjoaja valittiin sopimustoimittajaksi 459 kertaa vuonna 2025. Lukumääriin vaikuttaa vuosittain vaihtuvat kilpailutettavat kohteet; jonakin vuonna kuntasektorilla voi olla enemmän paikallisesti toteutettavia hankintoja, kuten kuljetuksia, kuin toisina vuosina.

Yhteenvetona valtuustoaloitteeseen todetaan, että hankintalain mukaiset periaatteet eivät siten lähtökohtaisesti mahdollista nimenomaista lähihankintalinjausta. Sen sijaan jo olemassa olevien Joensuun kaupunkikonsernin hankintaohjeiden ja siinä määriteltyjen linjausten käytännön toimeenpanon kautta edistetään myös paikallisten yritysten osallistumista hankintoihin. Hankintaohjeiden jalkauttamista tukee myös kaupungin ja muiden yhteistyötahojen vastuuhenkilöille kohdennettu koulutus. Talousarviossa asetetaan vuosittain strategiasta johdetut toiminnalliset tavoitteet myös hankintoja koskien, joiden kautta strategiassa asetut tavoitteet jalkautuvat vuosittaisiksi toimenpiteiksi. Tavoitteiden raportoinnin kautta on mahdollista seurata toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Valmistelija: hankintapäällikkö, talousjohtaja

#### **Kaupunginjohtajan päätösehdotus:**

Kaupunginhallitus ehdottaa, että kaupunginvaltuusto päättää

antaa edellä kirjoitetun vastauksen valtuustoaloitteeseen lähihankintalinjauksen muodostamisesta hankintatoimen tueksi ja todeta aloitteen loppuun käsitellyksi.

#### **Päätös:**