

Nelli Lempiäinen

KESTÄVÄN KEHITYKSEN HUOMIOINTI JULKISTEN HANKINTOJEN HANKINTAPROSESSIN ALKUVAIHEESSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2024

TIIVISTELMÄ

Nelli Lempiäinen: Kestävän kehityksen huomiointi julkisten hankintojen hankintaprosessin alkuvaiheessa
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, Julkisoikeus
Huhtikuu 2024

Kestävyysmurroksen myötä kestävyteen ja vastuullisuuteen liittyvät huomiot ovat tulleet yhä enemmässä määrin huomioon yhteiskunnassamme, niin kansallisesti kuin myös kansainvälisesti. Kestävyysmurroksella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sitä yhteiskunnallista murrosta, jossa kestävyden ja vastuullisuuden ideologia on vahvistunut ja ilmennyt yhä voimakkaammin niin yksilöiden kuin organisaatioiden ja valtioiden toimintaan. Tällä murroksella on ollut luonnollisesti vaikutusta myös lainsäädäntöön. Julkiset hankinnat ovat yksi suurimmista julkisten varojen käyttömuodoista, ja niiden vaikutus markkinoilla tapahtuvaan kaupankäyntiin ja toimintaan on ilmeinen. Näin ollen julkisten hankintojen kestävyysnäkökulmia on syytä tutkia.

Tutkielman tarkoituksena on valottaa sitä, minkälaisia työkaluja ja mahdollisuuksia lainsäädäntö, erityisesti hankintalaki, antaa hankintayksiköille toteuttaa kestäviä hankintoja. Tutkielman pyrkimyksenä on tarkastella julkisiin hankintoihin liittyviä kestäviä tavoitteita, niin kansallisella kuin myös kansainvälisellä tasolla sekä tutkia, miten tavoitteita on implementoitu osaksi lainsäädäntöä. Hankintayksiköiden keinoja toteuttaa kestäviä hankintoja tarkastellaan erityisesti hankintaprosessin alkuvaiheissa. Riippumatta hankintamenettelystä, hankinnan suunnittelu ja muut alkuvaiheen toimenpiteet ovat hankinnan toteutumisen kannalta olennaisia. Esimerkiksi hankintayksikön tekemä virhe tarjouspyynnössä, saattaa aiheuttaa merkittäviä ongelmia voittajatarjouksen valinnassa. Hankintaprosessin alkuvaiheen tarkastelu on siten hyvin olennaista ja tärkeä osa kestävien hankintojen tarkastelua lainsäädännön kannalta. Tätä tukee myös hyvin tuore oikeuskäytäntö, jota tarkastellaan tutkielmassa lainsäädännön rinnalla. Oikeuskäytäntöä tarkasteltaessa pyritään hahmottamaan kestäviin hankintoihin liittyvien hankintayksiköiden työkalujen monimutkaisuutta sekä vaikeuksia.

Hankintayksiköiden toiminnan lisäksi tutkielmassa tarkastellaan perustason hankintaprosessin vaikeuksia ja niiden vaikutuksia kestävien hankintojen toteutumiseen. Tämän lisäksi tutkimuksessa myös pohditaan sitä, miten organisaatioiden johdot ja johtoelementit tekemä priorisointi tukee hankintayksiköiden kestäväää toimintaa.

Tutkielman metodina on käytetty lainoppia. Tutkielman tarkoituksena on selkeyttää hankintalakia ja selvittää hankintayksiköjä sitovia velvoitteita toteuttaa kestäviä hankintoja, jos sellaisia edes on. Tutkielman tarkoituksena on siten luoda tulkintaa hankintalainista ja tarkastella sitä, miten voimassa olevaa oikeutta on oikeuskäytännössä tulkittu ja sovellettu. Tutkielman tarkoituksena ei ole tuottaa ideoita, miten kestäviä hankintoja saisi tuotettua tehokkaammin tai miten kestävien hankintojen haasteita saisi vähennettyä. Lainopin rinnalla tutkielmassa käytetään siten myös empiiristä tutkimusmetodia.

Tutkielmasta ilmenee se, että hankintayksiköt eivät ole velvollisia ottamaan kestävyden näkökulmia huomioon hankinnoissa, mutta lain tavoitteet sekä valmisteluaineistot siihen paljon kannustavat. Tutkielman havainnot myös korostavat sitä, että hankintayksiköille on annettu paljon keinoja ottaa kestävyttä huomioon, kuten laatuvaatimukset, tekniset eritelmät sekä erinäiset raportit. Kaiken kaikkiaan tutkielman johtopäätökset osoittavat, että kestävien hankintojen toteutumisen kannalta hankintojen hyvä suunnittelutyö ja kattavien sekä laadukkaiden tarjouspyyntöjen tuottaminen on erityisen tärkeää.

Avainsanat: julkiset hankinnat, hankintalainsäädäntö, hankintamenettely, laatuvaatimukset, tekniset eritelmät, innovatiiviset hankinnat, kestävät julkiset hankinnat

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

Sisällys

Lähteet.....	I
1 Johdanto.....	1
1.1 Aiheen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus.....	3
1.3 Tutkimuksen metodit ja lähdeaineisto.....	5
1.4 Tutkimuksen rakenne	7
2 Kestävät julkiset hankinnat.....	8
2.1 Julkisten hankintojen määrittely.....	8
2.2 Tavoitteena kestävät hankinnat	9
2.2.1 Kestävyys hankintojen arvona	9
2.2.2 Toimittajien rooli kestävissä hankinnoissa	14
2.3 Oikeuskäytännöstä tullut paine säätää ympäristönäkökohdista lainsäädännössä	17
2.3.1 Kuuluisimmat kansainväliset oikeustapaukset	17
2.3.2 Julkisten hankintojen periaatteet oikeustapausten taustalla	20
2.4 Hankintamenettely.....	22
3 Hankinnan kohteen vaatimukset kestävyden näkökulmasta.....	26
3.1 Laatuvaatimukset muiden keinojen tukena	26
3.1.1 Hinta-laatusuhde	29
3.2 Tekniset eritelmät	32
3.3 Selvitykset ja raportit	37
4 Innovaatiot osana kestäviä hankintoja	42
4.1 Innovaatioiden merkitys	42
4.2 Innovaatiokumppanuus	44
4.3 Innovaatioiden riskit	47
5 Kestävien hankintojen toteutumisen haasteita.....	50
5.1 Perustason hankintaprosessin ongelmat	50
5.2 Kestävien hankintojen johtaminen	52
6 Johtopäätökset	56

Lähteet

Oikeuskirjallisuus

Similä, J. 2021. Kestävyyismurros ja oikeus. Ympäristöjuridiikka 4/2021 s.6-24.

Eskola, S., Kiviniemi, E., Krakau, T. & Ruohoniemi, E. 2017. Julkiset hankinnat.
Helsinki: Alma Talent Oy.

Portney, K. E. 2015. Sustainability. MIT Press.

Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A. & Vihervuori, P. 2013. Ympäristöoikeus.
Helsinki: Alma Talent Oy.

Hirvonen, A. (2011). Mitkä menetit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki.

Nieminen, K., Lähteenmäki, N. & Aaltonen, O. 2021. Empiirinen oikeustutkimus.
Helsinki: Gaudeamus.

Siltala, R. 2003. Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen
julkaisuja A-sarja N:o 234. Haettu 18.11.2023 osoitteesta
<https://edition.fi/lakimiesyhdistys/catalog/book/537>.

Dasgupta, P. 2021. The economics of Biodiversity: The Dasgupta Review. London:
HM Treasury.

Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. 2022. Hankintojen
kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki: Tietosanoma.

Hyrskke, A., Lönnroth, M., Savilaakso, A. & Sievänen, R. 2020. Vastuullinen sijoittaja.
Helsingin Kamari Oy.

Dolan, C. & Barrero Zalles, D. 2021. Transparency in ESG and the Circular
Economy: Capturing Opportunities Through Data. Business Expert Press.

Lehtonen, T. 2012. Vastuullisen sijoittamisen etiikka. Yritysetiikka 2/2012, s.16-27.

Kontio, A, Kronström, S, Kumlin, A & Mäki, L. 2017. Julkiset hankinnat: käsikirja.
Edita Publishing Oy.

Karinkanta, P. & Lahtinen T. 2017. Julkiset hankinnat yrityksille käytännönläheisesti.
Helsingin Kamari Oy.

- Määttä, K. & Voutilainen, T. 2017. Julkisten hankintojen sääntely. Helsingin Kamari Oy.
- Hyvönen, O., Kess, K., Piisi, T., Tuomela, H. & Uotila, J. 2007. Julkiset hankinnat hankintayksikössä. Edita Publishing Oy.
- Albano, G. L., Berardino, C. & Iozzi, A. 2022. Teaching an old god a new trick: Reserve price and unverifiable quality in repeated procurement. *Journal of Economics & Management Strategy* (32) 2, s.377-399. Wiley Periodicals LLC.
- Palmujoki, A. & Vartiainen, N. 2020. Ympäristönäkökohtien huomioiminen julkisissa hankinnoissa. *Edilex* 2020/9.
- Pesu, J. 2015. Kokonaistaloudellinen edullisuus uudessa hankintadirektiivissä. *Defensor Legis* N:o 1/2015.
- Kuoppamäki, P. 2018. Uusi kilpailuoikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.
- Lehtinen, S. & Romppanen, S. 2021. Ilmastokriteerit kuntien ja kaupunkien hankinnoissa. *Oikeus* 2021 (50): 4: 460–480.
- Uyarra, E. & Flanagan, K. 2010. Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement. *European planning studies*, 2010-01, Vol.18 (1), s.123-143. ABINGDON: Routledge, Taylor & Francis Combined Library.
- Edler, J., Rolfstam, M., Tshipouri, L. & Uyarra, E. 2015. 4. Risk management in public procurement of innovation: a conceptualization. – *Public Procurement for Innovation*. Edward Elgar Publishing.
- Suojanen, S. 2020. Hankintaprosessien virheet markkinaoikeudessa 2017-2019. Suomen kuntaliitto. Helsinki 2020.

Virallislähteet

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016

Ympäristöministeriö & Työ- ja elinkeinoministeriö. 2023. Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta 30.3.2021.

Haila, K., Salminen, V., Kiiskine, J., Roiha, U., Leppänen, R. & Kiemunki, J. 2023. Kiertotalouden strategisen ohjelman arviointi. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:32. Valtioneuvosto Helsinki 2023.

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

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

Yhdistyneet kansakunnat. 2015. Yleiskokouksen päätöslauselma 25. syyskuuta 2015. A/RES/70/1.

Valtioneuvoston kanslia. 2020. Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta. Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa.

Valtioneuvosto. 2019. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Helsinki 2019.

Valtioneuvosto. 2023. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Helsinki 2023.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2017. Opas sosiaalisesti vastuullisiin julkisiin hankintoihin. TEM oppaat ja muut julkaisut 3/2017.

Ympäristöministeriö & Työ- ja elinkeinoministeriö. 30.3.2021. Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta.

Koiste, V., Siranko, H. & Lemola, W. 2023. Ratkaisut julkisten hankintojen pullonkauloihin. Tiekartta kohti taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyttä edistäviä hankintoja sekä toimivia markkinoita. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:34. Helsinki 2023.

Valtiovarainministeriö. 2014. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa (JYSE 2014 PALVELUT).

Valtiovarainministeriö. 2012. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot tavarahankinnoissa (JYSE 2014 TAVARAT).

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2015. Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 37/2015.

Valovirta, V., Alhola, K., Leväsluoto, J., Nissinen, A., Oksanen, J., Pelkonen, A. & Turtonen, A. 2017. Innovatiiviset julkiset hankinnat – määrittely, mahdollisuudet ja mittaaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 82/2017. Valtioneuvoston kanslia, 14.12.2017.

Euroopan komissio. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. KOM(2010) 546 lopullinen. Bryssel 6.10.2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2017. Tuloksellisuustarkastuskertomus: Julkisten hankintojen innovatiiviset toimintamallit. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2017. Helsinki 2017.

Valtiovarainministeriö. 2015. Valtion hankintatoimen kehittämishankkeen osa-alueiden 1 ja 2 väliraportti: Tulokset sekä toimenpide- ja kehitysehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisu 25/2015.

Valtiovarainministeriö. 2020. Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:25. Helsinki 2020.

Valtiovarainministeriö. 2010. Valtion hankintakäsikirja 2010. Valtioministeriön julkaisu 48/2010.

Verkkolähteet

UNEP Finance & UN Global Compact. Ei pvm. What are the Principles for Responsible Investment? Haettu 21.1.2024 osoitteesta <https://www.unpri.org/about-us/what-are-the-principles-for-responsible-investment>.

Valtiokonttori. Ei pvm. Hankintojen arvo. Tutkihallintoa.fi. Haettu 31.10.2023 osoitteesta: <https://www.tutkihallintoa.fi/julkiset-hankinnat/hankintojen-arvo/>.

- Valtiovarainministeriö & Kuntaliitto. 9.9.2020. Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020. Haettu 10.2.2023 osoitteesta:
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162418>.
- Marron, D., 2003. Greener public purchasing as an environmental policy instrument. The Environmental Performance of Public Procurement, s.21-49. OECD 7.9.2003. Haettu 24.2.2024 osoitteesta: https://www-oecd-ilibrary-org.libproxy.tuni.fi/environment/the-environmental-performance-of-public-procurement_9789264101562-en.
- OECD. 2000. Greener Public Purchasing. Issues and Practical Solutions. Haettu 24.2.2024 osoitteesta: https://www-oecd-ilibrary-org.libproxy.tuni.fi/environment/greener-public-purchasing_9789264187573-en.
- Ympäristömerkintä Suomi Oy. Ei pvm. Joutsenmerkki - Kriteerit. Haettu 24.2.2024 osoitteesta: <https://joutsenmerkki.fi/kriteerit/>.
- Sitoumus2050.fi. Ei pvm. Ympäristömerkkisitoumus. Haettu 24.2.2024 osoitteesta <https://sitoumus2050.fi/toimenpidesitoumukset#/details/674869>
- Euroopan komissio. 2018. Julkiset hankinnat: ohjeita toimijoille yleisimpien virheiden välttämiseksi Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitetuissa hankkeissa. Haettu 16.3.2024 osoitteesta: <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/1f1c8329-c2c8-11e8-9424-01aa75ed71a1>.
- European commission. 2021. The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy. European Union, 2021. Haettu 4.3.2024 osoitteesta: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7f5a67ae-8b8e-11eb-b85c-01aa75ed71a1/language-en>.
- Valtiovarainministeriö & Kuntaliitto. 2023. Tarjoamisen haasteet julkisissa hankinnoissa. Kyselyselvityksen tulokset 2023. Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma. Haettu 16.3.2024 osoitteesta https://vm.fi/documents/10623/15348578/Tarjoamisen_haasteet_julkisissa_hankinnoissa.pdf/b69c713d-bcb9-35ae-ebd9-58409be53c4e.
- Alhola, K. & Kaljonen, M. 2017. Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämisehdotuksia. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2017.

Haettu 22.3.2024 osoitteesta

<https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/9ad227f4-f4e9-4c9b-bd5d-225623a9d1c5/content>.

Motiva Oy. 31.1.2024. Julkinen sektori - Vaikuttavuusjohtamisen osaamiskeskus.

Haettu 22.3.2024 osoitteesta

https://www.motiva.fi/julkinen_sektori/vaikuttavuusjohtamisen_osaamiskeskus.

Kulju, M., Merisalo, M., Tonteri, A., Røykkä, M., Alahuhta, P., Alhola, K., Koivusalo, S., Oksanen, J. & Valovirta, V. Ei pvm. Opas Julkisten hankintojen vaikutusten ja vaikuttavuuden ennakoarvointiin ja mittaamiseen. Haettu 22.3.2024 osoitteesta https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Opas-julkisten-hankintojen-vaikutusten-ja-vaikuttavuuden-ennakoarvointiin-ja-mittaamiseen_muokattava.pdf.

Oikeuskäytäntö

Tuomio 17.9.2002, Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-Bussiliikenne, C-513/99.

Tuomio 4.12.2003, EVN AG ja Wienstrom GmbH vastaan Republik Österreich, C-448/01.

MAO:556/09

MAO:190/15

MAO:164/11 20.4.2011

MAO:247/19

MAO:113/20

MAO:174:18

KHO:2017:152

Kuvaluettelo

Kuva 1. Avoimen menettelyn kulku. Kontio, A, Kronström, S, Kumlin, A & Mäki, L. 2017. Julkiset hankinnat: käsikirja. Edita Publishing Oy.

Kuva 2. Valtiovarainministeriö. 2015. Valtion hankintatoimen kehittämishankkeen osa-alueiden 1 ja 2 väliraportti: Tulokset sekä toimenpide- ja kehitysehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 25/2015.

1 Johdanto

1.1 Aiheen tausta

Kestävyyden ja vastuullisuuden termejä on nykypäivänä vaikea välttää, edes oikeustieteellisessä tekstissä. Kestävyyismurros ja sen vaikutukset ovat saaneet aikaan muutoksia niin lainsäädännössä kuin myös julkisten organisaatioiden toiminnassa, erityisesti julkisissa hankinnoissa. Kestävyyismurroksen taustalla on ajatus siitä, että kulutus- ja tuotantotottumusten on muututtava perusteellisesti vastaamaan nykypäivän ympäristön tarpeita ja huomioimaan maapallon kantokyvyn rajat¹. Kestävyyismurroksella tarkoitetaan siten yhteiskunnassa tapahtuvaa suurta asennemuutosta kestävyyden ja vastuullisuuden ajatuksia kohtaan. Siinä, missä kulutus- ja tuotantoketjuihin on tehtävä muutoksia, on myös lainsäädännön pysyttävä yhteiskunnallisessa muutoksessa mukana.² Näin ollen myös julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on kestävyyismurroksen myötä muuttunut.

Kestävyyismurros on näkynyt myös vahvasti globaalissa poliittisessä keskustelussa ja päätöksenteossa, jonka seurauksena Yhdistyneet kansakunnat (YK) ovat sopineet 17 kestävä kehityksen tavoitteesta. YK päätti tavoitteista vuoden 2015 yleiskokouksen päätöslauselmassa. Näitä tavoitteita kutsutaan Agenda2030-tavoitteiksi. Agenda2030-toimintaohjelman tavoitteet ovat globaalissa tarkastelussa hyvinkin kunnianhimoiset ja toimintaohjelmalla pyritään päihittämään hyvinkin globaaleja ja laajoja ongelmia. Toimintaohjelman päätöslauselmassa YK asettaa päätoimiseksi tavoitteeksi ”vapauttaa ihmiskunta köyhyyden tyranniasta” sekä toimintaohjelman tavoitteiden avulla halutaan ”hoivata ja suojella maapalloa”.³ Tavoitteiden taustalla on myös ajatus siitä, että yksikään valtio tai ihminen ei jäisi ilman kehitystä⁴. Toimintaohjelman tarkoituksena on siis pyrkiä antamaan valtioille linjauksia, kuinka kehittää yhtenäisesti kaikkien valtioiden, ihmisten ja luonnon hyvinvointia ja pitkäikäisyyttä.

Agenda2030-tavoitteiden voimaantulon myötä Suomessakin on otettu tavoitteet huomioon poliittisessä päätöksenteossa. Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa vuodelta 2019 peruseriaatteina ja tavoitteina on kestävä kehitys ja yhteiskunnan

¹ Dasgupta, 2021, s.490.

² Similä 2021, s.7.

³ Yhdistyneet kansakunnat 2015, s.1.

⁴ Valtioneuvoston selonteko 2020, s.15.

hyvinvoinnin parantaminen⁵. Kyseiset tavoitteet näkyvät läpikotaisesti hallitusohjelmassa ja sen tavoitteissa. Muun muassa kansainvälisyydestä ja kansainvälisestä yhteistyöstä puhuttaessa mainitaan Agenda2030-tavoitteiden huomioiminen⁶ Hallitusohjelman mukaan Agenda2030-tavoitteiden huomioiminen on vahvasti läsnä myös yhdessä Euroopan unionin Pariisin ilmastososopimuksen kanssa⁷. Vuonna 2023 muodostetun Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa ei ole viittausta Agenda2030-tavoitteisiin, mutta hallitusohjelmassa mainitaan tavoitteeksi muun muassa lisätä innovatiivisia hankintoja sekä vahvistaa taloudellista vastuuta. Suoranaisesti kestävyuden lisäämisestä tai ympäristön huomioimisesta ei hallitusohjelmassa aseteta vaatimuksia julkisille hankinnoille.⁸

YK:n Agenda2030-tavoitteiden lisäksi julkisille hankinnoille on olennaista huomioida Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) 26 artiklassa säädetyt EU:n alueen sisämarkkinoiden neljä vapautta, joita ovat tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus. Nämä neljä vapautta kattavat alleen myös muita periaatteita. Julkisten hankintojen yhteydessä periaatteet liittyvät muun muassa tarjoajien yhdenvertaiseen kohteluun, hankintayksikön suhteelliseen toimintaan ja päätöksentekoon sekä hankintaprosessin avoimuuteen. Nämä neljä vapautta on huomioitava yhdessä kestävyystavoitteiden ja Agenda2030-tavoitteiden kanssa jokaisessa EU:n alueella tehtävässä hankintapäätöksessä.

