

Lausunto päiväkotij- ja koulukuvausten hyvistä käytänteistä 30.8.2024

Suomen koulukuvausliitto on pyytänyt Suomen Hankintajuristit Asianajotoimisto Oy:ltä lausuntoa päiväkotij- ja koulukuvauspalveluiden kilpailutuksissa viime aikoina havaituista käytänteistä sekä niiden kohtuullisuudesta ja suhteellisuudesta. Tässä lausunnossa on nostettu esiin ehtoja, joiden käyttämistä Suomen koulukuvausliitto suosittelee tarjouspyynnöissä.

1. Taustaa

Suomen koulukuvausliitto ry on yleishyödyllinen toimialajärjestö, jonka tarkoituksena on kehittää, edustaa ja valvoa koulu-, päiväkotij-, rippi-, urheilu- ja armeijakuvauksien sekä muiden vastaavien ryhmäkuvausten alalla toimivien yritysten ja yhteisöjen yleisiä ja yhteisiä etuja. Liitto edistää jäsentensä välistä yhteistoimintaa ja parantaa alan yleisiä toimintaedellytyksiä sekä kehittää valokuvan, alan ja alalla toimivien arvostusta ja asemaa sekä toimintamalleja. Lisäksi liitto toimii alan itsesäätelyelimenä.

Suomen koulukuvausliiton jäsenyritysten työllistämät yli 400 valokuvaajaa kuvasivat vuonna 2022 koulu-, päiväkotij-, rippi-, urheilu- ja armeijakuvauksissa miljoona henkilöä ympäri Suomen. Jatkovasti kasvava, valokuvausammattilaisten joukko kuvaa lähes kaikki Suomen lapset ja nuoret sekä lähes satatuhatta opettajaa, varhaiskasvattajaa, seurakuntatyöntekijää, valmentajaa ja muita vanhempia.

Kunnat ja kaupungit kilpailuttavat vuosittain huomattavan määrän päiväkotij- ja koulukuvauspalveluita, ja julkaisevat niitä koskevia tarjouspyyntöjä.

Suomen koulukuvausliitto on huolestunut suomalaisen koulukuvauksen 160-vuotisen historian jatkumisesta. Suomen koulukuvausliitto on havainnut, että kuntien ja kaupunkien julkaisemat tarjouspyynnöt sisältävät nykyisellään ehtoja, jotka eivät ole kohtuullisia tai suhteellisia. Ehdot eivät varmista laadukkaiden palveluiden tuottamista, ja voivat pahimmillaan pakottaa palveluntuottajat epäterveisiin markkinakäytänteihin.

Suomen koulukuvausliitto on lisäksi julkaissut hankintayksiköiden käytettäväksi Koulukuvausten yleiset sopimusehdot 2023 sekä Julkisten kilpailutusten tarjouspyyntömallit 2022. Yleisissä sopimusehdoissa ja tarjouspyyntömallissa on huomioitu tässä lausunnossa kuvattuja hyviä käytänteitä.

2. Hyvät käytänteet päiväkotij- ja koulukuvausten kilpailuttamisessa

Päiväkotij- ja koulukuvauksissa on kyse julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettusta palveluita koskevasta käyttöoikeussopimuksesta, jossa hankintayksikkö siirtää palveluiden tarjoamiseen ja hallinnoimiseen liittyvän toiminnallisen riskin yhdelle tai usealle toimittajalle, ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Toisin sanoen hankintayksikkö valitsee päiväkotij- ja koulukuvauksille palveluntuottajan, joka saa oikeuden tuottaa kuvauspalvelut ottaen kuitenkin taloudellisen riskin siitä, että kuvauksista saatavat tuotot eli ostetut kuvat eivät kata kuvauspalveluiden tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia.

Koska kyseessä on käyttöoikeussopimus, ylittyy käyttöoikeussopimuksia koskeva hankintalain 25 §:n 1 momentin 5 kohdan 500.000 euron (alv 0 %) kynnyсарvo vain harvalla osalla hankintayksiköistä eli kunnista ja kaupungeista, vaikka kynnyсарvon laskennassa huomioitaisiin hankintalain 28 §:n mukaisesti useamman vuoden sopimuskauden tuottama liikevaihto. Suurin osa hankintayksiköistä voi siten noudattaa esimerkiksi kunnan tai kaupungin omien pienhankintaohjeiden ketterämpiä kilpailutusmalleja hankittaessa päiväkotij- ja koulukuvauksia niiden jäädessä alle hankintalain kynnyсарvon.

