



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Sampsa Pentsinen

Laatuvaatimukset julkisissa hankinnoissa

Syrjivät ja suhteellisuusperiaatteen vastaiset laatuvertailuperusteet

Johtamisen yksikkö
Julkisoikeus Pro gradu
Hallintotieteet

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Sampsä Pentsinen		
Tutkielman nimi:	Laatuvaatimukset julkisissa hankinnoissa : Syrjivät ja suhteellisuusperiaatteen vastaiset laatuvertailuperusteet		
Tutkinto:	Hallintotieteen maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Kristian Siikavirta		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	85

TIIVISTELMÄ: Jukisissa hankinnoissa käytetään usein laatuvertailuperusteita. Laatuvertailuperusteiden asettamisessa on huomioitava hankintalain mukaan sen keskeiset oikeusperiaatteet. Tutkielmassa tarkastellaan sitä, että voiko hankintayksikön asettamat laadulliset vaatimukset ja painotukset muodostaa hankintalain periaatteiden vastaisen tilanteen ja esimerkiksi syrjiä välillisesti tai suoraan. Tutkielmassa perehdytään myös hankintatoimen laadullisuuden ja laadun käsitteeseen, sillä julkisia hankintoja säätelevä säännöstö ei anna siihen suoraa vastausta. Laatu käsitteenä on muuttunut suppeammasta kohti laajempaa merkityssisältöä. Laatuun liittyviä ongelmatilanteita voi ilmaantua esimerkiksi myös hankinnan kuvauksessa.

Laatuvertailuperusteiden asettamisessa on huomioitava julkisissa hankintoja määräävät oikeusperiaatteet ja syrjivä tilanne laatuvertailuperusteiden asettamisessa voi muodostua monella eri tavalla ja esimerkiksi pisteytysten painotusarvojen tai teknisten eritelmien kautta. Oleellista ei ole laatuvaatimus itsessään vaan se, että vaatimuksella voidaan katsoa olevan esimerkiksi hankinnan tarkoituksesta täysin irrallinen merkityssisältö tai esimerkiksi laadulle asetettujen vähimmäisvaatimusten aiheuttavan syrjivän tilanteen erilaisille tarjaojille. Laadullisista vaatimuksista voidaan myös tiedottaa heikosti ja hankintailmoituksen sanamuodossa saattaa esiintyä oleellisia virheitä. Laatu käsitteenä on myös muuttunut kohti subjektiivisempää merkityssisältöä korostavaksi. Laatu ei ole pakko ottaa osaksi julkista hankintaa ja valintaperusteena voidaan käyttää pelkkää hintaa. Tämä kumminkaan ei saisi tapahtua ilman perusteluita ja laadun merkitystä hankintalaissa korostetaan esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouksissa.

AVAINSANAT: Laatu, vertailuperusteet, Julkinen hankinta, syrjintä, suhteellisuus, pisteytys

Sisälllys

1	Johdanto	6
1.1	Dispositio ja keskeiset tutkimuskysymykset	7
1.2	Tutkielman metodit	7
1.3	Keskeiset käsitteet	9
2	Laatu hankintatoimessa	12
2.1	Laadun ja laadukkuuden määritelmät hankintatoimessa	13
2.1.1	Laadun ja määrän vaihtosuhte- esimerkkinä vanhustenpalveluissa.	15
2.1.2	Mittaristot ja laadunohjaus	18
2.1.3	Laatustandardit ja sertifikaatit.	20
2.2	Julkisten hankintojen erityispiirteet ja tavoitteet	23
2.2.1	Hankintamenettely ja tarjousten vertailu	26
2.2.2	Laatu ja hankintaprosessi	28
2.3	Kuinka laadukkaat hankinnat tukevat yhteiskunnan kokonaisuhyötyä?	31
3	Hankintoja sitovat periaatteet tarkastelussa	33
3.1	Eurooppa oikeuden hankintoja koskevat periaatteet	34
3.2	Suhteellisuus ja kohtuuttomuus Eurooppa oikeudessa	36
3.3	Suhteellisuusperiaate kansallisessa lainsäädännössä	38
3.4	Laadukkaat, innovatiiviset ja taloudelliset hankinnat	41
3.4.1	Innovatiivisuus ja laadukkuus	42
3.4.2	Sosiaaliset- ja ympäristötavoitteet julkisissa hankinnoissa	44
3.5	Syrjintä ja yhdenvertainen kohtelu Eurooppa oikeudessa	47
3.6	Syrjimättömyys kansallisessa lainsäädännössä	50
4	Laadun käytännön tulkintalinjoja	53
4.1	Halvin hinta ja kokonaistaloudellisuus hankintapäätöksessä	55
4.1.1	Valiokuntien mietinnöt koskien laadullisia vaatimuksia	58
4.2	Tulkintalinjoja ja oikeustapauksia	61
4.3	Vertailuperusteet, syrjimätön ja yhdenvertainen kohtelu	62
4.3.1	Henkilöstöön liittyvät laatuvertailuperusteet	65

4.4	Testausraportteihin ja hankinnan laatuun liittyväsyrijintä	69
4.5	Suorahankinta ja ICT-hankintoihin liittyviä erillistilanteita	71
5	Johtopäätökset	75
5.1	Lopputulemat	76
	Lähteet	78

Kuviot

Kuvio 1. Valtion hankintakäsikirja prosessikaavio Siv. 25

Lyhenteet

BSC	Balanced score crard
Erityisalojen hankintadirektiivi Erityisalojen hankintalaki	Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016
EU	Euroopan Unioni
EUT	Euroopan Unionin tuomioistuin
GPP	Ympäristöä säästävät hankinnat
Hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU
Hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016
ICT	Tieto- ja viestintä teknologia
ISO	International Organization for Standardization
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Komissio	Euroopan Unionin komissio
MAO	Markkinaoikeus
Pienhankinnat	Hankintalain raja-arvot alittava hankinta
Pk-yritys	Pieni- ja keskisuuri yritys
SEUT	Sopimus Euroopan Unionin toiminasta
SOTE	Sosiaali- ja terveysala
SRPP	Sosiaalisesti vastuulliset hankinnat
Stakes	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus ja kehittämiskeskus
StVL	Sosiaali- ja terveysvaliokunta lausunto
TaVM	Talousvaliokunta mietintö
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö
TQM	Total quality management
Vanha hankintadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY
Vanha hankintalaki	Laki julkisista hankinnoista 2007/348
VM	Valtiovarainministeriö
WTO	World Trade Organisation
YmVL	Ympäristövaliokunnan lausunto

1 Johdanto

Julkisten hankintojen keskeisinä periaatteina pidetään kokonaistaloudellisuuden vaatimusta, syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta. Kokonaistaloudellisuuden ja sovellettavien muiden oikeusperiaatteiden yhteistoiminta on äärimmäisen merkityksellistä onnistuneen hankintamenettelyn kannalta. Hankintalaki itsessään on menetelmä laki, ja se ei vastaa suoraan hankinnan laatuun kohdistuviin kysymyksiin.¹ Joissakin tilanteissa vertailuperusteet ja hankintayksikön asettamat laadulliset vaatimukset tuotteelle tai palvelulle saattavat muodostua tarjoajia syrjiviksi. Aiheessa korostuukin hankintaviranomaisen oma harkintavalta, ja vastausta laatuun liittyviin ongelmiin on etsittävä muualtakin kuin suorista lainsäädännön normeista. Laadullisten tekijöiden yleistymisen on ollut jo kauan Euroopan Unionin komission tähtäimessä mutta kiristynyt julkinen talous, ja hankintayksiköiden epävarmuus laatukriteerien soveltamisessa ovat asettaneet esteitä.

Julkisissa hankinnoissa tehdään jatkuvasti karsintaa, ja käytetään laatuun liittyviä vertailuperusteita, joita tarkemmin kutsutaan laatuvertailuperusteiksi. Vertailuperusteet täytyy ilmaista täsmällisesti, ja riittävää ei ole se, että ne ilmoitetaan esimerkiksi hankintailmoituksen liitteissä, vaan asia on kirjoitettava avoimesti ja selventää perusteet tarjousten valinnalle.² Kiellettyjä vertailuperusteita on useita ja niistä on mainittu hankintalaissa 1397/2016 ja hankintadirektiivissä 2014/24: paikallisuus, kansalaisuus, ryhmittymäkielto, suhteellisuusperiaatteen vastaiset ehdot, ja syrjintä. Syrjivillä ehdoilla tarkoitetaan sellaisia ehtoja, jotka syrjivät kelpoisuusvaatimuksiensa ja vertailuperusteiden ehtoihinsa vedoten.³ Laintulkinnan tai jopa riidan uhka voi nousta silloin, kun hankintayksikkö ei ole asettanut täsmällisiä laatuvaatimuksia, ja ne voivat olla muodoltaan sekavia ja monitulkintaisia. Tilanne voi myös olla se, että hankintayksikkö asettaa laatuvertailuperusteita, jotka on katsottu syrjiväksi, ja esimerkiksi estävät pieniä- ja keski-suuria yrityksiä osallistumasta hankintaan.

¹ Eskola, 2017, s. 26

² Hyvönen, 2007, s. 183

³ Hyvönen, 2007, s. 185-186

1.1 Dispositio ja keskeiset tutkimuskysymykset

Tutkielman tavoitteena on tarkastella sitä, että milloin hankinnoissa asetetut laadulliset vaatimukset ja laatuun liittyvä hankintamenettely muodostuu suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi tai syrjiväksi. Asian tarkastelun kannalta täytyy perehtyä julkisten hankintojen oikeusperiaatteisiin, ja pohtia sitä, että kuinka laadullisilla kriteereillä voidaan syrjiä tai vaateita voitaisiin tulkita siten, että ne aiheuttavat kohtuuttoman tai suhteellisuusperiaatteen vastaisen tilanteen. Tärkeiksi tutkimusteemoiksi muodostuu oikeusperiaatteiden analysointi, joista tärkeimpinä tarkastelun kannalta ovat yhdenvertaisen kohtelun, suhteellisuuden ja julkisten varojen tehokasta käyttöä koskevat oikeusperiaatteet. Kysymyksen asettelu on luonteeltaan hyvin oikeusperiaatteellinen ja säätelevän juridii-kan ulkopuolella, joten prejudikaatit, toissijaiset oikeuslähteet ja liiketaloudellinen argumentointi saavat keskeisen roolin. Tutkimuksessa tarkastellaan myös Euroopan Unionin hankintasääntelyä, sillä se on välttämätöntä tutkimuskysymyksen kannalta.

Tutkielmassa ei keskitytä tarjoajan ominaisuuksiin, vaan palvelun tai tuotteen laadun vaatimukseen. Tarkoituksena tutkielmalla on edistää hankintatoimen laadukkuutta ja tasapuolisuutta, ja vahvistaa hankintoihin liittyvää hallinnollista menettelyä. Tutkimuksen kannalta on myös merkityksellistä, että perehdytään mm. laadun, laadukkaan hankintatoimen ja hankinnan tavoitteisiin. Tutkielmassa myös tarkastellaan, että onko asiassa muodostunut selkeää ja yhdenmukaista oikeuskäytäntöä, ja kuinka laatua huomioidaan ohjeistuksessa. Lainsäädännön lisäksi asiassa on tärkeä analysoida lainvalmisteluaineistoa.

1.2 Tutkielman metodit

Oikeudellista tulkintaa on vaikea asettaa selkeään lopputuleman muotoon. Lainopin historian kehitystä on leimannut voimakas oikeuspositivismi. Lainoppi lukeutuu

tulkintatieteisiin, jossa tieteellistä totuutta pyritään hahmottamaan keskeisen kirjallisuuden kautta. Oikeustieteellä on omat tulkintametodinsa mutta tieteellistä kriittisyyden vaatimusta on noudatettava kaikissa tieteissä. Tieteellisen tutkimuksen keskeisinä vaatimuksina voidaan pitää, kriittisyyttä, skeptisyyttä ja kokeiltavuutta. Nämä ominaisuudet vallitsevat laajasti eri tieteenalojen välillä. Oikeudellisen tutkimuksen menetelmänä voidaan pitää esimerkiksi hermeneutista ilmiöiden selittämistä ⁴.

Argumentaatiossa lainopin intressi on olla normatiivis-heurettinen (normiston kautta ratkaisuun päätyvää). Argumentaatioteoreettinen käsitys lainopillisen kannanoton ominaisuudesta lähtee siitä, että lainopin lause ei ole statukseltaan teoreettinen lause vaan praktinen kannanotto. Lainopin lauseen oikeellisuutta ja paikkansapitävyyttä ei ole mahdollista todistaa loogis-deduktiivisesti, sillä oikeusjärjestys ei edusta suljettua normijärjestelmää.⁵ Toisaalta tämä ei tarkoita sitä, että mikä tahansa argumentti on kelvollinen mutta siinä voidaan hyödyntää esimerkiksi hypoteetis-deduktiivista päättelyä. Deduktiivinen päättely on loogisesti sitovaa, mikä tarkoittaa sitä, että jos päättelyn lähtökohdat ovat tosia, niin myös sen johtopäätökset ovat tosia. Toisaalta argumentaatiossa voidaan hyödyntää myös induktiivista päättelyä.⁶

Oikeustiede ei kumminkaan toimi tyhjiössä ja oikeustieteessä tunnetaan hyvin myös oikeuden systeemitarastelu. Tutkielman metodina on olla oikeudellista systematiikkaa korostava. Systematisoinnista hyvänä esimerkkinä on Svignyn tulkintakanta ohjeistus. Ne ovat paitsi oikeudellisen tulkinnan perustavimmat työkalut mutta esimerkki myös hyvästä oikeudellisesta systematisoinnista. Voidaan perustellusti sanoa, että systematisoinnissa oikeudellisen tulkintatoiminnan lukemattomat säännöt paljastavat niiden takana olevat yleiset periaatteet. Systematisoinnissa voidaan hyödyntää Svignyn mukaan neljää näkökulmaa: 1) sanamuodon mukainen eli grammaattinen tulkinta, 2)

⁴ Saajamaa, 2016, s. 14-17

⁵ Laakso, 2014, s. 70

⁶ Saajamaa, 2016, s. 3-12

lainsäätäjän tahtoon perustuva tulkinta, 3) oikeusjärjestelmän koherenssia korostava systemaattinen tulkinta 4) yhteiskunnallista hyötyä korostava teleologinen tulkinta.⁷

Tutkielmassa hyödynnetään edellä esitellyistä oikeudellisista tulkinta muodoista näitä neljää näkökulmaa. Tutkimuskysymyksen asettelun kannalta on vastattava ensinnäkin oikeus järjestelmän koherenttiin tulkintaan. Tarkastelua varten hyödynnetään joukkoa oikeusratkaisuja: Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisuja, korkeimman hallinto-oikeuden (KHO), ja markkinaoikeuden (MAO) ratkaisuja. joissa käy ilmi tutkielman kannalta tärkeää tematiikkaa. Oikeuslähteiden ollessa avoimia, laatuun liittyvät kysymykset antavat tilaa myös yhteiskunnan yleishyötyä korostavalle teleologiselle tulkinnalle. Tässä apuna voidaan hyödyntää laajemmin yhteiskuntatieteellistä ja liiketaloudellista tutkimustietoa. Tarkoituksena on vastata kysymykseen, onko muodostunut oikeustila perusteltavissa yhteiskunnan kokonaishyödyn kannalta? Tässä yhteydessä on välttämätöntä vastata kysymykseen siitä, että mitä laadulla tarkoitetaan hankintojen yhteydessä.

1.3 Keskeiset käsitteet

Tutkielman kannalta keskeisimmät käsitteet ovat laatu, vertailuperusteet, Hankinnan kohteen kuvaus, kokonaistaloudellisuus, kokonaishyöty ja oikeusperiaate. Tämän lisäksi tutkielman kannalta tärkeitä ovat hankinnan tavoitteet mutta myös joukko hankintalaikiin liittyviä oikeudenalan määritelmiä esimerkiksi hankintayksikkö. Vanhassa hankintalaissa kohteen kuvauksesta käytettiin laajemmin termiä *tekniset eritelmät*. Nimestään huolimatta hankkeen kohteen kuvaukset eivät tarvitse luonteeltaan olla teknisiä van esimerkiksi palvelun laatuun tähtäävät tavoitteet ovat sallittuja.⁸ Kokonaishyödyn määritelmän selvittäminen on haastavaa mutta sille löytyy tarvittava määritelmä liiketaloudellisesta ja taloustieteellisestä kirjallisuudesta. Kokonaishyödyllä voidaan

⁷ Saajamaa, 2016, s. 30-43

⁸ ks. Pekkala, 2019, s. 369

esimerkiksi tarkoittaa koetun laadun ja odotusten yhdistelmää.⁹ Toisaalta Kokonaisyödyllisyyden voi katsoa laajemmin muodostuvan kaikkien erilaisten toimijoiden taoudellisesta yhteistoiminnasta muodostaman lopputuloksen, jossa mukaan on laskettu hyödyt ja kustannukset¹⁰. Laatu käsitteenä on moniulotteinen, joten sitä tarkastellaan erikseen tarkemmin tutkielman kappaleessa kaksi.

Oikeusperiaatteella kutsutuilla normeilla ja ideoilla on suomalaisessa ajattelussa useita eri merkityssisältöjä. Yhtäältä periaatteet mielletään oikeudellisen ratkaisutoiminnan ylempien moraalisten arvojen konkreettisoimiseksi. Ne voivat olla myös osa oikeudenalan säännöstöä.¹¹ Oikeusperiaatteiden ongelmana voidaan pitää sitä, että ne sekoituvat helposti muihin yleisiin periaatteisiin, jotka ilmenevät oikeudenalan yhteydessä. Oikeudellisessa kielenkäytössä puhutaan usein *yleisestä oikeusperiaatteesta* ja *muunlaista oikeusperiaatteista*. Periaatteiden erotteluun voidaan käyttää esimerkiksi periaatteiden konkretisoitumista ja kuinka ne toimivat osana oikeudellista argumentaatiota. Yleiset oikeusperiaatteet eivät toimi tehosteena vaan suorina toteamuksina oikeudellisessa tekstissä¹². Tutkielman kannalta keskitytään pääsääntöisesti yleisiin hankinnoissa ilmeneviin oikeusperiaatteisiin ja tekemään jaottelua hankinnan tavoitteiden välillä. Toisaalta muut oikeusperiaatteet saattavat antaa hyvääkin ohjenuoraa esimerkiksi tarvittavan laadun määrittämiseksi, joten niiden käsittelemistä ei voida sulkea täysin pois.

Keskeiset hankintalain käsitteet löytyvät hankintalaista 1397/2016 ja hankintadirektiivistä 2014/24. Julkisen hankinnan käsite on lähtöisin hankintalain 4 §:stä, jossa puhutaan *hankintasopimuksesta*. Hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön, ja yhden tai usean toimittajan välillä, jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavarankäyttö tai palvelun

⁹ tieteenmipakki.fi, kokonaisyöty, saatavissa 20.3.2022

¹⁰ Pellinen, 2019, s.2

¹¹ Aarre 1999, s. 2

¹² Aarre, 1999, s. 4-5

suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan.¹³ Hankintayksikön käsite on laaja mutta sen määritelmä löytyy hankintalaista. *Hankintayksiköllä* voidaan tarkoittaa esimerkiksi valtiota, kuntia, valtion liikelaitoksia evankelisluterilaista kirkkoa ja julkisoikeudellista laitosta. Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan yksikköä, jota rahoittaa pääasiassa hankintayksikkö, jonka johto on hankintayksikön alainen tai jonka hallinnon johdosta tai päättävistä toimielimistä hankintayksikkö nimeää yli puolet.¹⁴

Hankintalain 4 §:n 1 momentin kohdissa 8-10 mainitaan *tarjoajan, ehdokkaan ja toimittajan* käsitteet. Tarjoajalla tarkoitetaan toimijaa, joka on jättänyt tarjouksen hankintaan. Ehdokkaalla puolestaan tarkoitetaan tahoa, joka on ilmoittanut halukkuutensa osallistua hankintalain tarkoittamiin hankintamenettelyihin. *Hankinnan asiakirjalla* tarkoitetaan hankintalain 4 §:n 11 kohdan määritelmän mukaan mitä tahansa asiakirjaa, jonka hankintayksikkö on laatinut, tai johon se viittaa kuvatakseen tai määrittääkseen hankinnan tai menettelyn eri osia. Hankintalain 4 §:n 1 momentin kohdat 20-24 ilmaisevat *innovaation, merkin, merkivaatimusten ja teknisten* eritelmien käsitteet. Tekniset eritelmät tarkoittavat kohteena olevan tuotteen, palvelun tai materiaalien ominaisuuksien teknistä määrittelyä, joka muodostuu vaatimukseksi sen käytölle, ja merkki-vaatimukset. Teknisistä eritelmistä puhuttaessa voidaan viitata myös hankinnan vähimmäisehtoihin, jotka ovat ehtoina hankintaan osallistumiselle. Hankintalaissa puhutaan myös vertailuperusteista, joita käytetään eri neuvottelumenettelyissä, tuotteiden laadun ja hinnan vertailussa. Laatuun liittyviä perusteita kutsutaan laatuvertailuperusteiksi.

¹³ Eskola, 2017, s.40

¹⁴ Eskola, 2017, s. 48

2 Laatu hankintatoimessa

Hankinnoilla tarkoitetaan yleisesti organisaation ulkoisten resurssien hallintaa siten, että kaikkien palveluiden ja tuotteiden saatavuus turvataan parhailla mahdollisilla ehdoilla.¹⁵ Richard Lamming (1993) pyrki tuomaan esiin hankinnan roolia ulkoisten resurssien hallinnassa. Määritelmän mukaan hankinnat ovat muuttumassa strategiseksi toiminnoksi, jonka päätehtävänä on turvata se, että organisaatiolla on kuhunkin tilanteeseen sopivat ulkoiset resurssit. Lamming korosti aikanaan termiä ulkoisten resurssien johtaminen, jolla pyritään kuvastamaan hankintojen laajaa merkitystä.¹⁶ Tutkielman aiherajauksen kannalta on tärkeä rajata termiä siten, että hankinnoista puhutaan organisaation tukitoimintona. Tarkastelu pyritään myös pitämään hankinnan laadussa. Tavoitteena on määritellä hankinnan, laadun, laadullisuuden ja hankinnan tavoitteiden käsitteet.

Hankintatoimen käsite on myös lähtöisin liiketaloudesta. Yrityksissä hankintatoimi nähdään tukitoimintona, jonka tehtävänä on varmistaa, että organisaation ydintoiminta ei häiriinny. Hankintatoimena voidaan nähdä esimerkiksi kaikki se, mistä yritystä laskutetaan organisaation ulkoa käsin. Liiketaloudellisessa termistössä hankintatoimella voidaan kuvata muillakin termeillä esimerkiksi ostoilla. Hankinnat yleensä jaetaan operatiiviseen ja strategiseen hankintaan liiketaloudellisessa viitekehyksessä. Hankinnat muodostavat tärkeän osan yrityksen liiketoimintaa, ja niillä voidaan hallita mm. liiketaloudellisia riskejä.¹⁷

Hankintojen johtamisen tulisi perustua sarjaan oikeanlaisia päätöksiä. Päätösten pitäisi vastata kysymyksiin 1) kuinka lisäarvoa luodaan asiakkaalle 2) kuinka parannetaan kustannustehokkuutta 3) kuinka riskit hallitaan hankinta prosessissa. Hankintojen laadunvarmistus kuuluu tässä osana riskien hallintaa. Laadunvarmistuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa pyritään varmistamaan, että hankinnan laatu vastaa sille asetettuja

¹⁵ Nieminen, 2016,

¹⁶ Iloranta, Pajunen-Muhonen, 2015, s. 52-53

¹⁷ Nieminen, 2016,

vaatimuksia. Laadunvarmistusta voidaan hoitaa systemaattisella seurannalla¹⁸. Julkisten hankintojen erityispiirteenä on kilpailuttamisvelvollisuus ja hankintalainsäädännön luoma normisto, joka säätelee kilpailuttamista. Pelkkä hankintalain onnistunut noudattaminen toisaalta ei riitä onnistuneeseen hankintaan yksinään.¹⁹ Vaikka esillä olevat käsitteet ovat liiketaloudellisia, niin esimerkiksi asiakkaille tuotettava lisäarvon voi ajatella palvelevan julkiselle hankinnalle asetettuja tavoitteita. Edellisten määritelmien mukaan, hankinnat ovat siis osa organisaation tukitoimintoa, jossa laatu nähdään osana riskien hallintaa. Näkökulma on kumminkin liian suppea ollakseen hankintojen laadun ja laadukkuuden määritelmä.