Tarkastellessa Suomessa tehtävää työtä kestävä kehityksen tueksi julkisissa organisaatioissa on vaikeaa olla huomaamatta sitä, että erityisesti Agenda2030-tavoitteilla on isoja vaikutuksia julkisten organisaatioiden toimintaan ja Agenda2030-tavoitteilla on ollut selkeä ohjaava vaikutus organisaatioiden tavoitteiden suunnittelussa. Tälle on myös hyvin vankat perustelut, koska kestävä kehityksen huomiointi julkisissa hankinnoissa olisi myös vaikuttava esimerkin osoitus markkinoille. Julkisten hankintojen osuus julkisesta taloudesta ja markkinoista on merkittävä. Esimerkiksi vuonna 2022 julkisia hankintoja tehtiin noin 44 miljardin euron edestä⁹. Julkisten hankintojen käytössä on aina myös kyse yhteisistä julkisista varoista, joten julkisten hankintojen kautta olisi mahdollista tukea yhteiskunnassa vaalittavia arvoja.

⁵ Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma 2019, s.8.

⁶ Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma 2019, s.57.

⁷ Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelma 2019, s.66.

⁸ Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma 2023, s.103-105.

⁹ Valtiokonttori, ei pvm., Tutkihallintoa.fi.

Julkisten hankintojen vaikuttavuutta, tärkeyttä ja keskeistä roolia kestävien hankintojen lainsäädännössä on syytä tutkia. EU:n asettamat neljän vapauden periaatteet toimivat kivijalkana Agenda2030-tavoitteille.

Näin ollen kestävyysmurroksen ja julkisten hankintojen merkittävyyden inspiroimana tutkimuksen aiheena on tutkia, mitä kestävästä julkisista hankinnoista säädetään, ja miten hankintayksiköt voivat ottaa kestävyyskriteerit huomioon hankintaprosessissa. Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi hiukan toimittajien roolia kestävien hankintojen toteutumisessa sekä sitä, mitä haasteita kestävässä hankinnoissa ilmenee. Tutkimus toteutetaan lainopillisena ja empiirisenä tutkimuksena. Tutkimuksessa tarkastellaan julkisten hankintojen sääntelyä erityisesti julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, jäljempänä hankintalaki tai JulkHankL) näkökulmasta.

1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus

Tutkimuksen tavoitteena on systematisoida julkisten hankintojen lainsäädäntöä kestävä kehityksen näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälainen rooli kestävällä kehityksellä on sekä miten kestävä kehitys vaikuttaa tavoitteiden kautta julkisten hankintojen sääntelyyn. On huomioitava, että hankintalaissa ei suoranaisesti puhuta kestävästä kehityksestä, mutta hankintalaissa ja hankintalain valmisteluaineistoissa on asetettu tavoitteeksi tukea kestävien valintojen tekemistä julkisissa hankinnoissa.

Kestävä kehitys tarkastellaan erityisesti hankintayksikköjen tekemien tarjouspyyntöjen kautta. Tutkimuksessa keskitytään siten hankintaprosessin alkuvaiheisiin, ei koko prosessiin. Tutkimuksessa on valittu hankintaprosessin alkuvaihe tarkastelun kohteeksi, koska prosessin alkuvaiheessa on mahdollista päättää hankinnan kohteen kuvauksesta, joita voi tehdä muun muassa hankinnan teknisillä eritelmillä (JulkHankL 71 §) ja laatuvaatimuksilla (JulkHankL 68 §).

Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi sitä, miten hankintayksiköt voivat lainsäädännön mukaan vaikuttaa kestävien hankintojen toteutumiseen. Lisäksi tarkoituksena on tutkia, miten hankintayksiköt voivat saada tietoa siitä, että tarjoaja todella pystyisi toteuttamaan kestävyystavoitteet. Tällä tarkoitetaan tarjouspyynnön aikana tapahtuvaa selvitystyötä, ei hankinnan toteutumisen jälkeen tapahtuvaa selvitystä.

Mikäli hankintayksikkö haluaa, voi se vaatia tarjoajilta lisätietoa erinäisten raporttien, sertifikaattien tai muiden teknisten selvitysten avulla (JulkHankL 73 §). Tämän lisäksi hankintayksikkö voi asettaa tarjoajille erinäisiä vaatimuksia todistaa kykynsä tuottaa tarjouspyynnössä asetetut vaatimukset referenssien avulla (JulkHankL 85 & 86 §). Muun muassa raportteihin ja referensseihin liittyvien seikkojen vuoksi tutkimus on rajattu koskemaan vain hankintaprosessin alkua.

Tämän lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan perustason hankintaprosessin ongelmia ja miten ne vaikuttavat kestäviin hankintoihin. Perustason ongelmien yhteydessä tutkitaan myös sitä, miten kestäviä hankintoja johdetaan ja miten organisaation johto voi tukea kestävien hankintojen toteutumista. Tämän tutkimuksessa tarkastellaan myös johdossa tapahtuvia haasteita kestäviin hankintoihin liittyen ja miten ne haasteet heijastuvat koko organisaation rakenteeseen ja toimintaan.

Tärkeänä huomiona on se, että tutkimuksessa tarkastellaan tiettyjä hankintalajeja erillään esimerkeissä, mutta pääperiaatteena tutkimuksessa ei eritellä rakennusurakka-, tavara- ja palveluhankintoja erilleen. Tutkimuksessa tarkastellaan kaikkia eri hankintoja yleisellä tasolla. Esimerkkienkin tavoitteena on tuottaa tietoa yleisesti hankinnoista, ei vain yhdestä tietystä esimerkissä esiintyvistä hankintalajista. Tutkimuksessa ei myöskään käsitellä hankintayksiköiden itsensä tekemiä hankintoja, vaan hankintoja, jotka ostetaan ulkoisilta toimijoilta.

Hankintalaissa käsitellään julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia yhdessä, mutta tässä tutkimuksessa tarkastelun ulkopuolelle jätetään käyttöoikeussopimuksia koskevat seikat. Tutkimuksessa ei myöskään tutkita erityisalojen hankintalakia eli lakia vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Tutkimuksessa ei myöskään pohdita hankintalainsäädännön poikkeuksia eikä muita poikkeuksellisia tilanteita, jotka jäävät hankintalainsäädännön rajauksen harmaalle alueelle. Tällaisilla hankinnoilla tarkoitetaan muun muassa sellaisia hankintoja, joiden sääntely nojautuu vain kyseisten hankintojen sääntöihin sekä samalla johonkin kansainväliseen sopimukseen, jossa Suomi on mukana osallisena.¹⁰ Kyseisiä hankintoja ei siten tavalliseen tapaan kilpailuteta samalla tavalla kuin hankintalain alaisuuteen kuuluvia hankintoja ja täten tässä tutkimuksessa ei sellaisia hankintoja tarkastella.

¹⁰ Eskola et al. 2017, s.87-88.

Hankintayksikköihin liittyvän lainsäädännön lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan myös hiukan toimittajien roolia kestävien hankintojen toteutumisessa. Toimittajien roolia käsitellään muun muassa toimittajapuolella tapahtuvien arvomuutosten kautta, kuten YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteiden, jotka pitävät sisällään niin sanottuja ESG-kriteerejä. YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteet ovat näkyneet vahvasti yksityisessä toiminnassa, mutta niiden suosio on myös kasvanut julkisten organisaatioiden toiminnassa. Tutkimuksessa tarkastellaan myös toimittajien roolia kestävien hankintojen haasteiden näkökulmasta. Kaiken kaikkiaan toimittajaosapuolen toiminnan tärkeys on myös huomioitu osana kestävien hankintojen tutkimusta.

1.3 Tutkimuksen metodit ja lähdeaineisto

Tämän tutkimuksen päämetodina käytetään lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Lainopillisessa tutkimuksessa keskitytään tutkimaan voimassa olevaa lakia ja sitä, mitä laissa säädettyt lakinormit sisältävät. Lainopillisessa tutkimuksessa huomioidaan myös lakia alemmat oikeuslähteet, kuten esimerkiksi lain valmisteluaineistot. Tutkimusmetodin tavoitteena on luoda tulkintaa ja siihen koskevia neuvoja sekä lainsäädännön systematisointia. Tavoitteena on siten nimenomaisesti pyrkiä selventämään laajemmin sitä, mitä laissa olevilla oikeusnormeilla tarkoitetaan ja mikä niiden perimmäinen ajatus on, ja koska selvittäminen ei ole aina yksinkertaista muodostuu lainopin mukana siten myös tulkintaohjeistuksia.¹¹ Tutkimuksen tarkoituksena on siten luoda tulkintaa ja löytää mahdollisia kriittisiä kohtia kestäviin hankintoihin ja niiden sääntelyyn liittyen. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole pohtia sitä, että miten kestävästä hankinnoista tulisi säädellä.

Lainopin mukaisesti tässä tutkimuksessa tutkitaan siis lainsäädäntöä. Tärkeimpänä lakina toimii hankintalaki ja sen valmisteluaineistot, kuten hallituksen esitys. Tämän lisäksi aineistona käytetään myös muuta lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta ja virallislähteitä. Tutkimuksessa tarkastellaan myös alalla vallitsevia yleisiä käytäntöjä, standardeja ja ohjeistuksia. Tutkimuksen tarkoituksena on siten luoda tulkintaa ja tarkastella kuinka laajalti hankintayksiköille annetaan mahdollisuuksia ja keinoja toteuttaa kestäviä hankintoja.

¹¹ Hirvonen 2011, s.21-24.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi tutkimuksessa perehdytään Euroopan unionin (EU) oikeuteen. EU-oikeudessa tärkeimpänä lähteenä toimii julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU eli hankintadirektiivi.

Lainopin lisäksi tutkimuksessa käytetään tukena empiiristä tutkimusmetodia. Empiirisessä tutkimuksessa pohditaan sitä, miten oikeusnormeja nimenomaisesti käytetään ja tulkitaan oikeassa jokapäiväisessä elämässä, eikä sitä miten niitä pitäisi lain sanamuodon mukaan tulkita. Usein empiirinen tutkimus nähdään omana erillisenä tutkimuksen osa-alueena, mutta empiirisen tutkimusmetodin keinoilla on mahdollista tukea lainopillista tutkimusta.¹²

Tässä tutkimuksessa empiiristä tutkimusmetodia toteutetaan oikeuskäytännön tarkastelun muodossa. Tarkoituksena on tarkastella kestävän kehityksen vaikutuksen näkymistä käytännön tulkintatyössä. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella sitä, onko kestävän kehityksen tarkempi sääntely koettu julkisia hankintoja koskevissa riitatilanteissa tarpeelliseksi. Empiirinen tutkimusmetodi kulkee lainopillisen metodin rinnalla lähes koko tutkimuksen ajan. Tutkimuksessa käytetään lähteenä niin kansallista oikeuskäytäntöä kuin myös EU-oikeuskäytäntöä. Tarkastellessa kansallista oikeuskäytäntöä huomio keskittyy erityisesti EU-tuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden tapauksiin ja niiden päätöksiin.

Tulkitessa voimassa olevaa lakia, on otettava huomioon yhteiskunnallinen tilanne ja sen muutokset. Lakia ei ole luotu tyhjiössä ja täten sitä ei voi myöskään tulkita irtolaisena osana yhteiskuntaa.¹³ Koska tutkimuksen näkökulmana on tutkia julkisia hankintoja kestävän kehityksen näkökulmasta, on mahdotonta pois lukea yhteiskunnassa tapahtunut muutos ympäristönsuojeluun sekä kestävyteen liittyen. Tutkimuksessa on tarkoituksena huomioida yhteiskunnalliset arvot ja muutokset lakinormien tavoitteiden kautta.

¹² Nieminen et al. 2021, luku 1.1.

¹³ Siltala 2003, s.68.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus aloitetaan tarkastelemalla aiheen taustaa ja sitä, että tutkimuksen inspiraationa on ollut kestävyysmurros ja kuinka se on inspiroinut tutkimaan julkisten hankintojen sääntelyä. Tutkimuksen aiheen taustan esittelyn jälkeen käydään läpi tutkimuksen osalta tärkeimmät tutkimuskysymykset, tutkimusmenetelmät sekä se, miten tutkimusaihetta on rajattu. Näiden ohella käsitellään myös tutkimuksessa käytettävää lähdeaineistoa.

Tutkimuksen toisessa luvussa tutustutaan tarkemmin julkisten hankintojen määrittelyyn ja erityisesti kestävien julkisten hankintojen tarkasteluun. Lisäksi huomio kiinnittyy toimittajien rooliin kestävässä hankinnoissa. Toisen luvun lopulla esitellään myös kaksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeustapausta, jotka ovat olleet tärkeässä osassa kestävyysnäkökohtien huomiointia julkisissa hankinnoissa sekä vahvistanut kestävien hankintojen asemaa EU:n jäsenvaltioissa.

Kolmannessa luvussa perehdytään tutkimuksen osalta tärkeimpään osuuteen. Kolmannessa luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisesti hankintalain pykälää, jossa on huomioitu kestävyys ja joilla asetetaan hankintayksiköille mahdollisuus ottaa kestävyysnäkökohdat eri tavoin huomioon hankintaprosessissa. Huomio kiinnittyy siten laatuvaatimusten, teknisten eritelmien sekä selvitysten sääntelyyn. Neljännessä luvussa kestäviä hankintoja käsitellään innovaation merkityksen kasvun kautta sekä sitä, miten innovatiivisia hankintoja tuetaan hankintalaissa. Viidennessä luvussa keskitytään tarkastelemaan kestävien hankintojen haasteita ja sitä, miten jo itse hankintaprosessi asettaa kestäville hankinnoille omia esteitä. Viidennessä luvussa käsitellään myös sitä, minkälainen rooli hankintojen johtamisella on kestävyuden priorisoinnissa.

Tutkimuksen rakenteessa on pyritty selkeyteen ja siihen, että asioissa edetään yleisestä tiedosta yksityiskohtaisempaan. Se helpottaa tutkimuksen luettavuutta ja jouhevuutta. Tutkimuksen eri luvuissa lainsäädännöllisillä lähteillä on tärkeä osa tutkimuksen etenemisessä. Kaiken kaikkiaan kestäviä hankintoja pyritään tarkastelemaan tärkeänä osana julkisen vallan käyttöä. Tutkimuksessa pyritään myös aina huomioimaan se, että julkiset hankinnat toteutetaan julkisilla varoilla.

2 Kestävät julkiset hankinnat

2.1 Julkisten hankintojen määrittely

Hankintoja on monia erilaisia, mutta puhuttaessa julkisista hankinnoista lainsäädäntö ja alan ohjeistukset antavat niille tarkan määritelmän ja toimintaohjeet. Julkisissa hankinnoissa on siten omat ominaispiirteensä ja ne eivät ole niin vapaita sovellettavaksi kuin mitä yksityisten oikeushenkilöiden hankinnat ovat. Julkisten organisaatioiden ja muiden hankintalain mukaisten hankintayksikköjen ostotoimintaa on siten lainsäädännöllä rajoitettu.

Julkisissa hankinnoissa tärkeimpänä sääntökirjana toimii hankintalaki. Hankintalain taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/24/EU (jäljempänä hankintadirektiivi) asettamat säännöt ja tavoitteet. Hankintadirektiivin perimmäisenä tavoitteena on varmistaa, että EU:n jäsenvaltioissa pyritäisiin kehittämään julkisista hankinnoista taloudellisesti tehokkaita ja pyrkiä samalla luomaan kestävää ja kansalaisia osallistavaa kehitystä¹⁴.

Hankintalain ja muun lainsäädännön sitovuuden lisäksi julkisissa hankinnoissa tulisi olla tarkasti asetetut hankintayksiköt ja toimittajat sekä kirjallinen vastikkeellinen hankintasopimus näiden toimijoiden välillä. Julkiset hankinnat perustuvat aina kirjalliseen hankintasopimukseen¹⁵. Hankintalain 4 §:n mukaan hankintasopimuksella tarkoitetaan kirjallista sopimusta, jonka tarkoituksena on sopia rakennusurakasta, tavarasta tai palvelusta yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välillä. Hankintayksikön käsite on hyvinkin laaja. Hankintayksiköistä on säädetty hankintalain 5 §:ssä. Kyseisen pykälän mukaan hankintayksikkönä voi toimia muun muassa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä myös evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko. Hankintayksiköt ovat siten lähes poikkeuksetta aina julkisia toimijoita ja julkiset hankinnat kattavat siten alleen kaikki julkisten hankintayksikköjen tekemät hankinnat. Lisäksi poikkeuksellisesta syystä myös yksityiset yritykset voivat toimia hankintayksikköinä, mutta ei kuitenkaan lähtökohtaisesti¹⁶. Hankintayksiköiden määritelmä on tarkka niin käytännön

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, s.1 kohta 2.

¹⁵ Eskola et al. 2017, s.40.

¹⁶ Pekkala et al. 2022, s.19.

hankintaprosessiohjeiden kuin myös hankintadirektiivissä asetetun rajauksen vuoksi. Hankintadirektiivissä hankintayksikköä koskevat sääntelyt on rajattu koskemaan vain EU:n jäsenvaltioiden hankintayksikköjä¹⁷.

Hankintasopimus toteutetaan yksityisoikeudellisena sopimuksena¹⁸, jonka tulisi olla kirjallinen, jotta sopimusosapuolten oikeusturva voidaan varmistaa. Koska hankintasopimusten osapuolten tulee olla oikeushenkilöitä, ei ole tarvetta kilpailuttaa hankintaa, mikäli hankintayksikkö tuottaa hankinnan oman organisaationsa sisällä. Hankintayksikkö voi kuitenkin kilpailuttaa hankinnan, mikäli kokee sen tarpeelliseksi, ja siten oman hankintayksikön tarjouta on kohdeltava yhdenvertaisesti muiden toimittajien tekemien tarjouten kanssa.¹⁹ Vaikka hankintasopimus on juridisesti yksityisoikeudellinen sopimus, julkinen hankinta rahoitetaan kuitenkin julkisilla varoilla²⁰. Julkisissa hankinnoissa vastikkeellisuus on siten tärkeä periaate. Vastikkeellisuus voidaan toteuttaa rahavastikkeena tai jonain muuna taloudellisena hyötynä. Hankinnan tulee aina luoda hankintayksikölle taloudellista lisäarvoa.²¹

On huomioitava, että vaikka hankinnan tulisi noudattaa hankintalakia, hankintalailla ei ole mahdollista puuttua julkisten organisaatioiden päätöksentekoon hankintojen toteutuksessa. Valtio tai kunnat voivat myös toteuttaa tarvitsemansa rakennusurakan, tavaran tai palvelun itse omaan organisaation kuuluvan toimijan avulla. Tällaisissa tilanteissa hankintalaki ei tule sovelletuksi, koska hankintasopimuksen osapuolten on oltava erillisiä oikeushenkilöitä²².

2.2 Tavoitteena kestävätkä hankinnat

2.2.1 Kestävyys hankintojen arvona

Kestävän kehityksen käsitteelle ei ole suoranaista yhtä määritelmää ja se on vaihdellut aina 1980-luvulta lähtien²³. Yleisesti ottaen kestävätkä kehityksen käsite määritellään tarkoittavan sitä, että nykypäivän ihmisten tarpeiden tyydyttämisellä ei vaarannettaisi

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, kohta 29.

¹⁸ Eskola et al. 2017, s.39.

¹⁹ HE 108/2016 vp, s.74-75.

²⁰ Pekkala et al. 2022, s.19.

²¹ Eskola et al. 2017, s.40.

²² Eskola et al. 2017, s.39.

²³ Portney 2015, s.1.

tulevien sukupolvien tarpeiden tyydyttämistä. Tarkoituksena on siten turvata niin nykyisen sukupolven kuin myös tulevien sukupolvien oikeus hyvään elämään ja täten kestäväällä kehityksellä on hyvinkin ihmisoikeuskeskeinen lähtökohta.²⁴ Kaiken kaikkiaan kestävä kehityksen tavoitteena on saavuttaa tasapaino maapallon, ihmisten, eläinten ja kasvien hyvinvoinnin sekä talouskasvun kesken²⁵. Kestävä kehitys koskettaa siten yhteiskunnan kaikkia eri osa-alueita, ihmisoikeuksia, taloutta, politiikkaa ja ympäristöä.

Kestävä kehityksen taustalla on ilmastonmuutos ja sen seurauksena tulevat vaikutukset. Nousseet hiilidioksidipäästöt ja niiden seurauksena tulleet vaikutukset ovat jo sinällään vaarantamassa kestävä kehityksen tavoitteena olevan tasapainon maapallolla. Ilmastonmuutos vaikuttaa esimerkiksi merenpinnan nousuun ja merten hyvinvointiin, kuivuus ja veden puute vaarantaa kaikkien elävien hyvinvoinnin sekä uusien tautien syntyminen on myös vaarana heikentää hyvinvointia maapallolla.

Ilmastonmuutoksen luoman paineen ja kestävä kehityksen tärkeyden vuoksi on entistä tärkeämpää, että niin julkiset kuin myös yksityiset organisaatiot toimisivat yhä kestävämmiin.²⁶ Kestävä kehityksen priorisointi on siten vahvaa ja tehokasta proaktiivista toimintaa vaativa ilmiö. Proaktiivista toimintaa on toteutettava niin yksityisiltä yrityksiltä kuin myös julkisilta toimijoilta.

Lainsäädännöllisessä tarkastelussa kestävästä kehityksestä on tullut koko oikeusjärjestystä läpileikkaava arvo, jonka tulee olla huomioitu kaikessa toiminnassa²⁷. Kestävyyden käsite onkin usein löydettävissä lain tavoitteista, kuten myös hankintalain tavoitteista. Hankintalain 2 §:n mukaan:

”Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti

²⁴ Kuusiniemi et al. 2005 (2013), Yleiset ympäristöperiaatteet – kestävä kehitys – määritelmä.

²⁵ Portney 2015, s.4.

²⁶ Portney 2015, s.195–197.

²⁷ Kuusiniemi et al. 2005 (2013), Yleiset ympäristöperiaatteet – kestävä kehitys –Läpäisyperiaate.

olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. [...]”