Käyttöoikeussopimukselle tyypillisesti kyseessä on myös palvelu, jota ei tuoteta hankintayksikölle itselleen, vaan tässä tapauksessa kuvattaville päiväkotilaisille ja koululaisille sekä heidän läheisilleen. On kuitenkin ymmärrettävää, että hankintayksikkö haluaa tarjouspyynnössä asetetuilla vaatimuksilla ja ehdoilla varmistaa, että tuotettavat palvelut ovat kohtuuhintaisia sekä samalla laadukkaita.

Suomen koulukuvausliitto on kuitenkin tunnistanut hankintayksiköiden julkaisemista päiväkotij- ja koulukuvauksia koskevista tarjouspyynnöistä keskeisiä vaatimuksia ja käytänteitä, jotka se näkee ongelmallisina ja kohtuuttomina. Erityisesti Suomen koulukuvausliitto on huolissaan päiväkotij- ja koulukuvaushankintoja koskevien vaatimusten kohtuullisuudesta ja hankintalain 3 §:n suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta, joita hankintayksiköiden tulee noudattaa myös kynnyсарvon alittavissa pienhankinnoissa.

Hankintalain esitöiden (HE 108/2016 vp, s 73–74) mukaan suhteellisuusperiaate edellyttää, että asetetut vaatimukset ja kriteerit ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan vaatimusten ja kriteerien asettamisessa tulee taata tavoitteen toteutuminen, eikä niillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi. Tarjouspyynnön sisältöön liittyvien vaatimusten tulisi olla oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden.

Kaikille osapuolille kohtuulliset ehdot ja vaatimukset varmistavat myös opetushallituksen 20.6.2011 antaman suosituksen (1/400/2011) koulukuvausten järjestämisestä mukaisesti, että kuvattavat voivat ostaa laadukkaita ja kohtuuhintaisia kuvia.

2.1. Kohtuullinen hinnoittelumalli

Päiväkotij- ja koulukuvauksiin valitulla hinnoittelumallilla hankintayksikkö ensisijaisesti pyrkii varmistamaan kohtuuhintaiset kuvat kuvattaville ja heidän läheisilleen. Hinnoittelumallia valittaessa on kuitenkin olennaista kiinnittää huomiota valittuun hintavertailumalliin sekä kokonaisuuteen, joka vaikuttaa hintavertailuun, ja jolle hankintayksikkö pyytää hinnan.

Tyypillisesti olennaisimmat kuvat ovat ryhmäkuva, muotokuva sekä tarra-arkki muotokuvasta. Lisäksi kuvattavien on mahdollista hankkia myös muita kuvatuotteita tai lisäkuvia.

Kotimaisissa julkisissa hankinnoissa noudatetaan hyvin usein ns. suhteellista hinnoittelumallia, jossa halvimman vertailuhinnan antanut tarjoaja saa hintavertailussa täydet pisteet ja muut suhteessa siihen (esimerkiksi kaavalla: Alhaisin hinta / Tarjouksen hinta x Hinnan painoarvo). Suhteellinen hintavertailu soveltuu kuitenkin huonosti päiväkotij- ja koulukuvausten kaltaisen palvelun hankkimiseen, jossa kiinteät kustannukset ovat samankaltaiset kaikille palveluntuottajille, ja jossa hintaerot ovat hyvin pieniä tai hintaeroja ei ole lainkaan.

On huomattava, että hintojen ollessa hyvin alhaiset, korostuvat tarjousten väliset erot ongelmallisella ja epätarkoituksenmukaisella tavalla suhteellisessa hintavertailussa. Esimerkiksi 2 euron ja 4 euron välillä ei todennäköisesti ole kuvattavien ja kuvia ostavien näkökulmasta suurta eroa hinnassa, mutta tarjouspyynnön hintapisteytyksessä 2 euroa saa täydet hintapisteeet ja 4 euroa vain puolet hintapisteistä. Tällöin jo hintavertailun piste-ero muodostuu käytännössä

niin suureksi, ettei laadulla ole merkitystä eikä laatuvertailulla ole vaikutusta tarjouskilpailun lopputulokseen.