2.1 Laadun ja laadukkuuden määritelmät hankintatoimessa

Laadulle ei voida lähtökohtaisesti asettaa yhtä universaalia määritelmää. Laadusta puhuttaessa käytetään eri viitekehyksiä ja esimerkiksi mittaristoja kuvaamaan tuotteen tai palvelun laadullisuutta. Esimerkiksi hoivapalveluissa laadun mittaaminen on vaikeaa, ja laadun kriteerit riippuvat paljon siitä, kenen näkökulmasta laatua tarkastellaan.²⁰ Julkisten hankintojen ja hankintatoimen laadukkuutta tutkitaan esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellisuudessa. Hankintaprosessista ovat kiinnostuneet myös tuotantotaloudellinen tutkimus ja johtamiskirjallisuus. Laadun painotus vaihtelee paljon eri kirjallisuuden painotuksien, tieteenalojen ja eri johtamismallien välillä.

Yksi käytetty esimerkki laadukkuuteen perustuvasta johtamismallista on *Total quality management, (TQM)*, jossa painotettiin organisaation kokonaislaatua ja toimittajakumppanuuksia. Ajattelutavan myötä ymmärrettiin, että jo kertaalleen tehdyn työn tarkastaminen ei luo lisäarvoa, mikäli toimijoiden intressit ovat samansuuntaiset.²¹ TQM ajattelu vei hankintatoimea vahvojen toimittajaketjujen ja toimittajakumppanuuksien

¹⁸ Nieminen, 2016, kpl 3.6

¹⁹ Nieminen, 2016, kpl 11.1

²⁰ Laine, 2005, s. 25

²¹ Iloranta, Pajunen-Muhonen, 2015, s. 281

suuntaan. Ajattelutavan mukaan, kun yritys on valittu toimittajaksi, sitä kohdellaan samalla tavalla, kuin organisaation osaa. Toisaalta tuotannon nopeaan kasvattamiseen tähtäävä strategia, jossa toimittajat vaihtuvat usein, saattaa kokonaislaatuajattelun vaikeaan tilanteeseen.²² Julkisten hankintojen velvoitteisiin kuuluu avoin ja tasapuolinen kilpailutus. TQM malli ohjaa organisaatioita pitkäaikaisiin kumppanuuksiin, jotka voivat olla vaikeasti toteutettavissa julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvollisuudesta johtuen.

Liiallisista sitoutumisen ongelmista voidaan käyttää esimerkiksi ICT-hankinnoissa tarjoajaloukkua, jolla tarkoitetaan kirjallisuudessa tilannetta, että tuottajaa ei voida helposti vaihtaa.²³ Toimittajaloukkuun voi aiheuttaa muutama keskeinen tilanne: 1) markkinoilla on vain yksi relevantti tuottaja, jolla on monopoli, 2) Toimittaja pidättää itsellään täysin liittyvät immateriaalioikeudet. 3) Tilaajalla on riippuvuus tiettyyn ohjelmistoon, 4) tilaaja ei johda ICT-hankintaa osaavasti ja vaatimusmäärittelyt on laadittu huonosti, 5) järjestelmien välillä on yhteensopivuus ongelmia.²⁴ Tilannetta voidaan kuvata myös lukkiutumisiongelman käsitteellä, joka kuvastaa samankaltaista tilannetta, jossa hankkija ei pääse irrottautumaan toimijasta ilman suurta haittaa²⁵.

Tilanteen haitallisuudesta on todennut esimerkiksi komissio, joka on ilmoittanut, että lukkiutumisiongelmat haittaavat merkittävästi avointa kilpailua ja julkistenvarojen tehokasta käyttöä. Vaikka hankintaloukkuun johtavia hankintoja ei ole katsottu lainvas- taiseksi, niin niillä on selkeä ristiriita hankinnan tavoitteiden kanssa²⁶. Hankintaloukkuja voidaan välttää ennakoivasti esimerkiksi kouluttamalla henkilöstöä hankinnasta ja valmistautumalla hyvin mutta myös palkkaamalla esimerkiksi asiantuntijoita²⁷.

²² Iloranta, Pajunen-Muhonen, 2015, s. 288

²³ Paukku, Puhakainen, 2020, s. 4

²⁴ Puhakainen, 2020, s. 72

²⁵ Paukku, Puhakainen, 2020, s. 2

²⁶ Paukku, Puhakainen, 2020, s. 3

²⁷ Puhakainen, 2020, s. 71-72

Ongelma on merkillä pantava hankintojen strategian valinnan osalta. Vaikka hankintayksikkö olisi liiketoiminnallisesti halunnutkin sitoutua tiettyyn toimijaan, on tällaisen sitoutumiseen perustuvan hankintastrategian valinta vaikeaa julkisten hankintoja säätelevien periaatteiden näkökulmasta.

Organisaatioilla on käytössään yleensä järjestelmä, jota kutsutaan laadunhallintajärjestelmäksi. Laadunhallinta on johtamista suunnittelua arviointia ja parantamista, niin että saavutetaan halutut tavoitteet.²⁸ Laadunhallintajärjestelmä ei siis ole vain kasa mappeja, vaan tapa toimia. Laatu voidaan määritellä tässä yhteydessä olevan niistä ominaisuuksista muodostuva kokonaisuus, johon perustuu prosessin toiminnon, tuotteen, organisaation, järjestelmän, henkilön kyky täyttää sille asetetut vaatimukset ja siihen kohdistuvat odotukset. Vaatimukset voivat perustua lainsäädäntöön, määräykseen tai sopimukseen²⁹.

2.1.1 Laadun ja määrän vaihtosuhte- esimerkkinä vanhustenpalveluissa.

Hankintojen laadullisuutta on tutkittu erityisesti vanhusten hoidossa. Sosiaali- ja terveyspalveluissa, missä on myös korostetut laadun vaatimukset. Hankintalain 108 §:n 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveyspalveluissa on huomioitava hankinnan laatu ja vaikutukset esimerkiksi kohtuuhintaisuuteen. Sosiaali- ja terveyspalvelut tarjoavat hyvän esimerkin siitä, kuinka laatu määritellään, ja millaisia tavoitteita laadulle on asetettu.

Palvelujen laadun turvaaminen sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa on keskeistä. Sosiaali- ja terveyshuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 733/1993 4 §:n 3 momentti edellyttää, että kunnan tulee varmistua siitä, että yksityiseltä palveluntuottajalta hankitut palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta

²⁸ Holma, 2001, s. 7

²⁹ Holma, 2001, s. 8

kunnalliselta toiminnalta. Hankintalain säännökset mahdollistavat palvelujen laadun huomioon ottamisen monin tavoin. Hankintayksikkö voi määritellä haluamaansa palvelun laatua: 1) tarjoajan soveltuvuuden kautta, 2) tarjousten vertailuperusteina käytettäessä valintaperusteena kokonaistaloudellista edullisuutta, 3) palvelulta edellytettävänä vaatimuksina, 4) laadun seurannan ja arvioinnin vaatimuksina sopimuskaudella.³⁰

Hankintalainsäädäntö on laadun suhteen avoin mutta keskeisimmät yleisesti vertailuperusteiden asettamisesta säättävät lainkohta on hankintalain 1397/2016 (93§). Kyseinen lainkohta ilmoittaa kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnasta ja mahdollistaa laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisten ominaisuuksien käyttämistä valinta perusteena. Asiassa on syytä mainita myös hankintalain 1397/2016 (94§), joka velvoittaa vertailuperusteiden asettamisen tarkoitussidonnaisuuden. Hankintalaki 1397/2016 käsittelee myös sosiaali- ja terveys alan hankintoja erikseen luvussa 12 ja kokonaistaloudellisen käsite mainitaan erikseen 115 §:ssä.

Laadullisten tekijöiden painotus voi tulla kyseeseen myös hankinnan erityisehdoissa, joiden käytöstä mainitaan 98 §:ssä. Erityisehdot voivat liittyä hankinnan taloudellisiin tai sosiaalisiin taikka innovaatio-, ympäristö- ja työllisyysnäkökohtiin. Laatu voi tulla kyseeseen myös elinkaari kustannuksia arvioitaessa, ja näistä on mainittu erikseen hankintalain 1397/2016 95 §:ssä. Laatu voidaan huomioida välillisesti tarjoajien soveltuvuuden kautta. Tämä mahdollistetaan siten, että hankitaan pääsyyllä, asetetaan vähimmäisehtoja esimerkiksi tarjoajan taloudelliseen asemaan liittyen. Tämä mainitaan hankintalaissa 1397/2016 83 §:ssä, joka käsittelee hankinnan vähimmäisehtoja. Toimijalle asetettujen vertailuperusteiden ja poissulkuperusteiden ohella hankintayksiköt voivat asettaa vaatimuksia itse hankinnan kohteelle. Näistä voidaan käyttää nimitystä hankinnan kohteen kuvaus. Vaikka tekniset eritelmät voidaan luokitella vaatimukseksi, voi niiden käyttötapana olla hankinnan kohteen kuvaaminen tai määrittäminen.³¹

³⁰ VNS 7/2008 vp. s. 38

³¹ Pekkala, 2019, s. 368-369

Hankintalain 1397/2916 hankinnan kohteen kuvaamisesta säätävät lainkohdat ovat 71-72 §:t, joissa puhutaan esimerkiksi tuotemerkkien asettamisesta ja sertifikaateista ja standardeista. Oikeus asettaa tekniseen teknisten raporttien, sertifikaattien ja muiden selvitysten käyttöön ilmaistaan hankintalain 73 §:ssä.

Laadulla voidaan ajatella olevan eri tasoja. Laadun ulottuvuudet voidaan hahmottaa esimerkiksi Donabedianin klassisen määritelmän mukaisesti. Laatu jaetaan sen mukaan kolmeen pääosaan: *voimavaralaatuun*, *prosessilaatuun* ja *tuloslaatuun*. Voimavara-laatu kuvaa tuotantoprosessissa olevia voimavaroja esimerkiksi henkilöstön ammatti-osaamista. Prosessilaadulla kuvataan yleensä niitä toimintoja, jotka saattavat palvelun lopputuloksiin. Tuloslaatu taas kuvastaa prosessin lopputulosta, jota voidaan mitata esimerkiksi asiakastyytyvyydellä taikka hoitotuloksilla.³²

Laadun mittaamisessa voidaan korostaa erilaisia näkökulmia. Näistä tyypillisimpiä ovat subjektiiviset ja objektiiviset mittarit esimerkiksi asiakaspalvelu kyselyt. Laadun mittaukselle ja käsitteellistämiseksi on olemassa erilaisia näkökulmia, jotka toimivat toisiaan täydentävästi.³³ Hoitopalveluissa laatua voidaan kuvata esimerkiksi Ovretveitin (1998) määritelmän mukaisesti: *"Health service quality is meeting the health needs of those most in need at the lowest costs and within regulation"*.³⁴

Taloudellisessa toimintaympäristössä, jossa päätöksessä on useita eri tavoitteita, joudutaan tekemään valintoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Taloustieteellisen ajattelun lähtökohtana on se, että tuotannon määrällä ja laadulla on toisensa pois sulkeva vaikutus. Tätä kutsutaan vaihtosuhteeksi, joka johtuu tuotantovarojen niukkuudesta. Tavoitteena on saavuttaa mahdollisimman suuri määrä mahdollisimman hyvällä laadulla. Kyseistä optimointia voidaan hahmottaa esimerkiksi *Newhouse mallin avulla*.³⁵ Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes) 2005 tekemän tutkimuksen

³² Laine, 2005, s. 34

³³ Laine, 2005, s. 36

³⁴ Laine, 2005, s. 32

³⁵ Laine, 2005, s. 39

mukaan tuotannollisen tehokkuuden ja hoidon välillä on olemassa vaihtosuhde, mutta laadun yhteys tuotannolliseen tehokkuuteen ei ole niin voimakas kuin usein ajatellaan.³⁶ Edellä esitettyjen näkemysten mukaan, laadun tasoa ja määrää on syytä punnita aika ajoin. Tällä on yhteys *optimoinnin* käsitteeseen, jolla voidaan tarkoittaa parhaan ratkaisun löytämistä tietyissä oloissa.³⁷

Palvelun laadun täysimittaista huomioimista voi rajata julkisen talouden kustannuspainotukset. Laadun ja hinnan välinen jännite voi syntyä kireäksi, kun hankintayksikkö pyrkii pysymään budjettirajoitteessaan ja samalla korostamaan täysimittaista laatua. Näin ollen korkea laatu voi muodostua liian kalliiksi julkiselle toimijalle. Toisaalta liian suuri hintapainotteisuus voi johtaa siihen, että palveluntuottajat lähtevät tinkimään laadusta voittaakseen kilpailun.³⁸

Taloustieteellisessä tarkastelussa laadun vastinparina on siis palvelun tai tuotannon määrä. Toisaalta edellisessä tarkastelussa laadullisuutta tutkittiin pelkästään Sote-palvelutuotannossa mutta tämä osoittaa, että vaihtosuhde ei ole pelkästään teoreettinen käsite, vaan todellisuuteen vaikuttava ilmiö. Newhousen mallissa laatu nähdään hyvin kuluttajapreferensseihin sidonnaisena ja itseisarvoisena tekijänä. Toisaalta Donabedian määritelmässä laatu nähdään paljon moniulotteisempänä kokonaisuutena, jossa laatuna voidaan pitää esimerkiksi henkilöstön ammatti osaamista. Donabedian määritelmän mukaan Newhousen taloustieteellisen laadun käsitteeseen istuu kenties parhaiten tuloslaadun käsite, jossa laatu nähdään itseisarvoisena tekijänä.

2.1.2 Mittaristot ja laadunohjaus

Laadusta puhuttaessa korostuvat organisaation asettamat vaatimukset tuotteen tai palvelun laadulle. Laadun mittaamisessa nousee esiin mittaristot, joilla laatua ja hankintojen suorituskykyä mitataan. Hankintatoimen mittaristoja voidaan jakaa monella

³⁶ Laine, 2005, s. 79

³⁷ tieteen termipankki.fi, optimointi: haettu 30.4.2022

³⁸ VNS 7/2008 vp. s. 37

tavalla mutta niistä käytetyimpiä ovat mittaristot, jotka tähtäävät kustannusten, ajan ja laadun mittaamiseen.³⁹ Strategisen tahtotilan toteuttaminen saattaa edellyttää esimerkiksi Kaplanin ja Nortonin kehittämää työkalua Balanced Scorecard (BSC), jossa painotetaan neljää strategista viitekehystä.⁴⁰ Laadun mittaamisesta on tärkeä puhua hankintojen yhteydessä, sillä hankintojen mittaristot ilmaisevat konkreettisesti organisaation laadulliset tavoitteet, ja tekevät siitä tavoitteellista.

Laadun mittaamisella on tärkeä tehtävä liiketaloudessa, jossa se nähdään nostavan esimerkiksi asiakastyytyväisyyttä ja luovan kilpailuetua. Laatu koostuu useista eri tekijöistä. Laadun mittaaminen on erityisen tärkeää toimitusketjujen valvonnassa. Tyypillistä toimitusketjun tuottamassa laadussa on kiinnittää huomiota koettuun arvoon, jolla tarkoitetaan sitä, että kuinka hyvin tuote tai palvelu täyttää asiakkaan vaatimukset ja odotukset. Toimitusketjussa voidaan mitata myös yhteistyötä, ja toimitusketjussa voidaan mitata virheellisiä toimituksia mutta myös virheellisiä tuotteita.⁴¹ Laadun parantamiseen voidaan käyttää erilaisia arviointimenettelyä esimerkiksi itsearviointia ja vertaisarviointia.⁴² Mittaamisen tarkoituksena on kerätä tietoa toiminnasta ja mittaus tulosten perusteella tehdään päätöksiä siitä, että tarvitseeko toimintaa kehittää. Mittaamisen ydintarkoituksena on muuttaa mielipiteitä ja käsityksiä tosiasioiksi, jonka tarkoituksena on tehdä ”mututuntumasta” tietoa.⁴³

Julkisissa hankinnoissa voidaan käyttää hintalaatuun perustuvia vertailuperusteita hankintalain 93 §:n 1 momentin nojalla. Laadun mittaaminen voi osoittautua erityisen ongelmalliseksi uudenaikaisissa ICT-hankinnoissa ja konsultointi palveluissa. Laadun mittaaminen näiden palveluiden osalta on paljon kiinni siitä, että mitä hankkija pitää mielekkäänä, ja tästä johtuen hankintayksikön on tarjouspyyntöasiakirjoissa kuvattava tarkasti sen, että mitä se tarkoittaa hyvällä laadulla. Tämä johtuu siitä, että vertailuperusteiden

³⁹ Huuhka, 2016, s. 204

⁴⁰ Huuhka, 2016, s. 211

⁴¹ Huuhka, 2016 s. 207

⁴² Laine, 2005, s. 51

⁴³ Laine, 2005, s. 50

on oltava keskenään vertailukelpoisia ⁴⁴. EUT on joutunut ottamaan kantaa siihen, etteivät kaikki hinnan ja laadun kannalta olevat seikat ole selvitettävissä etukäteen. Ratkaisussa EU: 2001:553 (SIAC), (jossa kyseessä oli asiantuntijan arvion käyttäminen rakennusurakan kustannusten suuruudesta) mainittiin, että hankintayksikkö voi käyttää valintaperusteita, jotka koskevat sellaista tietoa, mikä on saatavissa täsmällisesti vasta hankintapäätöksen jälkeen.⁴⁵ Laadunvarmistuksella voidaan tukea myös hankinnan tavoitteiden toteutumista. Tästä esimerkkinä voidaan käyttää hankintalain 90 §:ssä tarkoitettua ympäristöasioiden hallinta- ja laadunvarmistustoimenpiteitä. Hankintayksikkö voi esimerkiksi pyytää tarjoajailta selvityksen urakan ympäristö haitoista tai esimerkiksi vaatia sitä, että urakasta syntyvä jäte kierrätetään asianmukaisesti tietyn sertifikaatin edellyttämällä tavalla ⁴⁶.

2.1.3 Laatustandardit ja sertifikaatit.

Standardit ovat asiakirjoja, joissa määritellään tekniset vaatimukset tai laatuvaatimukset, joiden mukaisia tuotteet, tuotantoprosessit, menetelmät tai palvelut voivat olla. Niiden soveltaminen on vapaaehtoista.⁴⁷ Tuotedirektiivejä koskeva uusi lähestymistapa tuli voimaan vuonna 1985, joka korosti standardoimisen merkitystä euroopan unionissa. Tätä myötä standardointiin liitettiin kuluttajansuojelua, terveyttä, ja ympäristöä koskevat olennaiset vaatimukset. Tätä ennen sisältö oli säännöspohjassa huomattavasti yksityiskohtaisempaa. Uuden lähestymistavan seurauksena viranomaisten sääntelytaakka väheni sen siirryttyä standardisoimisjärjestöille esimerkiksi International Organization for Standardization:lle (ISO) ⁴⁸. Sertifikaatteja koskeva sääntely on muuttunut siis muotoilultaan avoimemmaksi, mikä on yleinen kehitys muuhunkin laatuun liittyvään sääntelyyn ja kehitykseen.

⁴⁴ Pesu, 2015, s. 12 ja Hankintalaki 113§ 1 mom.

⁴⁵ Pesu, 2015, s. 13

⁴⁶ Pekkala, 2019, s. 58.59

⁴⁷ Puhakainen, 2020, s. 26

⁴⁸ Puhakainen, 2020, s. 26-27

Hankintalain mukaan hankinnan kohdetta voidaan määrittää hankintalain 71 §:n 2 momentissa listaustuista tavoitteista. Hankintalain 71 §:n 2 momentin 2 kohta ilmaisee, että hankinnan kohteen kuvauksen laadinnassa voidaan viitata hankinnan kohdetta kuvaaviin määritelmiin sekä kansallisiin standardeihin.⁴⁹ Aiemmassa hankintalainsäädännössä hankinnan kohdetta kuvaavien määritelmien säännöissä oli listattu ensimmäisenä vaihtoehtona viittaaminen standardeihin. Tämä johti ongelmiin siksi, koska hankintayksiköt pyrkivät löytämään standardeja kohteisiin, joille standardeja ei ollut luotu ollenkaan tai eivät soveltuneet hankintaan.⁵⁰ EU tekee vahvaa yhteistyötä eri standardoimisjärjestöjen kanssa ja julkaistuja standardeja kutustaan yhdenmukaistetuksi tai harmonisoiduksi standardeiksi. Mitä vähemmän käytetään harmonisoituja standardeja (esimerkiksi täysin kansallista standardia), niin sitä suuremmaksi kasvaa riski siihen, että jokin tarjoajasta katsoo standardin suosivan tai syrjivän.⁵¹

Laatua voidaan standardisoida erityisesti tuotteiden laadun osalta ja hankintayksiköt ja muut viranomaiset voivat edellyttää tuotteelta erilaisia laatusertifikaatteja. Laadun standardoinnissa yleisin ja keskeisin on Euroopan unioni ylläpitämä CE-sertifikaatti. Euroopan neuvoston ja parlamentin asetus tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista ja neuvoston asetuksen kuomoamisesta 765/2008 säätää sertifikaatin käytöstä ja akkreditoinnista. Direktiivin 2 artiklan 20 kohta ilmoittaa CE-merkinnällä tarkoitettavan ”merkintää, jolla valmistaja osoittaa, että tuote on merkinnän kiinnittämistä koskevassa yhteisön yhdenmukaistamislainsäädännössä asetettujen sovellettavien vaatimusten mukainen”. EUT ratkaisukäytännössä oli todettu CE sertifikaatista esimerkiksi ratkaisussa C-489/06, että Hankintayksikkö ei voi hylätä tarjouspyyntöä vastaamattomana sellaista tarjousta, joka täyttää arvioiduin osin CE-merkin vaatimuksia. Hankintayksikkö oli hylännyt osan

⁴⁹Hankintalaki 71§ 2 mom. 2 kohta: viittaamalla hankinnan kohdetta kuvaaviin määritelmiin sekä kansallisiin standardeihin, joilla saatetaan voimaan eurooppalaisia standardeja, eurooppalaisiin teknisiin arviointeihin, yhteisiin teknisiin eritelmiin, kansainvälisiin standardeihin, muihin eurooppalaisten standardointielinten laatimiin teknisiin viitejärjestelmiin, tai jos näitä ei ole, kansallisiin standardeihin, kansallisiin teknisiin hyväksyntöihin tai kansallisiin rakennusurakoiden suunnitteluun, laskentaan ja toteuttamiseen sekä tavaroiden käyttöön liittyviin teknisiin määritelmiin.;

⁵⁰ Pekkala, 2019, s. 373

⁵¹ Pekkala, 2019, s. 375

tarjoajista vedoten kansanterveydellisiin syihin, vaikka CE- merkinnän oli osoitus siitä, että kansanterveydellistä vaaraa. Mikäli hankintayksikkö epäilee vaaran olevan, niin pitää sen olla yhteydessä ensin kansalliseen viranomaiseen mutta se ei saa hylätä sellaista tarjousta ulos hankinnasta.⁵²

Sertifikaatti on pakollinen osalle tuotteista, ja joidenkin tuotteiden myynti edellyttää CE-sertifikaattia. CE-merkinnästä vastaa tuottaja yleensä itse mutta joissakin tilanteissa tuottaja on veloitettu tekemään puolueettoman testauksen.⁵³ Tällaisia laitteita ovat esimerkiksi painelaitteet.⁵⁴ Sertifikaatteja voidaan edellyttää myös tarjoajilta, jotka osallistuvat julkiseen hankintaan. Tärkeää on huomata, että joidenkin tuotteet edellyttävät esimerkiksi CE-sertifikaattia Euroopan Unionin oikeusohjeistuksen tasolta.