On kuitenkin huomioitava, että hankintalain 2 § on vain suositus sille, miten hankintayksiköiden tulisi toimia, ei velvoite. Hankintojen käytännön toteutuminen ja hankinnan teknisen sisällön saa hankintayksikkö määritellä itse.²⁸

Kestävään kehitykseen liittyen hankintalain 2 §:ssä on asetettu kestävyydelle ja vastuullisuudelle erilaisia muotoja, joita ovat taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristövastuu²⁹. Näistä kolmesta vastuullisuuden muodosta on tarkoituksena tarkastella kattavimmin ympäristövastuuta. Käytännössä nämä kaikki vastuullisuuden muodot ovat todella lähellä toisiaan ja tukevat myös toistensa toteutumista.

Julkisten hankintojen yhteydessä taloudellisella vastuulla tarkoitetaan julkisten varojen huolellista käyttöä. Julkisiin hankintoihin liittyvällä päätöksenteolla pyritään saamaan aikaan myös hyviä seurauksia ja vaikutuksia, kuten hankinnoilla voi esimerkiksi olla mahdollista taistella harmaata taloutta vastaan. Taloudellisen vastuun seurauksena julkisia varoja tulisi myös käyttää hyvin harkitusti ja noudattaa hankintalakia hyvin tarkkaan. Harkinnan lisäksi tulisi myös tarkastella hankinnan kustannustehokkuutta ja sitä, että vastaako ostettavan tuotteen hinta siitä saatavaa hyötyä.³⁰

Hankintaprosessissa on myös taloudellisen vastuun laiminlyöntiä estäviä sääntöjä, kuten esimerkiksi pilkkomiskielto. Pilkkomiskielton ansiosta hankintayksiköt eivät saa jakaa hankintojaan pieniin osiin, jotta ne voisivat välttää hankinnan kilpailuttamisen (JulkHankL 31 §). Pilkkomiskielto siis estää hankintayksiköjä tekemästä montaa eri tavarahankintaa, jotka ovat alle kansallisen kynnyсарvon (60 000 euroa), vaikka hankinta olisi kilpailutettava yhtenä kokonaisuutena, jossa on monta eri osakohtaa ja täten ylittäisi kansallisen kynnyсарvon.

Pilkkomiskielto kuulostaa yksinkertaiselta, mutta todellisuudessa se herättää keskustelua ja pohdintaa, kuten esimerkiksi markkinaoikeuden tapauksessa MAO:190/15. Tapauksessa hankintayksikkö oli valittajan mielestä toiminut hankintalain vastaisesti rakennusurakkaa hinnoiteltaessa. Hankintayksikkö oli vuoden sisällä kilpailuttanut monta saman tyylistä hankintaa ja valittaja katsoi, että kyseiset hankinnat

²⁸ HE 108/2016 vp, s.71.

²⁹ Eskola et al. 2017, s.26–27.

³⁰ Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020, s.10.

olisi pitänyt hankintalain mukaisesti kilpailuttaa yhtenä kokonaisuutena, jolloin kansallinen kynnyсарvo olisi ylittynyt ja hankintalaki olisi koskettanut hankintaa. Valittaja lausui, että hankinnoissa hankintayksikkö olisi tietoisesti jakanut rakennusurakat pienempiin osiin. Markkinaoikeus oli kuitenkin katsonut, että hankintayksikkö ei ollut toiminut lainvastaisesti, koska hankintayksiköillä on hyvinkin laaja valta päättää omista hankinnoistaan. Täten markkinaoikeus oli katsonut valittajan pilkkomiskieltoa koskevan väitteen pätemättömäksi. Usein hankintayksiköiden taloudellinen vastuu koetaan niin sanotusti helpoimmaksi toteuttaa, mutta todellisuudessa se herättää paljon riitatilanteita. Taloudellista vastuuta huomioidessa hankintayksikön tulee siis toimia todella tarkasti ja noudattaa aina hankintalakia.

Sosiaalisesti vastuullisilla hankinnoilla pyritään parantamaan erinäisiä sosiaalisia ongelmia yhteiskunnassa, kuten esimerkiksi eri ihmisryhmien (muun muassa nuorten, pitkäaikaistyöttömien sekä maahanmuuttajien) työllistymistä kuin myös pyrkiä parantamaan työnteon olosuhteita. Parantaakseen sosiaalisten näkökulmien huomiointia olisi hankintayksiköissä hyvä suunnitella strategia nimenomaan sosiaalisen vastuullisuuden huomiointiin ja tämän suunnittelun tulisi olla hankintayksikössä johdon vahvistama. Motivaatio sosiaalisten näkökulmien huomiointiin pitäisi siten tulla hankintayksikön ylimmältä päättävältä johtoryhmältä. Strategiassa tulisi huomioida myös toimien vaikuttavuus sekä pohtia tavoitteiden valvontaa ja mahdollista jatkokehitystä.

Siinä, missä strategia pyrkii parantamaan sosiaalisten näkökulmien huomiointia, yksi parhaimmista tavoista saada sosiaalisten vastuullisuuden laiminlyönti esille, on tehdä riskianalyysi. Riskianalyysillä tarkoitetaan esimerkiksi tavarán- tai palveluhankinnan toimitusketjun arviointia ja mahdollisten sosiaalisten, kuin myös muidenkin tavoitteiden, laiminlyöntien tarkempaa tarkastelua, kuten esimerkiksi laiminlyönnin laajuus ja vaikuttavuus.³¹ Julkisissa hankinnoissa on huomattu, että riskianalyysin puuttumisella on selkeä yhteys virheiden kasvuun³². Lisäksi sosiaalista vastuuta voi edistää hankinnoissa esimerkiksi lisäämällä sosiaalista vastuuta koskevia vaatimuksia tarjouspyyntöön.³³

³¹ Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, Opas sosiaalisesti vastuullisiin hankintoihin, s.9-15.

³² Euroopan komissio 2018, s.106.

³³ Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020, s.11.

Kolmannella vastuullisuuden muodolla eli ympäristövastuulla tarkoitetaan kaiken kattavaa luonnonsuojelua ja sen huomiointia päätöksenteossa. Julkisten hankintojen näkökulmasta hankinnoilla pyritään tukemaan luonnonsuojelua esimerkiksi pohtimalla keinoja, miten hankinnat voisi toteuttaa ympäristöystävällisemmin ja miten hankintojen kilpailutuksessa voisi lisätä ympäristönäkökohtien huomiointia. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että hankintayksikkö valitsee voittajaksi sellaisen toimittajan, joka pystyy tarjoamaan esimerkiksi jonkin tuotteen siten, että pakkausmateriaalia ja jätettä syntyy vähemmän.

Kestävyyden tavoitteen lisäksi innovatiivisuus on tärkeä osa kestävän kehityksen huomiointia julkisissa hankinnoissa. Esimerkiksi innovatiivisilla hankinnoilla tarkoitetaan hankintoja, joiden avulla on mahdollista tukea uusien ratkaisujen keksimistä. Näillä uusilla ratkaisuilla olisi mahdollista esimerkiksi edesauttaa kestävän kehityksen priorisointia muun muassa tukemalla kiertotaloutta.³⁴ Julkinen sektori voi käyttää julkisia hankintoja apuvälineenä kestävyystavoitteiden saavuttamisessa hyväksymällä sellaisia tarjouksia, joissa esimerkiksi kiertotalous on huomioitu.³⁵

Tärkeää on myös huomioida se, että innovatiivisuudessa yhteistyö toimittajakentän kanssa on tärkeää. Toimittajien ja hankintayksiköiden yhteistyön avulla on mahdollista keksiä myös uusia innovaatioita parantaa itse hankintaprosessia kuin myös tehostaa keinoja tuottaa hankkeita, kuten esimerkiksi edistää rakennusurakkahankkeiden tehokkuutta³⁶. Innovatiivisia kestäviä hankintoja käsitellään lisää luvussa 4 ja toimittajien roolia kestävän kehityksen tukemisessa käsitellään luvussa 2.2.2.

Kestävän kehityksen kannalta kaikki vastuullisuuden muodot ovat tärkeitä ja on mahdollista löytää tilanteita, joissa niitä ei voi edes täysin erottaa toisistaan. Esimerkiksi taloudellinen vastuu on aina läsnä julkisten hankintojen päätöksenteossa. Hankintalaissa taloudellisuudella ja hankinnan laadulla on selkeä yhtymäkohta sekä ristiriita toisiinsa nähden. Laatuvaatimusten sekä taloudellisen vastuun asettamaa hinta-laatusuhteen ristiriitoja käsitellään tarkemmin luvussa 3.

Laajemmin kestävyttä ja vastuullisuutta tarkastellessa hankintaprosessissa huomio kiinnittyy nopeasti hankintaprosessin kulkuun ja sen sääntelyn kiemuroihin.

³⁴ Haila et al. 2023, s.76.

³⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös kiertotalouden strategisesta ohjelmasta 30.3.2021, s.3-4.

³⁶ Työ- ja elinkeinoministeriö 2017, Opas sosiaalisesti vastuullisiin hankintoihin, s.21.

Hankintayksikköjen vapaus päättää hankintamenettelystä on rajattu hankintalaissa säädettyihin eri menettelyihin. Hankintalain 5 luvussa säädetään erilaisista hankintamenettelyistä, joita ovat muun muassa avoin menettely (32 §), rajoitettu menettely (33 §), neuvottelumenettely (34 §) sekä innovaatiokumppanuusmenettely (38 §). Tässä tutkimuksessa keskitytään käsittelemään avointa menettelyä luvussa 2.4 sekä innovaatiokumppanuusmenettelyä luvussa 4.2.

2.2.2 Toimittajien rooli kestävässä hankinnoissa

Kestävien hankintojen tavoitteiden tukemisessa on myös otettava huomioon yritysten näkökulma. Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksena tarkastella laajemmin julkisten hankintojen toimittajaosapuolen roolia kestävyteen liittyen, mutta on olennaista huomioida se, että mitä periaatteita ja toimintatapoja toimittajat suosivat vaikuttavat suoranaisesti siihen, minkälaisia tarjouksia hankintayksiköt saavat. Mikäli toimittajakentällä suositaan kestäviä toimintatapoja ja pyritään kehittämään tehokkaammiksi ympäristönsuojelun näkökulmasta, on sillä siten suoraan vaikutusta hankintoihin. Toimittajilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa tarjouskilpailuun osallistuvia yksityisiä oikeushenkilöitä, jotka pyrkivät voittamaan hankintayksikön asettaman tarjouskilpailun.

Tarjouksia tekevien toimittajien määrään vaikuttaa hankintaprosessissa käytetty hankintamenettely. Parhaimman toimittajan valitseminen on usein hyvinkin haastavaa. Yleisellä tasolla tarkastellessa julkisten hankintojen kilpailutuksessa on huomattu, että kilpailua on vähän. Se jo osaltaan vaikeuttaa kestävien tarjousten valintaa. Hankintayksiköiden tulisi pyrkiä saavuttamaan ja aktivoimaan suuremman määrän toimittajia tekemään tarjouspyyntöjä. Julkisissa hankinnoissa tapahtuvan kilpailun lisääminen on myös yksi Petteri Orpon hallituksen ohjelman tavoitteista³⁷. Toimittajien välisellä kilpailun lisäämisellä on huomattu olevan positiivisia vaikutuksia tarjousten laatuun ja innovatiivisuuteen.³⁸

Toimittajakentällä, erityisesti yritysten keskuudessa, on käyty paljon keskustelua kestävydestä ja ympäristövastuusta. Ympäristönäkökohtien myötä vastuullinen sijoittaminen on kasvattanut huomiota. Jotta voimme ymmärtää tarjoajien lähestymistä

³⁷ Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelma 2023, s.104.

³⁸ Koiste et al. 2023, s.15-19.

julkisiin hankintoihin, on tutustuttava siihen, mitä sijoittaminen tarkoittaa. Sijoittamisella tarkoitetaan taloudellisesti tuottotavoitteellista toimintaa esimerkiksi käymällä kauppaa erinäisillä tuotteilla. Sijoittamista tarkastellaan lähes aina faktojen ja nimenomaan matemaattisten faktojen avulla. Tämän takia vastuullisuuden huomiointi sijoittamisen yhteydessä ei ole aina kaikista yksinkertaisinta. Kestävän kehityksen huomioivaa sijoittamista ei ole myöskään yhtä samanlaista tapaa toteuttaa, vaan kirjoja on paljon.³⁹

Kansainvälisellä tasolla yksi isoimmista huomiota herättävimmistä sijoittamisen periaatteista ovat YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteet. Periaatteet sisältävät seuraavia tavoitteita:

- 1) ESG-kysymykset huomioidaan sijoitusanalyysissä ja päätöksentekoprosesseissa
- 2) ESG-kysymykset huomioidaan aktiivisesti omistuspolitiikassa ja -käytännöissä
- 3) Sijoittamisen yhteydessä huomioidaan ESG-kysymyksiin liittyvät kysymykset keräämällä asianmukaista tietoa
- 4) Näitä periaatteita pyritään vahvistamaan ja niiden huomiointia pyritään tehostamaan
- 5) Periaatteiden toteutumisesta raportoidaan ja niiden edistymistä seurataan.

Yritykset voivat sitoutua periaatteiden noudattamiseen antamalla allekirjoituksen. Yrityksillä ei siten ole mitään velvoitetta noudattaa periaatteita, koska kyseiset periaatteet eivät perustu mihinkään kansainväliseen sopimukseen, eikä siten ole lainsäädännöllisesti sitovia. Periaatteet kehittivät joukko kansainvälisiä sijoittajia YK:n pääsihteerin johtamana.⁴⁰ Vaikka periaatteet eivät ole lainsäädännöllisesti sitovia, ovat ne kuitenkin herättäneet paljon keskustelua vastuullisesta sijoittamisesta.

Kuten YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteista on tunnistettavissa, vastuullisesta sijoittamisesta puhuttaessa, puhutaan usein ESG-strategiasta tai ESG-tekijöistä. Kuten kestävän kehityksen käsitteen yhteydessä, ESG-strategialle ei ole tarkkaa määritelmää. ESG-strategialla tarkoitetaan usein nimensä mukaisesti kestävää, sosiaalista vastuullisuutta ja ympäristöä huomioivaa sijoittamista.⁴¹ ESG-strategiaa käsitellään siten siinä valossa, miten sitä on pystytty määrittelemään.

³⁹ Hyske et al. 2020, s.16.

⁴⁰ UNEP Finance & UN Global Compact ei pvm., About us – What are the Principles for Responsible Investment.

⁴¹ Cristina & Barrero Zalles 2021, s.27.

ESG-strategia on vaikuttanut niin julkisten organisaatioiden toimintaan kuin myös yksityisen puolen sijoittamistoimintaan. ESG-strategia kattaa alleen ajattelun ympäristövastuusta (environmental), sosiaalisesta vastuusta (social) sekä hyvästä hallintotavasta (governance). Ympäristövastuulla sekä sosiaalisella vastuulla havitellaan esimerkiksi erinäisiä sertifikaatteja sekä periaatteiden ja tavoitteiden toteutumista. Hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan tässä yhteydessä yritysten sisällä tapahtuvaa laadukasta ohjausta ja vaikuttamista, kuten esimerkiksi laadukkaasti ja tehokkaasti toimivan johtoryhmän valitsemista. ESG-kriteeristössä on siten otettu huomioon niin kestävän kehityksen mukaiset tavoitteet kuin myös yrityksen sisäinen toiminta.⁴²

ESG on saanut suuren suosion ympäri maailmaa ja se on herätellyt myös yritysmaailmaa pohtimaan kestävän kehityksen näkökulmia. ESG-strategian tavoitteet ovat ihailtavia, mutta on kuitenkin huomioitava, että ESG ei ole ongelmaton. Ensimmäisenä ongelmana esiintyy jo aikaisemmin mainittu lainsäädännön puute. Tämä on johtanut siihen, että periaatteiden määrittely on jäänyt hyvin avonaiseksi ja täten siirtää vastuun asettaa toimintasuunnitelmia periaatteiden toteuttamiseksi sijoittajille. ESG-strategia kattaa alleen niin suuren määrän erilaisia pienempiä tavoitteita, joten virallisen standardoinnin ja sopimuksen puute on osaltaan jo haaste periaatteiden toteutumista vastaan. Miten esimerkiksi ESG-tavoitteiden kehittymistä seurataan, kun ei ole ensiksi asetettu tavoitteiden yleistä perustasoa?

Sen lisäksi toisena haasteena on se, että periaatteiden löyhä ohjenuora ja yleisluontoisuus antaa sijoittajille suuremman vallan valita, mitä asioita huomioi ja tällöin taloudellinen näkökulma usein voittaa.⁴³ Tämä on toki saattanut olla myös sijoittajien tavoite YK:n vastuullisen sijoittamisen periaatteita suunnitellessa. Liian tiukat tavoitteet voivat osoittautua yrityksille vain enemmän haitaksi kuin hyödyksi ja täten sijoittajat ovat ajatelleet omaa asemaansa sijoittajina ja kenties yritysten omistajina. Tämä toki on vain arvailua.

Kolmas ESG-strategiaan liittyvä haaste on viherpesu. Viherpesulla tarkoitetaan usein yritysten tekemää toimintaa, jossa valheellisesti arvioidaan kestävän kehityksen toimet liian korkeiksi ja käytetään sitä hyödyksi erityisesti markkinoinnissa. Yksi tärkeimmistä

⁴² Hyske et al. 2020, s.68.

⁴³ Lehtonen 2012, s.21–23.

keinoista välttää viherpesua on raportointi ja erilaisen datan dokumentointi.⁴⁴ Raportoinnin lisäämisellä on pystytty välttämään viherpesua harrastavan yrityksen mainetta. Yleensä yritykset ovat julkaisseet raporttejaan kerran vuodessa, mutta ESG-strategiaan liittyen osa yrityksistä on julkaissut raportteja jopa kerran kuukaudessa.⁴⁵ ESG-strategia siten tukee ja inspiroi yrityksiä toimimaan yhä avoimemmin ja kuluttajiaan arvostaen. Viherpesu on lopulta myös hankintaprosessin ja julkisten hankintojen kestävyuden kannalta huono asia, koska joko hankintayksikkö päätyy käyttämään varojaan viherpesua tuottavaan yritykseen tai hankintayksikkö saa asiakirjoista selville, että toimittaja on viherpesua käyttävä toimittaja, jolloin toimittajalla on vaarana saada huono maine markkinoilla. Myös julkisten varojen käytön kannalta, hankintasopimuksen tekeminen viherpesua hyödyksi käyttävän toimittajan kanssa ei olisi myöskään hyvä asia julkisen organisaation hyvän hallinnon periaatteiden kannalta.

Yrityskentällä tapahtuva trendi kohti kestävämpiä sijoituksia ja valintoja toimii hyvänä merkinä myös yhteistyötä tekeville julkisille organisaatioille. Kestävän kehityksen tukemisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että toimittajat toimivat myös vastuullisuuden tukemisen vuoksi. Kestävyyden ja vastuullisuuden huomioidulla on myös mahdollista vaikuttaa laajemmin vastuullisuuskulttuuriin ja johtamiseen julkisissakin organisaatioissa. Kestävien hankintojen toteutumisen vuoksi on tärkeää, että hankintalaissa kestävyttä tarkastellaan laajalti eri näkökulmista ja hankintayksiköille annetaan mahdollisuuksia valita kestävyttä tukevia tarjouksia. Luvussa 2.3 käydään tarkemmin läpi, miten oikeuskäytännöstä on tullut painetta luoda lainsäädäntöä kestäviin hankintoihin liittyen. Lisäksi luvussa 3 siihen, miten hankintayksiköt voivat vaikuttaa kestävyysnäkökohtien huomiointiin hankintaprosessin alussa.

2.3 Oikeuskäytännöstä tullut paine säätää ympäristönäkökohdista lainsäädännössä

2.3.1 Kuuluisimmat kansainväliset oikeustapaukset

Ympäristön huomioiminen hankintaprosessissa ei ole aina ollut niin kohuttua ja pinnalla kuin mitä se nykypäivänä on. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (EYT) on

⁴⁴ Hyske et al. 2020, s.240.

⁴⁵ Hyske et al. 2020, s.283.

tehnyt kahdessa eri tapauksessa sellaiset ratkaisut, jotka ovat olleet merkittäviä ympäristön huomioimiselle julkisissa hankinnoissa. Tapaukset ovat C-513/99 Concordia Bus Finland sekä C-448/01 Wienstrom.

Concordia Bus Finland -tapauksessa oli kyse siitä, että saisiko Helsingin kaupunki hankintayksikkönä päättää hankinnan kilpailutuksen voittajan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteiden lisäksi huomioimalla ympäristönäkökohtia. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta on ollut aina vahva valintaperiaate hankintalain soveltamisessa. Tapauksessa Helsingin kaupungin liikenneliikelaitos (HKL-bussiliikenne) ja Concordia Bus Finland kilpailivat siitä, kumpi voittaa Helsingin kaupungin liikepalvelulautakunnan asettaman tarjouspyynnön. Liikepalvelulautakunta valitsi lopulta HKL-bussiliikenteen kilpailun voittajaksi ja Concordia Bus Finland riitautti kyseisen päätöksen.

Valitus pohjautui siihen, että HKL-bussiliikenteen tarjous sisälsi sellaisia linja-autoja, joiden typpioksidipäästöt ja meluhaitat olivat vähäisempiä kuin Concordia Bus Finlandin linja-autot. Valitus painotettiin sitä, että markkinoilla oli yleinen tieto, että vain HKL-bussiliikenteellä oli tarjota kyseisiä linja-autoja. Valitus pohjautui siis siihen, että suosiko hankintayksikkö oman kaupunkinsa laitoksen tarjouta ja sisältyikö kilpailutukseen täten Concordia Bus Finlandin syrjintää.⁴⁶ Merkittävän tapauksesta tekee se, että kyseistä asiaa puitiin käräjäoikeudesta korkeimpaan oikeuteen asti ja lopulta EYT:n tuli tehdä päätös siitä, oliko ympäristönäkökohtien huomioiminen hankintalainsäädännön näkökulmasta sallittua sekä voisiko ympäristönäkökohtien huomiointi asettaa kilpailijat eriarvoiseen asemaan.