Mikäli päiväkotij- ja koulukuvaushankinnassa sovelletaan suhteellista hinnoittelumallia esimerkiksi siten, että hintavertailuun vaikuttavat olennaisimmat kuvat (ryhmäkuva, muotokuva ja tarra-arkki), pakottaa se palveluntuottajat pahimmillaan tarjoamaan kyseiset kuvat käytännössä nollahinnalla. Tällöin kuvauspalveluiden kustannukset on käytännössä katettava kuvattavien tilaamalla muilla kuvatuotteilla sekä lisäkuvilla, jolloin niiden hinnat ovat huomattavan korkeat. Tällöin myös korostuu palveluntuottajan taloudellinen riski, eikä kaikilla potentiaalisilla palveluntuottajilla todennäköisesti ole mahdollisuutta osallistua tarjouskilpailuun riskien ollessa kohtuuttomat.

Suomen koulukuvausliitto kyseenalaistaa, onko kuvattavien näkökulmasta mielekästä saada tietty kuvapaketti erittäin edullisesti esimerkiksi 2 eurolla, mutta lisäkuvat ja muut kuvatuotteet ovat merkittävästi tavanomaista kalliimmat. Olisiko kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa, että kuvapaketti olisi kohtuullisesti hinnoiteltu, jolloin myös lisäkuvat ja muut kuvatuotteet olisivat kohtuuhintaisia. Esimerkiksi Taloustutkimus Oy:n vuonna 2021 tekemässä Kuvaamisen toimialan markkinatutkimuksessa kuluttajien mielestä keskimääräinen kohtuullinen hinta kuvapakettille oli 23 euroa.

Yleisesti ottaen suhteellinen hintavertailu soveltuu huonosti päiväkotij- ja koulukuvausten kaltaisen palvelun kilpailuttamiseen, jossa palveluun sisältyy myös muita tuotteita ja palveluita kuin ne, jotka hankintayksikkö huomio vertailuhinnassa. Vastaavasti pyrkimys huomioida tällaisessa palvelussa kaikki mahdolliset tuotteet ja palvelut vertailuhinnassa johtaa useimmiten hintavertailun vääristymiseen siten, että tosiasiallisesti edullisin tarjous ei voita tarjouskilpailua.

Suosituksena käänteinen kilpailutus

Erityisesti päiväkotij- ja koulukuvauspalveluissa suhteellisen hintavertailun vaihtoehtona on ns. käänteinen kilpailutus, jossa hankintayksikkö määrittelee kiinteän hinnan sekä ehdot, joihin tarjoajien tulee sitoutua. Käänteisessä kilpailutuksessa hankintayksikkö voi asettaa tietyille kuvapakettille kaikkien osapuolien näkökulmasta kohtuullisen hinnan. Tällöin myös useammalla potentiaalisella palveluntuottajalla on mahdollisuus osallistua tarjouskilpailuun.

Käänteinen kilpailutus menettelynä antaa hankintayksiköille mahdollisuuden vaikuttaa palveluntuottajan valintaan myös laadullisista lähtökohdista. Näin ainoana vaikuttavana tekijänä palveluntuottajan valinnassa ei olisi hinta. Palveluntuottajat kilpailisivat aidosti myös palvelun laadulla potentiaalisten palveluntuottajien kanssa, myös sopimuskauden aikana.

Kuvapakettia määriteltessään hankintayksikön on hyvä huomata, että yleisimmin kuvattavat nimenomaisesti tilaavat ryhmäkuvan, muotokuvan sekä tarra-arkin. Hankittavaan kuvapakettiin ei ole suositeltavaa sisällyttää kuvia ja palveluita, joita useimmat kuvattavat sekä heidän läheisensä eivät koe tarpeellisina.

Suomen koulukuvausliitto suosittelee päiväkotij- ja koulukuvauspalveluiden kilpailuttamisessa hyödyntämään käänteistä kilpailutusta, jossa hankintayksikkö asettaa kuvapakettille kiinteän hinnan, johon palveluntuottajien tulee sitoutua.

Tarvittaessa hankintayksikkö voi markkinavuoropuhelulla selvittää kohtuullisen hinnan valitsemalleen kuvapakettille.