Laadun käsitteen sirpaleisuudesta johtuen, laadulle on kehitetty kansainvälisiä laatu-standardeja. Tunnetuin standardisarja on ISO 9000, joka on johtava kansainvälinen laadusta vastaava standardisarja. Sen laatuun perustuva ydinajatus oli: "The totality of features and characteristics of a product or service that bear on its ability to satisfy stated or implied needs". Yli kolmenkymmenen olemassaolovuotensa aikana ISO 9000 -määritelmä jalostui, ja viimeisimmissä standardeissa laadun määritelmä on "*degree to which a set of inherent characteristics of an object fulfils requirements*". Tämä määritelmä korostaa laadun suhteellista luonnetta.⁵⁵ Laadun sisällön määrittämisessä voidaan siis havaita selkeää suuntaviivaa suppeasta yksinkertaistetusta määritelmästä kohti avoimempaa ja monitulkintaisempaa merkityssisältöä.

Vaikka laadulle ei ole universaalia määritelmää, niin esimerkiksi hyvin tunnetut standardisarjat tarjoavat sille lähimmän vastineen. Toisaalta ISO 9000- standardit eivät esimerkiksi keskity palvelutuottamisen laatuksymyksiin. Näin ollen palvelutuotannossa

⁵² Pekkala, 2019, s. 373 ja asia C-489/06

⁵³ europa.eu, haettu 5.7.2021

⁵⁴ Ks. Direktiivi 2014/68/EU: Direktiivissä mainitaan erikseen esimerkiksi painelaitteisiin kohdistuvia erityisvaatimuksia.

⁵⁵ sfs.fi, ISO 900, haettu 6.7.2021

laadun voidaan katsoa olevan paljon subjektiivisempaa ja yleisluontoisempaa kuin tuotteiden ja tavaroiden osalta. Sertifikaattien tai standardien vaatiminen voi olla myös pakottavaa tuotteiden käytössä, ja tämä pitäisi huomata osana hankintaprosessia.

2.2 Julkisten hankintojen erityispiirteet ja tavoitteet

Julkiset hankinnat eroavat yksityisensektorin harjoittamasta hankintatoimesta sen takia, että niissä käsitellään julkisia varoja. Hankintalain tavoitteena on tehostaa julkistenvarojen käyttöä, edistää laadukkaiden kestävien hankintojen, sekä yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolista mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuun.⁵⁶ Julkisten hankintojen yleisinä periaatteina toimivat mm. syrjimättömyys, tasapuolisen kohtelun, avoimuuden ja suhteellisuuden periaatteet, joihin perehdytään tuonnempana tutkielmassa.

Hankintalain soveltamisessa on myös noudatettava kynnysarvoja. Hankintalain säännösten mukaan hankinta voidaan toteuttaa eri menettelyissä, joita ovat esimerkiksi: Avoin menettely, rajoitettu neuvottelumenettely, kilpailullinen hankintamenettely. Lisäksi hankintalaki mahdollistaa suorahankinnan erityistilanteissa.⁵⁷ Hankintojen laadullisuuden kannalta oikeanlaisen menettelyn valinta on tärkeää hankintojen laadukkuuden kannalta, ja sitä varten voidaan hyödyntää eri menetelmiä esimerkiksi innovaatiokumppanuuksia tai lupauksia laadun korkeasta asteesta.

Hankinnoille voidaan asettaa erilisiä tavoitteita. Tavoitteet voivat olla esimerkiksi ympäristöllisiä tai sosiaalisiiin tekijöihin tähtääviä.⁵⁸ Julkisten hankintojen viimesijaiset tavoitteet voivat olla paljon laajempia ja kokonaisvaltaisempia kuin yksityisellä sektorilla. Hankinnan tavoitteet voivat tähdätä esimerkiksi vaikeasti työllistyvien ryhmien työllisyyden nostamiseen alueella. Hankinnat puhututtavat poliittisesti, ja ne voidaan nähdä

⁵⁶ Huuhka, 2016, s. 252

⁵⁷ Huuhka 2016, s. 259

⁵⁸ HE 108/2016 vp. s. 38

yhtenä keinona saavuttaa poliittisia päämääriä. Hankinnan tavoitteet voivat olla muunlaisiakin, kuin pelkästään sosiaali- tai ympäristöpoliittisiin tavoitteisiin tähtääviä. Tästä voidaan mainita esimerkiksi yritysystävällisyys. Oleellista on huomata se, että tavoitteiden toteuttamisessa pitää noudattaa julkisten hankintojen yleisiä periaatteita. Hankinnan tavoitteet ovat muodoltaan hyvin yleisiä. Mielenkiintoinen kysymys on toisaalta se, voiko esimerkiksi hankinta rikkoa omia tavoitteitaan ja voivatko esimerkiksi jo hankinnan tavoitteet olla syrjiviä? Hankintojen laadullisuus ja tavoitteet eivät tarkoita samaa asiaa, mutta niillä on kausaalinen yhteys.

Hankintalain esitöissä HE 108/2016 on ilmaistu yleiset julkisten hankintojen tavoitteet. Vuonna 2016 hallituksen esityksessä hankintalainuudistukselle asetettiin keskeisiä tavoitteita, jotka voidaan hankintalain esitöiden pohjalta jakaa muutamaaan pääkohtaan:

1. Nykyaikaistaa, yksinkertaistaa ja joustavoittaa julkisia hankintoja koskevaa oikeudellista kehystä.
2. Parantaa hankintojen laatua, tehostaa ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimista.
3. Parantaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuihin.
4. Kiinnittää huomiota asianmukaisiin menettelytapoihin, kuten harmaan talouden torjuntaan ja korruptioon liittyviin näkökohtiin.
5. Tavoitteena on myös edistää innovaatioita ja innovatiivisten ratkaisujen huomioon ottamista julkisissa hankinnoissa.
6. Tavoitteena on lisäksi painottaa erityisesti sosiaali- ja terveystalouden hankintojen laatutekijöitä
7. edistää yhteiskunnan esteettömyyttä ja kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävää suunnittelua, lisätä hankintamenettelyjen tehokkuutta sähköisin tietojenvaihtomuodoin sekä tehostaa julkisten varojen käyttöä.

8. Tehostaa hankintalainsäädännön noudattamista ja lisätä hankintamenettelyjen syrjimättömyyttä ja avoimuutta ⁵⁹.

Julkisten hankintojen tavoitteisiin perehdytään myöhemmin lisää, mutta maininnan arvoista on se, että julkisten hankintojen tavoitteet noudattavat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU ja julkisista hankinnoista, parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU erityisalojen hankinnoissa ilmeneviä periaatteita.

Julkisissa hankinnoissa on tyypillistä, että eri hankintaviranomaisille voidaan asettaa erilaisia tavoitteita. Julkishallinnossa nämä tavoitteet voivat tulla esimerkiksi hankintastrategiasta. Esimerkiksi Rautajärven kunta on maininnut omassa hankintaohjeessaan 2020, että hankinnan tavoitteisiin lukeutuu mm. tasapuolisuus ja kotimaisen tuotannon edistäminen. Kunnilla on toisistaan poikkeavia hankintasuunnitelmia, ja esimerkiksi Lahden kaupunki 2020 puolestaan painottaa hankinnoissa esimerkiksi yritysystävällisyyttä.

«Hankinnoissa ja niihin liittyvissä alihankinnoissa otetaan huomioon kotimaisen tuotannon edistämistä ja paikkakunnan resurssien käyttöä koskevat näkökohdat, jollei laista muuta johdu. » (Rautajärven kunta hankintaohje 2020 s.3)

« Hankinnat ovat osa kaupungin elinkeinopolitiikkaa. Kaupunki luo omilla hankinnoillaan edellytyksiä elinkeinotoiminnalle ja yrittäjyydelle ja sen tulee ottaa huomioon myös uusia toimijoita markkinoilla. Hankintojen suunnittelussa ja toteutuksessa kaupungin tulee viestiä markkinoille tarpeista ja vastaavasti antaa markkinoille mahdollisuus tarjota uusia, entistä parempia vaihtoehtoja. » (Lahden kaupungin hankintaohjelma 2020 s.15)

⁵⁹ HE 108/2016 vp s.32

2.2.1 Hankintamenettely ja tarjousten vertailu

Ennen hankintamenettelyn valintaa hankintayksikön pitäisi tehdä tarvittava hankintatarpeen kartoitus ja markkinakartoitus⁶⁰. Tämän jälkeen voidaan siirtyä hankintamenettelyn valintaan, joista voidaan valita hankinnan tarpeen nähden paras mahdollinen. Hankintamenettelyt voidaan jakaa: avoimeen menettelyyn, rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn, kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn, Innovaatiokumppanuuksiin, puitejärjestelyyn, suunnittelukilpailuun, Dynaamiseen hankintajärjestelmään, Sähköiseen huutokauppaan, sähköiseen luetteloon ja suoramarkintaan⁶¹. Hankintamenettely on kilpailuttamisvelvollisuuden keskeisiä ilmentymiä julkisissa hankinnoissa. Oikein valitulla hankintamenettelyllä voidaan tukea myös hankinnan laadukkuutta. Avoimessa menettelyssä mukaan voivat osallistua kaikki tarjoajat lopullisilla tarjouksilla. Suljetussa menettelyssä mukaan valitaan vain rajoitettu joukko hakijoita. Mukaan valitaan neuvottelun tuloksena valikoituneet tarjoajat. Hankintayksikön etuun kuuluu, että saadaan poissuljettua tarjoajat, jotka eivät pysty suoriutumaan tarjouksesta. Riskinä voi esimerkiksi olla se, että toteutuuko laadulliset edellytykset haluttuun hintaan⁶².

Hankintojen menettelytavoissa on huomioitava suhteellisuusperiaatteen vaikutus. yksipuolisessa menettelyssä hankintayksikön on mahdollisuus pyytää tarjoajilta tarjouspyyntöä. Tarjouspyyntöjä ei ole pakko lähettää kaikille soveltuville tarjoajille. Lyhyet tarjousajat esimerkiksi vuorokauden aikaväli eivät ole myöskään hankintadirektiivin 2014/24/EU 27 artiklan mukaisia. Kaksivaiheisen menettelyn voidaan toteuttaa neuvottelumenettelynä, rajoitettu neuvottelu menettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely⁶³. Tutkimuskysymyksen kannalta vertailuperusteet tulvat kyseeseen tarjousten vertailuvaiheessa. Hankintayksikön on laadittava vertailusta kirjallinen selvitys, hankintayksikön on tehtävä vertailu pelkästään ennakkoon tarjouspyynnössä ilmoitetuilla vertailuperusteilla. Hankintayksikkö ei saa lisätä uusia vertailuperusteita. Hankinnassa on

⁶⁰ kts. Pekkala, 2019, s. 21

⁶¹ kts. Pekkala, 2019, s. 204-207

⁶² Siikavirta, 2015, s. 198

⁶³ Siikavirta, 2015, s. 198-215

myös vertailtava kaikkia kelpoisuusvaatimuksen täyttäneitä tarjoajia.⁶⁴ Hankintayksikön on myös pystyttävä perustelemaan vertailujen pisteytykset. Hankintayksikön tässäkin on noudatettava tarjouspyynnössä ilmoittamia vaatimuksia.⁶⁵

Julkiset hankinnat tähtäävät myös asianmukaisuuteen, (eli ns. *asianmukaiseen menettelyyn*), josta on maininta direktiivin valmisteluaineistossa KOM (2011), jossa mainitaan että, julkiset hankinnat ovat alttiita sääntöjen vastaiselle toiminnalle ja kuten eturistiriidoille, suosinnalle ja korruptiolle.⁶⁶ Etu ristiriidoilla tarkoitetaan tilanteita, jollain voidaan törmätä jääviyteen johtaviin tilanteisiin ja lainvastaisella toiminnalla sellaista menettelyä, että tarjoajat vaikuttavat päätöksentekoon, ja pyrkivät manipuloimaan sitä. Yrityksillä voi olla kohtuuttomia etuja, joilla tarkoitetaan esimerkiksi merkittävän tiedon antamista⁶⁷.

Hyödykkeen laatu voidaan ottaa huomioon hankintamenettelyn eri vaiheissa. Laadullisissa hankinnoissa kilpailumenettely pitäisi valita siten, että laadullisia seikkoja tarkastellaan laajasti. Pitkäkestoisissa sopimussuhteissa olisi myös mahdollista hallita laatua paremmin. On myös merkittävää, että alhainen laatutaso hankinnoissa saattaa vaikuttaa julkisen sektorin luotettavuuteen. Maine ei itsessään ole hyvä soveltuvuuden kriteeri, mutta hankintayksiköllä on mahdollisuus pyytää laadulta esimerkiksi luotettavuutta. Laadusta esimerkiksi voi kertoa tuotteen referenssit ja historia. Laatu voi siis olla pakotettuakin vaadittujen laatustandardien kautta. Yleiset julkisten hankintojen sopimusehdot määrittelevät hankintojen yleisiä ehtoja muun muassa virheistä ja hankintasopimuksen laadun puutteista⁶⁸.

Laadulliset seikat tulevat esiin hankinnoille asetettavien vähimmäisehtojen täyttymisessä, sekä erilaisissa neuvottelumenettelyissä. Laatuseikat voivat nousta myös

⁶⁴ Pekkala, 2019, s. 449-450

⁶⁵ Pekkala, 2019, s. 452-453

⁶⁶ KOM (2011) 896 s. 12

⁶⁷ KOM (2011) 896 s. 12-13

⁶⁸ Siikavirta, 2015, s. 222-227

sopimuskauden aikana, kun kilpailutus on jo tehty. Hankintasopimuksella voidaan varmistaa tuotteen laadullisten tekijöiden toteutuminen. Laadukkaassa hankintatoimessa voitaisiin päättää esimerkiksi siitä, että millaisia laadullisia tavoitteita hankinnassa halutaan korostaa, ja mikä olisi paras mahdollinen hankintamenettelyn muoto tukemaan laadukasta hankintaa.

2.2.2 Laatu ja hankintaprosessi

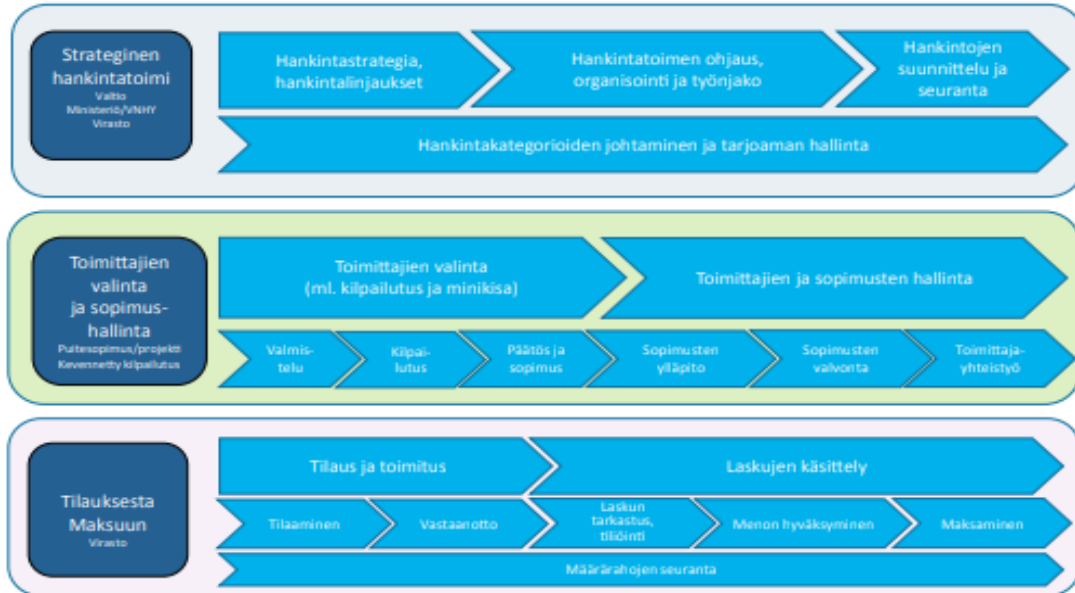
Viimekädessä hankintatoimi on kaikkea muuta kuin puhdasta lainoppia. Merkityksellisiä seikkoja on esimerkiksi hankinnan johtaminen ja prosessinäkökulma. Hankinnat voidaan nähdä prosessina, joka jakautuu eri vaiheisiin. Valtiovarainministeriö (VM) on julkaissut ohjeistusta, joka säätelee onnistuneesta hankintaprosessista. Käytännössä on ajateltava, että julkisilla hankinnoilla saavutetut edut eivät ole yksinomaan hankintalainsäädännön normipohjasta riippuvaa, vaan markkinatilanteesta ja toimijoilla olevista kannustimista ⁶⁹.

Asia voidaan korostaa esimerkiksi kuntien hankintaohjeistuksissa. Tästä esimerkkinä on Rautjärven kunnan hankintaohjeistus 2020, jossa korostettiin markkinatilanteen huomioimista ja hankintojen laadun yhteensovittamista.

« Mitä paremmin hankkija on perehtynyt markkinoilla olevaan tarjontaan ja tunnistanut omat tarpeensa, sitä helpompaa laadulliset tekijät on sisällyttää hankinnan kohteen kuvaukseen ja minimivaatimukseen » (Rautjärven kunnan hankintaohjeistus 2020 s. 9)

Hankintojen laadukkuuden lisäksi on miltei yhtä tärkeää puhua hankintatoimen laadukkuudesta ja asianmukaista toteutumisesta. Hankintaprosessin voi katsoa alkavan hankintailmoituksesta ja sen valmistelusta, ja päätävän hankinnan seurantaan esimerkiksi laskutuksiin:

⁶⁹ Siikavirta, 2015, s. 41



Kuva otettu 20.4.2021 Valiton hankintakäsikirja prosessikaavio

Hankintaprosessin valinnalla voi olla suurtakin merkitystä, kun pohditaan hankinnan laadukkuuteen liittyviä seikkoja. Hankintaprosessilla voidaan edistää merkittävästi innovatiivisuutta ja vaikuttavuutta. Kysynän ja tarjonnan laista johtuen prosessit hankinnassa voivat muodostua hyvin automaattiseksi ja hankinnassa ei synny vuorovaikutusta ostajan ja tarjoajan välillä. Kommunikaation vähäisyys voi olla merkittävä este hankintojen laadukkuudelle.⁷¹ Kommunikaatio saattaa osoittautua myös vaikeaksi johtuen laadun laajasta merkityssisällöstä ja disinformaatiosta tarjoajan ja hankintayksikön välillä.

Hankinnan alkuvaiheen panostukset nousevat keskeiseksi, kun tavoitellaan uudenlaisia hankintoja. Esimerkiksi järjestämällä laajempaa markkinakatsausta tai innovaatiota-pahtumia ⁷² . Hankintalaki 1397/2016 antaa myös mahdollisuuden innovaatio

⁷⁰ VM, 2017, s. 52

⁷¹ Holma, 2018, s. 9

⁷² VM, 2017 s. 259

kumppanuuksiin 5 luvun 38 §:ssä, jossa hankkijat voivat kilpailuttaa itselleen sopivan kumppanin kehitysyhteistyöhön. Kvalitatiivinen tutkimus myös osoittaa, että hankintayksiköt pitävät innovaatiotilaisuuksia merkityksellisinä, sillä tilaisuuksissa on vielä mahdollista viestiä yrityksille kilpailutuksen ehdoista, sillä kilpailutuksen aikana muutoksia on vaikea tehdä hankintasopimukseen. Tarjoajat puolestaan saattavat välttää osallistumista hankintoihin, koska kilpailutus ja hankinta kuluttavat yritykseltä resursseja ⁷³.

Hankintaprosessin alkuvaiheissa voidaan käyttää myös teknistä vuoropuhelua, jossa pyritään tiedottamaan hankinnan yksityiskohdista esimerkiksi laadullisista toiveista. Vuoropuhelut koettiin antavan paremmin yksityiskohtaista tietoa tarjoajille, ja hankintayksikölle aikaa vastata asiantuntevasti. Toisaalta hankintayksikön esittämiä toiveita ja vaatimuksia saatetaan pitää liian monitulkintaisena. Hankintayksikön velvollisuutena on myös se, että se ei julkaise salassapidettäviä tietoja esimerkiksi liikesalaisuuksia. ⁷⁴ Hankintatoimen suunnittelussa on pyrkiä ennakoimaan millaisia hankintoja pitää tehdä tietyn ajan sisällä. Osana tähän kuuluu myös hankintojen varojen sisäinen budjetointi. Hankintoja voidaan tehdä ennakoon esimerkiksi kvartaaleittain tai puolivuositain. Samassa yhteydessä olisi huomijoitava valtion tai kuntien budjetointien kierto, ja esimerkiksi hankintasopimusten muutostarpeet ⁷⁵.

Palvelun laadun arviointi on haastavaa sillä, arvioinnissa on huomioitava niin loppukäyttäjän, hankintayksikön kuin myös palveluntuottajan näkemykset. Esimerkiksi Matti Vanhasen aikaisen valtioneuvoston selonteossa VNS 7/2008 suoritetuissa kyselyissä, että hankintayksiköiden näkemykset jakaantuivat, eikä voitu selkeästi tehdä johtopäätöstä, miten hankintalaki on vaikuttanut palveluiden laatuun verrattuna aikaisempaan tilanteeseen. ⁷⁶ Yksi merkittävä haaste kilpailuttamisessa on selkeän tarjouspyynnön laadinta ja siihen vastaaminen. Tarjouspyyntö on useimmiten hankintamenettelyn

⁷³ Holma, 2018, s. 31

⁷⁴ Holma, 2018, s. 35-40

⁷⁵ VM, 2019, kpl 2 ja VM, 2017, s. 133-134

⁷⁶ VNS 7/2008 vp. s 36

tärkein asiakirja. Tarjouspyynnön tarkoituksena on hankinnan kohteen ja sen toteuttamiseen liittyvien seikkojen sekä palvelun laadun kuvaaminen siten, että sen perusteella saadaan tarjouksien vertailuun lopullisia, yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia.⁷⁷ Haasteena Valtioneuvoston selonteossa 2008 nähtiin myös hankintojen kynnyсарvojen suhteuttaminen kunnan väestömäärään.⁷⁸ Julkisten hankintoihin liittyvässä tutkimuksessa on myös havaittu, että hankintayksiköt ovat haluumattomia tekemään yhteistyötä huonomaineisten tarjoajien kanssa.⁷⁹

2.3 Kuinka laadukkaat hankinnat tukevat yhteiskunnan kokonaishyötyä?

Alussa määriteltiin tutkielman tavoitteiksi analysoida sitä, että kuinka laadukkaat hankinnat oikein tukevat yhteiskunnan kokonaishyötyä? Kokonaishyödyn käsite on lähtöisin kansantaloustieteestä ja sillä tarkoitetaan koko ajan kasvavaa hyödyn käsitettä:

« Utility is the benefit you get from having or doing something. We use the word interchangeably with ‘benefit’ or ‘welfare’ or ‘well-being’. The more of a good that a person consumes in a period of time, the greater the total benefit (s)he gets from it (Hill, Myatt, 2010, s. 74)»

Laadulla voidaan näin ajatella olevan kokonaishyötyä kasvattava merkitys. Esimerkiksi laadukas puhelin tai ergonominen työtuoli lisäävät kuluttajansa hyötyä enemmän kuin vertainen laadutomampi tuote. Tämä voi johtua käyttö-ominaisuuksista, tai esimerkiksi mielikuvista, joita tuotteeseen liittyy. Mikäli kuluttaja kuluttaa (tai käyttää) laatuarvoltaan laadukkaampia tuotteita tietyn kappalemäärän, niin kuluttajan kokonaishyöty kasvaa enemmän kuin hän käyttäisi saman määrän laatuarvoltaan vähäisempää tuotetta. Yhteiskunta ja valtio kuluttaa monia erilaisia hyödykkeitä, mutta idea pysyy samana, mikäli kaikkien tuotteiden laatu kasvaa, niin yhteiskunnan

⁷⁷ VNS 7/2008 vp s. 46

⁷⁸ VNS 7/2008 vp s. 29

⁷⁹ kkv, Tukiainen, 202, s. 18-19

kokonaishyöty kasvaa esimerkiksi laadukkaammat asehankkinat lisäävät turvallisuutta tai sitten laadukkaammalla terveyden huollolla.