Lisäksi erityisesti Concordia Bus Finland -tapauksessa asetettiin tiettyjä kriteereitä sille, että hankintayksikkö pystyisi huomioimaan ympäristönäkökohtia. Kriteeristöllä tarkoitetaan sitä, että ympäristöön liittyvien seikkojen tulee liittyä kyseessä olevaan hankintaan ja niiden tulee olla selitettynä selkeästi tarjouspyynnössä, ne eivät saa antaa hankintayksikölle laajempaa valinnanvapautta kuin mitä lainsäädäntö jo antaa sekä ympäristönäkökohtien huomioiminen ei saa olla keino syrjiä tiettyjä tarjoajia.⁴⁷

⁴⁶ C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-bussiliikenne, 17.9.2002. Tuomion kohdat 36–38.

⁴⁷ C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-bussiliikenne, 17.9.2002. Tuomion kohdat 55-64.

EYT oli katsonut, että hankintayksikön oman laitoksen tarjous ei tuota syrjivää tilannetta, vaikka hankintayksikön oma laitos oli tässä yksi harvoista, jotka pystyivät täyttämään ympäristönäkökohtiin kuuluvat kriteerit. Näin ollen tapauksessa ei ollut tapahtunut syrjintää.⁴⁸ Tämä tapaus on kyseisen tuomion lausunnon vuoksi hyvin tärkeä kestäville hankinnoille. Jos ympäristönäkökohtien huomiointi ei suoranaisesti aiheuta tarjoajien välille syrjintää, on hankintayksiköillä laajempi harkintavalta pohtia myös tarjouspyynnöissään ympäristönäkökohtia ja -ulottuvuuksia.

Tapauksessa C-448/01 Wienstrom pohdittiin samantyyllisiä kysymyksiä kuin Concordia Bus Finland -tapauksessa. Wienstrom-tapauksessa oli kyse sähkön hankinnasta. Tapauksessa riitaista oli se, että saisiko hankintayksikkö saada päätöksenteossaan painottaa sellaisia tarjouksia, jotka pystyivät tuottamaan sähkön uusiutuvista energialähteistä. Tuomioistuimen pohtiessa uusiutuvien energialähteiden käyttöä ja kestävyuden tukemista hankinnassa oli selkeää se, että kestävyuden huomiointi hankinnassa tukisi myös laajemmin unionin strategiaa ja taistelua ilmastonmuutosta vastaan. Isompaa päämäärää tarkastellessa kestävyuden huomiointia ei siten nähty hankinnassa huonona tai epäarvottavana seikkana ja uusiutuvien energialähteiden huomiointi oli sallittua hankinnan kilpailutuksen voittajan valinnassa.⁴⁹

Wienstrom-tapauksessa huomiota kuitenkin herätti se, että hankintayksikkö oli asettanut uusiutuville energialähteille 45 prosentin kertoimen⁵⁰. Tuomiossa 45 prosentin tavoite osoittautui hankalaksi tulkita, koska toisaalta 45 prosentin huomioiminen ei ole Euroopan yhteisön sääntöjen vastaista, mutta otettaessa huomioon se, että hankintayksikkö ei pysty varmuudella tarkistamaan, että sähkö on todella tuon verran tuotettu uusiutuvista energialähteistä.⁵¹ Tämän todettiin olevan Euroopan yhteisön sääntöjen vastaista⁵².

Wienstrom-tapauksessa käytettiin vahvasti Concordia Bus Finland -tapausta tukena ja siinä pohdittiinkin ympäristönäkökohtia Concordia Bus Finland -tapauksen tuomiossa asetettujen kriteerien avulla. EYT käytti molempien tapausten lähteenä direktiivejä.

⁴⁸ C-513/99, Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab vastaan Helsingin kaupunki ja HKL-bussiliikenne, 17.9.2002. Tuomion kohdat 85-86.

⁴⁹ C-448/01, EVN AG ja Wienstrom GmbH vastaan Republik Österreich, 4.12.2003. Tuomion kohdat 31-33.

⁵⁰ C-448/01, EVN AG ja Wiestrom GmbH vastaan Republik Österreich, 4.12.2003. Tuomion kohta 18.

⁵¹ C-448/01, EVN AG ja Wiestrom GmbH vastaan Republik Österreich, 4.12.2003. Tuomion kohdat 44-46.

⁵² C-448/01, EVN AG ja Wiestrom GmbH vastaan Republik Österreich, 4.12.2003. Tuomion kohta 52.

Kyseisiä direktiivejä ei ole tarkoituksena käydä tässä tutkimuksessa läpi, koska ne eivät ole enää olennaisia tämän tutkimuksen aiheen kannalta. On kuitenkin hyvä huomioida, että jo 1990-luvulla sekä 2000-luvun alussa asetettujen direktiivien mukaan ympäristönäkökohtien huomiointi on ollut sääntöjen mukaista⁵³.

2.3.2 Julkisten hankintojen periaatteet oikeustapausten taustalla

Kuten tapaukset Concordia Bus Finland ja Wienstrom osoittavat, kestäviä hankintoja koskevalle lainsäädännölle on ollut ja on edelleen tarvetta. Ympäristönäkökohtien tarkastelu oli molemmissa tapauksissa sallittua ja sitä jopa suositeltiin voimassa olevissa direktiiveissä. Direktiivien ja oikeuskäytännön asettamien toimintaohjeistusten lisäksi hankintayksikköjen tuli ottaa omassa toiminnassaan vielä vahvemmin huomioon yhdenvertaisuuden ja avoimuuden periaatteet. Erityisesti kestävyys näkökohtia pohdittaessa.

Siinä määrin, missä ympäristönäkökohtien huomioiminen ei ole yksinkertaista, ei myöskään kyseinen kriteeristö ole yksinkertainen. Pohdintaa herättää erityisesti tavoite siitä, että ympäristön huomioimisen tulisi aina liittyä hankinnan kohteeseen. Esimerkiksi pohdittaessa tavarahankintoja on vaikeaa asettaa rajoja sille, missä määrin kestävyttä tulisi huomioida tuotteen koko valmistusprosessissa. Rajatakseen näin laajaa kysymystä ja helpottaen hankintayksikköjen työtaakkaa, pääpaino on keskittynyt tarkastelemaan asiaa hankintasopimuksen kautta. Asia koskettaa hankinnan kohdetta, mikäli se liittyy edes joltain osin hankintasopimuksessa käsiteltyyn seikkaan. Täten ei ole väliä, missä vaiheessa esimerkiksi tavaran valmistus on meneillään.⁵⁴ Tarkentaakseen näitä seikkoja hankintayksikkö voi asettaa hankinnan tarjouspyynnössä esimerkiksi hankinnan kohteelle teknisiä eritelmiä. Tarjouspyynnöissä sallittuihin teknisiin eritelmiin tutustutaan tarkemmin luvussa 3.2.

Tapauksista ilmenee myös vahvasti se, miten tärkeitä julkisten hankintojen periaatteet ovat kestävyuden huomioimiselle kilpailutuksissa. Julkisten hankintojen periaatteista säädetään hankintalain 3 §:ssä, jonka mukaan:

⁵³ Concordia Bus Finland tapauksessa tärkein direktiivi 92/50/ETY. Wienstrom tapauksessa tärkein direktiivi 2001/77/EY.

⁵⁴ Pekkala et al. 2022, s.49-50.

Hankintayksikön on kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Jos tarjouskilpailussa ehdokkaana tai tarjoajana on hankintayksikön organisaatioon kuuluva yksikkö, hankintayksikön omistama yhteisö tai laitos taikka toinen hankintayksikkö, sitä on kohdeltava samalla tavoin kuin muita ehdokkaita ja tarjoajia.

Hankintayksikköjen tulee siten kohdella kaikkia tarjouksien tekijöitä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Hankintayksikön tulee myös toimia avoimesti kaikkia tarjoajia kohtaan sekä ottaa aina suhteellisuus omassa toiminnassaan huomioon. Molemmissa EYT:n tapauksissa oli pohdittu esimerkiksi suhteellisuusperiaatetta. Julkisista hankinnoista puhuttaessa suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että hankintamenettelyssä tehtävien päätösten tulee olla samassa suhteessa tarjouspyynnössä esitettyjen päämäärien kanssa⁵⁵. Täten hankintayksikkö ei voi valita kilpailun voittajaksi tarjoajaa, jonka tekemä tarjous ei vastaisi tarjouspyynnössä esitettyjä tavoitteita ja laatua.

Julkisen toiminnan avoimuus sekä syrjimätön toiminta ovat kaiken julkisen toiminnan kulmakiviä. Syrjimättömyyden periaatteella tarkoitetaan sitä, että hankintayksiköt eivät saa toimia siten, että toiminta asettaisi jonkin tietyn tarjoajan parempaan asemaan. Esimerkiksi EU:n kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa hankintayksikkö ei saa suosia jonkin tietyn maan tarjoajia toisen maiden tarjoajien yli. Avoimuus toimii myös syrjimättömyysperiaatteen kanssa käsikkäin. Sillä tarkoitetaan sellaista hankintayksikön toimintaa, jossa kaikki hankintayksikön toiminta on hyvin avointa ja viestintä on laajaa ja laadukasta.⁵⁶ Hankintayksikön tulee siten toimia hyvin oma-aloitteisesti näiden periaatteiden toteutumisen vuoksi.

Suhteellisuusperiaatteella on myös osansa siinä, että hankintayksikön tulee toimia kilpailutuksessa aina avoimesti ja syrjimättömästi, mutta tämä ei saa myöskään kääntyä hankintayksiköitä vastaan raskauttaen prosessia. Siten avoimuutta ja syrjimättömyyttä tulisi noudattaa, mutta se ei saisi asettua esteeksi erityisesti sellaisissa hankinnoissa, jotka eivät ole vaikutuksiltaan tai arvoltaan suuria.⁵⁷

⁵⁵ HE 108/2016 vp, s.73-74.

⁵⁶ Kontio et al. 2017, s.29.

⁵⁷ HE 108/2016 vp, s.74.

2.4 Hankintamenettely

Julkiset hankinnat eivät saa ostaa hankintoja vain pelkän tahdon mukaan, vaan hankintaprosessin käynnistyminen pohjautuu aina tarpeellisuuteen. Tämä osaltaan estää julkisten varojen holtitonta käyttöä. Hankintayksikkö on saattanut ennakoida tarpeen, jolloin hanke on kirjattu hankintasuunnitelmaan tai vaihtoehtoisesti tarve on yllättävä ja se on pyrittävä saamaan toteutettua mahdollisimman nopeasti. Hankintaprosessin käynnistymisessä on myös tärkeää huomioida se, että löytyyhän markkinoilta sellaisia toimittajia, jotka pystyvät toteuttamaan hankintayksikön asettamat vaatimukset. On myös mahdollista, että hankintayksikkö toteuttaa hankinnan itse.⁵⁸

Tutkimuksen rajauksen mukaisesti tässä ei keskitytä hankintayksikön itsensä tuottamiin hankintoihin, vaan huomio kiinnittyy vain ulkoisilta toimittajilta ostettuihin hankintoihin. Hankinnan kilpailuttamiseen vaikuttaa vahvasti hankinnan taloudellinen arvo. Mikäli hankinnan taloudellinen arvo alittaa kansallisen kynnyksarvon, hankinnassa ei tarvitse noudattaa hankintalaki⁵⁹. Tässä tutkimuksessa ei myöskään perehdytä tarkemmin hankintojen kynnyksarvoihin, koska se ei ole olennaista asian käsittelyn kannalta, eikä tuota mitään lisäarvoa tutkimukselle.

Aloittaessa hankintaprosessia hankintayksikön tulee valita hankinnalle oikea menettelytapa, eli miten hankintaa varten pyydetään tarjouksia. Hankintamenettelyistä säädetään hankintalain luvussa 5. Yleisimpiä ja niin sanotusti perinteisiä hankintamenettelyjä on kolme kappaletta, joita ovat avoin menettely (JulkHankL 32 §), rajoitettu menettely (JulkHankL 33§) sekä neuvottelumenettely (JulkHankL 34 §). Suurin ero menettelyjen välillä on se, kuinka monta tarjoajaa voi tehdä tarjouksen. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan avointa menettelyä sekä myöhemmin luvussa 4.2 tarkastellaan innovaatiokumppanuusmenettelyä (JulkHankL 38 §), joka on uusin lisäys hankintamenettelyistä hankintalakiin. Innovaatiokumppanuusmenettely on niin vahvasti sidottu innovatiivisiin hankintoihin, jonka takia menettelyn läpikäynti on sijoitettu tässä tutkimuksessa eri lukuihin.

Avoimesta menettelystä säädetään hankintalain 32 §:ssä seuraavasti:

⁵⁸ Kontio et al. 2017, s.89-90.

⁵⁹ Kontio et al. 2017, s.71.

Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja asettaa saataville tarjouspyynnön, joiden perusteella kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Hankintailmoituksen julkaisemisen ja tarjouspyynnön saataville asettamisen jälkeen hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyynnön soveliaiksi katsomilleen toimittajille.

Avoimella menettelyllä tarkoitetaan siten sellaista tarjouspyyntöä, johon kaikki halukkaat oikeushenkilöt voivat tehdä oman tarjouksensa. Avointa menettelyä voi myös käyttää missä tahansa hankinnassa sekä milloin vain. Kuten on huomattavissa, hankintalaissa ei ole rajoitettu avoimen menettelyn käyttöä vain tiettyihin tilanteisiin⁶⁰. Tarjouksen muoto ja siinä toivottu sisältö tulevat ilmi hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä⁶¹. Menettelyn mukainen avoimuus liittyy siten tarjoajien määrään ja piirteisiin, ei tarjouksen sisältöön. Tarjouksissa on oltava hankintailmoituksen mukaiset vaatimukset täytettynä, jotta tarjousta voidaan pohtia voittajaksi.

Sen lisäksi, että kuka tahansa tarjoaja voi tehdä tarjouksen avoimessa menettelyssä, hankintayksikkö voi myös lähestyä haluamiaan oikeushenkilöitä, joilta toivoisi tarjouksen. Hankintayksikkö saattaa pyytää tietyltä toimittajalta tarjousta erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa tietää, että toimittaja ei aktiivisesti käy läpi hankintatarjouspyyntöjä. Hankintayksikkö ei kuitenkaan saa suunnitella tarjouspyyntöään pitäen jonkin tietyn toimittajan esimerkiksi tuotteiden malleja tärkeänä osana tarjouspyynnön vaatimuksissa. Tähän kieltoon tutustutaan tarkemmin luvussa 3.2. Joustavuudestaan ja nimensä mukaisesti avoimuudestaan johtuen avoin menettely on kaikista menettelyistä suosituin.⁶²

Suosioistaan huolimatta avoin menettely voi myös olla hankintayksikön kannalta hyvinkin raskas prosessi. Hankintayksikön on tarkasteltava kaikkien sellaisten tarjoajien tarjoukset, jotka ovat täyttävät tarjouspyynnön vaatimukset⁶³. Avoimuuden vuoksi tarjouksia saattaa kertyä hyvinkin paljon ja hankintayksikön on kohdeltava kaikkia tarjouksia yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi noudattaen siten hankintalain 3 §:ssä asetettuja periaatteita.⁶⁴ Mitä enemmän tarjoajia, sitä enemmän on riskiä yhdenvertaisen tarjousten tarkastelun vaarantumiseen. Avoin menettely saattaa siten

⁶⁰ Karinkanta & Lahtinen 2017, s.65.

⁶¹ Määttä & Voutilainen 2017, s.328.

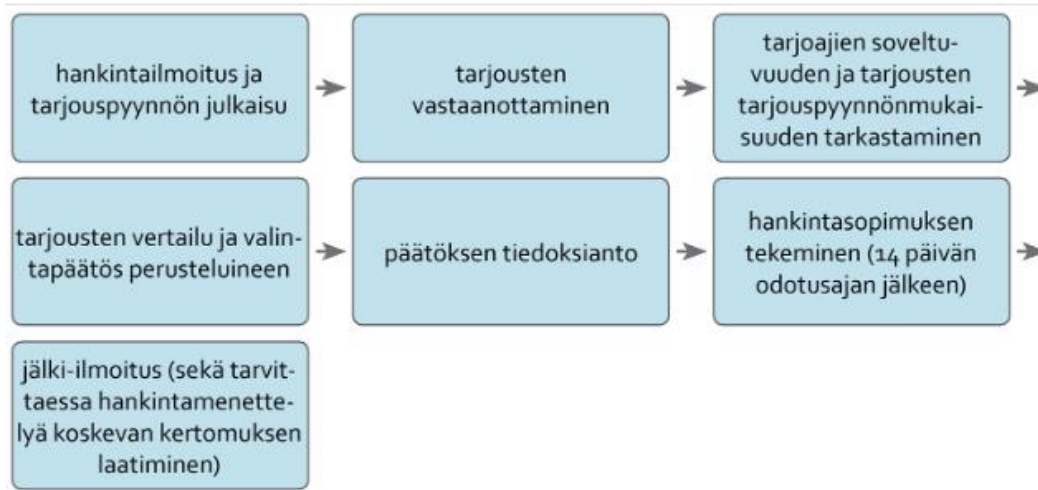
⁶² Pekkala et al. 2022, s.209-210.

⁶³ Karinkanta & Lahtinen 2017, s.65.

⁶⁴ Eskola et al. 2017, s.217-219.

vaatia hankintayksiköltä hyvinkin paljon taloudellista ja ajallista resurssia onnistuakseen.

Kaiken kaikkiaan avoimen menettelyn kulku etenee kuvassa 1 esitellyllä tavalla:



Kuva 1. Avoimen menettelyn kulku. Kontio et al., 2017, s.107.

Avoimen menettelyn prosessi jatkuu hankintatarpeen syntymisen ja tarjouspyynnön työstämisen jälkeen hankintailmoituksen tekemisellä ja tarjouspyynnön julkaisulla. Prosessin kulku on tärkeää huomioida tutkimuksen aiheen kannalta siitä näkökulmasta, että tutkimuksen rajauksen mukaisesti kestävää kehitystä käsitellään kolmen ensimmäisen vaiheen näkökulmasta. Näiden kolmen kohdan lisäksi kestävyiden huomiointia tarkastellaan hankinnan valmistelun näkökulmasta, eli hankintayksikön toimia ennen hankintailmoituksen ja tarjouspyynnön julkaisua. Tätä ei ollut huomioitu Kontion prosessikulun kuvauksessa.

Tutkimuksessa käsitellään myös hiukan prosessin neljättä kohtaa eli tarjousten vertailua ja valintapäätöksen luomista perusteluiden kera. Voittajatarjouksen pohdinnassa on pääperiaatteena se, että hankintayksikön tulee valita kokonaisedullisesti edullisin tarjous (JulkHankL 93 §). Lain 93.2 §:ssä säädetään hankintayksikön oikeudesta asettaa tarjouspyyntövaiheessa erinäisiä hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka voivat liittyä niin laatuun kuin myös ympäristön hyvinvoinnin tukemiseen. Tärkein pääpaino olisi siten hinta-laatusuhteen arvioinnissa⁶⁵. Hankintalaki myös sallii sen, että hankinnoille on tarjouspyyntövaiheessa mahdollista asettaa erinäisiä teknisiä eritelmiä (JulkHankL 71

⁶⁵ HE 108/2016 vp, s.201.

§) ja laatuvaatimuksia (JulkHankL 68 §)⁶⁶. Tutkimuksessa ei siten voida jättää huomioimatta hankintaprosessin alussa päätettyjä kestävyiden vaatimuksia osana hankintayksikön pakollista velvoitetta pohtia kokonaisedullisimman tarjouksen valintaa. Hinta-laatusuhdetta käsitellään luvussa 3.1.1.

⁶⁶ Eskola et al. 2017, s.487.

3 Hankinnan kohteen vaatimukset kestävyysnäkökulmasta

3.1 Laatuvaatimukset muiden keinojen tukena

Kansainvälisessä vertailussa on huomattu, että ympäristökriteerien huomiointi on vahvistunut. Ympäristökriteerit on mahdollista ottaa huomioon monin eri keinoin esimerkiksi erilaisten määrien asettamisella, kuten tuotteen valmistuksen saasteiden maksimimäärillä, tai noudattamalla tiettyä standardia.⁶⁷ Tässä luvussa keskitytään tarkastelemaan julkisten hankintojen laatuvaatimuksia, jotka ovat myös yksi keino ympäristökriteerien huomiointiin kestävässä hankinnoissa. Kestävän kehityksen tukemisen kannalta on tärkeää pohtia hankintojen kannalta tärkeimpiä laadullisia seikkoja. Laatu on periaatteena hyvin perinpohjainen ja se on yksi tärkeimmistä tavoitteista hankintoja työstäessä. Hankintojen yhteydessä laadun parantamisella pyritään tukemaan kestävästä kehitystä ja vastuullisuutta.

Laatuvaatimuksista säädetään hankintalain 68 §:ssä, jossa säädetään seuraavasti:

Tarjouspyynnössä, hankintailmoituksessa, ehdokkaille osoitetussa kutsussa tai niiden liitteissä on oltava:

- 1) hankinnan kohteen määrittely tai hankekuvaus sekä hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset [...].