Kuvien toimitus tapahtuu käytännössä poikkeuksetta postin välityksellä, jolloin palveluntuottajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa toimituksen hinnoitteluun. Suomen koulukuvausliitto suosittelee, että toimituskulut veloitetaan erikseen postin hinnoittelun mukaisesti tai että toimituskulut huomioidaan kuvapaketin kiinteässä hinnassa.

Jäljempänä kuvatulla tavalla hankintayksikön on myös suositeltavaa määritellä, että kuvapaketin hinta koskee vain yhtä (1) kuvapakettia, ja lisäkuvien osalta noudatetaan palveluntuottajan hinnoittelua. Muussa tapauksessa myös hinnoittelua koskevat ehdot erityisesti noudatettaessa suhteellista hintavertailua voivat helposti muodostua kohtuuttomiksi palveluntuottajille.

Suositus:

Hankintayksikkö määrittelee tietyille kuvakokonaisuudelle kiinteän hinnan, johon tarjoajien tulee sitoutua (ns. käännteinen kilpailutus). Kiinteässä hinnassa huomioidaan toimituskulut tai toimituskulut lisätään postin hinnaston mukaisesti.

Kuvakokonaisuus sisältäen esimerkiksi ryhmäkuvan (n. 16,5x25 cm), muotokuvan (n. 10x15 cm) sekä tarra-arkin muotokuvasta (12–18 kuvaa).

Hinnoittelumalli on tällöin kaikille osapuolille kohtuullinen ja mahdollistaa laadukkaiden kuvien tuottamisen siten, että myös lisäpalvelut ja -kuvat ovat saatavilla niitä tilaaville kohtuulliseen hintaan.

2.2. Palvelulle asetettujen vaatimusten kohtuullisuus

Asettamallaan vaatimuksilla hankintayksikkö pyrkii ymmärrettävästi varmistamaan, että tuotettavat palvelut ovat kohtuuhintaisia sekä samalla laadukkaita. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti palvelulle asetettujen vaatimusten ja ehtojen tulee kuitenkin olla kohtuullisia ja suhteessa tavoiteltaviin päämääriin.

Suomen koulukuvausliitto on tunnistanut päiväkotij- ja koulukuvauspalveluiden tarjouspyynnöistä erityisesti seuraavia ehtoja ja vaatimuksia, joita se ei pidä kohtuullisina:

- Rajoittamaton tilausmäärä tarjotulla hinnalla
- Sähköisten kuvien käyttöoikeuden luovutus kuvattavalle
- Kuvien käytännön toteutus ja muokattavuus
- Tarjouspyynnössä pyydyt kuvanäytteet

Rajoittamaton tilausmäärä tarjotulla hinnalla

Suomen koulukuvausliitto on saanut jäsenyrityksiltään tietoa esimerkiksi tapauksista, joissa suhteellisen hintavertailun perusteella kilpailutettuja lähes nollahinnoiteltuja kuvapaketteja on tilattu saman asiakkaan toimesta kymmeniä tai satoja kappaleita. Ehdot, jotka eivät rajoita tilausmääriä annetulla hinnalla muodostuvat helposti erittäin kohtuuttomiksi ja suhteellisuusperiaatteen vastaisiksi palveluntuottajille, ja vaikuttavat olennaisesti potentiaalisten palveluntuottajien mahdollisuuteen tarjota palvelua hankintayksikölle.

Suomen koulukuvausliitto suosittelee, että tarjouspyynnössä asetetaan erityisesti suhteellisen hintavertailun yhteydessä ehto siitä, että annettu hinta sisältää vain yhden (1) kuvapaketin toimituksen, ja lisäkuvien osalta noudatetaan palveluntuottajan hinnoittelua. Muussa tapauksessa ehdot voivat muodostua palveluntuottajalle kohtuuttomiksi sekä sopimusehdot ankariksi ja yllättäviksi.

Käytettäessä käännteistä kilpailutusta hinnoittelussa ei ehtoihin lähtökohtaisesti sisälly tällaista suhteettomuutta, ja lisäkuvat on mahdollista hinnoitella kohtuullisesti sellaisia haluaville.

Sähköisten kuvien käyttöoikeuden luovutus kuvattavalle

Hankintayksikön ja palveluntuottajan tarkoituksena on varmistaa kohtuuhintaisten päiväkotij- ja koulukuvien tuottaminen kuvattaville ja heidän läheisilleen.