Kokonaishyödyn lisäksi on otettava huomioon myös niin kutsutun rajahyödyn käsite. Kuluttamiseen liittyy aina kustannus, josta kuluttaja on valmis luopumaan. Kuluttaja ei kumminkaan ole valmis maksamaan samaa hintaa jokaisesta kulutetusta tuotteesta kappalemäärän kasvaessa ⁸⁰. Esimerkiksi jos kuluttaja ostaa ensimmäisen ravintola annoksensa, niin hän ei ole enään valmis maksamaan samaa hintaa seuraavasta tai kolmannesta aterialta, koska tarve on täyttynyt ensimmäisen aterian jälkeen.

Ajatus laadun ja yhteiskunnan kokonaishyödyn kasvattamisesta siis kytkeytyy edellä mainittuun laadun optimointiin (kts. kappale 2.1.1) ja innovaation käsitteeseen. Mikäli laadukas tuote (esimerkiksi kamera) täyttää kuluttajansa tarpeet tehokkaammin ja optimaalisemmin kuin laaduttomampi vertaistuote, voi se johtaa tilanteeseen, että kuluttajalle jää käyttämättä varoja, joita se olisi joutunut käyttämään laaduttomampien tuotteiden ostoon. Laatu voidaan katsoa olevan osa innovaatiota. Laadukkaat tuotteet täyttävät kuluttajansa tarpeet tehokkaammin kuin laadultaan vähäisemmät tuotteet. Esimerkiksi jos kuluttaja on valmis maksamaan aterialta kymmenen euroa, niin jos tarjolla on kahdeksan euron ravintolaateria, jonka hinnan alhaisuus johtuu laadukkaista tuotanto-ominaisuuksista, niin syntyy kuluttajalle kahden euron säästö. Tämä voidaan käyttää eteenpäin muihin kohteisiin esimerkiksi investoida. Laatu kasvattaa näin yhteiskunnan hyvinvointia.

⁸⁰ Hill, 2010, s. 74-75

3 Hankintoja sitovat periaatteet tarkastelussa

Suomen kansallinen julkisten hankintojen lainsäädäntö uudistettiin lähes kokonaisuudessaan 1.1.2017, kun uudet lait, laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksesta (*hankintalaki*) 1397/2016 ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (*erityisalojen hankintalaki*) 1398/2016, tulivat voimaan. Uudella hankintalainsäädännöllä saatettiin kansallisesti voimaan EU:n uudet hankintadirektiivit.⁸¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (*hankinta direktiivi*) jatkautuu 93 :een artiklaan, ja useassa hankintadirektiivin kohdassa viitataan hankinoissa ilmeneviin oikeusperiaateisiin esimerkiksi syrjinnän vastaisuuteen ja suhteellisuuteen. EU:n lainsäädäntöuudistukseen kuuluu direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä (*erityisalojen hankintadirektiivi*).⁸² Toisaalta kansainvälisen sääntelyn pohjalta on myös sovittu, että Maailman kauppajärjestön WTO:n jäseniin sovelletaan samoja periaatteita kuin Unionin jäsenvaltioihin. Euroopan Unionin ja WTO:n välillä on olemassa erityinen sopimus, jonka perusteella esimerkiksi Japani ja Yhdysvallat tarjoajana samassa asemassa jäsenvaltioiden kanssa.⁸³ Hankintalain lisäksi voidaan mainita ns. valvontadirektiivit 89/665/ETY ja 92/13/ETY, joilla säädetään oikeussuojasta julkisissa hankinnoissa. Näitä valvontadirektiivejä on muutettu direktiivillä 2007/66/EU, jolla tehostetaan oikeussuojaa ennen kuin hankintasopimus on tehty.⁸⁴

Lainsäädännön lisäksi merkityksellistä on ottaa huomioon lainvalmistelua aineisto, joista merkittävimpänä mainitaan Ehdotus Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista KOM(2011) 896 ja Vihreä kirja: EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta KOM(2011) 15. Kansallisessa lainvalmisteluaineistosta merkittäväin on hallituksen esitys eduskunnalle Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi HE 108/2016 ja siihen liittyvä muu

⁸¹ Eskola, 2017, s. 20

⁸² Raitio, Tuominen, 2020, s. 685

⁸³ Hynönen, 2007, s. 20–21

⁸⁴ Raitio, Tuominen, 2020, s. 686

lainvalmistelu aineisto. Tässä kappaleessa pyritään analysoimaan näiden aineistojen ja oikeuskirjallisuuden kautta keskeisiä oikeusperiaatteita.

3.1 Eurooppa oikeuden hankintoja koskevat periaatteet

Julkisten hankintojen taustalla toimii joukko keskeisiä Eurooppa oikeudellisia periaatteita. *Periaatteet ovat syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden, avoimuus-, suhteellisuus-, taloudellisuus-, kilpailu-, ja vilpittömän yhteistyön periaatteet.* Julkisten hankintojen oikeusperiaatteet tähtäävät kilpailuvapauteen. Periaatteet juontavat juurensa Sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 18 artiklaan kansalaisuuteen perustuvaan syrjinnän kieltoon, joka on omiaan estämään jäsenvaltioiden välisen kaupan. Sopimus Euroopan Unionista SEU 4 artikla edellyttämä vilpittömän yhteistyön periaate vahvistaa esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen asemaa⁸⁵. Oikeuskäytännössä on katsottu, että oikeusperiaatteita on tulkittava siten, että yksittäistä direktiiviä tai lainkohtia, ei voida tulkita periaatteiden vastaisesti.⁸⁶ Vaikka kansallisessa lainsäädännössä olevat raja-arvot säätelevät hankintalain soveltamista on silti (ns. pienhankinnoissa) noudatettava avoimuutta, tasapuolisuutta ja suhteellisuutta, sillä ne kuuluvat hyvän hallinnon perusperiaatteisiin.⁸⁷ Kansallisessa lainsäädännössä on periaatteet lueteltu Hankintalain 3 §:ssä missä periaatteiksi mainitaan *tasapuolisuuden-, syrjimättömyyden-, suhteellisuus ja avoimuuden* oikeusperiaatteet.

Hankintalainsäädännöllä on keskeisiä tavoitteita, ja niitä ovat mm. julkisten varojen tehokas käyttö, korruption estäminen, sisämarkkinoiden toimivuus ja hankinnat politiikan välineenä.⁸⁸ Tarkemmin komissio on ehdottanut, että hankintamenettelyllä saavutetaan myös ns. ”välinevalikoiman” parannusta liittämällä hankintamenettelyyn

⁸⁵ Raitio, Tuominen, 2020, s. 681

⁸⁶ Asioissa C-523/16 ja C-536/16, kohta 43

⁸⁷ VM, 2017, s. 58

⁸⁸ Raitio, Tuominen, 2020, s. 687

laajentumista avoimeen ja rajoitettuun menettelyyn. Tavoitteena hankintadirektiivillä oli myös kasvattaa sähköistä hankintamenettelyä, ja vähentää hallinnollista taakkaa.⁸⁹

Näköpiirissä on myös perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden nousu, ja sitä koskevien oikeusperiaatteiden laajentuminen myös julkisiin hankintoihin. Komissio on myös 2017 raportissaan kannustanut käyttämään hankintoja rohkeasti välineenä luoda tasaista ja kestävää taloudellista kasvua⁹⁰. Perus- ja ihmisoikeus näkökulma nousee esiin esimerkiksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mietinnöissä koskien siivousalaa. Mietinnöissä komitea ilmaisee, että unionin jäsenvaltioiden ja komission olisi esitettävä aloitetta harmaan työvoiman kitkemiseksi, ja parannettava alan työehtoja. Komitea myös katsoi, että halvimman hinnan hankintaperuste on ongelmallinen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumiselle siivousalalla⁹¹.

Tutkielman kannalta kysymys on merkityksellinen laadullisten vaatimusten ja hankinnan tavoitteiden yhteistoiminnan näkökulmasta. Perus- ja ihmisoikeus kysymykset ilmenevät esimerkiksi direktiivissä tuotteiden ja palveluiden esteettömyys vaatimuksista 882/2019. Direktiivin 90 johdantoluvussa esimerkiksi mainitaan, että hankintojen suunnittelussa voitaisiin huomioida vammaisten henkilöiden esteettömyys tai kaikkien käyttäjien esteetön suunnittelu. Julkiset hankinnat ovat siis saaneet itseään velvoittavaa lainsäädäntöä, jolla on vahva yhteys perus- ja ihmisoikeuksiin. Onkin siis mahdollista, että perus- ja ihmisoikeudet tulevat vahvemmin osaksi julkisia hankintoja säätelevää systematiikkaa.

⁸⁹ KOM (2011)15, s. 8-9

⁹⁰ KOM (2017) 572, s. 3

⁹¹ esim. EU:n Talous ja sosiaalikomitea, C 429/30, 2020: Komitea esimerkiksi mietinnössä ehdottaa, että siivous ja palvelualaoilla edellytettäisiin tai vaadittaisiin sitä, että hintaperustetta hankintapäätöksessä ei käytettäisi.

3.2 Suhteellisuus ja kohtuuttomuus Eurooppa oikeudessa

Suhteellisuusperiaatteen mukaan hankintamenettelyssä asetettavat vaatimukset tulee asettaa siten, että ne ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Suhteellisuusperiaate on korostunut uudessa hankintalaissa, sillä säädöspohja on keventynyt esimerkiksi terveystalouden hankinnoissa. Hankintayksikön on siis huomioitava hankinnan erityispiirteet ja suhteuttaa ne vaadittuihin tavoitteisiin.⁹² Suhteellisuusperiaate ilmenee hankintalain 1397/2016 3 §:ssä, jossa mainitaan, että hankintayksikön on toimittava suhteellisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset huomioiden. Hallituksen esityksessä 108/2016 mainitaan, että suhteellisuusperiaatteen asemaa korostettiin monin osin ehdotetussa laissa. Esimerkiksi hankintalain 11 luvun kansallisiin hankintoihin ja 12 luvun sosiaali- ja terveystaloushankintoihin ja muihin erityisten palvelujen hankintoihin sovellettavat säännöt olisivat voimassa olevaan hankintalakiin nähden yksinkertaisempia, lyhyempiä ja joustavampia. Tarkoituksena olisi, että hankintamenettelyn avoimuutta ja syrjimättömyyttä takaavat säännöt eivät olisi suhteettoman raskaita soveltaa arvoltaan vähäisissä ja erityispiirteitä sisältävissä hankinnoissa.⁹³

Hankintadirektiivissä suhteellisuus mainitaan usein. Suhteellisuuden vaatimus mainitaan mm. hankintadirektiivin luvussa 57 tietoturvaluokituksen kysymyksissä ja niiden tasoa arvioitaessa. Hankintadirektiivin 2014/24 johdantoluvun mukaan 90 mukaan periaatetta on noudatettava tarjousten suhteellisen arvon puolueettomassa vertailussa, jossa voitaisiin päättää todellisissa kilpailuolosuhteissa, mikä tarjouksista on kokonaistaloudellisesti edullisin. Direktiivin 2014/24 vaatimus ilmenee hankintalain 1397/2016 94 §:ssä.

Hankintalain suhteellisuusperiaate saa sisältönsä oikeuskäytännöstä, jossa tarjouspyynnössä asetettujen vaatimusten suhteellisuutta on arvioitu. Suhteellisuusperiaatteen on katsottu oikeuskäytännössä merkitsevän kohtuullisuuden vaatimusten

⁹² Eskola, 2017, s. 34

⁹³ HE 108/2016 vp s. 74

huomioimista hankintayksikön asettamissa vaatimuksissa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti näiden vaatimusten on oltava *järkevässä suhteessa hankinnan kohteeseen*. Kohtuullisuus on huomioitava niin ehdokkaille ja tarjoajille kuin hankinnan kohteelle asetettavissa vaatimuksissa.⁹⁴ Suhteellisuusperiaatteen ja kohtuullisuuden vaatimus on siis hyvin yleismaallinen ja sitä voidaan soveltaa eri hankinnan vaiheisiin esimerkiksi laatuvertailuperusteisiin.

Tarjoajilla voi myös olla puolellaan kohtuuttomia etuja. Näitä on katsottu olevan esimerkiksi sisäpiiritieto. Toisaalta ongelmaksi nousee esimerkiksi se, että hankintaan valmisteluihin osallistuneen tarjoajan poissulkeminen suoralta kädeltä voi olla kohtuutonta.⁹⁵

Hankintadirektiivissä kohtuuttomuudesta mainitaan esimerkiksi artiklassa 31 innovaatiokumppanuuksista siten, että tavarantoimitusten, palvelujen tai rakennusurakoiden ennakoitu arvo ei saa olla kohtuuton suhteessa niiden kehittämiseksi tehtyyn investointiin. Hankintadirektiivissä artiklassa 57 (joka säättää poissulkemisperusteista) antaa jäsenvaltioille oikeuden säätää poissulkemisperusteista esimerkiksi verojen ja sosiaalimaksujen perusteella. Esimerkiksi tarjoajat, jotka ovat jättäneet maksamatta niille määrättyjä veroja tai ovat menettelleet vilpillisesti, voidaan sulkea ulos hankinnasta. Jäsenvaltiot voisivat säätää Direktiivin artiklan 2 kohdan poikkeuksesta, mikäli poissulkeminen olisi selvästi kohtuutonta.

Hankintalaissa poissulkemisperusteet jaetaan hankintalain 80 §:ssä ilmoitettuihin pakollisiin ja harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin. Hankintalain 81 §:n, rajoittaa taas puolestaan harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Hankintalain esitöissä 108/2016 osiossa, joka ilmoittaa harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista korostetaan, että hankintayksikön olisi pykälässä säädettyjä poissulkemisperusteita

⁹⁴ Määttä, Voutilainen, 2017, s. 132

⁹⁵ KOM (2011)15, s. 54

soveltaessaan kiinnitettävä erityistä huomiota suhteellisuusperiaatteeseen.⁹⁶ Hankintalain esitöissä 108/2016 mainitaan suhteellisuusperiaatteen vaikutus esimerkiksi alihankinnan materiaalsuhteen siten, että hankintayksikkö pystyy paremmin kiinnittämään huomiota harmaan talouden torjuntaan. Hankintayksikön tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota suhteellisuusperiaatteeseen siten, että se ei vaadi yrityksiltä sellaisia selvityksiä, jotka näiden on erittäin vaikea hankkia.⁹⁷ Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen siis näin edellyttää, että hankintayksikkö varmistaa sen, että onko tarjoajan poissulkeminen kohtuutonta, ja onko pyydetty materiaalit suhteellisia ja kohtuullisia esimerkiksi tuotteen laadun vertaamiselle.

3.3 Suhteellisuusperiaate kansallisessa lainsäädännössä

Suhteellisuusperiaate on hyvin tunnettu julkisoikeudessa, ja niissä tilanteissa, jossa kohdistetaan julkisenvallan käyttöä. Suhteellisuusperiaate ilmenee usein myös hallinto-oikeudellisissa kontekstissa, ja se on yksi hyvän hallinnon periaatteista. Suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu erityisesti, kun käytetään merkittävää julkista valtaa. Suhteellisuusperiaatetta on tarkennettu eräiden hallinnon alojen kohdalla esimerkiksi poliisitoimessa.⁹⁸ Suhteellisuusperiaatteen analysoimiseksi onkin luonnollista tehdä vertailua eri oikeudenalojen välillä. Lähin ja istuvimman oikeudenala onkin hallinto-oikeus, missä suhteellisuusperiaate on hyvin tunnettu.

Hallintolain 2003/434 6 §:ssä ilmaistaan hallinnon oikeusperiaatteet (hyvän hallinnon periaatteet), joista yhtenä toimii suhteellisuuden vaatimus. Suhteellisuusperiaatteen huomioiminen vaatii viranomaisen valitsemaan keinoista sen, mikä on oikeassa suhteessa siihen, mitä päätöksellä tavoitellaan. Esimerkiksi tällä voidaan tarkoittaa poliisitoiminnassa liiallisen voimankäytön välttämistä.

⁹⁶ HE 108/2016, vp, s. 183

⁹⁷ HE 108/2016 vp, s. 178

⁹⁸ Huhtamäki, 2004, s. 74

Suhteellisuus jaotellaan oikeuskirjallisuudessa vaatimuksiin, jollaisista on mainittu soveltuvuusvaatimus, tarpeellisuusvaatimus, välttämättömyysvaatimus, ja kohtuuden vaatimus.⁹⁹ Euroopan hyvän hallintotavan säännöstössä on määritelty hyvän hallinnon lähtökohtina muun muassa lainmukaisuus, syrjinnästä ja vallan väärinkäytöstä pidättäytyminen, suhteellisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus, oikeudenmukaisuus, perusteltujen odotusten huomioon ottaminen, johdonmukaisuus sekä palveluperiaate.¹⁰⁰ Edellä mainitut vaatimukset voivat soveltua myös hyvin julkisen hankinnan ja suhteellisuusperiaatteen yhteistoimintaan.

Suhteellisuusperiaateeseen liitetään muita oikeusperiaatteita esimerkiksi Polisilaissa 2011/872 4 §:ssä ilmaistu vähimmän haitan periaate, joka on sisältönä hyvin samankaltainen suhteellisuusperiaatteen kanssa, tai esimerkiksi pakkokeinolaissa 2011/806 4 §:ssä oleva hienotunteisuusperiaate, joka tähtää tarpeettoman haitan ja huomion rajaamiseen. Suhteellisuusperiaatteen vaikutusta on näin laajennettu ja tarkennettu hallinnonalalla, jossa puututaan perusoikeuksiin.

Hallinto-oikeudellisilla periaatteet eivät suoraan liitty hankintoihin mutta niillä on merkitystä esimerkiksi kilpailuttamisen järjestämisessä ja pienhankinnoissa. Pienhankinnat eivät nauti suoraan hankintalain 2016/1397 suojaa, sillä hallintopäätöksenä ei pidetä yksityisoikeudeliista sopimista, josta voisi valittaa tai hakea muutosta. Olennaista ei kuitenkaan ole se, että hankintamenettely johtaa yksityisoikeudellisen sopimuksen solmimiseen, vaan on otettava huomioon, että hankintasopimuksen tekemistä edeltää kilpailutilanne ja viranomaisen menettelyä tässä tarjouksia koskevassa kilpailutilanteessa määrittävät hallinnon oikeusperiaatteet¹⁰¹. Tästä johtuen, vaikka hallinto-oikeudellinen säännöstö ei koske suoraan julkisia hankintoja, niin sen oikussuojaa on mahdollisuus hakea esimerkiksi pinhankintoihin tai muuhun hyvän hallintotavan vastaiseen toimintaan. Voidaankin siis kysyä, että

⁹⁹ Huhtamäki, 2004, s. 79

¹⁰⁰ Mäenpää, 2008, s. 14

¹⁰¹ Neonen, 2011, s. 396

kattaako hallintolain 2003/434 6§ :ssä ilmaistu suhteellisuusperiaate myös pienhankinnoissa ilmenevät vertailuperusteet, mikäli niitä käytetään ja olisiko tulkinta samansuuntainen kuin kynnsarvojen?

Suhteellisuusperiaatteeseen voidaan arvioida kolmen eri peruselementin kautta, jolloin toimintaa voidaan arvioida periaatteen toteutumisen kannalta. Toiminnan on oltava *asianmukainen* ja *tehokas* sekä sopivassa *suhteessa päämäärään*. Periaate voidaan kytkeä myös periaatteellisuuteen, välttämättömyyteen ja tarpeellisuuteen. Periaate edellyttää kolmanneksi toimien oikeasuhtaisuutta. Silloinkin kun toimiin sisältyy rajoittavia tai muuten negatiivisia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa, kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi.¹⁰² Suhteellisuusperiaate onkin hyvin laaja ja siihen voidaan vedota esimerkiksi hankintaan liittyvään hallintotoimeen tai vertailuperusteisiin.

Suhteellisuusperiaatteen merkitystä on pohdittu myös kansallisessa oikeuskäytännössä. Suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu erityisesti tarjoajien poissulkemisessa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO:2011:29 esimerkiksi oli tulkittu tarjoajan poissulkemista ja suhteellisuusperiaatetta. Tarjousasiakirjojen liitteennä oltiin pyydetty verovelka todistus, jossa kävi ilmi, että tarjoajalla oli maininta arvolisäverovelasta, joka johti tarjoajan poissulkemiseen. Tarjoaja oli valituksessaan väittänyt, että poissulkeminen oli suhteellisuusperiaatteen vastainen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan vaikka vanhan hankintalain 2007/348 esitöissä (HE 50/2006 vp) 54 §:n 1 momentin 5 kohdasta erityisesti todettu, että poissulkuperuste ei olisi, mikäli tarjoajalla on olemassa maksusuunnitelma sosiaaliturvamaksujen tai verojen osalta, niin poissulkemisesta ei muodostunut suhteellisuusperiaatteen vastaista tilannetta. Asiassa oli merkityksellistä se, että maksusuunnitelmasta esitetyt tarkemmat tiedot oli nostettu esiin vasta markkinaoikeudessa, ja verovelan määrä ei

¹⁰² Mäenpää, 2008, s.8-9

ollut vähäine¹⁰³. Oikeuskäytäntö, joka liittyy laatuvertailuperusateisiin perhdytän myöhemmin, mutta kysesisseeä rakaisussa on merkityksellistä mianita esimerkisi se, että hankintayksikkö tekee päätöksiään olemassa olevan tiedon valossa.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa suhteellisuusperiaatteen vaikutukseen poissulkemisperusteissa myös ratkaisussa KHO:2015:149, jossa käsiteltiin tarjoajan vähimmäisvaatimuksia. Tarjouspyynnössä oli asetettu tarjouksen antajaa koskeva vähimmäisvaatimus, jonka mukaan tarjoajan on tullut vastata vähintään kahden vastaavan yrityksen/yhteisön sähkönhankinnan hoitamisesta moitteettomasti vähintään neljän vuoden ajan.¹⁰⁴ Ratkaisussa todettiin, että tällaisten vähimmäisehtojen asettaminen ei ole suhteellisuusperiaatteen vastaista. Myöhemmin tutkielmassa perhdytään myös enemmän vertailuperusteiden ja ennakkoehtojen asettamiseen liittyvään oikeuskäytäntöön.

3.4 Laadukkaat, innovatiiviset ja taloudelliset hankinnat

Hankintadirektiivissä tavoitellaan julkisten varojen käytön tehostamista, laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen edistämistä, sekä yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia osallistumismahdollisuuksia julkisiin hankintoihin. Julkisten varojen käyttö voi tehostua, kun hankintayksiköt voivat markkinoita ja kilpailua hyödyntämällä saada selville kunkin hankinnan optimaalisen hinnan tai hinta-laatusuhteen. Kun yritykset ja yhteisöt, myös pk-yritykset, pääsevät mukaan julkisiin kilpailutuksiin, tämä voi luoda talouskasvua alueellisesti, kansallisesti ja EU:n tasolla.¹⁰⁵ Hankintadirektiivi 2014/24/EU ilmaisee julkisten varojen tehokkaasta käytöstä direktiivin toisessa luvussa. Tavoitteella halutaan mahdollistaa pienten- ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia päästä mukaan hankintoihin.

¹⁰³ KHO: 2011:29

¹⁰⁴ KHO: 2015:149

¹⁰⁵ Eskola, 2017, 24.s

Hankintalaissa 1395/2016 sallitut valintaperusteet ovat *halvin hinta* tai *kokonaistaloudellinen edullisuus*. Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous tarkoittaa hinta-laatusuhteeltaan tarjousta, jonka hinnan ja laadun välinen suhde on kaikkein optimaalisin.¹⁰⁶ Kokonaistaloudellisuus hankintadirektiivissä rajoittaa käsitteen käyttämistä. Vanhassa hankintadirektiivissä (2004/17/EY), (2004/18/EY) käytettyä ”kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous” ei saisi uuden hankintadirektiivin mukaan käyttää, vaan pitäisi soveltaa täsmällisempää ilmaisua esimerkiksi ”hinta-laatusuhteeltaan paras” tarjous.