Tärkeä osa laadun huomioimisessa julkisissa hankinnoissa on suunnitelmallisuus. Laatuvaatimuksia asettaessa on tärkeää, että hankintayksikkö on asettanut sellaisia tavoitteita, joita markkinoilla pystytään toteuttamaan. Tässä tutkimuksessa ei tutkita kilpailuttamisen jälkeisiä vaiheita ja toteutuneiden hankintojen seurantaan liittyviä vaiheita, mutta laatuvaatimuksia asetettaessa on huomioitava se, että huonosti asetetut laatuvaatimukset saattavat osaltaan vaikeuttaa hankinnan toteutumista ja sellaisessa tilanteessa huomio kohdistuu nopeasti kilpailutusprosessin ja tarjouspyynnön valmisteluihin.⁶⁸ Täten on tärkeää koko hankintaprosessin onnistumisen kannalta, että laatuvaatimukset ovat suunniteltu huolellisesti ja laatuvaatimuksissa on ymmärretty markkinoiden ja tarjoajien tilanne. Jotta tavoitteellisesti pystytään kasvattamaan hankintojen laatua, on niitä otettava yhä enemmän huomioon ja pyrittävä aktiivisemmin suunnittelemaan.

⁶⁷ Marron 2003, s.21.

⁶⁸ Hyvönen et al. 2007, s.142-143.

Hankintaprosessin alettua hankintayksikön tulee laatia tarjouspyyntö. Usein tarjouspyyntö on laatuvaatimuksien tärkein lähde. Tarjouspyynnössä on tärkeää, että asiat osoitetaan suorasti ja selkeästi ja tarjouspyynnössä olevien tietojen tulee olla tarkkaan harkittuja. Tarjouspyynnöstä on hyvä huomioida, että se tulee usein osaksi lopullista hankintasopimusta, joka vahvistaa sen tärkeyttä erityisesti juuri suunnitteluvaiheessa.⁶⁹

Laatuvaatimuksissa on lisäksi tärkeää ottaa huomioon tarjouspyyntöä aloittaessa ja hankinnan yksityiskohtia pohtiessa niin hankintayksikön tarpeet ja syyt hankinnan tekemiselle kuin myös lainsäädäntö sekä alalla vallitsevat omat laatuvaatimussäännökset. Alalla vallitsevia laatuvaatimuksia saattaa velvoittaa esimerkiksi rakennusurakkahankkeissa erinäiset rakentamismääräykset sekä turvallisuuteen liittyvät ohjeistukset.⁷⁰

Hankintalain kohdassa on siten asetettu hankintayksiköille ”pakote” osoittaa hankintaa koskevat laatuvaatimukset sanoilla ”on oltava”. Tätä pakotetta tukee myös palvelu- ja tavarahankintoja koskevat yleisohjeistukset. Valtiovarainministeriö on julkaissut vuonna 2014 julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot niin palvelu- kuin tavarahankinnoille (jäljempänä JYSE 2014 PALVELUT, JYSE 2014 TAVARAT tai molemmista sopimusehdoista puhuttaessa pelkkä JYSE). Molemmat JYSE ovat käytössä niin valtion kuin myös kuntien tekemissä hankinnoissa.⁷¹ Tarjouspyynnön tavoin yleiset JYSE liitetään usein mukaan lopullisiin hankintasopimuksiin. Palveluhankintoihin liittyen JYSE 2014 PALVELUT asettaa hankintayksikölle pakotteen kirjata tarjouspyyntöön ja hankintailmoitukseen haluttavan palvelun laatutason. Henkilöstöön liittyvät laadulliset seikat on kirjattava ”tarvittaessa”⁷². Tavarahankintoihin liittyen ohjeistus on samantyylinen, poiketen kuitenkin siten, että tavarahankinnoissa laadun huomioimisen on pohjaututtava sopimukseen ja toimitetun tavaran on oltava hankintasopimuksen ehtojen mukainen⁷³. JYSE ohjeistukset laatuvaatimuksien osoituksesta ja niiden huomioimisesta on siten asetettu tiukkana ohjeena hankintayksiköille ja noudattaa täten hankintalain 68 §:ä.

⁶⁹ Pekkala et al. 2022, s.344-345.

⁷⁰ Eskola et al. 2017, s.25.

⁷¹ JYSE 2014 PALVELUT, s.3. JYSE 2014 TAVARAT, s.3.

⁷² JYSE 2014 PALVELUT, s.6.

⁷³ JYSE 2014 TAVARAT, s.10.

On myös huomattu, että tietyissä tapauksissa hankintojen laatuvaatimuksia on todella vaikea asettaa, erityisesti silloin, kun hankkeen laatuun liittyy yksityiskohtia, joita ei voida havainnoida tai osata ennakoida. Tällaisena esimerkkinä voisi antaa erilaisten konsulttipalveluiden hankinnat, joissa ei voida asettaa varmuutta siihen, minkälaisia tuloksia konsultit pystyvät antamaan. Toisena esimerkkinä toimii hankinnat, joiden laatutavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa mielipideasiat.⁷⁴

Kestävän kehityksen hankinnoissa edellä mainittu ei tosin ole niin yleistä. Laatuvaatimuksista ei ole lainsäädännössä tarkkaa muotoilua, mutta oikeuskäytäntö osoittaa, että kestävyyttä yleensä osoitetaan tarkoilla teknisillä eritelmillä sekä erinäisillä selvityksillä ja raporteilla. Kestävissä hankinnoissa laatuvaatimuksia myös vahvistaa usein tarkempi suunnitelmallisuus sekä erinäiset alalla vallitsevat omat laatuvaatimukset.

Laatuvaatimuksissa usein huomio kiinnittyy myös tavoiteltavaan päämäärään. Vihreiden julkisten hankintojen valinnoissa (Green Public Procurement, jäljempänä GPP) päättäjillä on suuri vastuu laatuvaatimuksien sopivuudesta hankinnoille. GPP on OECD:n asettama suositus vihreämpien julkisten hankintojen toteutumiselle. GPP pitää sisällään tavoitteita ympäristönsuojeluun liittyen, kuten esimerkiksi painottamalla kansallisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden toteutumista ja huomiointia päätöksenteossa kuin myös laadun parantamista ja kustannustehokkuuden lisäämistä. Tämän lisäksi GPP pitää sisällään ajatuksen siitä, että julkisiin hankintoihin koskevia ympäristöpoliittisia päätöksiä tulee päivittää.

Näissä tavoitteissa on kuitenkin huomioitava pari asiaa. Tavoitteiden asettaminen on tärkeää kuten myös niiden päivittäminen, mutta esimerkiksi laatuvaatimuksissa on noudatettava voimassa olevia alojen standardeja kuin myös huomioitava mahdolliset prioriteettien valinnat julkisessa päätöksenteossa. Lisäksi ympäristökriteerien huomioimisen tavoitteet eivät saisi luoda lisärasitetta jo valmiiksi ylikuormittuneelle hankintahenkilöstölle.⁷⁵ Päättäjien olisi hyvä huomioida eri hankintojen laatuvaatimuksissa eri tuotteiden ja palveluiden maantieteellinen saatavuus sekä

⁷⁴ Albano et al. 2022, s.377.

⁷⁵ OECD 2000, s.10-12.

hankinnoilla tulisi ottaa huomioon omien alueidensa ympäristöystävällisyys ja -kriteerit⁷⁶.

Laatuvaatimuksissa on siten hyvinkin laaja kirjo erilaisia sääntöjen ja ohjeistusten lähteitä. On kuitenkin huomioitava, että itse laatuvaatimuksista sääntely on hyvin nuivaa. Tähän löytynee yksi ”syy” hankintadirektiivistä. Hankintadirektiivin kohdan 7 mukaan:

[...] tämä direktiivi ei vaikuta kansallisten, alue- tai paikallisviranomaisten vapauteen määrittellä unionin oikeuden mukaisesti yleistä taloudellista etua koskevat palvelut, niiden soveltamisala ja tarjottavan palvelun luonne, mukaan lukien palvelun laatua koskevat ehdot, yhteiskuntapolitiikkaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. [...].

Hankintadirektiivi ei siten aseta esimerkiksi palveluhankinoille mitään laajoja raameja, joiden mukaan taloudellista etua koskevat päätökset täytyisi tehdä siten, että toteutetaan myös yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Tämä kohta direktiivissä asettaa siten jäsenvaltion itse vastuulliseksi pohtimaan omien muun muassa palveluhankintojen laatuvaatimuksien sääntelyä. Näin ollen hankintalain sääntelyllä ja JYSE asiakirjoilla on tärkeä rooli laadullisten huomioiden velvoittamisessa ja neuvonnassa hankintayksiköille.

3.1.1 Hinta-laatusuhde

Tarkastellessa laatuvaatimuksen sääntelyä laajemmin on helppo huomata, että julkisten hankintojen yhteydessä laatua tarkastellaan hinta-laatusuhteen kautta. Julkisia hankintoja koskevassa kirjallisuudessa puhuttu ”kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous” on saanut nykypäivänä uudemman määritelmän ”hinta-laatusuhde”, jolla pyritään keskittymään hinta-laatusuhteen laajempaan määritelmään⁷⁷.

Hinta-laatusuhteesta säädetään hankintalain 106 §:ssä, jonka mukaan:

”Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kokonaistaloudellisesti edullisin on tarjous, joka on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hinta-laatusuhteen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Hankintayksikön tulee ilmoittaa

⁷⁶ Marron 2003, s.21-22.

⁷⁷ Eskola et al. 2017, s.361.

käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä.”

Hankintalaissa säädetään myös kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnasta EU-tasolla kilpailutettaviin hankintoihin liittyen (JulkHankL 93§). Hankintalain 93 §:n 1 mom:ssa säädetään samalla tavoin kuin 106:ssä, mutta 93 §:ssä on laajemmin ohjeita hankintayksikölle kestävydestä. Hankintalain 93 §:n 1 ja 2 mom:n mukaan:

[...] 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.

Hankintayksikkö voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Laatuun liittyviä perusteita voivat olla tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, esteettömyys, kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki, huolto ja toimituspäivä tai toimitus- tai toteutusaika sekä muut toimitusehdot [...].

Molemmissa lainkohdissa on tärkeää huomioida se, että hankintayksikön laatimat perustelut tarjouspyynnössä ovat erityisen tärkeitä, jotta hankintayksiköllä on oikeus tehdä hinta-laatusuhteen pohdintaa tarjouksia vertaillessa. Tarjouspyynnöstä on aina löydettävä selkeät määritelmät sille, miten kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous valitaan⁷⁸.

Kyseiset lainkohdat ovat tärkeä huomioida myös sen takia, että niistä ilmenee hinta-laatusuhteen ristiriitaisuus. Kestävyyden huomiointi on siten vain mahdollisuus, jonka hankintayksikkö ”voi asettaa” hankinnalleen, mutta kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta on velvollisuus. Täten kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnassa hankintayksikköjä ei ole pakotettu huomioimaan kestävyteen liittyviä seikkoja.

Hankintalainsäädäntöä tarkastellessa on selkeää, että tarjousten vertailussa ympäristönäkökohtien tarkastelu on siten vain suositus⁷⁹. On myös todettu, että

⁷⁸ Eskola et al. 2017, s.362. Ks. MAO:174:18.

⁷⁹ Palmujoki & Vartiainen 2020, s.3.

ympäristönäkökohtien asema on nimenomaan vahvimmillaan tarjouspyynnössä, mutta niiden painotus vähenee tarjouksia vertaillessa. Vielä vähemmän ympäristönäkökohtia huomioidaan hankintasopimuksissa.⁸⁰

Niin 106 §:ssä ja 93 §:ssä on asetettu hankintayksikölle velvoite antaa perusteet kokonaistaloudellisen edullisuuden käytölle, mutta erityisesti 93 §:ssä oli tarkoituksena saada laadullisen näkökulmien käyttöä vahvemiksi hankintayksiköissä⁸¹. Ympäristönäkökohtien huomiointia laajemminkin ei ole estetty hankintadirektiivissä. Hankintadirektiivin 67 artiklan 2 kohdan mukaan:

Jäsenvaltiot voivat säätää, että hankintaviranomaiset eivät saa käyttää pelkästään hintaa tai kustannuksia hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena, tai rajoittaa niiden käytön tiettyihin hankintaviranomaisten ryhmiin tai tiettyntyyppisiin hankintasopimuksiin.

Tämä artikla tuotti pohdintaa hallituksessa ja sitä myös käsiteltiin hallituksen esityksessä. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen ansiosta olisi ollut mahdollista asettaa halvimman hinnan mahdollisuus vain tavarahankintoihin⁸² ja niin se on myös asetettu 93 §:ssä voimaan. Tavarahankinnoille katsottiin olevan perusteltu syy siihen, että niistä ei tarvitsisi antaa perusteluja halvimman hinnan käytöstä. Tavarahankinnoissa katsottiin, että ” *tavaroiden laatuun liittyvät tekijät ovat yleensä olennainen osa tuotteen määrittelyä, joka ollen sisältää laadulliset tekijät*”.⁸³ Tavarahankintojen pois jättämisellä katsottiin myös olevan apu hankintayksiköille sekä se olisi omiaan vähentämään mahdollisten valitusten määrää⁸⁴.

Hallituksen esityksessä on mainittu kyseisen päätöksen taustalla olleen niin hankintayksiköiden kuin myös elinkeinoelämän edustajia⁸⁵, joten on vaikea olla näkemättä sitä, että isoissa EU-hankinnoissa on haluttu jättää mahdollisuus ostaa tavaroita vain hintalapun mukaan, jolloin yritykset pystyvät helpommin tekemään kilpailukelpoisia tarjouksia sekä hankintayksiköt pystyvät pohtimaan voittajatarjousta vain taloudellisesta näkökulmasta voiden siten jokseenkin välttää kestävyyspohdinnan

⁸⁰ Palmujoki & Vartiainen 2020, s.8.

⁸¹ HE 108/2016 vp, s.201.

⁸² HE 108/2016 vp, s.35.

⁸³ HE 108/2016 vp, s.201.

⁸⁴ HE 108/2016 vp, s.66.

⁸⁵ HE 108/2016 vp, s.66.

omassa valinnassaan. Kaiken kaikkiaan kuitenkin 93 §:ssä oli tarkoituksena saada laadullisen näkökulmien käyttöä vahvemmaksi hankintayksiköissä⁸⁶.

Näin ollen on huomioitava, että hankintayksiköille on annettu mahdollisuus tarkastella kokonaistaloudellisen edullisimman tarjousta hinta-laatusuhteen näkökulmasta. Hankintayksiköiden mahdollisuus ottaa esimerkiksi ympäristönäkökohtia huomioon tarjouksia verratessa edesauttaa sitä, että paras mahdollinen tarjous voittaisi. On huomioitava, että sellainen tarjous, jossa taloudellisia seikkoja ei huomioitaisi, voisi myös johtaa tilanteeseen, joka olisi hyvin huono hankintayksikön toiminnan kannalta. Näin ollen jokaisen hankinnan kannalta hinta-laatusuhdetta tulee tarkastella aina erikseen.⁸⁷ Kaiken kaikkiaan on tärkeää huomioida se, että laatu toimii kokonaisvaltaisena tavoitteena ja periaatteena, melkein samalla tavalla kuin hankintalain 3 §:ssä asetetut periaatteet, koko hankintalain läpi. Laatu ei kuitenkaan ole hankintayksiköiden toimintaa täysin lainsäädännöllisesti sitova velvoite, koska hankintayksiköiden tulee tarkastella myös tarjousten taloudellisia seikkoja.

3.2 Tekniset eritelvät

Yksi tapa vahvistaa kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista julkisten hankintojen avulla on asettaa kilpailutettavalle hankinnalle erinäisiä teknisiä eritelmiä. Tekniset eritelvät voivat olla esimerkiksi hankinnan kohteen ominaisuuksiin liittyviä teknisiä asioita, kuten mittoja tai materiaaleja. Tekniset eritelvät voivat myös liittyä muun muassa laatuun ja kestävytyteen, kuten esimerkiksi ympäristöystävällisiin työskentelymenetelmiin ja tuotantoprosesseihin.⁸⁸

Teknisistä eritelmistä on säädetty tarkemmin hankintalaissa. Teknisistä eritelmistä säädetään hankintalain 71 §:ssä, jossa säädetään hankinnan kohteen kuvaksesta. Kyseisen 71 §:n 1 mom:n mukaan:

Hankinnan kohdetta kuvaavat määritelmät sekä niihin mahdollisesti sisältyvät tekniset eritelvät on esitettävä hankintailmoituksessa, tarjouspyynnössä, neuvottelukutsussa tai näiden liitteissä ja niissä on vahvistettava rakennusurakoilta, palveluilta tai tavaroilta vaadittavat ominaisuudet. Määritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset

⁸⁶ HE 108/2016 vp, s.201.

⁸⁷ Pesu 2015, s.193.

⁸⁸ Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 37/2015, s.88.

mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuun, eivätkä ne saa perusteettomasti rajoittaa kilpailua julkisissa hankinnoissa. [...]

Hankinnan kohdetta kuvaavat määritelmät on laadittava:

1) sellaisten suorituskykyä koskevien tai toiminnallisten vaatimusten perusteella, jotka ovat riittävän täsmällisiä, jotta tarjoajat pystyvät määrittämään hankinnan kohteen ja hankintayksiköt pystyvät tekemään hankintasopimuksen;

2) 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, [...].

Tekniset eritelmät pitävät siten sisällään monta erilaista ominaisuutta. Esimerkiksi niiden tulee olla mainittuna muun muassa tarjouspyynnössä, ne eivät saa rajoittaa kilpailua, niiden on oltava tarpeeksi tarkkoja ja selkeästi merkittyjä sekä niiden tulee olla erinäisten standardien mukaisia. Näiden kaikkien 71 §:n 1 mom:ssa mainittujen piirteiden on toteuduttava. On myös tärkeää huomioida se, että teknisillä eritelmillä ei tarkoiteta aina vain nimensä mukaisesti hankinnan kohteen teknisiä piirteitä, koska esimerkiksi palveluhankinnoissa tällaista olisi vaikea esittää.⁸⁹

Puhuttaessa teknisistä eritelmistä tarkoitetaan laajemmin hankinnan esittelyä ja sen tarkempia tietoja. Teknisillä eritelmillä on myös tapana toimia hankinnan vähimmäisvaatimusten osoittajana. Tekniset eritelmät siten asettavat hankintayksiköille myös veloitteen tarkastella saapuneita tarjouksia tarjouspyynnössä asetettuihin vähimmäisvaatimukseen peilaten. Tarjouksia ei siten vertailla ainoastaan toisiaan vasten.⁹⁰

Tämä ei ole ollut aina selkeää, kuten esimerkiksi tapauksessa KHO:2017:152, jossa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä oli tapaus, missä pohdittiin sitä onko lisäominaisuuksilla teknisten eritelmien asemaa osana tarjouspyynnön vähimmäisvaatimuksia. Tapauksessa oli kyse hankintayksikön Poliisihallituksen tekemästä hankinnasta, jossa oli asetettu passien, henkilökorttien, oleskelukorttien ja oleskelulupakortteja koskevalle hankinnalle vähimmäisvaatimuksia, kuten esimerkiksi asiakirjoihin haluttu materiaali ja muoto, ja lisäominaisuuksia, joilla Poliisihallitus on

⁸⁹ HE 108/2016 vp, s.167.

⁹⁰ Pekkala et al. 2022, s.381.

tarkoittanut sellaisia ominaisuuksia, joita tarjoaja voi halutessaan tarjota ja saada siten kilpailussa mahdollisia lisäpisteitä.

Korkein hallinto-oikeus oli katsonut, että lisäominaisuudet eivät ole teknisten eritelmien tasolla ja niiden käsittelemättömyys samanarvoisena ei ole tasapuolisen kohtelun vastaista. Teknisiä eritelmien ja lisäominaisuuksien ei katsottu olevan yhtä velvoittavia. Täten vaikka vain harva tarjoaja pystyisi tarjoamaan lisäominaisuuksia, ei se tekisi hankintayksikön toiminnasta syrjivää. Tässä käytettiin tukena Concordia Bus Finlandin päätöstä, jota käsiteltiin tämän tutkimuksen luvussa 2.3. Hankintayksikön on siten tärkeää suunnitella kaikki tarvitsemansa tekniset eritelmat hankinnan kohteen kannalta.

Teknisillä eritelmillä on myös siten tärkeä rooli kilpailutuksessa. Teknisillä eritelmillä ei saa olla vaikutusta kilpailun rajoittamiseen tahallisesti keinotekoisesti⁹¹. Keinotekoista vaikuttamista markkinoilla on pystytty vähentämään hankintalain 71 §:n 2 mom:n 2 kohdassa säädettyjen erinäisten standardien avulla. Toisaalta myös standardeihin viitattaessa hankintayksikön on oltava tarkkana, että se ei luo kilpailutukseen epätasa-arvoa tarjoajien välille⁹². Voisi ajatella, että standardeihin viittaaminen tarjouspyynnössä loisi ongelmattoman hankinnan kilpailutuksen. Markkinaoikeus on kuitenkin esimerkiksi joutunut kahdessa eri tapauksessa pohtimaan standardien vaikutusta kilpailutukseen.

Ensimmäisessä tapauksessa oli kyse ongelmajätekontista ja sen kilpailutuksesta. Valittaja, Ekokem Oy Ab, oli tehnyt valituksen hankintayksikön, Puolustusvoimien, toiminnasta ja pyytänyt Puolustusvoimia keskeyttämään hankinnan. Ekokem Oy Ab:n mukaan hankinnan voittaja ei ollut täyttänyt tarjouspyynnössä asetettuja vähimmäisvaatimuksia ja täten voittajan tarjous ei olisi myöskään täyttänyt tarjouspyynnössä asetettuja standardeja. Puolustusvoimat oli kuitenkin jatkaneet hankintaprosessia kilpailun voittajan kanssa. Tarjouspyynnössä ongelmajätekonttien vaadittavat koot olivat kuvailtu sanalla ”noin”.