Suomen koulukuvausliitto on saanut jäsenyrityksiltään tietoa siitä, että tarjouspyynnöissä on osana hinnoittelua tai pakollisena vaatimuksena edellytetty myös kuvien toimittamista sähköisessä muodossa siten, että samalla kuvattavalle tai heidän läheiselleen annetaan kuvien käyttöoikeus, joka sisältää mahdollisuuden itse teettää tai tulostaa kuvia tai niihin liittyviä kuvatuotteita. Tällainen ehto yhdistettynä suhteellisen hintavertailun pakottamaan nollahinnoitteluun voi pahimmassa tapauksessa tarkoittaa sitä, ettei palveluntuottajalla ole mahdollisuutta edes lisäkuvien tai muiden kuvatuotteiden myynnillä kattaa palvelusta aiheutuneita kustannuksia. Ehto on päiväkotij- ja koulukuvauspalveluissa täysin poikkeuksellinen ja sisältää palveluntuottajalle merkittävän liiketaloudellisen riskin. Palveluntuottajan on myös mahdotonta ennakoida tällaisen ehdon perusteella tilattavien kuvien määrää.

Lisäksi tekijänoikeuslain (404/1961) 1 §:n 1 momentin mukaan valokuvan ottajalla on tekijänoikeus valokuvaan. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan tekijänoikeus tuottaa yksinomaisen oikeuden määrätä teoksesta. Lisäksi lain 49 a §:n 1 momentissa on säädetty tekijänoikeuksien lähioikeuksista. Lähioikeuksilla suojataan muun muassa teoskynnystä ylittämättömiä valokuvia ja valokuvaajalla on näin yksinoikeus määrätä valokuvan käytöstä. Valokuvaajaa suojaavat myös tekijänoikeuslain moraaliset oikeudet.

Kuvien käyttöoikeuksien luovuttaminen kuvattaville on merkittävä poikkeus tekijänoikeuslaista ja vaarantaa valokuvaajalle laissa säädetyt oikeudet.

Suomen koulukuvausliitto katsoo, että ehto sähköisen kuvien käyttöoikeuden luovutuksesta kuvattavalle on suhteellisuusperiaatteen, tekijänoikeuslain ja markkinakäytännön vastainen, ja suosittelee, ettei tällaisia ehtoja aseteta tarjouspyynnöissä.

Kuvien käytännön toteutus ja muokattavuus

Kuvien käytännön toteutuksen ja muokattavuuden osalta Suomen koulukuvausliitto on saanut jäsenyrityksiltään tietoa, että tarjouspyynnöissä on asetettu laajoja ja yksityiskohtaisia vaatimuksia esimerkiksi vaihtoehtoisten ryhmäkuvien toteutukselle perinteisen toteutustavan ohella tai sijaan. Suomen koulukuvausliitto ottaa mielellään vastaan ehdotuksia päiväkotij- ja koulukuvien moderneille ja vaihtoehtoisille toteutustavoille, mutta muistuttaa kuitenkin hankintayksiköitä päiväkotij- ja koulukuvien käytännön toteutuksen antamista rajoitteista.

Vastaavasti vaatimukset erilaisista kuvataustoista ja kuvien muokkausmahdollisuudesta (esim. tekstin tai kuvien lisääminen kuviin tilausvaiheessa) vaarantavat päiväkotij- ja koulukuvien laadukkaan ja kohtuuhintaisen toteutuksen.

Lähtökohtaisesti kuvattavat ja kuvattavien läheiset toivovat perinteisiä ja totutun kaltaisia päiväkotij- ja koulukuvia. Koulukuvien käytännön toteutukselle päiväkodeissa ja kouluissa on myös merkittäviä käytännön rajoitteita liittyen muun muassa kuvauspaikkaan ja -aikaan. Päiväkotij- ja koulukuvaus on poikkeus normaaliin päiväkodin ja koulun työjärjestykseen, jolloin erityisesti päiväkodit ja koulut ymmärrettävästi vaativat niiden toteuttamista nopealla aikataululla. Yhden ryhmäkuvan ottamiseen on tavanomaisesti annettu aikaa esimerkiksi 10 minuuttia. Tällaisella aikataululla esimerkiksi erilaisten sommittelujen ja rekvisiittojen toteuttaminen on käytännössä mahdotonta ja asettaa kohtuuttomia vaatimuksia kuvaajalle, kuvattaville ja kuvaustilanteelle, vaikka Suomen koulukuvausliitto katsookin, että hankintayksikön tarkoitusperät yksilöiden ja ryhmien vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisessä ovat perusteiltaan hyvät.