Hankintadirektiivin (2014/24/EU) 90 kohdan mukaan kokonaistaloudelliset perusteet voidaan selkeyttää myös tarkoittamaan esimerkiksi pelkkää laatua ja hintaa. Asianmukaista on myös muistuttaa, että hankintaviranomaiset voivat vapaasti asettaa riittävät laatuvaatimukset teknisten eritelmien tai hankintasopimuksen toteuttamisen ehtojen avulla. Komissio on todennut, että esimerkiksi vuonna 2017 julkisissa hankinnoissa käytetään hankintaperusteena liiaksi pelkkää hintaa ja laadullisia perusteita käytetään harvoin, vaikka hankintayksiköllä on mahdollisuus tehdä niin. Tarkastelu ajanjakson hankinnoista noin 55 prosentissa käytettiin hinta perustetta.¹⁰⁷

3.4.1 Innovatiivisuus ja laadukkuus

Julkisten hankintojen tavoitteena on tehdä laadukkaita ja innovatiivisia hankintoja. Innovaatioilla tarkoitetaan hankintalain yhteydessä uuden tyylistä hankinnan kohdetta. Kansallisessa lainsäädännössä innovaatioilla tarkoitetaan merkittävästi parannetun tuotteen, palvelun tai menetelmän, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista, työpaikkaorganisaatiossa tai ulkoisissa suhteissa. Innovatiivisella hankinnalla voidaan kuitenkin viitata myös hankinnan tekemisen tapaan, esimerkiksi niin, että hankintayksikkö määrittelee tarpeensa toiminnallisina ominaisuuksina eikä anna valmista eritelmiä¹⁰⁸. Euroopan Unioni on myös huomannut innovaatioiden merkityksen ja hankintadirektiivissä innovaation käytetään laajasti.

¹⁰⁶ Pesu, 2015, s. 3

¹⁰⁷ kts. KOM (2017) 572, s. 5

¹⁰⁸ Eskola, 2017 s. 26

Innovaatiot kuuluvat osana älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 -strategiaa. Strategiaa koskevassa tiedonannossa on todettu, että innovatiivisten tuotteiden hankinnalla on keskeinen merkitys julkisten palvelujen laatuun ja tehokkuuteen.¹⁰⁹

Merkittävää uudessa hankintadirektiivissä ovat innovaatio kumppanuudet. Hankintadirektiivin 2014/24 (49 luvun) mukaan innovaatio kumppanuudella tarkoitetaan erityistä pitkäkestoista hankintamenettelyä, jossa tuotteiden, palvelujen tai rakennusurakoiden kehittämistä ja myöhempää ostamista varten sillä varauksella, että tällaiset innovatiiviset tuotteet tai palvelut tai innovatiiviset rakennusurakat vastaavat sovittuja suoritustasoja ja kustannuksia, tarvitsematta erillistä hankintamenettelyä ostamista varten. Euroopan komissio pyrki edistämään innovatiivisia hankintoja vuonna 2007 julkaistulla tiedonannolla KOM (2007) 779 koskien esikaupallisia hankintoja. Tiedonannossa suositeltiin luomaan kaksivaiheinen menettely, jossa ensimmäinen vaihe vastaa tavaran tai palvelun tuottamista ja toinen sen toteuttamista. Tässä havaittiin ongelmia, sillä tarjoajat pelkäsivät, että idea valuu kilpailijoille. Uudessa hankintalaissa on otettu tämä huomioon ja luomalla uusi innovaatiokumppanuuksia vastaava menettely, jonka sisällä voidaan yhden menettelyn aikana hakea kehittäjä ja sen toteuttaja.¹¹⁰

Aiemmin todettiin, selkeää laadun määritelmää ei löydy hankintalain säännöksistä. Toisaalta lainvalmisteluaineiston pohjalta voidaan todeta, että laadulla esimerkiksi voidaan tarkoittaa tuotantoprosessiin liittyviä tekijöitä tai merkkejä ja sertifikaatteja.¹¹¹ Hankintadirektiivi antaakin hankintaviranomaisille vapauden määritellä itse taloudellisia tavoitteita mutta ne eivät saa olla ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa. Komission lainvalmisteluaineistosta käy ilmi, että hankintayksikkö saa päättää, että millaisen suhteellisen kokonaistaloudellisuuden perustuvan painoarvon ne antavat hankinnalle. Tämä antaa mahdollisuuden esimerkiksi korostaa ympäristöön tai sosiaalipolitiikkaan

¹⁰⁹ Pekkala, 2019, s. 72

¹¹⁰ Pekkala, 2019, s. 73

¹¹¹ KOM (2011) 869 s. 10

perustuvia vaatimuksia. Toisaalta vakio luontoisissa tuotteissa on mahdollisuus korostaa näitä ominaisuuksia mutta myös vaihtoehtoisesti halvinta hintaa.¹¹²

On hyvä muistaa, että hankintadirektiivi 2014/24 (7 luvussa) ilmaisee, että direktiivin säännökset eivät vaikuta vapauteen määrittellä unionin oikeuden mukaisesti yleistä taloudellista etua koskevat palvelut. Hankintaviranomaisen laatuvaatimusten vapaus käy myös ilmi hankintadirektiivissä (Direktiivin 90 luku), jossa mainitaan, että hankintaviranomainen saa asettaa ehtoja teknisten eritelmien tai hankintasopimuksen toteuttamisen ehtojen avulla. Hankintadirektiivi mainitsee laatuvaatimuksista erikseen henkilöstöön liittyvässä vertailussa siten, että mikäli henkilöstön laadulla on merkitystä sopimuksen toteuttamiseen, niin hankintayksikön olisi sallittava käyttää organisaation pätevyyttä ja kokemusta, sillä voi se voi olla merkityksellistä palvelun laadun kannalta. Hankintadirektiivin 114 luku ilmoittaa erityisistä vaatimuksista henkilöstöpalveluille ja sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluille. Näiden palvelujen kulttuurisidonnaisuuden ja arkaluonteisuuden vuoksi jäsenvaltioille olisi annettava runsaasti harkintavaltaa järjestää palvelujentarjoajien valinta parhaaksi katsomallaan tavalla. Hankintaviranomaisella olisi oikeus soveltaa palvelujen tarjonnan valinnassa erityisiä laatuvaatimuksia. Sosiaali- ja terveysalan julkisiin hankintoihin liittyvä laadukkuus onkin herättänyt keskustelua kansallisessa lainvalmistelussa mm. sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunnossa StVL 8/2016 ja tulkittu tuomioistuimissa esimerkiksi KHO:2019:162, jossa käsiteltiin tulkkauspalveluiden hankintaa. Näihin perehdytään myöhemmin kappaleessa neljä.

3.4.2 Sosiaaliset- ja ympäristötavoitteet julkisissa hankinnoissa

Hankintojen laatuun liittyvissä vaatimuksissa huomioida hankinnan yhteiskunnalliset tavoitteet. Ympäristö- ja sosiaalisten näkökulmien velvoittavuus korostui 2017 hankintalain uudistuksessa. Hankinnoilta voidaan vaatia esimerkiksi työllisyyden

¹¹² KOM (2011) 15 s. 37

kohentamiseen tai tuotteen ympäristö ominaisuuksiin tähtääviä laadullisia tekijöitä.¹¹³ Valtiolla voi olla muitakin tavoitteita, kuin sosiaaliset- ja ympäristölliset hankinoissa mutta näillä kahdella on merkittävä asema lainvalmisteluaineistossa. Komission direktiiviehdotuksen KOM (2011) 869 mukaan esimerkiksi hankintaviranomainen voi sulkea talouden toimijoita menettelyn ulkopuolelle, jos se toteaa niiden rikkoneen unionin lainsäädännön sosiaali-, työ tai ympäristöoikeudellisia velvoitteita tai kansainvälisen työoikeuden säännöksiä.¹¹⁴ Sosiaaliset- ja ympäristöystävälliset hankinnat ovat esillä myös hankintastrategialla tasolla. Vuonna 2020 luotiin yhteinen julkisten hankintojen strategia pohjautuen Sanna Marinin hallitusohjelmaan.¹¹⁵ Strategian mukaan Suomi pyrkii olemaan edelläkävijä julkisissa hankinnoissa, joka strategian mukaan voidaan saavuttaa laajalla tietojen hyödyntämisellä, hankinnan vaikuttavuuden arvioinnilla eri tasoilla ja edistämällä vaikuttavuuteen perustuvia hankintoja.¹¹⁶

Komissio on julkaissut ohjeistusta sosiaalisista (SRPP) ja Ympäristöystävällisistä (GPP) hankinnoista. Hankinnat voivat olla ohjeistuksen mukaan esimerkiksi nuorten työllistymismahdollisuuksien kohentamiseen tähtäävää tai esimerkiksi ikääntyneiden työllisyyttä kohentavia. On myös huomioitava, että pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuu rasiustaakkaa SRPP vaateiden takia olisi huomioitava.¹¹⁷ SRPP hankinnoista on julkaistu keskeistä komission ohjeistusta esimerkiksi oppaassa *Sosiaalinen ostaminen: Opas sosiaalisten näkökohtien huomioonottamisesta julkisissa hankinnoissa 2010*. Siinä mainitaan sosiaalisilla julkisilla hankinnilla tarkoitettavan sellaista hankintaa, mikä ottaa huomioon tavoiteltuja näkökohtia.¹¹⁸ Sosiaaliset vaatimukset hankinnoissa voidaan huomioida parhaiten hankintojen suunnitteluvaiheessa. Hankintayksikkö voi laatia strategian sosiaaliselle hankinnalle ja myös asettaa tavoitteita sen toteutumiseksi.

¹¹³ Eskola, 2017, s. 27

¹¹⁴ KOM (2011) 869, s. 11

¹¹⁵ VM, 2020, s. 3

¹¹⁶ VM, 2020 s. 7

¹¹⁷ Komissio, 2010, s. 7-13

¹¹⁸ Komissio, 2010 s. 7: Mainitaan, että sosiaalisesti vastuulliset hankinnat ottavat huomioon työllisyysmahdollisuudet, ihmisarvoinen työ, sosiaalisten oikeuksien ja työoikeuksien noudattaminen, sosiaalinen osallisuus (mukaan luettuna vammaiset henkilöt), yhdenvertaiset mahdollisuudet, kaikille sopiva suunnittelu, jossa otetaan huomioon kestävyysperusteet, mukaan luettuna eettistä kauppaa koskevat kysymykset

Sosiaalista hankintaa voidaan edistää myös hankinnan kohteen kuvauksessa, esimerkiksi varmistamalla rakennusurakan esteettömyysvaatimuksia ¹¹⁹.

Laatuvertailuperusteiden näkökulmasta mainittavan arvoista on se, että esimerkiksi sosiaaliasia tavoitteita julkisin hankintoihin voidaan liittää teknisten eritelmien vaatimukseen. Hankintayksikkö voi hyödyntää vaatimuksia sosiaalista näkökohdista esimerkiksi siten että, rakennusurakkasopimukseen voidaan sisällyttää teknisiin eritelmiin liittyviä vaatimuksia, jotka vähentävät tapaturmariskejä, ja että esimerkiksi vaatia ruuan valmistusprosessilta tiettyjä valmistustapoja ¹²⁰. Ympäristönäkökohtia voidaan huomioida hankinnan kohteen määrittelyssä. Tässä hankintayksikkö voi ilmoittaa tavaralle palvelulle ne suortuskykyyn yms. tarvittavat ympäristölliset tekijät, esimerkiksi rakennusurakalta voidaan edellyttää toimia tietyn sisälämpötilan saavuttamiseksi rakeenukseen esimerkiksi 18-20 asteen välillä. Vaatimuksia voi olla esimerkiksi materiaalien käytön suhteen.¹²¹

GPP hankinnoista komissio on myös julkaissut ohjeistusta esimerkiksi Käsikirjan ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa 2016. Alakohtaisella lainsäädännöllä asetetaan tavoitteita hankintojen suhteen energia tehokkuudelle. Pakollisia vaatimuksia sovelletaan esimerkiksi toimisto- ja tietotekniikka laitteet, tieliikenne ja moottoriajoneuvot ja rakennukset. Vaateet perustuvat Euroopan unionin säännöspohjaan esimerkiksi direktiivin 2010/31/EU rakennusten energiatehokkuudesta mutta kansallisilla jäsenvaltioilla voi olla myös omaa ohjeistustaan ¹²².

GPP-perusteita voidaan käyttää esimerkiksi poissulkuperusteina ja käyttää valinta perusteena. Esimerkiksi ympäristölainsäädäntöä rikkonut hakija voidaan sulkea ulos määrajaksi tai hankinnan perusteena voidaan käyttää hakijan aiempaa kokemusta ympäristöasioissa. Hankintayksikkö voi myös pyytää tarjoajaa näyttämään tekniset

¹¹⁹ Pekkala, 2019, s. 65-66

¹²⁰ Komissio, 2010, s. 32-33

¹²¹ Pekkala, 2019, s. 59

¹²² Komissio, 2016, s. 6-7

valmiutensa, joilla se kykenee suoriutumaan teknistä vaatimuksista. Lainsäädännön rikkomisen lisäksi poissulkuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi väärin tietojen antamista, merkittävät mainehaittaa tai edellisten hankintasopimusten rikkomista. Lisäksi hankintadirektiivi mahdollistaa poissulkemisperusteet kansainvälisten sopimusten rikkoneelta toimijalta esimerkiksi Wienin yleissopimuksen rikkominen. Näistä on kumminakin mahdollista tehdä parannus. Valintaperusteena voidaan käyttää komission ohjeistuksen mukaan teknistä ja ammatillista pätevyyttä¹²³. SRPP ja GPP hankkeita pyritään tukemaan myös hankintadirektiivissä johdantoluvussa 37, että sosiaali- ja ympäristöoikeudellisia periaatteita pyritään valvomaan ja noudattamaan muuta asiaan kuuluvaa unionin sääntelyä. GPP ja SRPP hankinnoille tyypillisiä vaatimuksia voidaan siis käyttää julkisissa hankinnoissa vapaasti laatuvertailussa ja ennakkovaatimuksissa tuotteelle tai palvelulle. Näiden käyttö olisi jopa kannustettavaa.

3.5 Syrjintä ja yhdenvertainen kohtelu Eurooppa oikeudessa

Syrjinnän vastaisella periaatteella on vahva yhteys unionin perustamissopimukseen esimerkiksi sopimus Euroopan Unionista (SEU) 12 artiklaan.¹²⁴ Edellä todettiin, että unionin syrjinnän vastaava kielto ilmentyy myös Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 18 artiklasta, joka estää kansalaisuuteen liittyvän syrjinnän eri jäsenvaltioiden välillä. Hankintadirektiivin 53 luku mainitsee, että esimerkiksi viestintäteknologian käyttö hankintailmoituksessa on oltava yleisesti saatavilla, ja siinä käytettävän teknologian ei saisi olla vaikeasti saatavilla. Hankintadirektiivin 90 luku velvoittaa, että syrjinnänvastaisuus on huomioitava myös hankintasopimuksissa. Hankintadirektiivin johdantoluvun (artiklan 18 luku) myös velvoittaa, että hankintaviranomaisen on kohdeltava toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä. Laadullisten tekijöiden asettamisessa on myös huomattava, että hankinnan kohteen kuvauksen on tapahduttava syrjimättömästi.¹²⁵

¹²³ Komissio, 2016, s. 45-47

¹²⁴ Eskola, 2017, s. 36

¹²⁵ Pekkala, 2019, s. 370

Vaikka hankintayksikkö saa vaatia hankkijoilta korkeita laadullisia ympäristöstandardeja, niin ne eivät saisi muodostaa esimerkiksi kansallisesti syrjiviä tekijöitä. Yksi tärkeä huomioon otettava näkökohta on riski siitä, että tällaisten velvoitteiden käyttöönotto voi johtaa syrjintään tai rajoittaa kilpailua hankintamarkkinoilla. Tämä voisi johtaa tarjoajien vähenemiseen mutta myös korkeampiin hintoihin, mikä voi olla ongelmallista monissa jäsenvaltioissa ¹²⁶. Hankintadirektiiviin liittyvissä selvitystöissä on myös pohdittu positiivisen syrjinnän mahdollisuutta julkisissa hankinnoissa. Sidosryhmät ovat ehdottaneet esimerkiksi pelkästään Pk-yrityksille suunnattuja hankintakiinteistöjä. EU ei tosin ole kannattanut tällaisten tekijöiden nostamista, ja tällaisia tekijöitä voidaan pitää myös yhdenvertaisen kohtelun vastaisena. Toteutuskelpoisen mahdollisuuden voisivat kuitenkin tarjota sisäiset hallinnolliset toimenpiteet, jotka kannustavat hankintaviranomaisia kaikin tavoin parantamaan pk-yritysten mahdollisuuksia saada julkisia hankintasopimuksia ¹²⁷.

Kiintiöiden merkitystä ei kumminkaan ole katsottu EU:n hankintasääntelyn periaatteiden mukaiseksi, sillä niiden on katsottu olevan syrjivän ja tasapuolisen kohtelun periaatteen vastaisia. ¹²⁸ Julkisia hankintoja koskevien nykyisten EU-sääntöjen mukaan hankintaviranomaisten on varmistettava, että hankintasopimuksen kohde kuvataan selkeästi ja syrjimättömästi, ja että tekniset eritelvät määritellään siten, etteivät ne suosi tiettyjä yrityksiä.¹²⁹

Tasapuolisuutta ja syrjimättömyys kytkeytyvät toisiinsa, ja niiden erottaminen toisistaan on vaikeaa¹³⁰. Syrjintä mainitaan usein hankintojen tiedotukseen, ja informaation saatavuuteen liittyvissä kysymyksissä. Esimerkiksi tiettyjen sisäpiiritietojen

¹²⁶ KOM (2011)15, s. 44

¹²⁷ KOM (2011)15, s. 29-30

¹²⁸ KOM (2011) 15, s. 29: EU:n kauppakumppanit, jotka ovat ottaneet käyttöön tällaisia toimenpiteitä, EU ei kannata markkinoiden varaamista tietyille yrityksille. Tällaiset toimet olisivat myös vastoin tarjoajien tasapuolisen kohtelun periaatetta, joka muodostaa erään peruspilarin julkisia hankintoja koskevassa EU:n säännöstössä

¹²⁹ KOM (2011)15, s. 36

¹³⁰ Hyvönen, 2007, s.22-23

paljastaminen voi olla tarkoituksellista. Toisaalta tämä ei tarkoita esimerkiksi liikesalaisuuksien julkaisemista¹³¹. Syrjivyyden hankintadirektiivissä on hyvin yleisluontoinen, ja sitä sovelletaan kaikkeen hankinnoissa tapahtuvaan toimintaan esimerkiksi tarjoajien poissulkemiseen tai yhteistyökumppanuuksiin. Toisaalta direktiivissä nimenomaisesti on mainittu talouden toimijoiden syrjimätön kohtelu hankintaan osallistumisvaiheessa ja viestinnässä.

Syrjinnän ja yhdenvertaisen kohtelun periaate velvoittaa myös karsimaan ns. välillisen syrjinnän, joka tähtää syrjivään kohteluun, käyttäen hyväkseen lainmukaisia perusteita. Esimerkiksi hankintavaatimukset, joka vaatii tiettyä kansallista-alkuperää, katsotaan oikeuskäytännössä olevan syrjivän vaatimuksen kaltainen.¹³² Tarjousasiakirjoissa on myös käytävä oikeuskäytännön mukaan ilmi selkeästi, että kuinka valinta on suoritettu, ja esimerkiksi hylätyn tarjoajan pitäisi saada selkeät perusteet siitä, että miksi voittajan tarjous valittiin. Pelkkä ilmaisu sähköposti viestissä ”Valitettavasti tarjoustanne ei valittu” ei ole missään muodossaan riittävä.¹³³

Yhdenvertaisuuden vaatimus velvoittaa kohtelevaan kaikkia tarjoajia samalla tavalla. Hankintadirektiivin 2014/24 luvussa 37 yhdenvertaisuutta pitää kohdistaa eri jäsenvaltioista tulevien tarjoajien ja työntekijöiden suuntaan. Hankintadirektiivi 2014/24 ilmaisee luvussa 45 tarjousperusteisesta neuvottelumenettelystä siten, että vähimmäisperusteet hankintamenettelyssä olisi annettava aluksi kaikille tarjoajille, hankintaviranomaisen on myös ilmoitettava ne vähimmäisvaatimukset, jotka koskevat hankintaa, ja niitä ei saisi muuttaa neuvottelun kuluessa ja hankintasopimuksen tekoperusteet eivät saisi myöskään muuttua kesken hankintamenettelyn.

Kaikki prosessin vaiheet on myöskin dokumentoitava asiallisesti, ja tarjouspyynnöt pitäisi jättää kirjallisesti. Kirjallisesta dokumentoinnista mainitaan hankintadirektiivin

¹³¹ KOM (2011)15, s. 54

¹³² Asia C-296/15 kohdat 79-76

¹³³ Esim. EUT Asiassa T-661/18 kohta 108.

2014/24 luvussa 58. Lainkohta mainitsee, että yhdenvertaisen kohtelun kannalta pitäisi tallettaa kirjallisesti esimerkiksi hankinta-asiakirjat, joilla voitaisiin näyttää toteen yhdenvertainen menettely.

Tämä on erityisen tärkeää, sillä hankintayksiköllä on velvollisuus näyttää esimerkiksi poissulkuperusteet, joita on käytetty hankintamenettelyssä, ja lain mukaisten edellytysten täyttyminen.¹³⁴ Direktiivin johdantoluku 61 ilmoittaa, että avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi hankintaviranomaisten olisi ilmoitettava puitejärjestelyn hankinta-asiakirjoissa puolueettomat perusteet, joiden mukaan tehdään valinta puitejärjestelyn edellä mainittujen kahden toteuttamismenetelmän välillä.

3.6 Syrjimättömyys kansallisessa lainsäädännössä

Oikeus syrjimättömään kohteluun kuuluu julkisia hankintoja määrääviin keskeisiin oikeusperiaatteisiin mutta myös kansalliseen hallinto-oikeuteen ja perusoikeuksiin. Perustuslain 6§ on korkein oikeusnormi kansallisessa lainsäädännössä, joka säätää yhdenvertaisuudesta¹³⁵. Hankintalain 3§ viittaa taas erilaisten tarjoajien tasapuoliseen ja syrjimättömään kohteluun.

Hallinto-oikeudellisessa kontekstissa syrjimättömyydellä tarkoitetaan Hallintolain 2003/434 6 §:ssä vaatimuksena kohdella kaikkia hallinnossa asioivia samalla tavalla riippumatta näiden esimerkiksi sukupuolesta, iästä, alkuperästä, kielestä.¹³⁶ Kyseisillä lainkohdilla on paljon samoja piirteitä, ja ne sisällöltään ovat hyvin saman kaltaisia. Syrjimmättöman kohtelun erityispiirteenä voidaan pitää positiivista erityiskohtelua. Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeudet perustuslain 731/1999 22 §:n nojalla, ja joissain tilanteissa viranomaisia edellytetään ottamaan huomioon

¹³⁴ HE 108/2016 vp, s. 135

¹³⁵ PL 6§: kaikki ihmiset ovat tasa-arvoisia lain edessä, ja ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

¹³⁶ Huhtamäki, 2004, s.76

erityistarpeet, joita ihmisillä on.¹³⁷ Julkissa hankinnoissa toimivan syrjimmättömän kohtelun vaatimukseen ei toisaalta ole katsottu kuuluvan positiivisen erityiskohtelun omaisia vaatimuksia, vaan kaikkia tarjoajia on kohdeltava samankaltaisesti ilman erityiskohtelua.

Yhdenvertaisuuden periaate on altis yhteiskunnallisille ilmiöille, sillä sen tulkintaan heijastuvat yhteiskunnalliset asenteet ja arvot. Esimerkiksi Schware ym. toteavat yhdenvertaisuuden muuttuneen ehkä enemmän kuin mikään muu oikeusperiaate, ja siihen vaikuttavat tiiviisti yhteiskunnalliset ilmiöt.¹³⁸ Lainvalmisteluaineistossa yhdenvertaisuuden ja syrjinnän vastainen periaate perustuu pitkälti Euroopan unionin perustamisopimuksen sisämarkkinavapauksia ja erityisesti kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskeviin periaatteisiin.¹³⁹ Lainvalmistelu aineistossa mainitaan myös, että hallinto-oikeudellinen syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden periaate voi tulla kyseeseen myös kynnysarvon alittavissa hankinnoissa¹⁴⁰.

yhdenvertaisuudenperiaate on merkittävä myös esimerkiksi kansallisia kynnysarvoja alittavissa hankintatilanteissa, sillä joillakin tarjoajilla voi olla olemassa ns. Rajat ylittävä intressi hankinnalle, jolla tarkoitetaan tilannetta, että ulkopuolisilla mahdollisilla tarjoajilla olisi merkittävä intressi osallistua hankintaan¹⁴¹. Syrjimättömyyden periaatteen noudattamisen voidaan jakaa negatiiviseen ja positiiviseen velvoitteeseen. Negatiivisella syrjinnän kiellolla estetään syrjivä menettely ja positiivisella velvoitetaan esimerkiksi ilmoittaa hankinnasta julkisesti.¹⁴² Syrjinnäkiellolla ja yhdenvertaisuuden vaatimuksella voidaan nähdä siis olevan vaikutusta hankintojen avoimuuteen.