Markkinaoikeus oli katsonut, että sanasta ”noin” huolimatta tarjouspyynnössä on vaadittu tiettyjen standardien toteutumisen, jota tarjouskilpailun voittaja ei täyttänyt ja

⁹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, Kohta 74.

⁹² Pekkala et al. 2022, s.387.

täten markkinaoikeus oli katsonut tapauksen Ekokem Oy Ab:n voitoksi. Tapauksessa siis hankintayksikkö toimi laiminlyövästi ja ei noudattanut vähimmäisvaatimuksina toimivia standardeja osana hankinnan kilpailutusta. Hankintayksiköt eivät siten voi keinotekoisesti, esimerkiksi käyttämällä ”noin”-sanaa apuna, pyrkiä vaikuttamaan hankinnan kilpailutuksen lopputulokseen, vaan hankintayksikön tulee toimia aina tasapuolisesti kaikkia tarjoajia kohtaan.⁹³

Toinen tapaus liittyi erääseen Vaasan kaupungin hankintaan, jossa Vaasan kaupunki toimi hankintayksikkönä. Kyseisessä tapauksessa valittaja, STRIHL Scandinavia AB, oli tehnyt valituksen siitä, että hankintayksikkö oli keinotekoisesti pyrkinyt vaikuttamaan markkinoihin. Valittaja oli katsonut, että Vaasan kaupunki oli vaikuttanut markkinoihin sen vuoksi, että se ei ollut viitannut katuvalaistuksien ominaisuuksia vastaamaan yleisiä standardeja vaan se oli keskittynyt vain tiettyyn markkinoiden valoteknisesti parhaimpaan katuvalovalaisimeen. Jo tämä tarkka määrittely vain tiettyyn teknisen ominaisuuden omaavaan katuvalaisimeen tarjouspyynnössä rajoittaminen, on ollut valittajan mukaan osaltaan jo syrjivä. Näin ollen tarjouspyynnössä olisi pitänyt asettaa katuvalon tekniselle ominaisuudelle lievemmat vaatimukset, kuten esimerkiksi viittaamalla standardiin.

Hankintayksikkö vetosi, että tarjouspyynnössä keskittymällä vain tiettyihin katuvalaisimiin on perustunut siihen, että kaupungilla on jo aikaisempaa kokemusta kyseisistä katuvalaisimista ja täten kaupungilla olisi malliltaan yhtenäiset katuvalaisimet.

Markkinaoikeus oli katsonut, että Vaasan kaupunki oli toiminut hankintalain vastaisesti, koska tarjouspyynnössä oli asetettu liian tarkat määritelmät hankinnalle sekä tietyn valmistajan katuvalaisimiin viittaaminen oli ollut liian yksityiskohtaista ja täten hankintalain periaatteiden vastaista. Markkinaoikeuden mukaan tietyn valmistajan tuotteita ei saisi mainita, paitsi poikkeuksellisesta syystä. Tässä ei ollut kyse poikkeuksellisesta tilanteesta.⁹⁴ Näin ollen standardien käytön laiminlyönti ja liian tarkan hankinnan kohteen kuvaus oli johtanut laittomaan toimintaan. Standardien käyttö varmistaa siten myös sen, että tarjouksen kilpailussa syrjinnän mahdollisuus pienenee.

⁹³ MAO:556/09.

⁹⁴ MAO:190/15.

Standardeissa on huomioitava se, että ne ovat usein jokaisella alalla hyvin tunnettuja ja paljon käytettyjä. Standardien käytön tarkoituksena on tukea uusia hankinnan kohteisiin liittyviä innovaatioita⁹⁵. Standardeihin liittyvää ohjeistusta on hankintadirektiivissä muutettu joustavammaksi nimenomaan uusimpien keksintöjen ja innovaatioiden tukemisen vuoksi. Yhtenä isoimpana ongelmana kestävien hankintojen standardointijärjestelmissä on nopea kehitysvauhti. Mikäli standardien käyttöön on liitetty liian tarkat vaatimukset ja uusimpia innovaatioita ei ole keretty ottamaan huomioon, voisi se rajoittaa hankintayksikköjen harkintavaltaa valita innovatiivisia tarjouksia.⁹⁶ Kyseinen ongelma on tiedostettu myös EU-tasolla ja standardointijärjestelmissä on pyritty siirtymään kohti dynaamisia toimintatapoja ja aallon harjalla toimimista⁹⁷. Tämä on erityisesti kestävien hankintojen kannalta hyvä muutos. Tässä tutkimuksessa perehdytään tarkemmin tarkastelemaan innovaatioiden merkitystä kestäviin hankintoihin luvussa 4.

Vähimmäisvaatimusten asettamisella on tärkeä rooli kestävässä hankinnoissa. Kilpailutuksissa on huomioitava aina se, että teknisten eritelmien tulee olla kuitenkin sen verran väljät, että kyseisellä tarjouspyynnöllä voidaan herättää markkinoilla kilpailua, mutta samalla teknisten eritelmien on oltava kestävyystavoitteiden mukaisia ja tuettava niiden toteutumista.⁹⁸ Kestävän kehityksen näkökulmasta tekniset eritelmät voivat liittyä muun muassa hankinnan kohteen tuotantoon. Hankintayksikkö voi esimerkiksi asettaa tarjouspyynnössä vähimmäisvaatimuksia tuotteen materiaalin viljelytekniikalle tai, että tuote on täytynyt tuottaa käyttäen uusiutuvia energialähteitä.⁹⁹ Ympäristönäkökohtiin liittyviä vähimmäisvaatimuksia voi siten asettaa niin itse tarjoaja yrityksen toimintaan kuin myös tarjottavan hankinnan kohteen ominaisuuksiin¹⁰⁰.

Ympäristönäkökohtia huomioidessa hankintayksikköiden tulee olla erittäin tarkkoja siitä, että vähimmäisvaatimukset liittyvät hankintaan ja vähimmäisvaatimukset ovat tarpeeksi tarkkoja. Pelkkä tavoitteen asettaminen kestävyydestä ei riitä täyttämään hankintalain 71 §:n mukaista teknisen eritelmän asemaa. Tätä markkinaoikeus pohti

⁹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, Kohta 74.

⁹⁶ Kuoppamäki 2018, s.485.

⁹⁷ KOM(2010) 546 lopullinen, s.17.

⁹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, Kohta 74.

⁹⁹ HE 108/2016 vp, s.170.

¹⁰⁰ Lehtinen & Romppanen 2021, s.466.

tapauksessa, jossa hankinnan kohteena oli koulu- ja askartelutarvikkeet. Tapauksessa ympäristöystävällisyyden huomiointi osana tarjousten kilpailua ja vertailua oli tarjoajille epäselvää. Ympäristönäkökohtien huomiointi oli tuotu ilmi selkeästi vasta tarjousten vertailussa, ei jo tarjouspyynnössä. Täten tapaus toimii hyvänä esimerkkinä siitä, että kestävyteen liittyvät tekniset eritelmat tulevat olla selkeästi esillä jo heti kaikille mahdollisille tarjoajille hankintalain 71 §:n mukaisesti esimerkiksi tarjouspyynnössä. Tapauksessa oli lisäksi riidanalaista se, että voittanut tarjoaja oli osoittanut ympäristöystävällisyyttään sellaisilla laadunhallintamenetelmillä, jotka eivät suoranaisesti koskeneet hankintaa, vaan tarjoajayrityksen omaa toimintaa. Markkinaoikeuden mukaan hankintayksikkö oli siten toiminut vastoin lakia.¹⁰¹

3.3 Selvitykset ja raportit

Hankintayksikölle on asetettu keinoja asettaa vielä selkeimpiä vahvistuksia, miten huomioida tarkemmin kestävä kehityksen näkökulmia. Hankintalain 73 §:ssä säädetyt raportit, sertifikaatit ja muut selvitykset laajentavat hankintayksiköiden mahdollisuutta huomioida laadukkaammin ympäristönäkökohdat hankinnoissa.

Hankintalain 73 §:ssä säädetään erilaisista raporteista, sertifikaateista sekä muista teknisistä selvityksistä, joilla tarjoajan on todistettava tarjouksessa väittämänsä toiminta oikeaksi. Lain 73 §:n 1 mom:ssa säädetään seuraavasti:

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 edullisuuden perusteiden tai sopimuksen toteuttamisen ehtojen mukainen. Jos hankintayksikkö vaatii erityisen arviointilaitoksen antaman todistuksen esittämistä, sen on myös hyväksyttävä vastaavien muiden arviointilaitosten antamat todistukset. [...].

Kyseinen lainkohta antaa hankintayksiköille tukea hankintojen substanssiosaamisen vahvistamiseen. Hankintayksiköillä saattaa usein ilmetä tilanteita, joissa hankintayksikön oman henkilöstön ydinosaaminen ei täytä hankinnan kohteelle tarvittavaa osaamista. Tällöin on tärkeää, että hankintayksikkö voi turvata vähimmäisvaatimusten toteutumisen ja vahvistumisen taholta, jonka raportteihin ja

¹⁰¹ MAO164/11. 20.4.2011.

muihin hankintaan liittyviin selvityksiin voi luottaa.¹⁰² On usein tilanteita, joissa hankintayksikkö ei välttämättä tiedä minkälaisia vähimmäisvaatimuksia hankkeelle tulisi valita tarjouspyyntöön, jolloin hankintayksikkö voi ottaa ympäristömerkkien käytön tukemaan hankkeen ympäristöystävällisyyttä osaksi kilpailua. Suomessa toimivia ympäristömerkkejä on Joutsenmerkki sekä EU:n EU-kukka.¹⁰³ Joutsenmerkki on esimerkiksi tuottanut vähimmäisvaatimuksia muun muassa erilaisille tavaroille (esimerkiksi huonekalut), kemiallisille valmisteille (esimerkiksi hygienia tuotteet sekä maalit ja lakat) sekä palveluille (esimerkiksi siivouspalvelut ja tekstiilipalvelut)¹⁰⁴.

Täten laissa annettu oikeus hankintayksiköille asettaa hankinnan vaatimukseksi jokin tietty yleisesti hyväksytty ympäristömerkki auttaa hankintayksikköjä tekemään ympäristöystävällisempiä hankintoja. Kriteereissä on tärkeää huomioida se, että erilaiset toimijat voivat osallistua ympäristömerkkien kriteerien suunnitteluun ja on tärkeää, että merkkien sisältöjä työstäessä otetaan huomioon kaikkien eri osapuolten rooli, kuten esimerkiksi toimittajien, tilaajien, valmistajien ja kuluttajien¹⁰⁵.

On kuitenkin huomioitava, että 73 §:n 1 mom. ei ole hankintayksikköjen ohjeistuksessa täydellinen. Momentin mukaan hankintayksikköjen on ”myös hyväksyttävä vastaavien muiden arviointilaitosten antamat todistukset”. Täten mikäli hankintayksikkö käyttää tarjouspyynnössään kriteerinä ympäristömerkkiä tulee sen osoittaa selkeästi, että mitä kriteerejä ympäristömerkin asettamista kohdistaa hanke koskettaa ja miksi kyseiset kriteerit koskevat hankintaa. On huomattu, että monien ympäristömerkkien sisältö saattaa olla hyvinkin erilaista ja täten se jopa vaikeuttaisi hankintayksikköjen työtä ja voisi aiheuttaa tilanteen, jossa hankintayksikkö toimisi syrjivästi.¹⁰⁶ Ympäristömerkkien käyttö ei siten ole täysin ongelmaton.

Uutena keksintöjä ympäristömerkkeihin on tullut valtioneuvoston kanslian toimesta ympäristömerkkisitoumus, joka tapahtuu Sitoumus2050-sivuston kautta. Ympäristömerkkisitoumuksen on kuitenkin alun perin perustanut Ympäristömerkintä Suomi Oy, mutta valtioneuvoston kanslian luoman verkkosivun avulla ympäristömerkintäsitoumukselle on siten annettu myös valtion puolelta tuki.

¹⁰² HE 108/2016 vp, s.171.

¹⁰³ Pekkala et al. 2022, s.53.

¹⁰⁴ Ympäristömerkintä Suomi Oy ei pvm. Joutsenmerkki – Kriteerit.

¹⁰⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, kohta 75.

¹⁰⁶ Pekkala et al. 2022, s.53–54.

Ympäristömerkkisitoumuksen merkityksenä on toimia niin kestäviä hankintoja tukevana konkreettisena keinona kuin myös pyrkiä parantamaan kestävien hankintojen avoimuutta ja samalla myös luotettavuutta. Tavoitteena on myös tukea YK:n asettamia Agenda2030-tavoitteita, joita käytiin tässä tutkimuksessa läpi luvussa 1.1. Ympäristömerkintään sitoutuva organisaatio saa kuitenkin valita itse mihin kaikkiin eri sitoumuksen toimenpiteisiin sitoutuu. Sitoumuksen toimenpiteitä ovat esimerkiksi ”Perehtyminen ympäristömerkkien käyttöön julkisissa hankinnoissa”, ”Hankintojen kartoitus ja suunnitelman laatiminen” sekä ”Ympäristömerkin edellyttäminen hankinnan vähimmäisvaatimuksena tai laatuvertailussa”. Sitoumuksessa on siten jo myös hankintaprosessin alkuun liittyviä toimenpiteitä. On kuitenkin huomioitava, että ympäristömerkkisitoumus ei ole lainsäädännössä pakollinen ja merkkejä voi käyttää apuna hankinnoissa ilman sitoumusta.¹⁰⁷

Hankintayksikkö voi hakea tukea substanssiosaamiseen standardien ja raporttien avulla. Se voi myös vaatia tarjoajien tuottamaa tietoa taloudellisesta vakaudesta tai jostain muusta rajoituksesta (JulkHankL 85 §). Lisäksi hankintayksikön on varmistettava, että toimittajan resurssit ovat hankintailmoituksessa vaaditulla tasolla, kuten muun muassa henkilöstöön liittyvät voimavarat tai tekniset resurssit (JulkHankL 86 §). Hankintalain hallituksen esityksen mukaan tarjoajat voivat osoittaa täyttävänsä vaatimukset esimerkiksi antamalla referenssitodistuksia vanhoista jo toteutetuista sopimuksista, jotka ovat liittyneet urakka- palvelu- tai tavarahankintaan. Referensseinä voi myös käyttää todistuksia henkilöstön osaamiseen liittyvästä toteutuneesta hankinnasta, johon on liittynyt muun muassa tekninen laitos tai joitain tiettyjä laadunvarmistusmenetelmiä.¹⁰⁸ Jo toteutuneista sopimuksista voi antaa tavara- ja palveluhankinnoissa todisteita kolmelta edelliseltä vuodelta ja rakennusurakkahankintojen osalta edelliseltä viideltä vuodelta¹⁰⁹.

Referenssit osoittautuivat riidanalaiseksi markkinaoikeuden tapauksessa MAO:478/2023. Tapauksessa riidanalaista oli se, että tarjoaja, CollectiveCrunch Oy, oli yrittänyt käyttää referenssejä oman tarjouksen tukena ilman, että sillä oli lupaa siihen. Asia oli ilmennyt siitä, että hankintayksikkö, Suomen metsäkeskus, oli tiedustellut lisätietoa referenssiasiakkailta. Tämän lisäksi hankintayksikkö oli todennut,

¹⁰⁷ Sitoumus2050.fi ei pvm., Ympäristömerkkisitoumus.

¹⁰⁸ HE 108/2016 vp, s.192.

¹⁰⁹ Karinkanta & Lahtinen 2017, s.55.

etteivät referenssit suoranaisesti liittyneet tarjouspyynnössä asetettuihin vaatimuksiin. Täten hankintayksikkö oli päätynt toisen tarjoajan tarjoukseen.

Tapauksesta tekee mielenkiintoisen se, että hankinnan tarjouksia vertaillaessa on keskityttävä vain tarjouspyynnössä asetettuihin vaatimuksiin ja pyrittävä pohtimaan tarjouksia niiden vaatimusten kautta. Se, että hankintayksikkö oli ottanut yhteyttä referenssiasiakkaisiin ja pyytänyt täten lisätietoa, oli markkinaoikeuden mielestä hankintalain vastaista toimintaa. Toiminta oli hankintalain vastaista varsinkin, kun referenssien sisällöstä ei olisi voinut päätellä, että tarjoaja ei voisi tarjouspyynnön vaatimuksia täyttää. Hankintayksikkö ei siten olisi saanut ottaa yhteyttä referenssiasiakkaisiin.

Tapauksessa käy kuitenkin vielä ilmi, että hankintayksikkö oli perustanut tarjouksen valintansa tarpeeksi vahvoilla perusteilla, joten hankintayksikkö oli kuitenkin valinnut tarjouksen hankintalain mukaisesti keskittyen vain tarjouspyynnön vaatimuksiin. Periaate, jossa keskitytään vain tarjouspyynnön vaatimuksiin, tukee myös hankintalain 3 §:ssä asetettuja periaatteita, kuten esimerkiksi tasapuolisuuden periaatetta.

Tapauksesta voi oppia, että hankintayksiköiden on keskityttävä tekemään todella tarkat tarjouspyynnöt sekä hankintayksiköllä ei ole hankintalain mukaista oikeutta pyytää lisätietoa referensseistä ja täten hankintayksikköjen tulee luottaa saamiinsa referensseihin. Tämä on mielenkiintoista, koska asettaako se tarjoajille mahdollisuuden antaa luvattomia referenssejä? Tätä toki voi pohtia esimerkiksi kestävään kehitykseen liittyvissä hankinnoissa ja tarjosten vertailussa, että onko referaattien avulla mahdollista saada yrityksen tarjous näyttämään paremmalta ja mahdollisesti esimerkiksi vihreämmältä kuin mitä se todellisuudessa on. Mikäli kestävässä hankinnoissa suositaan referenssien käyttöä, tulisiko siihen antaa hankintayksikölle tarkemmat välineet varmistua referenssien todenpitävyydestä.

Tarjouspyynnössä olevilla teknisillä eritelmillä, laatuvaatimuksilla sekä hankintayksikköjen pyytämällä raporteilla on tärkeä rooli kestävyystavoitteiden ja innovatiivisten hankintojen tukemisessa, koska hankintayksiköllä on mahdollisuus teknisten eritelmien avulla tukea innovatiivisia hankintoja¹¹⁰. On myös hyvä huomioida, että kyseisillä kohdilla on myös vaikutusta voittajatarjouksen valinnassa, mutta se

¹¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta, s.14–15.

pohdinta rajautuu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Innovaationäkökulmaan perehdytään seuraavassa luvussa 4.

4 Innovaatiot osana kestäviä hankintoja

4.1 Innovaatioiden merkitys

Yksi tärkeä osa kestävien hankintojen toteutumisesta on innovatiivisuus ja kehityksen aallonharjalla pysyminen. Innovaation merkitys ja sen määritelmä ovat muuttuneet ajan saatossa. Innovaatioiden on nähty tarkoittavan vain jonkin uuden asian tai keksinnön luontia, mutta innovaation käsite on laajentunut. Mikäli innovaation määritelmä koetaan koskevan vain jotain uutta, rajaa se ulkopuolelle hyvin paljon uusia keksintöjä, joita syntyy jo keksittyjen ideoiden yhdistämisestä ja täten myös innovaatioiden aiheuttamia välillisiä vaikutuksia saatetaan ylenkatsoa. Täten innovaation määritelmän tulisi olla hyvinkin laaja, varsinkin julkisia hankintoja koskevassa keskustelussa.¹¹¹

Innovaation laajan määritelmän vaikutus oli otettu myös huomioon vuonna 2016 uuden hankintalain suunnittelussa. Hankintalain 4 §:n 1 mom:n 20 kohdan mukaan innovaatiolla tarkoitetaan:

[...] sellaisen uuden tai merkittävästi parannetun tuotteen, palvelun tai menetelmän, uuden markkinointimenetelmän tai uuden organisatorisen menetelmän toteuttamista liiketoimintatavoissa, työpaikkaorganisaatioissa tai ulkoisissa suhteissa; [...].

Innovatiivisuuden laaja määritelmä edesauttaa sitä, että kestävässä hankinnoissa olisi mahdollista tarkastella innovaatioiden toteutumista myös ”outside of the box” -ideoinnilla. Innovaatioiden tärkeys on huomattu julkisten hankintojen prosesseissa ja on huomattu, että innovatiivisuutta tukevilla hankinnoilla on tärkeä rooli laadun nostamisessa kuin myös kustannustehokkuuden lisäämisessä resurssipulan aikakautena.¹¹² Innovatiivisten hankintojen on myös nähty toimivan yhtenä ratkaisuna kestävyysvajeen pienentämiseen¹¹³. Täten hankintalaissa annettu avoin määritelmä auttaa hankintayksiköitä toimimaan laajan hankintavallan mukaisesti ja täten edesauttaa hankintayksiköiden mahdollisuuksia toteuttaa kestäviä hankintoja.

Innovaatiota pohtiessa julkisissa hankinnoissa voidaan siten tarkastella monesta eri näkökulmasta. Innovatiivisuutta voi tarkastella hankinnan yksityiskohtien ja teknisten

¹¹¹ Uyarra & Flanagan 2010, s.214.

¹¹² KOM(2010) 546 lopullinen, s.17.

