

Hallituksen esitys hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp)

Ympäristövaliokunta 15.9.2016

Vanhempi hallitussihteeri Markus Ukkola

Työ- ja elinkeinoministeriö



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Taustaa



- Suomen julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö edellyttää, että viranomaiset ja muut hankintayksiköt kilpailuttavat hankintansa avoimesti ja syrjimättömästi
- Suomen hankintalainsäädäntö perustuu hyvin vahvasti EU:n julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin
- Nykyiset hankintalait ovat vuodelta 2007
- EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit uudistettiin – uudet direktiivit tulivat voimaan keväällä 2014
- Jäsenvaltioiden tuli saattaa uusien direktiivien säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöä loppukevääseen 2016 mennessä

Kansallinen lainvalmistelu



- TEM perusti kaksi työryhmää valmistelemaan uutta hankintalainsäädäntöä marraskuussa 2013
- Valmisteluryhmä julkaisi mietintönsä (HE-luonnos) toukokuussa 2015
- Kesällä 2015 laaja kuulemiskierros
- Syksyllä 2015 ja keväällä 2016 lakiluonnosta päivitettiin saadun lausuntopalautteen, uuden hallituksen linjausten sekä teknisten tarkistusten johdosta
- Lopullinen hallituksen esitys annettiin kesäkuun 22. päivä

Hallituksen esitys hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi



- HE 108/2016 vp
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista
- Erityisalojen laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista
- Käyttöoikeussopimusten kilpailuttamissäännöt päälakien sisällä
- Rikosrekisterilain uudistus: tulevaisuudessa hankintalaissa listattuja rikosnimikkeitä koskevan rikosrekisteriotteen voi toimittaa hankintayksikölle
- Julkisuuslain pienehkö muutos (tarjousten julkisuus sekä liike- ja ammattisalaisuuksien asema)
- Teknisiä viittausmuutoksia useisiin lakeihin

Hallituksen esityksen keskeiset tavoitteet



- Yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen – *neuvottelujen* käymisestä vaivattomampaa, lisää tietoa soveltajalle, kevyemmät pienten hankintojen säännöt, kansallisten kynnysarvojen nostaminen
- Ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat – hankintoja voidaan nykyistä laajemmin *varata* vammaisia työllistäville toimittajille, näkökohtia voidaan huomioida kaikissa menettelyn vaiheissa elinkaarikustannuksista oma uusi pykälänsä, viittauksia työoloihin, työllistämiseen jne., vahvat laatu näkökohdat sote-hankinnoissa
- Pk-yritysten aseman parantaminen – hankintojen jakamiseen vahva paine, vain voittajalta pyydetään selvitykset soveltuvuudesta; kilpailussa riittää toimittajan oma lausunto (yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja) vaatimusten täyttymisestä
- Hankintamenettelyn sähköistäminen – viestintä pääosin verkossa
- Korruption ehkäiseminen – toimittaja voidaan poissulkea tarjouskilpailusta, jos tämä on yrittänyt vaikuttaa epäasianmukaisesti hankkijaan tai on rikkonut ympäristö-, työ- tai sosiaalioikeuden sääntöjä
- Valvonta – Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehtävä valvoa hankintalainsäädännön noudattamista

Uudet kansalliset kynnysarvot



- Määrittävät hankintalain soveltamisen euromääräisen alarajan
- Tavara- ja palveluhankinnat 30 000 e => 60 000 e
- Sote-palveluhankinnat 100 000 e => 400 000 e
- Muut erityiset palveluhankinnat 100 000 e => 300 000 e
- Käyttöoikeussopimukset (palvelut) 30 000 e => 500 000 e
- Käyttöoikeusurakat 150 000 e => 500 000 e
- Rakennusurakat (150 000 e) ja eräät työvoimakoulutuspalvelut (100 000 e) jäisivät ennalleen

Sidosyksikköhankinnat



- **Nykylaki:**
- **Hankintalakia ei sovelleta, kun hankintayksikkö hankkii siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä tavaroita, palveluja ym., jos hankintayksikkö valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoisi omia yksiköitään ja jos yksikkö harjoittaa liiketoimintaansa muihin kuin siihen määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin muuten kuin marginaalisissa määrin**

Sidosyksikköhankinnat



- **Lakiehdotus:**
- **Lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään.**
- **Sidosyksikkö = hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö**
- **Lisäedellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa.**
- **Lisäedellytyksenä on, että yksikkö harjoittaa enintään 5 % ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on**
- **Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa**