Syrjimättömyyden veloitteen noudattaminen hankinta-asiakirjojen osalta tarkoittaa tarjousasiakirjojen lopullista muotoilua. Julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä

¹³⁷ syrjintä.fi, positiivisen erityiskohtelun opas, Haettu 22.5.2022

¹³⁸ Huhtamäki, 2004 s. 181.

¹³⁹ He 108/2016 vp s.74

¹⁴⁰ HE 108/2016 vp s.115

¹⁴¹ Neonen, s. 962–963

¹⁴² Neonen, s. 956.

pidetään korostetun muotosidonnaisena. Hankintayksiköllä onkin velvoite esimerkiksi hylätä tarjouspyyntöä vastaamaton tarjous, ja onkin yksi esimerkki muotosidonnaisesta menettelystä Oikeuskäytännössä korostunut muotosidonnaisuus ja ankaran leiman saanut tulkintakäytäntö ovat osaltaan vieneet hankintayksikköjen käytäntöä korostetun varovaiseen ”muoto ennen asiaa” -ajatteluun. Monissa tapauksissa ehdoiltaan paras tarjous on tullut sulkea pois vähäisenkin virheen vuoksi, ja hankintayksikön on tullut hyväksyä menettelyvaatimusten sitomana muu kuin mielestään paras tarjous. Tämä on todettu hankintayksiköiden osalta vaikeaksi ja suomalaiseen oikeuskäytäntöön on kuulunut vanhan hankintalain 2007 voimassa ollessa heikko suhteellisuusperiaatteen asema, vaikka suhteellisuusperiaate on mainittu osana hankintalain keskeisiä periaatteita ¹⁴³.

Uuden hankintalain 2016 näitä ehtoja kumminkin uudistettiin siten, että lainkohta 74 §:ssä oleva sanamuoto mahdollistaa täsmennykset ja korjaukset. Uudistuksen myötä hankintayksikölle avautui mahdollisuus olla sulkematta hankintayksikköä ulos kilpailutuksesta muodollisten virheiden vuoksi. ¹⁴⁴ Uudistus lainsäädäntöön voi katsoa olevan merkittävä esimerkiksi laatuvertailuperusteiden osalta laadun käsitteen ollessa joskus vaikeatulkintainen ja vaikeasti kommunikoitavissa. Tarjousasiakirjojen muotovaatimus on toisalta korostunut vieläkin uudemmassa oikeuskäytännössä. ¹⁴⁵ Voidaankin siis todeta, että oikeusperiaatteiden painotuksilla ratkaisukäytännössä on vaikutusta laadullisten hankintojen edistämiseksi. Suhteellisuusperiaatteen painottaminen olisi saattanut edistää laadullisten hankintojen syntymistä enemmän kuin valalla oleva yhdenvertaisuutta korostava tulkintalinja.

¹⁴³ Aho, Laine, 2016, s. 1008-1009

¹⁴⁴ Aho, Laine, 2016, s. 1012-1013

¹⁴⁵ Esim. KHO:125:2017 ratkaisussa sertifikaatin puuttuminen johti tarjoajan poissulkemiseen, koska tätä oltiin edellytetty hankintailmoituksessa.

4 Laadun käytännön tulkintalinjoja

Suomessa julkisista hankinnoista vastaa kolme keskeistä lainsäädäntöä, jotka ovat Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016, ja laki julkisista puolustus- ja turvallisuus hankinnoista 1531/2011. Julkiseen hankintatoimeen kuuluu myös joukko muuta vastaavaa lainsäädäntöä.¹⁴⁶ Suomessa hankintoihin keskittyvät riidat ratkaisee pääsääntöisesti markkinaoikeus mutta asian saattaa asettaa lainvoimaan myös korkein hallinto-oikeus (KHO). Valitusmahdollisuus on myös Euroopan Unionin tuomioistuimessa, mikäli valituksen ehdot täyttyvät. Suomessa markkinaoikeus on yleisin laintulkitsija (ja usein myös viimesijaisin) hankinta-asioissa, ja siksi sen ratkaisut ovat tärkeässä osassa hankintoja koskevaa oikeuden systematiikkaa. Hankinta-asioihin voivat ottaa myös muut tuomioistuimet esimerkiksi hallinto-oikeus eräiden seikkojen osalta esimerkiksi asiakirjajulkisuudessa.

Tutkielman kannalta merkitykselliset lainkohdat kansallisessa lainsäädännössä ovat hankintalain 93§ ja vastaavasti sosiaali- ja terveystalouden hankinnoista vastaava 115§, joka säättää kokonaistaloudellisesti parhaimman tarjouksen valinnasta. Kokonaistaloudellisuudella tarkoitetaan joko *parasta hinta-laatu suhdetta* tai *alhaisinta hintaa* hankintalainsäädännössä. Laadullisesta syrjinnästä on vaikea puhua ilman hankintalain 94 §:ää, mikä vastaa osaltaan hankinnan laatuvertailuperusteiden tarkoitussidonnaisuudesta. Tutkielman tematiikan kannalta on myöskin keskeistä mainita hankintalain 83§, joka oikeuttaa hankintayksikön asettamaan ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuteen liittyviä ehtoja. Keskeisiä lainkohtia kansallisessa lainsäädännössä on hankinnan sertifikaateista- ja testausraporteista vastaava lainkohta (hankintalaki 73 §). Laatuun liittyvät ongelmat voivat tulla myös osaksi aiemmin mainituissa Hankintalain 86 §n ja 98 §:n yhteydessä, joissa puhutaan hankinnan vähimmäisehdoista ja ammatilliseen- ja tekniseen suorituskäyttöön liittyvistä ehdoista. Hankintaan liittyviä laatuun kohdistuvia

¹⁴⁶ Siikavirta, 2015, s. 24

ongelmia voi myös ilmentyä hankinnan kuvauksissa, joka ilmoitetaan hankintalain 71 §:ssä. Tutkielman rajauksen kannalta keskitytään pelkästään hankintalakiin 1397/2016 ja hankintadirektiiviin 2014/24/EU.

Vaikka komissio on kaikkein korkein hankintoja valvova toimielin myös esimerkiksi Valtiovarainministeriö (VM) ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) valvovat hankintoja kilpailuoikeuden näkökulmasta.¹⁴⁷ Hankintatoimen kehittämistä, organisoinnista ja ohjeistuksesta vastaa VM mutta yhteistyötä kehittämisessä tehdään myös työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.¹⁴⁸

Julkisiin hankintoihin osallistunut tarjoaja, tai muulla asianosaisella on mahdollisuus hakea oikeussuojaa aina Euroopan Unionin tuomioistuimesta (EUT) saakka. EUT ratkaisuista voidaan mainita yksi merkittävä laatuvertailuperusteeseen liittyvä oikeustapa C-601/13 (Ambisig). Ennakkoratkaisu pyynnössä oli kyseessä vanhan hankintadirektiivin 2004/18 mukaisesta menettelystä. Ennakkoratkaisussa oli kyse koulutus- ja konsultointipalvelun hankinnasta. Ennakkoratkaisupyynnöksi koskee pääasiallisesti kysymystä siitä, onko vanhan hankintadirektiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohta esteenä sille, että hankintaviranomainen vahvistaa immateriaalisten palvelujen hankintaa varten sopimuksen tekoperusteen, jolla voidaan arvioida sellaisten työryhmien laatua, joita tarjoajat tosiasiallisesti ehdottavat tämän hankintasopimuksen täyttämiseen, ja jossa otetaan huomioon työryhmän kokoonpano sekä sen jäsenten kokemus ja ansioluettelot.¹⁴⁹

Asiassa oli mainittava, että vanhan hankintadirektiivin 2004/18 lainkohdan sanamuoto painottaa hankintaviranomaisen harkintavaltaa.¹⁵⁰ Toiseksi vanhan hankintadirektiivin 2004/18 46 perustelukappale painottaa hintalaatu suhteeltaan parasta tarjousta. Tämä seikka on omiaan painottamaan laadun painotusta. Lisäksi asiassa oli todettava, että

¹⁴⁷ Kuoppamäki, 2018, s. 502

¹⁴⁸ VM: 29/2017, s. 21-22

¹⁴⁹ EUT: Asiassa, C:2015:204, kohta 22

¹⁵⁰ EUT: Asiassa, C:2015:204, kohta 28

vanha hankintadirektiivi ei luettele laatua tyhjentävästi mutta niiden on liityttävä hankinnan kohteeseen. Tuomioistuin myös totesi, että kyseisen hankintasopimuksen laadukkuus voi olla vahvasti riippuvainen henkilöstön ammatillista ansioista koulutuksesta ja ammattikokemuksesta.¹⁵¹ Tuomio on merkittävä laatuvertailuperusteiden näkökulmasta, ja siinä vahvistettiin henkilöstön valinnassa käytettyjä laadullisia vertailuperusteita. Tämän lisäksi tuomiossa näkyy hyvin laatuvertailuperusteisiin liittyviä tulkintalinjoja.

4.1 Halvin hinta ja kokonaistaloudellisuus hankintapäätöksessä

Hankintojen laadullisuus on herättänyt keskustelua paljon vanhan hankintalainsäädännön voimassa ollessa. Hankintoihin liittyvää laadullisuutta on käsitelty esimerkiksi valtioneuvostonselonteossa koskien vanhan hankintalain 348/2007 uudistusta vuodelta 2006. Selonteossa keskityttiin erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen laatutekijöihin.¹⁵² Uudistuksen tarkoituksena oli myös tutkia hankintojen laadullisia tekijöitä. Laatutekijöille annettiin selvityksen mukaan kohtuuttoman matala painoarvo hankinnoissa ja hintaa käytettiin poikkeuksetta lähes aina valintaperusteena. Lisäksi palveluhankinnoissa merkittäväksi laatutekijäksi nousi koulutustaso. Toisaalta esimerkiksi henkilökunnan riittävyttä käytettiin vain kolmasosassa perusteista¹⁵³. Hankinnan laadullisten vaatimusten vähäisyys on ollut ongelma myös kansallisessa hankintatoimessa, ja yleisimpänä laadullisena vertailuperusteena palveluhankinnoissa on ollut koulutus vanhan hankintalainsäädännön voimassa ollessa. Selonteossa laadun käyttö hankintaperusteena on ollut suppeaa ja vähäistä.

Hankintalainsäädäntö pohjautuu keskeisiin hankintadirektiivin 2014/24 periaatteisiin, ja EU- sääntelypohjan tavoin tunnistaa syrjimättömyyden, yhdenvertaisuuden vaatimukset.¹⁵⁴ Lainsäätäjän kädet eivät olleet täysin sidotut hankintadirektiiviin ja

¹⁵¹ EUT: Asiassa C:2015: 204 kohdat 29-31

¹⁵² VNS 7/2008 vp. s. 3

¹⁵³ VNS 7/2008 vp s. 40

¹⁵⁴ HE 108/2016 vp, s. 5

Suomella oli mahdollisuus päättää muutamista keskeisistä seikoista hankintadirektiivin pohjalta. Näistä voidaan mainita esimerkiksi kansalliset kynnsarvot mutta myös laadun huomioiminen hankintaperusteena.

*« ...Olisi tehtävä selväksi, että kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta olisi arvioitava **parhaan hinta-laatusuhteen** pohjalta, johon olisi aina kuuluttava hinta- tai kustannustekijä. Lisäksi olisi täsmennettävä, että tällainen kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arviointi voidaan myös tehdä **pelkän hinnan tai kustannustehokkuuden perusteella** » (hankintadirektiivi 2014/24 johdantoluku 90).*

Hankintalain lainvalmistelutöissä HE 108/2016 oli esitetty, että pelkän halvimman hinnan perustetta ei voida käyttää palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa mutta tämä vaade aiheutti vastakkain näkemyksiä¹⁵⁵. Laadun huomioiminen julkisissa hankinnoissa ei siis ollut poliittisesti selvä ja ymmärrys laadun merkityksestä vaihteli painotusten mukaan.

Merkittäväksi laadullisuuden esteeksi nostettiin hankintayksiköiden osaaminen. Hankintalain kommentteissa YmVL 20/2016 Ympäristövaliokunta oli huolissaan siitä, että hankintayksiköiden osaaminen voi olla myös puutteellista, jolloin laadullisia kriteerejä ei osata käyttää tarvittavalla tavalla.¹⁵⁶ Näkemykseen yhtyi maa- ja metsätalousvaliokunta¹⁵⁷. Keskustelua herätti lainvalmisteluaineiston pohjalta pelkän halvimman hinnan käyttäminen hankintapäätöksessä. Kuultavien asiantuntijoiden kommentteissa esimerkiksi Invaliidiliitto (ry) ehdotti pelkän hinta perusteen kieltämistä sosiaali- ja terveyspalveluissa.¹⁵⁸ Keskustelun kohteena olivat siis vertailuperusteiden keskeisyys mutta myös hankintayksiköiden hankintaosaaminen.

¹⁵⁵ HE 108/2016 vp, s. 35

¹⁵⁶ YmVL, 20/2016 vp, s. 5

¹⁵⁷ Ks. MmVL, 18/2016 vp, s. 8

¹⁵⁸ Invaliidiliitto, 2016, s. 3

Pelkän hintaperusteen kieltämistä ehdotti myös esimerkiksi reilukauppa (ry), joka vaati lausunnoissaan myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulman nostamista. Asiantuntijalautsunnoissaan reilukauppa (ry) ehdotti käsitteillä olevan hankintalain esityksen 2 pykälän ja 81 pykälän muuttamista muotoon siten, että ihmisoikeuksien ja työelämän perusoikeuksien noudattamisen ei tule olla tämän kaltaisessa lainsäädännössä pelkästään hankinnanvarainen asia.¹⁵⁹ Hankintayksiköt vastustivat pelkän hintaperusteen poistamista, sillä laadun varmistaminen voisi tapahtua esimerkiksi hankinnan kohteen vähimmäisvaatimusten kautta. Tämä vähentäisi esimerkiksi valitusten määrää ja helpottaisi hankintayksikön toimintaa.¹⁶⁰ Lopputuloksena lainsäädäntö aineiston keskustelussa päädyttiin tilanteeseen, jossa kokonaistaloudellisuudella tarkoitetaan joko halvinta hintaa, kustannuksiltaan edullisinta tai hinta-laatusuhteeltaan halvinta tarjousta.

*« Tarjouksista on valittava **kokonaistaloudellisesti edullisin** tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta **hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras**. Jos hankintayksikkö käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat **perustelut** hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. »*
(Hankintalaki 93§ 1 momentti)

Pelkän hinnan käyttöä ei siis katsottu mielekkääksi sulkea kokonaan pois mutta pelkän hinnan käyttämistä rajoitetaan siten, että sen käytölle pitää löytyä aiheelliset perustelut. Hankintayksikkö ei siis voisi toteuttaa hankintaa pelkällä hintaperusteella ilman perusteltua ratkaisua käyttää pelkästään halvinta hintaa.

¹⁵⁹ Reilun kauppa ry, 2016, s. 2

¹⁶⁰ HE 108/2016 vp, s. 66

4.1.1 Valiokuntien mietinnöt koskien laadullisia vaatimuksia

Lainvalmisteluaineiston pohjalta eri valiokunnat saivat esittää kehitysehdotuksia hankintalain (HE 108/2016) esitykseen. Talousvaliokunnan mietintöihin vastasivat myös muut valiokunnat, vaikka talousvaliokunnan mietintö on niistä keskeisin. Valiokuntien mietintöjen pohjalta laatuun kiinnitti huomiota esimerkiksi sosiaali- ja terveysvaliokunta mutta myös maa ja metsätalous valiokunta. Maa- ja metsätalousvaliokunta totesi, että yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittujen valtioneuvoston periaatepäätösten lisäksi valtioneuvosto on antanut myös esimerkiksi periaatepäätökset luomualan kehittämisohjelmaksi, ja valiokunta piti välttämättömänä, että nämä päätökset otetaan huomioon julkisia hankintoja tehtäessä ¹⁶¹. Valiokunta myös mainitsi, että laissa ei siten edellytetä näin tehtävän, joten tämän huomioiminen jää lähtökohtaisesti hankintayksiköiden harkintavaltaan.¹⁶² Hallituksen esitöissä (HE 108/2016) mainitaan, että juuri sosiaali- ja terveyspalvelut ovat tuottaneet ongelmia esimerkiksi vertailuperusteiden asettamisessa.

« Lisääntyneestä kilpailuttamisesta johtuen sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintoja koskevia oikeustapauksia on käsitelty paljon myös markkinaoikeudessa. Tapauksissa on käsitelty muun muassa vertailuperusteiden asettamista ja soveltamista, tarjouspyyntöasiakirjojen selkeyttä, tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuutta, soveltuvuusvaatimusten asettamista ja täyttymistä sekä suorahankintaa.». (HE 108/2016 vp s. 20)

Hallintolautakunta esitti, että laadullisella kriteerillä voidaan tarkoittaa myös elinkaari kustannuksia, valiokunta katsoi, että velvoittavuutta tulisi lisätä niin, että elinkaarikustannukset tulee ottaa huomioon arvioitaessa tarjouksia ja niiden kokonaistaloudellista edullisuutta.¹⁶³ Sosiaali- ja terveyslautakunta kommentoi hankintalain esitöitä siten, että kehittämisessä on harkittava laatukriteerien sisällyttämistä lakeihin muun muassa vammaislainsäädäntöä uudistettaessa. Asiakslähtöisyyden toteutumista ja palvelujen

¹⁶¹ MmVL 18/2016 vp, s. 2

¹⁶² MmVL 18/2016 vp, s. 2

¹⁶³ HaVL 44/2016 vp, s. 6

laadun merkitystä on tarpeen painottaa myös sote- ja aluehallintouudistuksen- Valiokunnan lausunto liittyvässä lainsäädännössä sekä sosiaali- ja terveystalouden tuottamista koskevassa lainsäädännössä.¹⁶⁴

Valiokunnan mietinnöissä ilmeni myös keskeisenä hankintalain 108 §:n sosiaalipalveluissa kiristetyt laatuvaatimukset. Valiokunta korosti sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa asiakaslähtöisyyttä. Valiokunnan mukaan huomio on nostettava palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijöitä.¹⁶⁵ Mietintöjen perusteella käy ilmi, että hankintojen laadullisuuden merkitys korostui erityisesti sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa.

Merkittävänä voidaan pitää sosiaali- ja terveystalouden valiokunnan lausuntoa (StVL 8/2016), jossa otettiin kantaa laadun sitovuuteen. Lausunto ei ollut yksimielinen ja joukko lautakunnan jäseniä oli jättänyt asiasta eriävän mielipiteen. Sen mukaan valiokunta olisi pitänyt velvoittaa sosiaali- ja terveystalouden sisältölakien ohjaavan julkisia hankintoja, ja käyttäjien tarpeet olisi otettava velvoittavaksi.¹⁶⁶ Valiokunta näki myös tarpeellisenä korostaa sosiaali- ja terveystalouden perusoikeudellista luonnetta myös sosiaali- ja terveystalouden palveluissa.

« Asiakkaan oikeudet ja palvelutarpeen mukaiset palvelut korostuvat myös sosiaalihuollon erityislaeissa. Sosiaali- ja terveystalouden perusoikeuksia turvaavan tavoitteen ja palvelujen sisältöä sekä asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lainsäädännön merkitystä ja huomioon ottamista hankintamenettelyissä ei ole kuitenkaan tähän mennessä aina toteutettu » (StVL 8/2016 s.9)

¹⁶⁴ StVL 8/2016 vp, s. 5

¹⁶⁵ StVL 8/2016, vp s. 4

¹⁶⁶ StVL 8/2016, vp s. 9

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti huomiota esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakaslähtöisyyteen. Hankintayksikön on hankintalain 108 §:n mukaan on otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi.

Valiokunnan eriävällä mietinnöllä on laatuun liittyvä merkitys, sillä valiokunta oli lausunnossaan ehdottanut, että sosiaali- ja terveyspalvelujen laatutekijät olisi lain sanamuodoltaan vaadittu sitovaksi. Valiokunnan eriävän mielipiteen mukaan hankintalain 108 §:n käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät olla velvoittavissa sanamuodoissa.

*...hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa **pyrittävä ottamaan huomioon** palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät (HE 108/2016 s. 421)*

*Valiokuntakuulemisessa on käynyt selkeästi ilmi, että myös nämä momentit tulisi säätää **velvoittavaan muotoon**. Tämä voidaan tehdä, mikäli momenteissa mainituista asioista säädetään sosiaalija terveydenhuollon lainsäädännössä. Edellytämme, että lainsäädäntöä tältä osin muutetaan, jolloin mahdollistuu myös em. momenttien muuttaminen velvoittaviksi. (StVL 8/2016 s. 9)*

*...hankintayksikön on sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnassa **otettava huomioon** palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät. (Hankintalaki 1397/2016 108§ 2 mom.)*

Lain esitöiden pohjalta voidaan siis päätellä, että vaikka hankintayksiköllä on oikeus tehdä valinta pelkän hinnan perusteella, niin silti sosiaali- ja terveyspalveluissa

palvelujen laadullisuutta ei voida sivuuttaa. Laatutekijöillä julkisissa hankinnoissa pitäisi olla erityinen painotus juuri sosiaali- ja terveystalushankinnoissa, sillä lainsäädännön sanamuoto on velvoittavan kaltainen.

Lainvalmisteluaineiston keskusteluja edelsi Työ- ja elinkeinoministeriön raportti (TEM 34/2013), jossa perehdytti sosiaali- ja terveystalushankintojen kehittämiseen. Raportissa käy ilmi, että sosiaali- ja terveystalushankintojen laadullisuutta piinaavat ongelmat ilmenevät tarjouspyynnön joustamattomat standardit ja laadun turha yksityiskohtainen määrittely.¹⁶⁷ Hankintahenkilöstön heikko osaaminen myös vaikutti hinnan- ja laadun suhteeseen heikentävästi.¹⁶⁸ Huoleksi nousi myös vertailuperusteiden asettaminen, ja mainittiin, että huonosti laaditut tarjouspyynnöt voivat johtaa sekavuuteen ja siihen, että ainoaksi vertailukelpoiseksi perusteeksi jää pelkkä hinta.¹⁶⁹

4.2 Tulkintalinjoja ja oikeustapauksia

Hankintalaki ei säätele hankinnan sisällöstä tai tarkoituksenmukaisuudesta. Kansallisessa oikeuskäytännössä on muodostunut yleisiä laintulkinnan linjoja, jotka ilmenevät laatuvertailuperusteita ja vertailuperusteita käsittelevässä oikeuskäytännössä. Esimerkiksi MAO 1/21 markkinaoikeus oli katsonut oikeustapauksessa, missä oli käsillä riitarokotehankinnan pistepainotuksista, että hankintayksiköllä on mahdollisuus määrittellä vapaasti kriteerejä valintaperusteissa ja vähimmäisehdoissa. Valintaperusteiden pitää kumminkin olla objektiivisia mutta ne eivät saa antaa hankintayksikölle rajatonta vapautta tai olla syrjiviä.¹⁷⁰ Hankintayksiköllä on hankintalain 1397/2016 mukaan myös oikeus tehdä laajaa markkinakartoitusta, ja selvittää alan toimintaa ennen lopullista tarjouspyyntöä.¹⁷¹ Kerätyssä oikeusaineistossa laadusta ilmaistu syrjivyyttä liittyy

¹⁶⁷ TEM, 2013 s. 24

¹⁶⁸ TEM, 2013 s. 24

¹⁶⁹ TEM, 2013 s. 20

¹⁷⁰ MAO:1/21 ja Hankintalaki 94§

¹⁷¹ Hankintalaki 65§

yleensä laatuvertailuperusteiden painotuksiin, epäselvään tiedonantoon tai laadun testaamisvaiheessa ilmaantuneeseen menettelyyn.