¹¹³ Valtiontalouden tarkastusvirasto 8/2017, s.11.

eritelmien kautta, mutta on huomioitava, että innovatiivisuus käsittää myös alleen prosessit ja menettelyt. Innovatiivisuutta pystyy tarkastelemaan esimerkiksi hankintayksikön organisaation kilpailuttamisprosessin kautta. Mikäli hankinnassa halutaan painottaa innovatiivisuutta, hankintayksikön olisi hyvä valita hankintamenettelyksi jokin toinen kuin avoin menettely. Aiemmin luvussa 2.4 esiteltä avoin menettely saattaa esimerkiksi vähentää innovatiivisten hankintojen toteutumista, koska avoimessa menettelyssä hankintayksikkö ja tilaaja eivät käy niin yksityiskohtaista keskustelua hankinnan sisällön yksityiskohdista kuin mitä toisissa hankintamenettelyissä¹¹⁴.

Hankintayksikön ja toimittajan väliset neuvottelut ovat keino saada hankinnasta vielä innovatiivisempi, koska silloin hankintayksikön tarpeet ja toimittajan kyvyt toteuttaa kyseiset tarpeet ovat otettu huomioon. Tällöin hankkeen toteuttamiseksi on pystytty asettamaan tavoitteita, jotka ovat molempien kannalta tyydyttäviä. Hankintayksikön kannattaisi siten valita menettelyksi esimerkiksi neuvottelumenettely tai, erityisesti rakennusurakoissa nostanut suosiota, alianssisopimusmalli.¹¹⁵ On huomioitava, että innovatiivisuutta voidaan huomioida myös koko hankintaprosessin ajalla eikä vain hankintamenettelyn alussa. Hankintaprosessia koskeva lainsäädäntö ei siten aseta niin tiukkoja sääntöjä hankintaprosessille, että hankintayksikkö ja toimittaja eivät voisi antaa tilaa innovatiivisuustarkastelulle ja -pohdinnalle.¹¹⁶

Innovaation toteutumisen ja sen lisäämisen vuoksi on tärkeää, että hankintayksiköt huomioivat toimittajien roolin innovatiivisten hankintojen toteutumisessa. Hankintayksikköjen tulisi pyrkiä viestimään markkinoilla toimiville yrityksille, että innovatiivisia tarjouksia arvostetaan ja niihin jopa kannustetaan. Julkiset hankinnat ja hankintayksiköt ovat sen verran isoja tekijöitä markkinoilla, joten hankintayksikköjen kannustuksella on vaikutusta. Tätä kannustamista edistää hankintayksikköjen ja toimittajakentän välinen yhteistyö.¹¹⁷ Erilaisiin keinoihin tuottaa yhteistyötä tarkastellaan seuraavassa luvussa.

¹¹⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto 8/2017, s.17.

¹¹⁵ Pekkala et al. 2022, s.258.

¹¹⁶ Valovirta et al. 2017, s.6.

¹¹⁷ Valovirta et al. 2017, s.7-8.

4.2 Innovaatiokumppanuus

Kuten edellisessä luvussa todettiin, hankintayksikköjen ja toimittajien välinen yhteistyö on yksi tärkeimmistä työkaluista innovatiivisten kestävien hankintojen toteutumiseen. Euroopan komissio on todennut Eurooppa 2020 -strategiassaan suunnittelevansa lippulaivahankkeita, joissa on määritelty innovaatiokumppanuudelle uusia linjauksia. Uusien linjauksien mukaan innovaatiokumppanuutta pohditaan ensin sen haasteiden ja yleisten yhteiskunnallisten hyötyjen näkökulmasta. Haasteita ja hyötyjä pohtiessa on myös otettava huomioon alan nopea kehitys ja ymmärrettävä sen vaikutukset haasteisiin ja hyötyihin. Toiseksi kumppanuutta tulisi tarkastella hyvin laajasta näkökulmasta, jossa tarkastellaan niin tutkimus- ja kehittämistoimia kuin myös erilaisia säädöksiä ja tapoja, miten tavoitteet saadaan implementoitua käytäntöön. Kolmanneksi Euroopan komissio sanoo tavoitteena olevan innovaatiokumppanuuden selkeyttäminen ja hankintayksikköjen ja toimittajien eri työvälineiden ja tapojen yksinkertaistaminen. Kaiken kaikkiaan tavoitteena olisi, että innovaatiokumppanuus on joustavaa ja edesauttaa tavoitteiden toteutumista.¹¹⁸

Hankintalakiin lisättiin säädös innovaatiokumppanuudesta kannusteena toteuttaa innovatiivisia hankintoja¹¹⁹. Kuten innovaation määrittelyssä myös innovaatiokumppanuudessa innovaatioiden vaikutus halutaan katsoa koskevan koko hankintaa ja sen kaikkia eri puolia. Kaiken kaikkiaan innovaatiokumppanuuden ansiosta hankinnan ajatellaan olevan tehokkaampaa, esimerkiksi ympäristönsuojelussa, ja tukevan laadun parantamisen tavoitteita.¹²⁰ Innovaatiokumppanuuden käsitteen laaja määrittely ja moninäkökulmaisuus tukee myös Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita innovaatiokumppanuuden käytölle.

Innovaatiokumppanuusmenettelystä säädetään hankintalain 38–39 §:ssä. Hankintalain 39 §:ssä käsitellään innovaatiokumppanuuden kulkua. Tässä tutkimuksessa kyseistä pykälää ei tarkastella erityisen läheisesti, koska tutkimuksen tarkoituksena ei ole käydä läpi koko hankintaprosessin kulkua.

Hankintalain 38 §:ssä säädetään innovaatiokumppanuuden tavoitteista ja pääpiirteistä. Kyseisessä lainkohdassa säädetään seuraavasti:

¹¹⁸ KOM(2010) 546 lopullinen, s.25.

¹¹⁹ HE 108/2016 vp, s.33.

¹²⁰ HE 108/2016 vp, s.130.

Innovaatiokumppanuuden tavoitteena on innovatiivisen tavaran, palvelun tai rakennusurakan kehittäminen ja tämän tuloksena tuotettavien tavaroiden, palvelujen tai rakennusurakoiden hankkiminen. Innovaatiokumppanuudessa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen, johon kaikki halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua.

Hankintayksikkö voi valita innovaatiokumppanuuden, jos hankintayksikön tarvetta ei voida täyttää hankkimalla markkinoilla jo saatavilla olevia tavanomaisia tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita.

Innovaatiokumppanuudessa hankintayksikkö voi ennalta rajata niiden ehdokkaiden määrää, jotka kutsutaan neuvotteluihin. Neuvotteluihin kutsuttavien ehdokkaiden vähimmäismäärä sekä tarvittaessa enimmäismäärä on ilmoitettava hankintailmoituksessa. Tarjoajiksi hyväksyttävät ehdokkaat on valittava noudattamalla hankintailmoituksessa esitettyjä soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksia sekä arviointiperusteita. Ehdokkaiden valinnassa on arvioitava ehdokkaiden valmiuksia tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen ja toteuttamiseen. [...].

Innovaatiokumppanuus on siten avoimen menettelyn tapainen, että jokainen halukas toimittaja voi tehdä tarjouksen, mutta innovaatiokumppanuusmenettely toisaalta antaa hankintayksikölle vahvemmat ohjaustyökalut siinä, että tarjousten läpikäynnin jälkeen hankintayksikkö voi valita, minkä toimittajien kanssa haluaa edetä neuvotteluihin pohtimaan hankinnan innovatiivisuutta (JulkHankL 39§).

Innovaatiokumppanuusmenettely on tarkoitus ottaa käyttöön vain silloin, kun hankintayksikön tarpeeseen ei pysty yksikään toimittaja markkinoilla vastaamaan tai kun markkinoilla on vaatimuksia lähellä oleva tuote¹²¹. Innovaatiokumppanuutta voisi siten käyttää apuna jo markkinoilla olevien tuotteiden kehityksessä vastaamaan tiettyä haluttua laatua tai muuta vaatimusta.

Innovaatiokumppanuudessa on kuitenkin tehtävä se selväksi, että kumppanuuden on aina perustuttava nimenomaan hankintayksikön tarpeeseen, jolloin aloitteen on tullava hankintayksiköltä. Hankintayksikön ja toimittajan innovaatiiosuhde ei voi alkaa toimittajan ehdotuksesta esittää innovatiivinen tuote.¹²² Täten innovaatiokumppanuudessa on joustavuuden piirteitä, mutta siinä on osapuolena kuitenkin julkisia varoja käyttävä julkinen organisaatio, joiden on toimittava hankintalain

¹²¹ HE 108/2016 vp s. 130-131.

¹²² Määttä & Voutilainen 2017, s.176.

mukaisesti. Innovaatiokumppanuuden joustavuus ja kommunikaation vapaus ei siten ole yhtä laajaa kuin mitä se olisi kahden eri yrityksen välisessä ideoinnissa.

Innovaatiokumppanuuden joustavuutta pohtiessa on myös tärkeää muistaa hankintalain 3 §:ssä säädetyt periaatteet, kuten esimerkiksi avoimuus ja tasapuolisuus. Innovaatiokumppanuuden käyttäminen on tuotava selkeästi ilmi muun muassa hankintailmoituksessa. Hankintayksikön on siten avattava selkeästi, että hankinnan toteuttamiseksi etsitään innovaatiokumppania. Tästä väiteltiin tapauksessa MAO:247/19, jossa hankintayksikkönä toiminut Ylöjärven Jäähalli Oy oli kilpailuttanut jäähallin modernisoinnin innovaatiokumppanuusmenettelyllä. Tapauksessa oli riidanalaista se, että käyttikö hankintayksikkö hankintalain vastaisesti innovaatiokumppanuutta ja valittajan, Suomen Tekojää Oy:n, tarjouksen ympäristöystävällisyyttä ja energiatehokkuutta ei ollut nähty niin hyvänä tarjouksena kuin mitä se valittajan mielestä oli. Hankintayksikön on siten tuotava hankintailmoituksessa esille se, että hankinnan toteuttamiseksi etsitään innovaatiokumppania. Markkinaoikeus oli katsonut, että hankintayksikkö oli toiminut näin ja täten toiminta oli hankintalain mukaista. Myös markkinaoikeus painotti sitä, että hankintalain 3 §:n mukaisia periaatteita tulee noudattaa innovaatiokumppanuusmenettelyssä hyvin tarkasti.¹²³ Innovaatiokumppanuutta ei saa käyttää keinona rajoittaa kilpailua tai syrjiä tiettyjä toimittajia¹²⁴. Innovaatiokumppanuutta ei siten pysty käyttämään oikotienä päästä yhteistyöhön jonkin tietyn toimittajan kanssa.

Hankintayksikkö voi kuitenkin pyrkiä luomaan toimittajissa innovatiivisuutta myös esittämällä hankintatarpeen ilmenneen ongelman kautta. Tämä näkökulma näkyi myös tämän luvun alussa mainitussa Eurooppa 2020 -strategiassa. Näitä voivat olla erinäiset ja kokoluokiltaan vaihtelevia ongelmat, kuten esimerkiksi ilmastonmuutoksen muutoksen aiheuttamien seurausten luomat ongelmat tai jokin laajuudeltaan huomattavasti pienempi organisaatiota koskeva ongelma. Käytännössä hankintayksikkö siis tekee sellaisen tarjouspyynnön, jossa se pyytää markkinoiden toimijoita esittämään ratkaisuja kyseiseen haasteeseen. Tällöin tarjouspyyntöön sisältyy pakote pohtia ratkaisuja kehityksen kautta. Tällainen hanke olisi mahdollista toteuttaa juuri innovaatiokumppanuusmenettelyllä. On kuitenkin huomioitava, että

¹²³ MAO:247/19.

¹²⁴ Pekkala et al. 2022, s.255.

esimerkiksi tietyt kestävyyyteen liittyvät haasteet ja niiden ratkomiset ovat niin laajoja ongelmia, että yksittäinen hankinta ei ole riittävä saamaan aikaan toivottuja laajoja tuloksia. Tällöin hankintoja voisi käyttää osana innovaatioiden toteutumisessa ja toimimaan tukena toisille toimialoille, joilla on samoja päämääriä.¹²⁵

4.3 Innovaatioiden riskit

Innovaatioissa on kuitenkin aina muistettava, että uudet innovaatiot sisältävät aina riskejä ja niiden todellisia seurauksia ei välttämättä pystytä aina ennakoimaan. Kuten edellisessä luvussa on esitelty, hankintayksiköillä on mahdollisuus ottaa huomioon innovaatioihin liittyvät tavoitteet osana kilpailutusta ja siihen on annettu keino innovaatiokumppanuusmenettelyn avulla. Hankintayksiköt eivät ole kuitenkaan ottaneet innovaatioiden priorisointia niin vahvasti käyttöön kuin mitä voisivat. Tähän löytyy useita syitä, joita ovat seuraavat:

- 1) vähäisen riskin ratkaisujen suosiminen,
- 2) tietojen ja kykyjen puute,
- 3) uuden teknologian ja innovaatioiden onnistuneen hankinnan haasteet sekä
- 4) yhteyden puute julkisten hankintojen ja politiikan tavoitteiden välillä.¹²⁶

On selkeää, että innovaatioiden käyttäminen on tavoitteen tasolla julkisissa hankinnoissa ja koska julkisissa hankinnoissa käytetään julkisia varoja, on riskien ottamiselle oltava tarpeeksi hyvät kannustimet. Julkisten organisaatioiden toiminta onkin usein mahdollisimman hallittua ja ennakoitavaa sekä riskinoton suhteen varmaa.¹²⁷

Poikkeaminen normaalista hankinnan suunnittelu- ja kilpailuttamismenettelystä on jo osaltaan epävarmuudenherättäjä organisaation henkilökunnassa. Mikäli hankinta pyritään tuottamaan innovatiivisesti, voi se johtaa helpommin virheisiin ja täten pelko valituksista ja oikeustapauksista kasvaa. Tämän pelon voi hyvin ymmärtää kasvavan nopeastikin, jos kyseessä on jonkin syvää asiantuntemusta tarvitsevan hankinnan kilpailutus, kuten esimerkiksi uusiutuvan energialähteiden huomiointi kilpailutuksissa, ja organisaatio ei tue tarpeeksi henkilöstöä esimerkiksi koulutuksilla. Koulutuksen

¹²⁵Valovirta et al. 2017, s.51.

¹²⁶ KOM(2010) 546 lopullinen, s.17.

¹²⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto 8/2017, s.6.

puutteen voidaan siten katsoa myös tulevan ongelmaksi innovatiivisissa hankinnoissa teknisten eritelmien suunnittelussa, koska henkilöstö ei välttämättä tiedä, mitä vaatimuksia tulee priorisoida.¹²⁸

Tämä ilmeni ongelmaksi tapauksessa MAO:133:/20, jossa valittajan, Gasum Oy:n, perusteluiden mukaan hankintayksikön, Oulun kaupungin, tekemän tarjouspyyntöön kirjoittama yleisluontoisuus kestävyystavoitteista ja innovaatio suunnitelmasta johti siihen, että tarjoaja ei olisi voinut tietää millä olisi lopulta merkitystä voittavan tarjouksen valinnassa. Hankintayksikkö oli valinnut innovaatiokumppanuusmenettelyn. Hankintayksikkö oli kilpailussa antanut molemmille tarjouksen tehneille täydet pisteet laatuun liittyvistä kohdista, mutta pisteiden antamisen perusteet olivat myös hyvin yleisluontoiset. Markkinaoikeus oli katsonut, että laatuvaatimukset sekä innovaatio suunnitelma eivät olleet tarpeeksi avoimella tavalla osoitettu mahdollisille tarjoajille.

Lopulta markkinaoikeus oli katsonut, että hankintayksikkö oli toiminut hankintalain 3 §:ssä säädettyjen periaatteiden vastaisesti sekä hankintayksikön tekemä hinta-laatusuhteen pohdinta ei ollut ollut lainmukainen. Näin ollen hankintayksikkö oli toiminut hankintalain vastaisesti.¹²⁹ Tapauksesta ei tosin ilmene syytä sille, miksi laatuvaatimukset ja innovaatio suunnitelman yksityiskohdat olivat liian yleisluontoisia. Voi vain arvuutella oliko syy se, että hankinta-asiantuntijalla ei ollut tarpeeksi osaamista ydinasiasta ja organisaation tukea, joka johti yleisluontoiseen kuvailuun vaatimuksille ja täten kyseiseen tulokseen.

Teknologia innovaatioissa on aina vielä omat lisäriskinsä. Mikäli hankintaprosessissa ei ole huolehdittu riskienhallinnasta ja otettu huomioon uuden innovaation mahdollisia yllättäviä taloudellisia kuluja, voi hankinnasta johtuvat kustannukset ollakin yllättävän korkeat¹³⁰. Teknologiaan liittyvissä innovaatioissa nämä riskit ovat erityisen korkeita. Tätä pohdittiin esimerkiksi Lahti Energia Oy:n tuottamassa voimalaitoshankkeessa, jossa tarkoituksena oli parantaa voimalaitoksen energiatehokkuutta uuden innovatiivisen teknologian avulla. Hankinnassa oli tehty riskikartoitusta ja pohdittu monia eri riskityyppejä ja miten ne vaikuttaisivat hankinnan toteutumiseen. Teknologiaan liittyvät riskit olivat hyvin vaihtelevia. Osa riskeistä koski suoranaisesti

¹²⁸ Valovirta et al. 2017, s.43-44.

¹²⁹ MAO:133:/20

¹³⁰ Edler et al. 2015, s.89.

itse teknologiaa ja osa esimerkiksi toimittajaa tai hankintayksikön henkilökunnan tietotaitoa ymmärtää uutta teknologiaa mahdollisesti henkilöstön vaihtuessa. Riskeihin oli varauduttu ja myös ymmärretty, että energiatavoitteiden saavuttamisessa ja riskien mahdollisuuden vähenemisessä saattaisi mennä useampikin vuosi.¹³¹ Teknologiainnovaatiot tarvitsevat siten hankintayksiköiltä laajan näkökulman ja jopa luovuuden pyrkiä ennakoimaan kaikkia mahdollisia riskejä ja täten luoda riskeille myös riskienhallintatoimintaohjelmat.

Viimeisenä esiteltävä riski, joka liittyy julkisten hankintojen ja politiikan tavoitteisiin voisi Suomessa katsoa olevan melko pieni riski. EU-tason vertailussa Suomi on innovaatiohankintojen vertailussa yksi tehokkaimmista maista toteuttamaan poliittisia päätöksiä innovaatiohankintoihin liittyen. Vertailussa Suomi on onnistunut luomaan poliittisia päätöksiä, joilla on kansallisesti ollut hyviä vaikutuksia innovaatiohankintojen toteuttamisen tukemisessa läpi maan. Poliittiset toimintaohjeet eivät kuitenkaan ole Suomellakaan täydelliset ja innovaation kannustamista voisi vahvemmin sisällyttää erinäisiin poliittisiin alatavoitteisiin ja pohtia vahvempaa seuranta- ja tarkastusjärjestelmää.¹³² Kansainvälisessä vertailussa standardien suunnittelu ja laadinta vahvistaisi innovaatioiden käyttöä ja toimisi tukena poliittisille tavoitteille ja niiden saavuttamiselle¹³³. Kestävien hankintojen standardeihin tutustuttiin tarkemmin luvussa 3.

¹³¹ Valovirta et al. 2017, s.35-39

¹³² European commission 2021, s.2.

¹³³ KOM(2010) 546 lopullinen, s.18.

5 Kestävien hankintojen toteutumisen haasteita

5.1 Perustason hankintaprosessin ongelmat

Valtionvarainministeriön suunnitteleman valtion hankintatoimen kehittämishankkeen (HANKO-hankkeen) mukaan suurimmat kehittämisen kohteet liittyvät hankintaprosessin alkuvaiheisiin, kuten suunnitteluun ja ohjaukseen, sekä toteutuneen hankinnan seurantaan. Tässä tutkielmassa keskitytään rajauksen mukaisesti hankintaprosessin alkuun liittyviin haasteisiin.



Kuva 2. HANKO-hankkeen kohde ja rajaukset. Valtiovarainministeriö 2015, s.11.

HANKO-hankkeessa kaikkia Suomen hankintayksiköitä koskeva kehittämiskohde on valtion toimijoiden roolin kehittäminen paremmaksi hankintojen ohjaamisessa. Esimerkiksi valtiovarainministeriön tehtävänä on tuottaa hankintoihin liittyvää laajaa viestintää ja pyrkiä tuottamaan täten yleisiä neuvoja hankintayksiköille. Tämän lisäksi HANKO-hankkeessa suuri painoarvo on myös hankintojen suunnittelun kehittämisellä ja sillä, miten organisaatioissa lisätään suunnitelmallisuutta ottaen kuitenkin huomioon hankintayksiköiden eroavaisuudet¹³⁴. Yhtenä tärkeänä kehittämisen aiheena on myös hankintaosaamisen kehittäminen ja täten vahvistaminen.

Kuten kuvassa 2 näkyy, hankintaosaamisen kehittämistä tulisi vahvistaa koko hankintaprosessin eri vaiheissa. HANKO-hankkeessa tavoitteeksi asetettiin luoda hankintayksiköiden henkilökunnalle mahdollisia osaamisvaatimuksia.¹³⁵ Kuten kuvasta 2 ja HANKO-hankkeen tavoitteista on huomattavissa, hankintaprosessi

¹³⁴ Valtiovarainministeriö 2015, s.21-23.

¹³⁵ Valtiovarainministeriö 2015, s.11.

itsessään ei ole ongelmaton ja hankintaprosessissa piilee paljon erilaisia kehittämisen kohtia.

Täten tarkastellessa kestävien hankintojen huomiointia ja priorisointia, ilmenee nopeasti se, että perustason hankintaprosessissakin on paljon parannettavaa. Tässä luvussa käsitellään hiukan yleisimpiä hankintaprosessin haasteita, joissa ei ole vielä nähtävissä kestävyuden vaikutusta. Näissäkin haasteissa on pyritty tutkimuksen rajauksen mukaisesti tarkastelemaan vain hankintaprosessin alussa olevia haasteita.