Sidosyksikköhankinnat



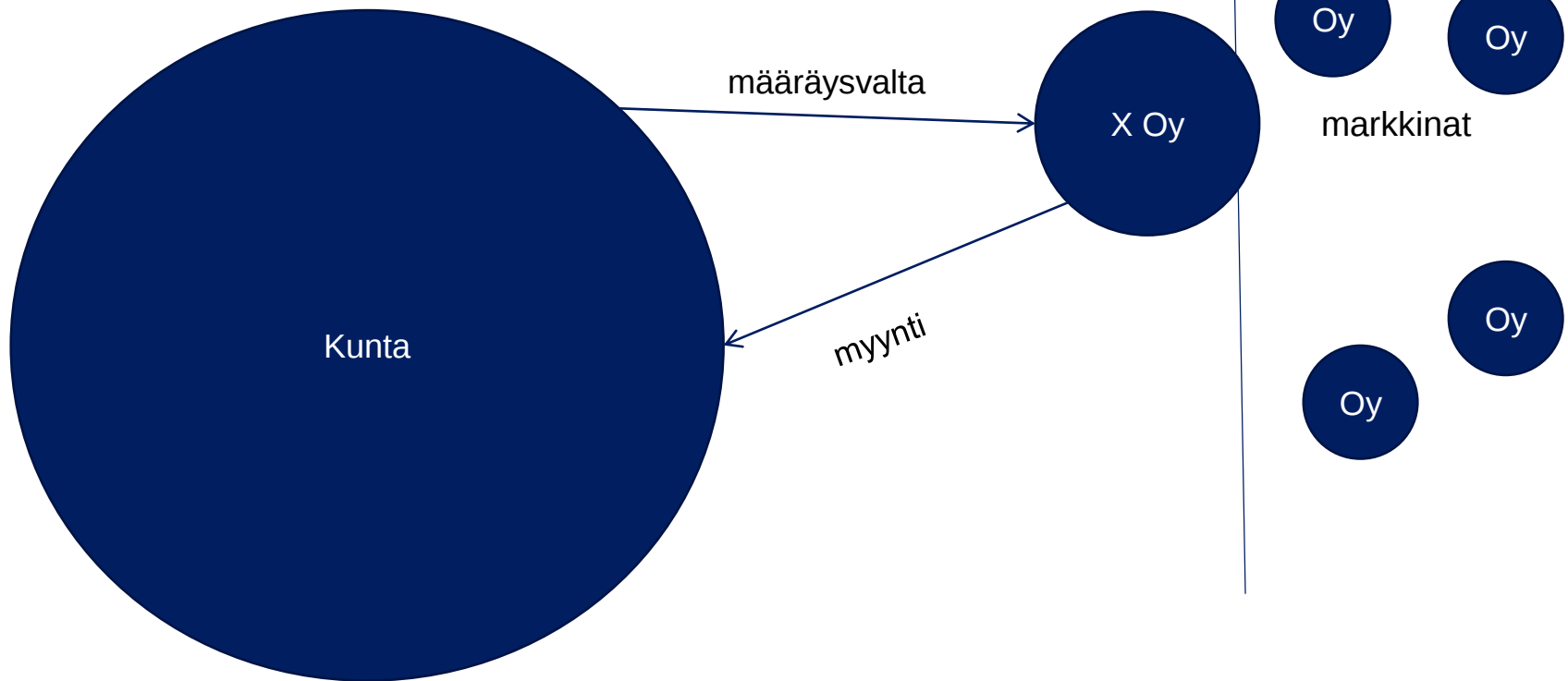
- **5 % osuus lasketaan sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden keskimääräisestä kokonaisliikevaihdosta tai muusta vastaavaan toimintaan perustuvasta määrästä**
- **(POIKKEUS 1) Sidosyksikön ulosmyyntiprosentti on 10 %, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Näin on tilanne, jos**
 - hankintayksikkö on julkaissut sen määräysvallassa olevan yksikön suunnitellusta ulosmyynnistä avoimuusilmoituksen HILMAssa
 - Hankintayksikkö ei saa ilmoituksessa määritellyssä määräajassa vastauksia liiketoimintaa vastaavasta markkinaehtoisesta toiminnasta
 - Määräajan oltava vähintään 14 vrk ilmoituksen julkaisemisesta
- **10 % osuutta sovelletaan edellytysten täyttyessä yksikköön kolmen vuoden ajan vastausmääräajan päättymisestä**

Sidosyksikköhankinnat



- **(POIKKEUS 2) Prosenttirajoitusta ei sovelleta silloin, kun ulosmyynnin arvo on sopimuksen tekemistä edeltävien kolmen vuoden ajalta keskimäärin alle 100 000 euroa vuodessa.**
- **Jos sidosyksikössä on mukaan useita hankintayksiköitä, niiden katsotaan käyttävän yhteistä määräysvaltaa, jos**
 - Sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista
 - Hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin
 - Sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti

Sidosyksiköt



Miksi juuri 5 % ja 500 000 EUR?