Hankinnoissa käytettyjen testien pitää olla myös mahdollisimman yhdenmukaisia kaikille tarjoajille. Tästä esimerkkinä oikeustapaus MAO 566/20, jossa oli kyseessä ilmanpuhdistimien hankinta ja huoltopalvelut.¹⁷² Hankintojen vertailuperusteiden esimerkiksi hinnan on myös oltava keskenään vertailukelpoisia ja yleisesti saatavilla, ja ne eivät muodoltaan saa olla monitulkintaisia. Tämä todetaan esimerkiksi oikeustapauksessa MAO 371/20, jossa käsiteltiin lentokentän päällystysurakkaa. Tarjouspyynnössä on pyydetty ilmoittamaan alustan lämmityksen yksikköhinta, mutta samalla on ilmoitettu, että se ei vaikuta vertailuhintaan. Hankintapäätös on virheellinen, koska tarjousten vertailussa käytettyihin vertailuhintoihin on sisällytetty myös alustan lämmityksen hinta.¹⁷³ On myös huomattava, että lähtökohtana on tarjouskilpailussa järjestetyn tarjouspyynnön lopullisuus, jolloin oleellisia muutoksia ei voisi tehdä.¹⁷⁴

Usein laadullinen syrjivyyys ei liity hankinnan laatuvaatimukseen suoraan, mutta laadullisten tekijöiden vertailussa, ja esimerkiksi virheellinen ja sekava laatuvaatimusten tiedottaminen voi muodostaa syrjivän menettelyn. Laadullisten vaatimusten syrjivyyys kytkeytyy usein välillisen syrjinnän käsitteeseen. Syrjintä voi tapahtua epäoleellisissa laatuuehdoissa, taikka esimerkiksi tarjouspyynnössä ilmoitettujen vaatimusten ristiriitaisuuteen, jotka voivat ilmaantua myös hankinnan kohteen kuvauksissa.

4.3 Vertailuperusteet, syrjimätön ja yhdenvertainen kohtelu

Vertailuperusteiden keskeisenä ohjenuorana toimii hankintayksikön vapaus määritellä itse haluamansa laatuvertailuperusteet. On myös huomattava, että oikeuskäytännössä ei ole katsottu, että tarjoaja voi vaikuttaa hankinnan vertailuperusteisiin.

¹⁷² MAO:566/20

¹⁷³ MAO:371/20

¹⁷⁴ MAO:418/18 ja HE 108/2016, s. 173

Markkinaoikeus on ottanut kantaa asiaan ratkaisussaan koskien tunnetun rokotetarjoajan Pfizer (oy) valitusta rokote hankinnasta MAO:1/21. Vaikka hankintayksikkö oli voinut tarjoajan, joka ei saa ollenkaan lisäpisteitä rokotteen laadullisista tekijöistä, niin hankintayksikön on mahdollista käyttää haluamiaan pisteytys painotuksia, vaikka tarjoaja piti sitä syrjivänä ja kohtuuttomana ¹⁷⁵. Mahdollisuus tarjoajalla vaikuttaa hankinnan vertailuperusteiden sisältöön ja painotukseen on siis rajattu. Ratkaisussa markkinaoikeus oli tehnyt päätöksen kokonaispisteiden perusteella.

Hankintayksiköllä on oikeus vaatia hankinnan kohteelta teknisiä eritelmiä ja sertifikaatteja tukemaan hankinnan laatua ja erityisehtoja. Erityisehdot voivat olla myös sellaisia, että esimerkiksi vain harva markkinoilla oleva tarjoaja täyttää sille esitetyt vaatimukset. Korkein hallinto-oikeus on todennut poliisihallituksen passien, henkilökorttien ja oleskelukortteihin liittyvässä oikeustapauksessa KHO:2017:152, että vaikka harvalla tarjoajalla on mahdollisuus tarjota kyseisiä lisäominaisuuksia, niin vaatimusta ei voida pitää syrjivänä.¹⁷⁶ Toisaalta Euroopan unionin oikeuskäytännössä katsottu, että syrjintä voi tapahtua myös välillisesti tai suoraan. Asiassa korkein hallinto-oikeus lausui, että pelkästään se seikka, että vain harva tarjoaja kykenisi tarjoamaan kyseisiä lisäominaisuuksia, ei sellaisenaan merkitse tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkamista.¹⁷⁷ Asiassa on toisaalta hyvä kiinnittää huomiota siihen, että kyseessä olevassa oikeustapauksessa käsiteltiin vain laatuvertailuperusteita. Tilanne olisi voinut muuttua, mikäli asiassa olisi ollut kyseessä hankinnan vähimmäisehdot, missä olisi vaadittu kyseisiä lisäominaisuuksia.¹⁷⁸ Oikeustapauksessa annettiin vahvistus sille, että laatuvaatimukset voivat olla vaateliaitakin mutta tarpeellista on varmistaa, että hankintaan on mahdollisuus osallistua laajasti.

Myös EUT joutuu ottamaan kantaa siihen, että onko hankintayksiköllä ollut hyväksyttävää perustetta asettaa tietynlaisia vertailuperusteita. Oikeuskäytännössä annetaan

¹⁷⁵ MAO:1/21

¹⁷⁶ KHO: 2017:152

¹⁷⁷ KHO: 2017:152

¹⁷⁸ hankinnat.fi, KHO: 2017:152, saatavissa 24.08.2021

kumminkin laajat vapaudet hankintayksikölle päättää hankinnan kohteen haluttu taso. Ongelma yleensä ilmenee, mikäli hankintayksikkö ei pysty antamaan perusteiden käyttöön minkäänlaista selvitystä. Myös esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvat hankintaan liittyvät ehtoja on katsottu syrjiväksi. Esimerkiksi oikeustapauksessa C-243/89, jossa oli kyseessä Tanskan tekemä siltarakennushanke, jossa edellytettiin, että urakassa oleva henkilöstö ja raaka-aineet ovat tanskalaista alkuperää, muodosti syrjivän hankintaperusteen ¹⁷⁹.

Vaikka hankintayksikkö voi määritellä vapaasti vertailuperusteet, niin syrjivyyks voi tulla kyseeseen, mikäli hankintayksikkö ei noudata sen itse määrittelemiään hankinnan ehtoja. Esimerkkinä oikeustapaus KHO: 125:2017, jossa käsiteltiin katulamppujen sertifiikaattivaatimusta. Hankintayksikkö oli ilmaissut hankinta asiakirjoissa, että tietyn sertifiikaatin puuttuminen johtaa tarjouksen poissulkemiseen. Vaikka oikeuskäytännössä on katsottu, että pienet poikkeamat ovat mahdollisia vertailuperusteiden yhdenmukaisuudesta hankinta asiakirjoissa, niin esimerkiksi vaadittujen sertifiikaattien puuttuminen voidaan pitää niin merkittävänä tekijänä, että hankintayksikön olisi pitänyt sulkea tarjoaja pois kilpailutuksesta. Vaikka hankintayksikkö ilmaisi, että tuotteen sertifiikaatti ei ole oleellinen katuvalaisimien käytössä, ja vetosi virheelliseen sanamuotoon.¹⁸⁰ Tarjoaja voi siis vaatia hankintayksikköä ”pitämään sanansa” ja keskeistä on hankinta-asiakirjoissa ilmaistu sanamuoto eikä esimerkiksi alalla yleisesti tunnetut käytännöt. Ratkaisussa korostuu myös hankintailmoituksen lopullisuus.

Vaikka vertailuperusteissa ilmenevä syrjintä ei liity laatuun yleensä suoraan, on laatuvertailuperusteiden syrjivyydestä olemassa merkittävä oikeustapaus KHO:2014:55, jossa käsiteltiin ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankintaa. Tarjouspyynnössä oli pisteytetty vertailuperusteet eri painoarvoilla. Lisäksi tarjoajien oli tullut antaa lupaus ”asiakkaiden toimintakyvyn säilymisestä” tarjouslomakkeella siten, että lupaus

¹⁷⁹ Pekkala, 2019, s. 371

¹⁸⁰ KHO: 2017:125

annetaan asiakasmäärästä, joiden toimintakyky paranee tai säilyy samana.¹⁸¹ Valittajan mukaan tarjouspyynnössä olleet vertailuperusteet eivät olleet hankintalain mukaisia, sillä ne olivat perustuneet pelkästään tarjoajien ilmoituksiin. Markkinaoikeus katsoi asiassa, että hankintayksiköllä ei ole ollut mahdollisuutta arvioida etukäteen tarjotun palvelun tosiasiallista laatua, vaan tarjoajat ovat voineet itse vaikuttaa saamiinsa pisteisiin. Näin ollen tarjouspyynnössä asetetut tarjousten vertailuperusteet eivät ole mahdollistaneet tarjousten puolueetonta arviointia ¹⁸².

Korkein hallinto-oikeus kumminkin kumosi markkinaoikeuden päätöksen, ja totesi, että Tarjouspyynnön perusteella on siten ollut ennalta ymmärrettävissä, millä perusteilla tarjouksia vertaillaan. Vertailuperusteet asiakastyytyväisyys sekä asiakkaiden toimintakyvyn säilyminen liittyvät ilmeisellä tavalla hankinnan kohteena olleeseen ikäihmisten tehostettuun palveluasumiseen ¹⁸³. Ratkaisussa käy ilmi, että koska vertailuperusteet ovat olleet selkeästi tarjoajien tiedossa, ja ne ovat selkeästi liittyneet hankinnan kohteeseen, niin syrjivää, mielivaltaista- ja kohtuutonta laatuvertailuperustetta ei ollut syntynyt. Hankintayksiköt voivat siis reagoida hankinnan laatuun esimerkiksi pyytämällä arviota palvelun laadusta ja lupauksen tämän toteutumisesta. Tapauksessa on hyvä muistaa, että esimerkiksi EUT on ottanut kantaa sellaisten vertailuperusteiden asettamiseen mitä enakkoon ei pysty toteamaan esimerkiksi edellä mainitussa oikeustapauksessa C-19/00.¹⁸⁴

4.3.1 Henkilöstöön liittyvät laatuvertailuperusteet

Hankintalaki 1397/2016 mahdollistaa henkilöstöön liittyvien ammatillisten vaatimusten käytön. Vaikka hankintayksikön valinnanvapaus päättää itse vertailuperusteistaan on pääsäännön mukainen, ja hankintoihin liittyvät laatuvaatimukset ja

¹⁸¹ KHO: 2014:55

¹⁸² KHO: 2014:55

¹⁸³ KHO: 2014:55

¹⁸⁴ Asiassa C-19/00 todettiin, että mikäli asiantuntijan antamat ennakkollinen hinta arvio perustuu objektiivisiin ja riippumattomiin seikkoihin ei se ole yhdenvertaisen kohtelun vastaisesta.

vertailuperusteet harvemmin muodostavat suoraa syrjivää menettelyä, niin asiassa löytyy poikkeuksellinen oikeustapaus korkeimmalta hallinto-oikeudelta KHO:2019:162 vuodelta 2019. Asiassa oli kyseessä vertailuperuste, joka oli katsottu syrjiväksi pieniä ja keskisuuria yrityksiä kohtaan.

Asiassa oli kyseessä kansaeläkelaitoksen julkaisema hankintailmoitus, jossa kyseessä oli avoimella menettelyllä puitejärjestelynä toteutettavasta kuulovammaisten tulkkauspalvelujen tuottamisesta koskevasta palveluhankinnasta. Tarjouksessa oli voitu tarjota nimeämättömiä tai nimettyjä tulkkeja. Tarjouksessa vain nimetyistä tulkeista oli saanut lisäpisteitä. Mikäli tarjoaja oli tarjonnut useampaa kuin yhtä tulkkia, tulkkien laatuspisteistä oli laskettu keskiarvo laskemalla tarjottujen tulkkien koulutuksesta ja kokemuksesta annetut pisteet yhteen ja jakamalla yhteispisteet tarjottujen tulkkien lukumäärällä, ja tulkit nimettävä seitsemän kuukautta ennen palvelun tuottamisen alkamista ¹⁸⁵.

Oikeustapauksessa katsottiin, että vaatimus tulkkien ennakkolisestä nimeämisestä olisi ollut *syrjivä laatuvertailuperuste*. Asiassa oli myös todettu, että hankintayksikkö on esittänyt, ettei rekrytoitaville tulkeille ole annettu pisteitä tarjousvertailussa, koska se ei voi ottaa huomioon vertailussa asioita, joita siinä vaiheessa ei ole vielä todennettavissa. Hankintayksikkö on vielä esittänyt, että rekrytoitavien tulkkien huomioimatta jättäminen vertailussa olisi antanut perusteetonta etua niille tarjoajille, joilla olisi ollut tarjota korkeat laatuspisteet omaava tulkki. Asiassa todettiin, että tulkkien koulutuksesta annetut lisäpisteet olivat hyväksyttäviä. Merkityksellistä oli todeta, että oliko rekrytoitavien tulkkien pisteettömyys syrjivä laatuvertailuperuste.¹⁸⁶

« Vaatimus siitä, että palvelun toteuttamisen edellyttämien voimavarojen on oltava tarjoajan käytettävissä ennen hankintapäätöksen tekemistä, voi estää uusien toimijoiden alalle tuloa, rajoittaa kilpailua ja saattaa tarjoajat eriarvoiseen asemaan. Hankinnan laatu tai muu syy voi toisaalta oikeuttaa sen, että resurssien

¹⁸⁵ KHO: 2019:162

¹⁸⁶ KHO: 2019:162

edellytetään olevan tarjoajan käytettävissä jo ennen hankintapäätöksen tekemistä ilman, että tämän voitaisiin katsoa rikkovan hankintalain kilpailuttamisvelvoitetta ja potentiaalisten tarjoajien tasapuolista kohtelua ». KHO:2019:162

KHO katsoi asiassa, että Kansaneläkelaitos oli toiminut vanhan hankintalain säännösten vastaisesti, ja velvoitti sen järjestämään uuden kilpailutuksen. Asiassa todettiin, että vaatimus siitä, että tarjoajalla on oltava vaaditut resurssit ennen palvelun tuottamisen alkamista, voivat estää uusien yritysten hakeutumisen kilpailuun. Hankinnan laatu tai muu syy voi toisaalta oikeuttaa sen, että resurssien edellytetään olevan tarjoajan käytettävissä jo ennen hankintapäätöksen tekemistä ilman, että tämän voitaisiin katsoa rikkovan hankintalain kilpailuttamisvelvoitetta ja potentiaalisten tarjoajien tasapuolista kohtelua. Korkein hallinto-oikeus totesi myös ratkaisussa, että tarjoaja on voinut hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen hankinnasta tiedon saatuaan ryhtyä hakemaan ja rekrytoimaan henkilökuntaa palvelujen tuottamiseen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että mainitun säännöksen mukaan hankintayksikön on asetettava vertailuperusteet siten, että tarjoaja pystyy todentamaan niihin perustuvat tiedot tarjousten vertailua varten. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei vaatimus vertailuperusteeseen perustuvien tietojen todentamisesta estä tarjoamasta tietyn koulutuksen ja kokemuksen omaavaa rekrytoitavaa henkilöä, kun tarjoaja hankintapäätöksen jälkeen esittää kyseistä tulkkauspalvelua tuottavaa henkilöä koskevat tiedot, joista soveltavuuden arvioinnin ja tarjousvertailun oikeellisuus voidaan tarkistaa.¹⁸⁷

Laatuvertailuperusteet pitävät olla muodoltaan siis yhdenvertaisia, ja ne eivät saa muodostaa kynnystekijää hankintaan osallistumiseen. Käsillä oleva oikeustapaus ei ollut yksimielinen vaan asiasta jätti eriävän mielipiteen, jossa oikeusneuvos Alice Guimaraes-Purokosken esitti eriävän kannanoton. Vastakkaisen kannanoton mukaan asiassa ei syrjitty pieniä- ja keskisuuria tarjoajia, ja vedottiin esimerkiksi hankintayksikön ajankäyttöön laatuvertailuperusteita asettaessa.

¹⁸⁷ KHO: 2019:162

« tarjouspyynnön hankintalain mukaisuutta arvioitaessa ei lähtökohtaisesti ole perusteita antaa merkitystä sille, kuinka pitkä aika hankintayksiköllä kuluu tarjousten jättämisen määräajan jälkeen tarjousten vertailuun ja hankintapäätöksen tekemiseen. Edellytyksenä kuitenkin on, että hankintayksikkö ei käytä tarjousten vertailuun ja hankintapäätöksen tekemiseen hankintamenettelyn laajuuteen, tarjoajien ja tarjousten määrään sekä laatuperusteiden vertailun työläyteen ja näin ollen hankintamenettelyn laatuun nähden suhteettoman pitkää aikaa ». KHO:2019:162

Markkinaoikeus on joutunut käsittelemään vertailuperusteiden syrjimättömyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta asiantuntija palveluiden ostossa MAO 222/20, joka koski väyläviraston toteuttamaa hankintaa tärinämittauspalveluista. Valittajan mukaan väyläviraston laatuvertailuperusteet olivat syrjiviä ja epätasapuolisia, sillä usean asiantuntijan referenssin käyttö vertailuperusteena valittajan mukaan ole tasapuolista ja muiden ilman tärinämittauspalveluissa tarvittavan sertifiointin omaamattomien asiantuntijoiden piste painotukset ovat olleet kohtuuttoman suuria ¹⁸⁸.

Hankintayksikkö vastineessa oli ilmoittanut, että yhteydenotot tärinähallintaan liittyen ovat kasvaneet merkittävästi. Hankintayksikkö perusteli myös vertailuperusteiden painotusta siten, että usean asiantuntijan vuokraaminen ei ole välttämätöntä mutta tarpeellista tehokkaan palvelutuotannon takaamisen näkökulmasta.¹⁸⁹ Tarjousasiakirjoissa pyydettiin asiantuntijoita, joista yhdellä oli vähintään oltava vaadittu sertifikaatti. Tarjoajain kokemuksesta pystyi saamaan 20 pistettä asiantuntijaa kohden. Vaaditusta sertifikaatista sai vastaavasti vain 3 pistettä.¹⁹⁰

Vertailuperusteiden osalta markkinaoikeus lausui, että tilanne ei muodostanut syrjivää tai tarkoituksetonta menettelyä. Vaikka markkinaoikeus asiassa katsoi, että

¹⁸⁸ MAO 222/20

¹⁸⁹ MAO 222/20

¹⁹⁰ MAO 222/20

vertailuperusteilla oli huomattava painoarvo, ja yhdestä asiantuntijasta saattoi saada vain kolmasosan pisteistä, niin vertailuperusteet eivät johtaneet syrjivään menettelyyn.

« Toisaalta tarjouspyyntöasiakirjoista ilmenevällä tavalla tärinätkimukseen tarve on kasvava, puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa on voitu käyttää useampaa kuin yhtä asiantuntijaa ja palvelun toteuttamisessa käytettyjen asiantuntijoiden osaamisella on ollut merkitystä puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen ratkaisuisissa. Kun lisäksi otetaan huomioon hankintayksikön harkintavalta määritellä hinta-laatusuhteen vertailuperusteet, markkinaoikeus katsoo, ettei hankintayksikkö ole menetellyt tarjoajia kohtaan syrjivästi tai suhteellisuusperiaatteen vastaisella tavalla hinta-laatusuhteen vertailuperusteet tarjouspyynnössä asettaessaan ». Mao 222/20

Asiassa ei ollut yksimielisyyttä ja yksi markkinaoikeustuomari lausui asiasta eriävän kannanoton. Markkinaoikeustuomari Savolan mukaan kokemukseltaan vähimmäisvaatimukset ylittävien asiantuntijoiden määrä on muodostunut näin ollen tarjousvertailussa merkittäväksi. Vertailuperusteilla on siten vertailtu enemmän sitä, kuinka monta vähimmäisvaatimukset ylittävän kokemuksen omaavaa päävastuullista asiantuntijaa tarjoaja on voinut nimetä kuin sitä, kuinka kokenut jokin yksittäinen päävastuullinen asiantuntija on ollut, ja mikä kokonaistaloudellisen edullisuuden paras hinta-laatusuhde on ollut.¹⁹¹

4.4 Testausraportteihin ja hankinnan laatuun liittyvä syrjintä

Testausraportit voivat aiheuttaa myös kysymyksen syrjivästä menettelystä. Testausraporteista säätävä lainkohta on hankintalain 73§. Hankintayksikkö voi vaatia, että tarjoajat esittävät vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen testausraportin tai todistuksen näyttönä siitä, että tarjous täyttää hankinnan kohteen kuvauksessa asetetut vaatimukset tai perusteet ja että se on tarjouspyynnössä esitettyjen kokonaistaloudellisen

¹⁹¹ MAO 222/20

edullisuuden perusteiden tai sopimuksen toteuttamisen ehtojen mukainen. Hankintayksikkö voi myös sallia käytettävän muiden kuin erityisten arviointilaitosten myöntämiä todistuksia.¹⁹² Syrjivyyttä testauksien yhteydessä, on jouduttu käsittelemään markkinaoikeudessa, sillä testausraporttien on oltava yhdenmukaisia kaikkia tarjoajia kohtaan.

Markkinaoikeus käsitteli ratkaisussaan MAO:566/20 koskien ilmanpuhdistimien vuokrausta ja huollossa testausraportteihin liittyvää menettelyä. Valittajan mukaan hankintayksiköiden suorittamat testit, ja niiden tulokset olivat olleet epäluotettavia. Testien olosuhteista ja toteuttamistavoista ei ole ollut saatavilla riittäviä tietoja, eikä testejä ole toteutettu soveltuvissa tiloissa.¹⁹³ Hankintayksikkö oli testannut kuutiometreissä ilmaistun puhtaan ilman määrää ja äänitasoa desibelimäärät. Testauspöytäkirjoista kävi ilmi, että kaikkia laitteen testattiin, että laitteet testataan, jos laitteen äänimäärä ylittää tietyn äänitason.¹⁹⁴ Hankintayksikkö oli testauksissaan käyttänyt vaihteluväliä, joka oli valittajan mielestä syrjivä. Koska testitilanne on ollut kaikille tarjotuille laitteille sama ja hankintayksiköt ovat arvioineet myös mittausepävarmuuden (+/- 4 desibeliä) kaikille laitteille samaksi, hankintayksiköiden ei voida katsoa kohdelleen tarjoajia epätasapuolisesti ja syrjivästi suorittamassaan tarjouspyynnön mahdollistamassa testissä.¹⁹⁵

Korkein hallinto-oikeus on ottanut myös kantaa laatuvertailussa tapahtuviin laatu-testeihin asiassa. Korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan KHO: 2018:27 koskien valituksen asianosaisasemaa otti kantaa myös laadun testaamisen syrjimättömyyteen katuvalaistushankinnassa. Valittaja oli ilmaissut, että kahdella eri ohjelmalla tehdyt vertailuperusteet eivät olleet keskenään yhteismitallisia. Valittajan mielestä 2 desimaalin tarkkuudella esittäminen oli myös kohtuutonta.¹⁹⁶

¹⁹² HE 108/2016, s. 325

¹⁹³ MAO:566/20

¹⁹⁴ MAO:566/20

¹⁹⁵ MAO:566/20

¹⁹⁶ KHO:2018:27

Asiassa markkinaoikeus oli edeltä todennut, että koska molemmat käytetyt ohjelmistot täyttävät vaaditun standardilaskennan vaatimukset, niin kysymyksessä olevan standardin vaatimukset täyttävän laskentaohjelman käyttöön on kuitenkin käsillä olevassa asiassa pidettävä riittävänä vaatimuksena tarjousten vertailukelpoisuuden turvaamiseksi.¹⁹⁷ Käsitellyissä oikeustapauksissa on yhteistä se, että mikäli laatuvertailuperusteita testataan, niin niiden pitää olla vertailukelpoisia. Toisaalta pienet ja perustellut poikkeamat vertailtavuudesta, jotka voidaan perustella, eivät ole riittäviä syrjinnän kriteerien täyttymiseen. Mikäli testeissä sovelletaan esimerkiksi vaihteluvälejä, on samaa poikkeamaa sovellettava yhdenmukaisesti kaikille tarjoajille.