Suomen koulukuvausliitto on myös huolissaan, mikäli ryhmäkuvien osalta edellytetään muokattavuutta esimerkiksi tekstien lisäysten muodossa, voi tämä pahimmillaan johtaa esimerkiksi kiusaamistilanteisiin, joissa kuviin lisätään asiattomia tekstejä. Yksilökuvien osalta voidaan tällaisia taustakuvien valintaa ja graafikoiden lisäystä koskevaa toiminnallisuutta edellyttää tarjouspyynnössä esimerkiksi pisteytettävänä laatuvaatimuksina lisäkuvien eli muiden kuin hintavertailuun vaikuttavan kuvapaketin osalta.

Suomen koulukuvausliitto suosittelee, ettei tarjouspyynnössä aseteta kuvien käytännön toteutukselle ja muokattavuudelle vaatimuksia, jotka eivät vastaa kuvattavien itsensä ja kuvaustilaisuuksia organisoivien päiväkotien ja koulujen käytännön toiveita ja vaatimuksia.

Tarjouspyynnössä pyydetty kuvanäytteet

Suomen koulukuvausliitto on saanut jäsenyrityksiltään tiedon siitä, että osana tarjouspyynnön pakollisia vaatimuksia tai laatuvertailua on potentiaaliselta palveluntuottajalta pyydetty yksilö- tai ryhmäkuvista kuvanäytteitä, jotka pisteytetään. Sinällään erilaisten työ- tai tuotenäytteiden pyytäminen osana laatuvertailua ei ole poikkeuksellista julkisissa hankinnoissa, ja on useimmiten käytännönläheinen tapa vertailla työn tai tuotteen laatua.

Kuitenkin päiväkoti- ja koulukuvissa tällaisten kuvanäytteiden toimittaminen on käytännössä mahdotonta ottaen huomioon Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) edellyttämän henkilötietojen käsittelyn.

Ensinnäkin ennen kuvanäytteiden toimittamista tulisi potentiaalisen palveluntuottajan saada lupa kuvanäytteiden toimittamiseen esimerkiksi kaikilta ryhmäkuvassa esiintyviltä kuvattavilta. Toisekseen, jotta potentiaalinen palveluntuottaja voisi toimittaa tällaisen kuvan hankintayksikölle osana tarjoustaan, tulisi palveluntuottajan ja hankintayksikön välillä tehdä sopimus henkilötietojen käsittelystä, jossa palveluntuottaja on rekisterinpitäjä ja hankintayksikkö henkilötietojen käsittelijä. Se, että kuvan toimittaminen tapahtuisi osana julkista hankintaa, ei poista asiaan sisältyvää henkilötietojen käsittelyä.

Ylipäättänsä Suomen koulukuvausliitto ei koe hyväksi toimintatapaa, jossa päiväkoti- tai kouluikäisten lasten kuvia ladataan sähköisessä muodossa osaksi tarjousta hankintayksikön vaatimuksesta, vaikka tähän olisi kuvassa esiintyvän lapsen huoltajan lupa sekä palveluntuottajan ja hankintayksikön välillä olisi sovittu henkilötietojen käsittelystä. Ryhmä- tai yksilökuvaa ei myöskään ole mahdollista käsitellä ennen toimittamista siten, että kuvaan ei enää sisältyisi henkilötietoja, ja kuva olisi mahdollista pisteyttää laatuvertailussa.

Suomen koulukuvausliitto suosittelee, ettei tarjouspyynnössä tai laatuvertailussa aseteta vaatimusta toimittaa kuvanäytteitä, koska ne sisältävät henkilötietoja.

Suositus:

Hankintayksikkö huomioi tarjouspyynnön laadinnassa, että:

- Tilausmäärä annetulla hinnalla on kohtuullinen siten, että se sisältää yhden (1) kuvapaketin. Lisäkuvat hinnoitellaan erikseen.
- Sähköisten kuvien käyttöoikeutta ei edellytetä luovutettavan kuvattavalle tekijänoikeuslain vastaisesti.
- Kuvien käytännön toteutukselle ja muokattavuudelle ei aseteta vaatimuksia, jotka eivät vastaa kuvattavien itsensä ja kuvaustilaisuuksia organisoivien päiväkotien ja koulujen käytännön toiveita ja vaatimuksia.
- Laatuvertailussa tai muutoin ei pyydetä kuvanäytteitä.