- Kuinka paljon 5 % on mistäkin summasta?

5 % osuus	Kokonaisliikevaihto
350 000 EUR	7 miljoonaa EUR
450 000 EUR	9 miljoonaa EUR
500 000 EUR	10 miljoonaa EUR
600 000 EUR	12 miljoonaa EUR
700 000 EUR	14 miljoonaa EUR
750 000 EUR	15 miljoonaa EUR
1 miljoona EUR	20 miljoonaa EUR
2 miljoonaa EUR	40 miljoonaa EUR
3 miljoonaa EUR	60 miljoonaa EUR
5 miljoonaa EUR	100 miljoonaa EUR
7,5 miljoonaa EUR	150 miljoonaa EUR
10 miljoonaa EUR	200 miljoonaa EUR

Miksi juuri 5 % ja 500 000 EUR?



- Kuinka monta prosenttia 500 000 euroa on mistäkin summasta?

500 000 euroa	Kokonaisliikevaihto
5 %	10 miljoonaa euroa
4,2 %	12 miljoonaa euroa
3,6 %	14 miljoonaa euroa
3,3 %	15 miljoonaa euroa
2,5 %	20 miljoonaa euroa
1,3 %	40 miljoonaa euroa
0,8 %	60 miljoonaa euroa
0,5 %	100 miljoonaa euroa



Miksi juuri 5 % ja 500 000 EUR?

- Se mahdollistaa vähäisen ja hetkittäisen sidosyksikön ylikapasiteetin ulosmyynnin puoleen miljoonaan euroon saakka;
- Alle 100 000 euron vuosittaisessa ulosmyynnissä sallittu prosenttiosuus voi olla korkeampi kuin 5 % (jolloin hyvin pienen kokonaisliikevaihdon sidosyksiköissä sääntely ei muodostu kohtuuttomaksi, esim. koulutuskuntayhtymien kioski- tai kampaamopalvelut);
- 5 % 20 miljoonan euron vuosittaisesta liiketoiminnasta tarkoittaisi jo miljoonan euron ulosmyyntiä vuositasolla, mikä voi vähäistä enemmän väristää markkinoiden tasapuolisuutta.
- Etenkin suurten liikevaihtojen sidosyksiköissä 5 % voi olla miljoonia euroja, kuten edellä esitetystä taulukosta käy ilmi.
- 500 000 euron prosenttiosuus alkaa olemaan hyvin pieni vasta hyvin suurten kokonaisliikevaihtojen kohdalla (40 milj.)

Uuden sidosyksikkösäännön vaikutuksia



- Kuntaliiton täydentävä lausunto hankintalain valmisteluryhmän mietintöön: ”Tällä hetkellä lukumääräisesti vain osalla kuntien sidosyksiköistä muille kuin omistajille muodostaa liikevaihdosta yli 10 prosenttia. Tietojemme mukaan monet kunnat ovat omistajina rajoittaneet omistamiensa sidosyksiköiden myyntiä nolnaan tai muutamaa prosenttiin.”
- Aloja, jossa ulosmyynti voi olla useita prosentteja:
 - Jätehuoltosektori
 - Ruokahuoltosektori
 - Työterveyshuolto
- Hallituksen esityksessä esitetään *siirtymäkautta* 5 % ja 500 000 euron rajaan siirtymisessä: ko. rajoituksia sovelletaan vasta vuoden 2019 alusta ja sote-sektorilla vasta vuoden 2022 alusta alkaen
 - Mahdollistetaan hallittu siirtyminen uusiin rajoituksiin
- Ympäristöministeriö perustanut työryhmän tarkastelemaan mm. sidosyksikkösäännön asemaa jätehuoltosektorilla