4.5 Suorahankinta ja ICT-hankintoihin liittyviä erillistilanteita

Julkisten hankintojen erityistilanteisiin kuuluu se, että hankinta toteutetaan suorahankintana, jolloin kilpailutusta ei tarvitse tehdä. Suorahankinta on aina poikkeus julkisten hankintojen kilpailuttamisvelvollisuudesta, joten sitä pitää tulkita suppeasti.¹⁹⁸ Hankintalain 1397/2016 40 §:ssä 2 momentin 2-3 kohdat ilmoittavat ne keskeiset ja teknisiin eritelmiin perustuvat seikat, joidenka perusteella suorahankinta voidaan tehdä. Mainitun lainkohdan mukaan suorahankinta voidaan tehdä silloin, kun tekniseen tai yksinoikeudelliseen suojaamiseen liittyvistä syistä vain tietty toimija voi toteuttaa hankinnan ja korvaavia vaihtoehtoja ei ole saatavilla tai Hankinnan kohteena on joku ainutkertainen taideteos.

Lainvalmistelu aineistossa HE 108/2016 mainitaan, että, säännös perustuu hankintadirektiivin 32 artiklan 2 kohdan b alakohdan ii ja iii alakohtiin. Säännöksen sanamuoto eroaisi hieman voimassa olevan hankintalain 27 §:n 2 kohdasta, mutta tarkoituksena ei olisi muuttaa säännöksen sisältöä. Hankintadirektiivin johdanto-osan 50

¹⁹⁷ KHO:2018:27

¹⁹⁸ HE 108/2016, s. 133

perustelukappaleen mukaan, jos kilpailun puute johtuu teknisistä syistä, nämä syyt olisi määriteltävä tarkasti ja perusteltava tapauskohtaisesti.¹⁹⁹

Laatuun liittyvät suorankintaperusteet muuttuivat siten, että vanhassa hankintalaissa 2007/348 ei mainittu erikseen ”ainutkertaisen taiteellisen teoksen” suorahankintaperustetta mutta tämä peruste löytyy erikseen hankintalain 1397/2016 40 §:n 2 momentin 3 kohdasta. Vanhassa hankintalaissa 2007/348 27 §:n 1 momentin 2 kohta oli painotettu taiteellisia tekijänoikeuksia. Teknisiin eritelmiin liittyvää suorahankintaa oli muutettu siten, että Vanhan hankintalain 2007/348 27 §:n 1 momentin 3 kohta muuttui siten, että hankintalain 1397/2016 40 §:n 2 momentti 2 kohtaan lisättiin velvoite, että järkeviä vaihtoehtoisia tai korvaavia ratkaisuja ei ole eikä kilpailun puuttuminen johdu hankinnan ehtojen keinotekoisesta kaventamisesta.

Lainvalmisteluaineistossa erityisen maininnan saa immateriaalioikeudet. Hankinta voidaan suorittaa suorahankintana, mikäli immateriaalioikeudelliset tekijät velvoittavat. Yksinoikeus ei voi olla myöskään keinotekoista ja kyseessä on oltava objektiivinen yksinoikeus.²⁰⁰ Suorahankinnan perustetta ei myöskään saa käyttää, mikäli kilpailun puute johtuu keinotekoisesta ja hankinnan tarpeeseen nähden perusteettomista määrittelyistä.²⁰¹ Immateriaalioikeudet voivat aiheuttaa ongelmia ICT-hankintojen osalta. Immateriaalioikeudet voivat estää toimittajan vaihtamisen tietyissä tapauksissa. Esimerkiksi tietokoneohjelman koodi voi olla suojattu tekijänoikeuksin.²⁰² Tekijänoikeudet eivät kumminkaan suojele rajapintoja, eli niitä osia, joidenka välityksellä ohjelma kommunikoi muiden järjestelmien kanssa. Tekijänoikeuslain 404/1961 25 k §:ssä mahdollistetaan se, että näitä rajapintoja voidaan kopioida edellytyksin, mikäli se on välttämätöntä sille, että yhteentoimivuus saavutetaan.²⁰³

¹⁹⁹ HE 108/2016 s. 134

²⁰⁰ HE 108/2016, s. 157

²⁰¹ HE 108/2016, s. 134

²⁰² Paukku, Puhakainen, 2020 s. 5

²⁰³ Paukku, Puhakainen, 2020, s. 6

Ohjelmistojen rajapinnat voivat olla myös suljettuja, joita kutsutaan suljetun rajapinnan käsitteellä, millä tarkoitetaan sitä, että ohjelmisto on rakennettu niin, että sen rajapintaa ei voida selvittää.²⁰⁴ Edellä mainittiin (ks. kappale 2.1), että tarjoajaloukkujen ei katsota kirjallisuudessa muodostaneen hankintalain vastaista tilannetta mutta olevan sen oikeusperiaatteiden vastaisia. Tekijänoikeus kysymykset saattavatkin siis vaikeuttaa hankintojen laadukkuuteen liittyvää valintaa, ja ne pitäisi pystyä huomioimaan kauaskantoisesti.

Kyseiseen tilanteeseen, missä käsiteltiin ICT-hankintoihin liittyvää suoramarkintaa, on olemassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu vuodelta 2019 (KHO:2019:10). A-hyvintikuntayhtymään oli siirretty vuoden 2017 alusta liikkeenluovutuksella muun ohella B-kaupungin perusterveydenhuolto. Hankintayksikön vastuulle siirtyneellä B-kaupungin perusterveydenhuollolla on ollut käytössään eri tietojärjestelmä kuin muualla hankintayksikössä. Suoramarkintapäätöksellä on laajennettu hankintayksiköllä käytössä olleen X-järjestelmän käyttöoikeus B-kaupungin perusterveydenhuollon henkilöstöön sote-uudistuksen tuolloin arvioituun voimaantuloon ulottuvaksi siirtymäkaudeksi. Hankintayksikön mukaan B-kaupungin järjestelmiä ei olisi tekijänoikeuksista johtuen pystytty liittämään uuteen järjestelmään. Hankintayksikkö olikin katsonut, että se voi suorittaa suoramarkinnan tekniseen yksinoikeuteen vedoten. Hankintayksikkö oli myös vedonnut tulevaan mahdolliseen sosiaali- ja terveysuudistukseen ja siihen, että järjestelmä saattaa aiheuttaa potilasturvallisuusriskin²⁰⁵.

Korkein hallinto-oikeus oli todennut asiassa, että vanhan hankintalain 27 § ei sisällä siirtymä-säännöksiä taikka tilanne pakottavaa velvollisuutta. Tuomioistuimien oli myös todennut, että vaikka hankinta itsessään oli tarpeellinen, ja erillisen järjestelmän integrointi kallista ja vaikeaa, niin ei silti mahdotonta. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan selkeästi, että hankintalainsäädäntöön ei sisälly siirtymävaiheen

²⁰⁴ Paukku, Puhakainen, 2020, s. 6

²⁰⁵ Pohjonen, 2019, s. 253

menettelyjen joustavampaa arviointia mahdollistavaa säännöstä ja suorahankinnan välttämättömyys pitää todeta selkeästi ²⁰⁶.

²⁰⁶ Pohjonen, 2019, s. 253-254

5 Johtopäätökset

Kuinka julkisten hankintojen laatu tukee yhteiskunnan hyvinvointia ja kokonaishyötyä?

Laatu käsitteenä on muuttunut suppeasta kohti laajempaa merkitystä ja saanut uudenlaisen merkityssisältöä, joka korostaa esimerkiksi hankinnan tavoitteita. Laadulla voidaan katsoa olevan yhteys yhteiskunnan hyvinvointiin ja kokonaishyötyyn innovaation käsitteen kautta ja sillä on kuluttajalle itseisarvollista merkitystä. Laadun tarkentamiseen ja käyttöön voidaan hyödyntää erilaisia mittareita ja laadun ohjausta. Näiden menetelmien avulla laatua voidaan ”optimoida” oikean suhteiseksi tukemaan hankinnoissa haluttuja tavoitteita. Laadun painotuspisteet hankinnoissa keskittyvät sosiaali- ja ekologisiin hankintoihin ja erityisenä painotuksena laadun merkityksestä hankintoihin löytyy sosiaali- ja terveystalvohankinnoissa. Julkisissa hankinnoissa voidaan nähdä vastakkainasettelua hinnan- ja laadun välillä, joka käy ilmi esimerkiksi halvimman hinnan hankintaperustetta käsittelevässä keskustelussa. Hankinnan yleisillä tavoitteilla esimerkiksi ekologisuudella voidaan hahmottaa olevan osa hankintatoimen laadukkuutta ja otettava osana julkisia hankintoja sääteleviä laadullisia vaatimuksia.

Millainen on laatuvertailuperusteita käsittelevä oikeustila?

Laatuvertailuperusteiden oikeuskäytäntö noudattaa pitkälti yleisiä vertailuperusteita säätelevää oikeustilaa. Tarkastellussa oikeusaineistossa asetetaan iso painoarvo sille, että hankintayksiköillä on mahdollisuus päättää hankintaa soveltuvista vertailuperusteista. Vertailuperusteiden on kumminkin oltava oleellisia hankinnan näkökulmasta ja kaikille avoimia mutta myös yleisesti tiedossa kaikille samanlaisena. Laatuvertailuperusteet voivat olla vaativiakin ja tarjoajien vaikutusmahdollisuus laatuvertailuperusteisiin on hyvin rajattua. Selkeäksi ongelmaksi laatuvertailuperusteiden asettamisessa voidaan havaita tarjouspyyntöjen sanamuodon noudattaminen ja laadun kuvaamiseen liittyvät ongelmatilanteet. Ongelmia saattaa nousta myös uudellisissa vertailuperusteita käytettäessä.

Mahdollistaako nykyinen oikeustila laadukkaiden julkisten hankintojen syntymistä?

Laadun käsitteen laajentuessa myös olevaa lainsäädäntöä on pyritty mukauttamaan samansuuntaiseksi, ja yksityiskohtainen laadun säätely on jätetty hankintalain ulkopuolelle. Oikeus pyrkii olemaan laadun suhteen mahdollisimman neutraali ja ei pyri ottamaan kantaa laadun tarpeellisuuteen ja sen arvioimiseen. Vallitsevan oikeustilan ei voi katsoa synnyttävän tilannetta, missä sääntelevä juridiikka ja oikeuskäytäntö asettaisi merkittäviä esteitä laadullisten hankintojen tekemiselle. Laadukkaiden julkisten hankintojen tekemiselle löytyy myös paljon kannustusta ja ohjeistusta. Vaikeimmaksi asiaksi voidaan todeta hankintailmoituksen lopullinen muotoilun vaatimus ja tavoittelun laadun konkretisoituminen sen vaateisiin.

5.1 Lopputulemat

Tutkielman tavoitteena oli pohtia laadun käsitettä ja sitä, että kuinka laatu tukee yhteiskunnan kokonaisyötyä hyvinvointia. Tavoitteena oli tarkastella myös valitsevia yleisiä oikeusperiaatteita, ja niiden vaikutusta julkisten hankintojen laadukkuuteen. Tutkielmassa on käynyt selväksi, että laadulla on yhteys yhteiskunnan kokonaisyötyyn ja hyvinvointiin. Laadun vaikutus hyötyarvoon on kumminkin harkittava aika-ajoin, ja se riippuu tilanteesta ja siitä mitä ollaan hankkimassa. Julkiset hankintojen sääntelypohjan takia hankinnoissa pitäisi pohtia hankintojen laatuvertailuperusteita ennakoivasti, sillä esimerkiksi hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen selkeitä muutoksia on vaikea tehdä.

Lainsäädäntö antaa mahdollisuuden pohtia laatua, joko välttämättömänä elementtinä vähimmäisehtojen kautta tai kilpailutuksessa arvoa tuovana asiana kilpailutuksessa. Tutkimuksen asettelun kannalta laadun ja laadukkaan hankintatoimen käsitteiden absoluuttinen määritelmä on haastavaa ja jopa mahdotonta. Hankinnan laadulla ja esimerkiksi laadukkaalla hankintatoimella nähdään olevan vahvasti toisiaan tukevaa

vaikutusta ja käsitteillä esimerkiksi laadulla, hankinnan tavoitteilla ja laadukkaalla hankintatoimella on kausaalinen vaikutus toisiinsa. Tämän havaitseminen onkin ollut tutkielman kirjoituksen kenties merkityksellisintä antia.

Oikeanlaisen laadun tavoitteluun voidaan käyttää ns. laadun optimointia, missä voidaan valita tuotteelle tai palvelulle selkeä laatutaso. Tämän vaati laatuun liittyvää hankintaosaamista ja hankintataitoa. Laatu on käsitteenä hyvin laaja ja sen soveltamista on vaikea toteuttaa vain ja ainoastaan yhdellä tavalla. Tärkeintä on, että laadun vaatimuksilla on selkeä yhteys hankinnan tavoitteisiin ja päämääriin. Hankinnan laadullisuutta on myös painottaa toimialakohtaisesti erityisenä huomiona ovat sosiaali- ja terveystalvet, jossa on korostunut laadullinen painotus. Erityisesti laadun painotuksen kohteena ovat sosiaaliset ja ekologiset hankinnat, joihin kannustetaan hankintayksikköjä. Julkisten hankintojen laatuun liittyy myös se, että kenen näkökulmasta laatua tarkastellaan.

Laadulle voidaan asettaa myös syrjiviä laatuvertailuperusteita. Laatuvertailuperusteet voivat olla suhteellisuusperiaatteen vastaisia, mutta hankintayksikköä suojaava yleensä oikeus valita itselleen soveltuvat laatuvertailuperusteet. Vertailuperusteet voivat olla myös vaativia, ja vain harvalla tarjoajalla voi olla kyseisiä ominaisuuksia. Suhteellisuusperiaatteeseen vastaista tai kohtuutonta ei siis ole velvoittaa asetettujen ehtojen täyttymistä. Hankintayksikön on kumminkin pysyttävä siinä, että kaikkia tarjoajia kohdellaan samalla tavalla, ja esimerkiksi laatuun liittyviä ehtoja olisi syytä miettiä erityisesti hankinnan vähimmäisvaatimuksissa. Laatuun liittyvä kommunikaatio ja erityisesti hankintailmoitukseen kirjattu muotoa. Laatuvertailuperusteiden syrjivyyks käy usein ilmi usein kohtuuttomissa tai suhteellisuusperiaatteen vastaisissa pisteytyspainotuksissa. Hankinnan kohteen laatuun liittyvät syrjivät vaatimukset tulevat kenties paremmin esiin hankinnan kohteen kuvauksissa esimerkiksi edellyttämällä hankinnalta tiettyä kansallista alkuperää.

Lähteet

Eskola Saila, Kiviniemi Eeva, Krakau Tarja, Ruohoniemi Erkko, (2017) Julkiset Hankinnat, 3. uudistettu painos, Helsinki, Alma Talent Oy ja tekijät

Hill Rob, Tony Myatt (2010) The Economics Anti-textbook: A critical thinker's guide to microeconomics, 1. painos, Lontoo, Fernwood Publishing Ltd

Huuhka Terttu, (2017) Tehokkaan hankinnan työkalut, 2. uudistettu painos, Helsinki, Books on Demand

Huhtamäki Veli-Pekka, (2004) Hyvän hallinnon toteuttaminen saatavissa: 12.4.2022
<https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/2680.pdf>

Iloranta Kari, Pajunen-Muhonen Hanna, (2015) Hankintojen johtaminen- Ostamisesta toimittaja markkinoiden hallintaa, 4. tarkistettu painos, Tallinna, Tietosanoma oy

Kuoppamäki Petri, (2018) Uusi kilpailuoikeus, 3. uudistettu painos, Helsinki Alma Talent oy

Laakso Seppo, (2014) Oikeudellisen argumentoinnin teoria, Edilex, saatavissa
24.10.2020 www.edilex.fi/artikkelit/11996

Määttä Kalle, Voutilainen Tommi, (2017), Julkisten hankintojen sääntely,
1. painos Helsingin Kamari Oy ja tekijät

Mika Pohjonen (2019) Korkeimman hallinto-oikeuden Ratkaisukäytäntöä Julkisissa hankinnoissa, saatavissa: 10.4.2022 <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kilpailuoikeudellinen-vuosikirja/1000370012.pdf>

Nenonen Anne (2009) Syrjintä hankinoissa, Lakimies 6/2009, s. 956–982, Haettu: Edilex.
12.4.2022

Neonen Anne (2011) Hallinto-oikeudellinen valitus ja tuomioistuimien pääsy hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa, Oikeustiede - Jurisprudentia XLIV:2011 s. 331–405 reef artikkeli, haettu: edilex.fi 11.3.2022

Nieminen Sanna, (2016) Hyvä hankinta- parempi bisnes 1. painos, Helsinki Alma Talent oy

Olli Mäenpää (2008) Hallintolaki ja Hyvän hallinnon takeet, Edilex, saatavissa:
11.3.2022 <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/7456.pdf>

Olli Hyvönen, Kess Kaija, Piisi Tero, Heikki Tuomela, Uotila Jaakko, (2007), Julkiset hankinnat hankintayksikössä, Edilex, saatavissa, 22.3.2021, saatavissa: [www-edilex- /kirjat/8871](http://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/kirjat/8871)

Paukku Eelis, Puhakainen Essi (2020), Hankintalaki ja ICT- toimittajaloukun välttäminen, Edilex, saatavissa 20.1.2022 <https://www.edilex.fi/artikkelit/21384>

Pesu Jarkko, (2015) Innovaation käsite hankintalainsäädännössä ja valtioneuvoston päätöksissä, Edilex, saatavissa, 24.3.2020 [www.edilex/artikkelit/18627](http://www.edilex.fi/artikkelit/18627)

Pesu Jarkko, (2015) Kokonaistaloudellinen edullisuus ICT-hankinnoissa, Edilex, Saatavissa 6.9.2021 <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/15271.pdf>

Pellinen Jukka, (2019) Kustannuslaskenta ja kannattavuusajattelu, 3. uudistettu painos, Jyväskylä, Alma Talent oy

Pekkala Elise, Pohjonen Mika, Huikko Katariina, Ukkola Markus (2019) Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot, 8 uudistettu painos, Tallinna, Tietosanoma oy

Puhakainen Essi, (2020) Toimittajaloukun välttäminen julkisissa ICT-Hankinnoissa Hankintasääntely ja hankintayksikön tarpeet, Edilex, Saatavissa: 27.4.2022 <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/opinnaytetyot/20814.pdf>

Ratio Juha, Tuminen Tuomi, (2020) Euroopan Unionin oikeus,
2 uudistettu painos, Helsinki, Alma Talent oy

Siikavirta Kristian, (2015) Julkisten hankintojen perusteet, 1. painos, Helsinki, Edita publishing oy

Saajamaa Seppo, (2015) Mikä tekee tutkimuksesta tieteellisen? Edilex, saatavissa
25.10.2020 www.edilex.fi/kirjat/16170

Tähti Aarre (1999) Oikeudellisilla periaatteilla argumentoimisen erityispiirteistä,
Lakimies 4/1999, saatavissa 25.3.2022

Tuomas Aho, Katariina Laine (2016) Artikkeleita Eurooppa oikeudesta, Tarjouksen Lopullisuus julkisessa hankintamenettelyssä, Edilex, Defensor Legis, 6/2016, saatavissa 1.2.2022

Virallislähteet

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi 2014/24/EU
annettu 26 päivänä helmikuuta 2014,

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi 2004/18/EY

annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004,

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston asetus, (EY) 765/2008,
annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008

Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi, 2014/68/EU,
annettu 15 päivänä toukokuuta 2014

Stakes, Laine Juhana, 2005, Laatu ja tuotannollista tehokkuutta: Taloustieteellinen tutkimus vanhusten laitoshoidosta, Saarijärvi Gummerus Kirjapaino oy

TEM raportteja 34/2013, Yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelut Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous ja sosiaalikomitealle: Julkiset hankinnat toimiviksi Euroopassa ja Euroopan hyväksi, Annettu 3.10.2017

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Julkiset hankinnat välineenä arvon luomiseen ja ihmisarvoiseen kohteluun siivoustyössä ja kiinteistöpalveluissa”, Annettu 11.12.2020.

HE 108/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Komissio, 2010, Buying Social A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement

Komissio, 2016, Ympäristöä säästäviä hankintoja: Käsikirja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta julkisissa hankinnoissa

Komissio, 2011, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista, annettu 20.12.2011

Komissio, 2011, Vihreä Kirja: EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta Kohti tehokkaampia eurooppalaisia hankintamarkkinoita

Komissio, 1996, Vihreä kirja EU:n Vihreä kirja julkiset hankinnat Euroopan Unionissa: Tulevaisuuden Kysymyksiä

HaVL 44/2016 vp. Hallintovaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

TaVM 31/2016 vp. Talousvaliokunnan mietintö, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

StVL 8/2016 vp. Sosiaali ja terveysvaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

Reilu kauppa ry:n lausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 8.10.2016

Invaliidiliitto, eduskunnan sosiaali- ja terveyslautakunta hallituksen esitys hallituksen esityksestä hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 28.9.2016

VM, 2017, Valtion hankintakäsikirja, 2017 valtiovarainministeriön julkaisu – 29/2017

VM, 2020, Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020, saatavissa 21.2.2022: julkaisut.valtioneuvosto.fi

Vaasan yliopisto: Holma, Anne-Maria, Sammalmaa Johanna, 2018, Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet- hankintatoimen ja toimittajien välinen vuorovaikutus, Vaasan yliopiston tutkimuksia 306

VM, 2019: Hankintojen suunnittelu - Ohje hankintojen suunnitteluun, saatavissa 20.7.2021: vm.fi

VNS 7/2008 vp. Valtioneuvoston selonteko hankintalain uudistuksesta 2008

Stakes: Holma Tupu, Outinen Maarit, Idänpää-Heikkilä Ulla, Sainio Salla, Kirkasta ja uudista laadun hallintaa- kehittä laatu-talo, 2001, Opas sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioille, 2001 Helsinki 1. painos, Stakes, hakapaino oy

KKV: Tukiainen Janne, Blesse Sebastian, Bohne Albrecht, M. Giuffrida Leonardo, Jan Jääskeläinen Jan, Luukinen Ari, Sieppi Antti, 2021, What are priorities of bureaucrats? :Evidence from Conjoint Experiments with Procurement Officials, Helsinki, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Rautjärven kunnan hankintaohje, 2020, saatavissa: 11.7.2021 <http://www.rautjarvi.fi/loader.aspx?id=468e4670-79de-4b14-8f4a89c45fdaa86b>

Lahden Kaupungin hankintaohje, 2020, saatavissa: 12.7.2021 <https://www.lahti.fi/tiedostot/hankintaohjelma/>

Oikeustapaukset

Asiassa C-19/00- SIAC- Construction Ltd v. County Council of the County of Mayo

Asia C-536/16 ja C-523/16 - MA.T.I. SUD, Società Centostazioni SpA China Taiping Insurance Co. Ltd, Duemme SGR v. Associazione Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza in favore dei Ragionieri e Periti Commerciali

Asia C-296/15 - Medisanus d.o.o. v. Splošna Bolnišnica Murska Sobota

Asia C-2015/204 - Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica v. Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém ja Núcleo Inicial – Formação e Consultoria

Asia C-454/06 - presstext Nachrichtenagentur v. Republic Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service ja Austria Presse Agentur registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung

Asia C-195/04- Euroopan yhteisöjen komissio v. Suomen tasavalta

MAO:1/21

MAO:566/20

MAO:371/20

MAO:222/20

MAO:86/20

MAO:418/18

MAO:417/18

KHO:2019:162

KHO:2019:10

KHO:2018:27

KHO:2017:152

KHO:2017:139

KHO:2017:125

KHO:2015:149

KHO:2011:29

Internet lähteet

Kokonaishyöty, tieteen termipankki.fi, <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Talous-tiede:kokonaishy%C3%B6ty>, Haettu 20.3.2022

CE-merkintä, europa.eu, https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/labels-markings/ce-marking/index_fi.htm, Haettu 3.4.2021

KHO:2017:152 Vertailuperusteiden asettaminen, hankinnat.fi, <https://www.hankinnat.fi/kho2017152-vertailuperusteiden-asettaminen>, haettu 10.11.2021

Mitä laatu on, SFS.fi, <https://sfs.fi/mita-laatu-on>, Haettu 7.4.2021

Positiivisen erityiskohtelun opas, syrjintä.fi, <https://syrjinta.fi/documents/25249352/34271289/Positiivisen+erityiskohtelun+opas.pdf>, Haettu 22.5.2022