2.3. Palvelun hankkiminen puitejärjestelynä tai toimittajarekisterinä

Päiväkoti- ja koulukuvausten hankinnassa on kyse käyttöoikeussopimuksesta, jolloin vain harvan kunnan tai kaupungin hankinnan arvo ylittää käyttöoikeussopimuksia koskevan 500.000 euron (alv 0 %) kynnyсарvon. Suurin osa hankintayksiköistä voi siten noudattaa esimerkiksi kunnan tai kaupungin omien pienhankintaohjeiden ketterämpiä kilpailutusmalleja hankittaessa päiväkotij- ja koulukuvauksia niiden jäädessä alle hankintalain kynnyсарvon.

Suomen koulukuvausliitto suosittelee päiväkotij- ja koulukuvausten kilpailuttamista hankintalain 42 §:ää muistuttavan usean toimittajan puitejärjestelynä tai kynnyсарvon alittaville hankinnoille sallittuna usean toimittajan toimittajarekisterinä. Puitejärjestelyyn tai toimittajarekisteriin voidaan valita esimerkiksi viisi (5) laadukkainta ja kiinteään hintaan sitoutunutta palveluntuottajaa. Tällöin hankintayksiköllä ja kuvauspalveluita käytännössä tilaavilla päiväkodeilla ja kouluilla on joustavuutta kuvausajankohtien ja aiempien hyvien kokemusten hyödyntämisessä. Toimittajarekisterissä palveluntuottajan valinta voi perustua esimerkiksi kuvauspäivän ajankohtaan sekä aiempaan kokemukseen hyvästä yhteistyöstä kuvaajan kanssa keskeisten ehtojen (ml. hinta ja toimitustapa) ollessa jo sovittu kaikkien toimittajarekisterissä mukana olevien toimittajien kesken. Puitejärjestelyssä tai toimittajarekisterissä palveluntuottajan valinta voi lisäksi perustua asiakkaan valintaan jäljempänä kuvatulla tavalla.

Suomen koulukuvausliitto on havainnut, että suhteellinen hinnoittelumalli yhdistettynä yhden (1) palveluntuottajan valintaan johtaa käytännössä usein kahden tai useamman tarjoajan tasapeliin, jonka jälkeen palveluntuottajan valinta useimmiten tehdään arpomalla. Vaikka arpominen itsessään on julkisissa hankinnoissa lähtökohtaisesti tasapuolinen ja syrjimätön tapa valita palveluntuottaja, ei se millään tavoin edistä laadukkaan tarjoajan valikoitumista palveluntuottajaksi. Tällöin jää hyödyntämättä esimerkiksi hankintayksiköiden palveluntuottajista saamat hyvät ja huonot kokemukset aiemmilta vuosilta. Myös hankinnan onnistuminen voidaan kyseenalaistaa tilanteessa, jossa tarjouspyynnössä asetetuilla vaatimuksilla ei onnistuta muodostamaan eroja tarjoajien välille, ja lopputulos joudutaan arpomaan.

Suomen koulukuvausliitto jäsenyrityksineen katsoo lisäksi, että markkinan sulkeminen yhdelle palveluntuottajalle pahimmillaan useammaksi vuodeksi tietyn kunnan tai kaupungin päiväkotij- ja koulukuvauspalveluista arpomalla ei ole kohtuullista palveluntuottajille, ja voi pahimmillaan pakottaa palveluntuottajat epäterveellisiin markkinakäytäntöihin esimerkiksi tarjoamalla palveluita mahdollisesti tappiollisella hinnalla.

Suomen koulukuvausliitto suosittelee yhden (1) palveluntuottajan arpomisen sijaan hankintayksiköiden valitsevan useamman palveluntuottajan esimerkiksi puitejärjestelyllä tai hankinnan alittaessa käyttöoikeussopimuksia koskevan kynnyсарvon toimittajarekisterinä. Tällöin palveluntuottajan vaihtaminen on joustavasti mahdollista tilanteessa, jossa kuvausaikataulu tai aiempi laatu ei vastaa hankintayksikön sekä kuvattavien ja heidän läheistensä odotuksia ja toiveita.