Kuten tässäkin tutkimuksessa on todettu, on huomattu, että hankintakäytäntöjen ja hankintalain 3 §:n mukaisten periaatteidenkin toteutumisessa on vaikeuksia¹³⁶. Yksi perustason hankintaprosessin ongelmana on nähty olevan tarjouspyyntöjen epäselvyys siitä, minkälaisia tarjouksia hankintayksikkö toivoo ja odottaa saavansa. Näin ollen hankintayksiköt saavat herkästi vaikeaselkoisia tarjouksia ja täten tarjousten vertailu on haastavaa ja voi jopa asettaa tarjoajat epätasa-arvoiseen asemaan sekä tuoda hankintayksikölle tilanteita, joissa se on toiminut syrjivästi jotain tarjoajaa kohtaan tiedostetusti tai tiedostamatta. On nähty, että tarjouspyynnön epäselvyysongelmat ovat isoimpia ongelmia hankintoja koskevassa oikeuskäytännössä.¹³⁷ Tarjouspyyntöjen epäselvyyttä pohdittiin myös Concordia Bus Finland -tapauksessa asetetuissa kriteereissä, joita käsiteltiin luvussa 2.3.1

Tarjouspyynnön epäselvyyttä tapahtuu erityisesti hankinnan kohteena olevan palvelun, tuotteen tai urakan yksityiskohtaisessa määrittelyssä. Esimerkiksi vuosien 2017–2019 aikana EU-tasolla kilpailutettavissa hankinnoissa hankinnan kohteen määrittelyssä ilmenneet ongelmat olivat jopa 30 prosenttia vuosien 2017–2019 aikana tapahtuneista virheistä. Virheet pitivät sisällään ongelmia, kuten hankinnan kohteen laajuuden määrittelyssä, sellaisten ominaisuuksien käyttämistä hankinnassa, joka alensivat syrjimättömyyden turvaa, sekä yleisellä tasolla hankinnan vaatimukset oli kuvattu epäselvästi.¹³⁸ On huomioitava, että 30 prosenttia virheistä on suuri määrä tarjouspyyntöjä ja tyypillisimmät virheet eivät edes liittyneet kestävyystavoitteiden vuoksi asetettuihin toimenpiteisiin.

¹³⁶ Hyvönen et al. 2007, s.17.

¹³⁷ Eskola et al. 2017, s.328-329.

¹³⁸ Suojanen 2020, s.23.

Tarjouspyyntöön liittyvät ongelmat ovat niin laajoja, että se on osittain myös vaikuttanut toimittajien halukkuuteen osallistua julkisiin kilpailuihin. Toimittajat pystyvät näkemään, että tarjouspyynnöt ovat jopa tarkoitettu vain tietyille toimittajille. Myös vaatimuksilla on iso tekijä siinä, että ryhtyykö toimittaja tekemään tarjousta hankintayksikölle. Yleensä erityisesti referensseihin liittyviä vaatimuksia pidetään liian tarkkoina ja täten liian vaativina. Näiden ongelmien lisäksi kilpailuun osallistuminen saattaa myös käydä toimittajille yllättävänkin kalliiksi, jolloin tarjouksia suunnitellessa toimittajien on otettava myös taloudelliset näkökulmat huomioon.¹³⁹ Mikäli vaatimukset ovat selkeästi liian kovat, suunnattu tietyntylaisille yrityksille tai tarjoaminen on yrityksen oman taloudellisen tilanteen huomioiden liian kallista, on selkeää, että toimittaja ei halua osallistua julkiseen hankintakilpailuun. Kuten luvussa 2.2.2 kerrottiin, kilpailun puute on myös iso ongelma julkisissa hankinnoissa ja erityisesti iso ongelma liittyen kestäviin hankintoihin.

Täten jo pelkästään näiden ongelmien, kuten tarjouspyynnön epäselvyyksien, hankintaperiaatteiden vaarantumisen, toimittajien kokeman kannattamattomuuden ja julkisten organisaatioiden suurten ongelmien takia on selvää, että hankintaprosesseissa on jo nyt paljon ongelmia. On huomioitava, että hankintalain 3 §:n mukaiset periaatteet ovat olleet isossa osassa jo pidempään julkisissa hankinnoissa kuin mitä kestävyys on ollut. Kestävät hankinnat tuovat myös osaltaan uusia haasteita hankintayksiköille, joten on selvää, että kestävien hankintojen toteutumisen kannalta jo olemassa olevat hankintaprosessin ongelmat estävät kestävien hankintojen toteutumista. Luvuissa 5.2 tarkastellaan lähemmin kestäviin hankintoihin liittyviä haasteita, joita kohdistuu hankintaprosessin johtamiseen.

5.2 Kestävien hankintojen johtaminen

Julkisten hankintojen johtamisella käytetään julkista valtaa ja täten julkisten hankintojen johtamisen linjauksilla on tärkeä rooli joko kestävien hankintojen edistämässä tai, päinvastoin, haastamisessa. Kestävien hankintojen kannalta on huomattu, että organisaatitasolla niihin satsaaminen ja priorisointi on ollut matalalla tasolla. Kuten tässäkin tutkimuksessa on todettu, julkisten hankintojen suunnitelmallisuus ja alustustyö on erityisen tärkeää koko hankinnan hyvän

¹³⁹ Valtiovarainministeriö & Kuntaliitto 2023, s.10-12.

onnistumisen kannalta. Täten yksi isoimmista kestävien hankintojen ongelmista liittyy hankintojen ja hankintayksiköissä tapahtuvaan johtamiseen. Johtamiseen liittyy ongelmia niin organisaatioiden korkeammalla tasolla kuin myös hankintayksiköiden hankintatiimien sisällä.

Yleisellä tasolla Suomessa julkisten hankintojen alalla on huomattu, että hankintatoimet eri hankintayksiköissä ovat usein hyvinkin hajanaisia. Hankintatoimi nähdään vain organisaation hallinnollisen elimen sivutoimena, eikä yhtenä tärkeimpänä päätekijänä. Täten hankintatoimen huomiointi taloudellisessa päätöksenteossa ja priorisointi osana organisaatiota on ollut perinteisesti matalaa. On kuitenkin huomattu, että hankintatoimen monimutkaisuus ja vaativuus on vaatinut sen, että hankintatoimeen on pitänyt panostaa niin taloudellisesti kuin myös nostattaa sen arvoa osana organisaation toimintaa.¹⁴⁰

Yksi organisaatiotason korkeamman tason ongelmista kestävien hankintojen toteutumisen kannalta liittyy johdon tekemään priorisointiin ja siihen, miten kestäviä hankintoja huomioidaan hankintayksikön budjetoinnissa. Kestävyyden huomiointi on perinteisesti ollut hyvin vähäistä johdon päätöksenteossa, joka on myös osaltaan asettanut kestävien hankintojen määrän alhaiseksi. Täten kestävien hankintojen taloudellisia vaikutuksia ei ole huomioitu organisaation talouden suunnittelussa ja budjetoinnissa.¹⁴¹ On kuitenkin huomioitava, että taloudellisessa päätöksenteossa johdon on aina tarkasteltava hankintaa kokonaisuutena ja osattava nähdä, että mihin tarkoitukseen hankintaa tehdään¹⁴².

Kestäville hankinnoille myös haasteena on osaavan henkilöstön puute. Kuten luvussa 5.1 kuvatussa HANKO-hankkeessa ilmenee, valtiovarainministeriön tulee tehdä ohjeistuksia ja neuvoja hankintayksiköille. On huomattu, että kestävien hankintojen toteutus on vain tiettyjen osaajien käsissä, kuten esimerkiksi hankintakonsulttien. Tällöin hankintayksiköiden on vaikea saada tietoa, miten kestäviä hankintoja on mahdollista toteuttaa, mikäli yhteistyö muiden toimijoiden kanssa ei ole avointa. Näin ollen johdon tulisi toimia proaktiivisesti tekemään yhteistyötä niin mahdollisesti aluehallinnosta valtiohallintoa kohtaan kuin myös muihin saman tapaisia hankintoja tekeviin hankintayksikköihin. Johdon tulisi myös tukea oman henkilöstönsä kehitystä.

¹⁴⁰ Kontio et al. 2017, s.38.

¹⁴¹ Alhola & Kaljonen 2017, s.24.

¹⁴² Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25, s.14-15.

Tämä usein tarkoittaa sen huomiointia taloudellisessa suunnittelussa.¹⁴³ Taloudellinen näkökulma myös liittyy vahvasti henkilöstön osaamiseen ja toimintaan. Kokematon henkilöstö kokee usein myös vahvempaa epävarmuuden tunnetta ja täten virheiden pelko saattaa osaltaan estää kestävien hankintojen toteutumista hankintayksikön käytännön työssä. Tällöin johdon tekemä riskienhallintasuunnittelu on omiaan madaltamaan henkilöstön epävarmuutta ja jopa mahdollisia virheitä.¹⁴⁴

Julkisten hankintojen johtamisessa on alettu myös puhumaan vaikuttavuusjohtamisesta. Vaikuttavuusjohtamisen taustalla on ajatus sellaisesta johtamistyylistä, jossa pyritään päätöksenteossa huomioimaan yhteiskunnassa eri alojen läpileikkaavat ilmiöt. Julkisten hankintojen yhteydessä vaikuttavuusjohtaminen on erityisen tärkeä ”trendi”, koska julkisten varojen käyttäminen ja sen tekeminen avoimesti ja mahdollisimman vaikuttavasti, on tärkeä osa julkisen vallan käyttöä.¹⁴⁵ Vaikuttavuusjohtamisen yhteydessä hankinnan vaikuttavuudella tarkoitetaan nimenomaisesti hankinnalla tuotettua parempaa kustannustehokkuutta, laatua ja kestävyttä.¹⁴⁶

Perinteisesti hankintojen vaikuttavuutta on pohdittu kapeakatseisesti ja pyritty vain näkemään hankintojen vaikutus esimerkiksi markkinoihin. Vaikuttavuusjohtamisessa pyritään näkemään hankinnan laajoja ja pitkäkestoisia vaikutuksia niin organisaatioon itseensä kuin myös yhteiskuntaan. Näin ollen, hankintojen tarkka suunnittelu on erittäin tärkeää myös käytännön johtamisen työssä, mikäli kestävyttä halutaan priorisoida.¹⁴⁷

On selkeää, että yksi suurimmista haasteista kestäville hankinnoille on siten johdon tekemä priorisointi. Kestävien hankintojen toteutumista tukee vahvasti se, mikäli niiden suunnittelulle ja toteutukselle on johdon tuki.¹⁴⁸ Kestävien hankintojen kannalta on siten tärkeää, että organisaatioissa tehdään organisaatioiden välistä yhteistyötä, mutta myös henkilöstön ja johdon välistä yhteistyötä. Henkilöstöllä täytyy olla avoin kommunikaatioväylä johdon kanssa, jotta organisaation osaamisen ongelmakohtiin pystytään puuttumaan. Tällä tavoin pystytään myös välttymään jopa EU-tasollakin siltä, että kestävien hankintojen eteen tehtyä työtä tehdään tuplasti. Esimerkiksi

¹⁴³ Alhola & Kaljonen 2017, s.28.

¹⁴⁴ Alhola & Kaljonen 2017, s.29.

¹⁴⁵ Motiva Oy 2024, Julkinen sektori – Vaikuttavuusjohtamisen osaamiskeskus.

¹⁴⁶ Kulju et al. ei pvm., s. 16.

¹⁴⁷ Kulju et al. ei pvm., s.6.

¹⁴⁸ Valtiovarainministeriön julkaisuja 48/2010, s.96.

innovaatiorahastoissa on huomattu, että saman työn tekeminen on hyvinkin kallista ja lopputulokset voivat olla täysin samoja. Täten laadun ja kestävyuden parantamiseksi johdon täytyy olla valmis kommunikoidaan ja tukemaan myös tutkimustoimintaa.¹⁴⁹

¹⁴⁹ KOM(2010) 546 lopullinen, s.7.

6 Johtopäätökset

Julkisten hankintojen sääntely on omaltaan jo hyvin kiemuraista ja ei aina niin selvää. Puhuttaessa kestävästä hankinnoista epäselvyydet usein vain kasvavat. Kestävä kehitys -ilmiöllä ja kestävyysmurroksella on ollut myös oma roolinsa julkisten hankintojen sääntelyssä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tutkia, miten kestävä kehitys on vaikuttanut julkisten hankintojen sääntelyyn sekä julkisissa hankinnoissa huomioitaviin tavoitteisiin.

Kestävä kehitys on ollut jo 1980-luvulta lähtien nouseva trendi yhteiskunnassamme, jolla ei ole ollut selkeää määritelmää. Yhteiskunnassa hiljalleen tapahtuneen kestävyysmurroksen takia myös lainsäädännössä ja ympäristöpoliittisissa tavoitteissa on alettu huomioida kestävyyttä vielä vahvemmin. Kestävyys näkyy vahvasti niin valtioiden välisessä kansainvälisessä yhteistyössä kuin myös kansallisessa lainsäädännössä ja tavoitteiden asettelussa. Kestävän kehityksen kannalta YK:n asettama Agenda2030-tavoitteet ovat toimineet vahvana suunnan näyttäjänä valtioille siitä, millaisia kestävyys-tavoitteita tulisi eri yhteiskunnan osa-alueille asettaa.

Julkisia hankintoja ja kestävyysmurroksen yhtymäkohtia on tässä tutkimuksessa tutkittu lainopillisin ja empiirisin keinoin. Lainopin tavoin tutkimuksen suurin huomio kiinnittyi hankintalakiin ja kyseisen lain hallituksen esitykseen sekä EU:n puolelta hankintadirektiiviin. Tutkimuksen tarkoituksena oli tulkita hankintalaissa säädettyjä kestäviä hankintoja tukevia normeja ja hakea kyseisiin normeihin tukea hallituksen esityksestä sekä hankintadirektiivistä. Lainopin ohella tulkinnan tukena tutkittiin erityisesti markkinaoikeuden ratkaisuja, mutta myös korkeimman hallinto-oikeuden sekä EYT:n oikeuskäytäntöä. EYT:n tapaukset olivat suuntaa antavia kansallisille oikeuslaitoksille.

Tutkimuksen aikana selvisi, että kestäväillä hankinnoilla on niin tavoitteellinen taso julkisten hankintojen käsittelyssä, mutta hankintalaki antaa myös hankintayksiköille keinoja vaatia hankinnoilta kestävyttä. Tämän lisäksi kestävyys on nostanut päätään myös osaksi hankintalain 3 §:ssä asetettuja tavoitteita. Hankintalain 3 §:ssä säädetty esimerkiksi suhteellisuus- ja avoimuusperiaate ovat tärkeitä osia kestävien hankintojen kanssa. Kestävien hankintojen toimien tulee olla aina suhteellisia. Lisäksi kestävien

sekä laadukkaiden hankintojen toteutumiseen kuuluu toimia koko hankintaprosessin ajan avoimesti.

Hankintalain 68 §:ssä hankintalaki säättää, että laatuvaatimukset "on oltava" mukana muun muassa tarjouspyynnössä. Samaan tapaan myös teknisistä eritelmistä säädetään hankintalain 71 §:ssä. Siinä säädetään, että tekniset eritelmät "on esitettävä" muun muassa tarjouspyynnössä. Mikäli hankintayksikkö tarvitsee tarjoajilta lisätietoa kestävydestä, hankintayksiköt voivat hankintalain 73 §:n mukaan "vaatia" tarjoajilta lisätietoa testausraportin tai todistuksen muodossa. Näin ollen on selkeää, että hankintalain 2 §:ssä asetetun julkisten varojen tehokkaan käytön tavoitteen lisäksi laatu ja kestävyys ovat ottaneet ison harppauksen. Tutkimuksesta selvisi, että hankintayksiköjä ei suoranaisesti veloiteta kestävien valintojen tekemiseen, ja että kestävyys on siten vielä tavoitteen tasolla. Tosin hankintalaki antaa hankintayksiköille hyvinkin paljon mahdollisuuksia toteuttaa kestäviä hankintoja. Täten lain keinoin hankintayksiköjä ei ole pyritty pakottamaan tietynlaisten valintojen tekemiseen, vaan vastuu on siirretty hankintayksiköille oman hankintavallan alaisuuteen. Tämä on toki siinä mielessä sopivaa, koska jokainen hankintayksikkö on kuitenkin sidottu omaan alueeseensa, resursseihinsa sekä toiminta-alaansa.

Laatuvaatimusten, teknisten eritelmien sekä testausraporttien lisäksi kestäville hankinnoille innovaatioiden priorisointi on tärkeää. Tässä tutkimuksessa innovaation merkitystä tarkoitetaan koskevan niin hankinnan kohteeseen kuin myös hankintaprosessiin liittyviä innovaatioita. Tässä tutkimuksessa tosin innovaatioiden merkitys kohdistettiin koskemaan hankinnan kohdetta. On huomioitava, että hankintalainsäädäntö tukee innovatiivisten hankintojen tekemistä, mutta ei missään poikkeustapauksissakaan velvoita innovaatioiden priorisointiin. Hankintalakiin lisätty innovaatiokumppanuusmenettely on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa hankintayksiköille annetaan jälleen lisää työkaluja kestävyden huomiointiin. Tutkimuksessa otettiin lisäksi huomioon innovaatioiden riskit, koska innovaatiot eivät ole suoraviivaisesti aina ongelmattomia ratkaisuja. Laatuvaatimusten, teknisten eritelmien sekä testausraporttien tapaan myös innovaatioiden huomioiminen ja priorisointi on hyvinkin paljon hankintayksikön itsensä vastuulla.

On kuitenkin huomioitava, että innovaatioiden käyttämisessä on samoja rajaavia tekijöitä kuin muissakin kestävyden keinoissa, mutta innovaatioissa vielä vahvemmin.

On tärkeää ymmärtää, että uudet innovaatiot eivät aina toteuta haluttua päämäärää kyseisellä toimialalla tai alueella. Innovaatiot saattavat tuottaa tuloksia tai hyötyä toisella alueella tai toimialalla, jonka takia hankintayksiköiden toimintaa on tärkeä yksilöidä eikä yleistää. Tästä syystä se, että innovaatioiden käyttäminen on asetettu hyvinkin vahvasti hankintayksikön itse päätettäväksi, luo parempaa joustavuutta julkisiin hankintoihin kuin mitä ennalta määrätyt toimintaohjeet voisivat luoda. Täten riskienkin arviointi on helpompaa, koska hankintayksiköt ymmärtävät oman toimintansa parhaiten.

Joustavuus on myös tärkeä elementti, joka näkyy koko hankintalaissa. Yhtäältä hankintalaki on erittäin tiukka, mutta toisaalta hankintalaki tarjoaa hankintayksiköille ja toimijoille mahdollisuuden tehdä yhteistyötä joustavasti. Jotta joustavuus toimisi, on hankintayksikön toimittava kuitenkin aina suunnitelmissaan ja esitettävä tarjouspyynnössä aina kaiken haluamansa tarkasti. Kestävien hankintojen suunnittelu ja suunnittelun priorisointi osana hankintayksikön sisäistä toimintaa on erityisen tärkeää myös toimittajakentän puolella. Yrityksille on apua esimerkiksi erilaisista kestävyiden standardeista ja täten kestävien hankintojen toteutumisen kannalta on tärkeää, että tarjouspyynnöt tehdään toimittajaystävälliseksi. Tässäkin tutkimuksessa kävi selväksi se, että huonosti tuotettu tarjouspyyntö aiheuttaa vaikeuksia niin tarjoajille kuin myös hankintayksiköille ja se heijastuu myös oikeuskäytäntöön.

Lainopillisella ja empiirisillä tutkimuskeinoilla oli mahdollista löytää vastauksia tässä tutkimuksessa asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja antoivat selvennystä kestäväistä hankinnoista. Julkiset hankinnat jo itsessään sisältävät paljon tutkimuksen aiheita ja eivät ole yksinkertaisin osa julkisoikeutta. Kestäviin hankintoihin liittyen aihetta voisi kuitenkin vielä tarkastella hyvinkin monesta erilaisesta näkökulmasta. Kestäviä hankintoja voisi tutkia esimerkiksi taloustieteellisestä näkökulmasta ja pohtia, voisiko kestäville hankinnoilla olla positiivisia taloudellisia vaikutuksia ja mitä ne käytännössä olisivat.

Lisäksi voisi pohtia myös taloudellisia negatiivisia vaikutuksia. Onko mahdollisesti löydettävissä syitä, miksi kestäviä julkisia hankintoja ei kannattaisi tehdä? Tämän lisäksi kestäviä hankintoja voisi pohtia tietojärjestelmien joustavuuden näkökulmasta. Onko kestäville hankinnoille esteitä jo pelkästään sen takia, että julkisten hankintojen järjestelmät eivät taivu kestävien hankintojen huomioimiseen? Lisäksi samantapaisesti

voisi pohtia hankintaprosessia kokonaisuudessaan ja tarkastella, että onko joitain kohtia, jossa kestävyiden huomiointi tarvitsisi normaalia hankintaa enemmän joustoa prosessilta?

Kaiken kaikkiaan on selvää, että kestävässä hankinnoissa on paljon tutkittavaa. Kestävyys hankintalainsäädännössä on selkeästi oma asiantuntija-alueensa ja sen arvoa sekä vaikuttavuutta julkisissa hankinnoissa on pikkuhiljaa alettu tunnistamaan. Kuten kaikki nykypäivänä, myös hankintalainsäädäntö on selkeästi kehittynyt kestävyysmurroksen aiheuttaman virtauksen mukana.