Kuvattavien ja heidän läheistensä vaikutusmahdollisuus kuvaajan valintaan

Taloustutkimus Oy:n Kuvaamisen toimialan markkinatutkimuksessa 2021 korostui päiväkodin, koulun ja kuvattavien sekä heidän läheistensä mahdollisuus vaikuttaa kuvaajan valintaan.

Hankintalain esitöissä (HE 108/2016 vp, s. 140) on luonnollisille henkilöille hankittavien palveluiden osalta todettu, että palveluntuottajan valinta puitejärjestelyn sisällä voi perustua myös asiakkaan valintaan. Palvelun asiakkaan oleva luonnollinen henkilö tekisi valinnan

hankintayksikön puitejärjestelyyn valitsemista palveluntuottajista, joiden kanssa palvelun ehdot olisi vahvistettu puitejärjestelyn muodostamisvaiheessa.

Sisällyttämällä asiakkaan valintaa koskevat ehdot puitejärjestelyyn tai toimittajarekisteriin voidaan kuvattavat ja heidän läheisensä osallistaa palveluntuottajan valintaan. Päiväkoti- ja koulukuvauspalveluissa on kyse kuvattaville ja heidän läheisilleen tuotettavista palveluista, jolloin asiakkaalla tulisi myös olla mahdollisuus vaikuttaa kuvaajan valintaan.

Suositus:

Päiväkoti- ja koulukuvausten kilpailuttamisessa hyödynnetään useamman toimittajan puitejärjestelyä, joka mahdollistaa joustavammat hankintamenettelyt, ja edistää laadukkaiden päiväkotij- ja koulukuvauspalveluiden tuottamista kuvattaville sekä heidän läheisilleen.

Koska suurimmalla osalla hankintayksiköistä päiväkotij- ja koulukuvausten hankinnan arvo selvästi alittaa hankintalain 25 §:n 1 momentin 5 kohdan käyttöoikeussopimuksia koskevan 500.000 euron (alv 0 %) kynnyksarvon, voidaan hankinta kilpailuttaa myös joustavammin esimerkiksi toimittajarekisterinä, jossa kaikki ehtoihin sitoutuvat palveluntuottajan valitaan mukaan toimittajarekisteriin, ja hankinnat tehdään esimerkiksi pienempinä kokonaisuuksina perustuen kulloinkin päiväkodin tai koulun valintaan toimittajarekisterissä mukana olevista palveluntuottajista. Tällöin valokuvaajan valinnassa voidaan joustavasti hyödyntää esimerkiksi aiempia hyviä kokemuksia laadukkaiden kuvien tuottamisesta.

3. Yhteenveto

Suomen koulukuvausliitto on huolestunut suomalaisen koulukuvauksen 160-vuotisen historian jatkumisesta. Suomen koulukuvausliitto on havainnut, että kuntien ja kaupunkien julkaisemat tarjouspyynnöt sisältävät nykyisellään ehtoja, jotka eivät ole kohtuullisia tai suhteellisia. Ehdot eivät varmista laadukkaiden palveluiden tuottamista, ja voivat pahimmillaan pakottaa palveluntuottajat epäterveisiin markkinakäytäntöihin.

Tässä lausunnossa Suomen koulukuvausliitto on nostanut vaatimuksia, joiden se katsoo olevan hankintalain 3 §:n suhteellisuusperiaatteen ja sen sisältämän kohtuullisuusvaatimuksen vastaisia.

Suomen koulukuvausliitto suosittelee, että päiväkotij- ja koulukuvauspalveluita kilpailuttavat kunnat ja kaupungit noudattavat lausunnon suosituksia, jotta kohtuuhintaisten ja laadukkaiden koulukuvien toteutus voidaan varmistaa myös tulevaisuudessa.

Suomen koulukuvausliitto toivoo kunnilta ja kaupungeilta avointa markkinavuoropuhelua päiväkotij- ja koulukuvauspalveluiden hankinnoista ja hyvistä käytänteistä. Suomen koulukuvausliitto osallistuu mielellään markkinavuoropuheluun:

info@koulukuvausliitto.org

Laadittu 30.8.2024

Suomen koulukuvausliitto yhteistyössä Suomen Hankintajuristit Asianajotoimisto Oy:n kanssa.