Uuden sidosyksikkösäännön vaikutuksia jätehuollossa



- Kuntaomisteisten jätehuoltoyhtiöiden "ulosmyynnin" tasosta erilaista tietoa liikenteessä
- Tasoon vaikuttaa myös se, lasketaanko ulosmyyntiin mukaan jätelain 33 §:n mukainen kunnan toissijainen järjestämisvastuu yritysten jätteistä
- Joidenkin näkemysten mukaan jätehuoltoyhtiöiden markkinaehtoisen toiminnan keskiarvo noin 8-9 %; toisten näkemysten mukaan markkinaehtoisen ja toissijaisen vastuun palvelujen osuus on 20-50 % jäteyhtiöiden liikevaihdosta
- Ympäristöministeriön raportti "Vaikutusten arviointi kunnan vastuun rajauksesta yhdyskuntahuollossa" (YM raportteja 20/2016): "TSV- ja markkinaehtoisten palvelujen kysyntä on jo nyt suurta ja muutoksen voidaan olettaa lisäävän sitä edelleen niin kauan, kunnes yksityistä jätteenkäsittelykapasiteettia saataisiin rakennetuksi."

Uuden sidosyksikkösäännön vaikutuksia jätehuollossa



- Eri sidosryhmillä erilaisia näkemyksiä siitä, missä määrin muut kuin kuntaomisteiset jätehuoltoyhtiöt kykenevät toteuttamaan jätehuoltopalveluja eri puolilla Suomea (markkinapuute vain pohjoisimmassa Lapissa sekä Ahvenanmaalla vs. puute laajemmat alueet Suomessa)
- Eri sidosryhmillä erilaisia näkemyksiä siitä, millaisia vaikutuksia 5 % ja 500 000 euron ulosmyyntirajan asettamisella olisi jätehuoltosektorilla:
 - Kunnan asukkaiden jätehuoltomaksujen korotus vs. tehokkaamman kokonaisedullisuuden saavuttaminen lisääntyneellä kilpailulla;
 - Kuntien jätehuoltoyhtiöiden suuret investoinnit nykyjärjestelmään ja kapasiteetin vajaakäyttö vs. investointien vähäinen merkitys kokonaisuudessa;
 - Kuntien jätehuoltoyhtiöiden innovaatiotoiminta vs. innovaatioiden lisääminen kilpailua lisäämällä;
 - Kuntien järjestämät kilpailutukset jätteiden käsittelystä ja kuljetuksesta vs. vapaampi suora kilpailu jätehuoltopalveluista ilman kunnan osuutta kilpailutuksen järjestäjänä
- Samoja argumentteja esillä myös keskustelussa kunnan vastuun rajauksesta yhdyskuntajätehuollossa (Ympäristöministeriön raportti, luku 6)

Miksi ulosmyyntiraja on 5 % ja 500 000 EUR myös jätehuollossa HE:n mukaan



- Sidosyksikkösäännön kilpailuneutraliteettitavoitteet (kilpailuttamatta saaduista sopimuksista syntyvän kilpailuedun haitallisten vaikutusten rajoittaminen rajoittamalla markkinoilla toimimista) ovat samanlaisia kaikilla hankintalain piirissä olevilla aloilla
- EU:n hankintalainsäädännössä tai oikeuskäytännössä ei oteta kantaa kansallisen lainsäädännön vastuiden merkitykseen sidosyksikön ulosmyyntiasioissa, markkinapuutetilanteissa voidaan arvioida myös SGEI-menettelyä
- Siirtymäkausi antaa hankintayksiköille ja niiden sidosyksiköille mahdollisuuden hallittuun siirtymiseen uuteen järjestelmään
- Lainsäädäntövastuun suhdetta sidosyksikön ulosmyyntirajoitukseen voidaan tarkastella tarkemmin ympäristöministeriön työryhmässä

Ympäristönäkökohdat ja hankintaprosessi



- **Hankkija voi huomioida ympäristönäkökohtia kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa jo nykyisin mukaan**
- **Vaikka hankintayksiköllä harkintavaltaa ehtojen asettamisessa, jokaiseen vaiheeseen liittyy rajoituksia**
- **Yleiset rajaukset: ehtojen oltava syrjimättömiä eivätkä ne saa olla liian yleisellä tasolla määriteltyjä**
- **Lisäksi liittynän vaatimus (suhteellisuusperiaate): ympäristönäkökohdan on liityttävä johonkin hankinnan kohteen elinkaaren vaiheeseen**
 - **Voidaan huomioida myös vaikkapa tuotteen valmistuksesta syntyvät päästöt ympäristöön**



Esimerkkejä

soveltuvuusehdot

Hankinnan kohteen määrittely

- toimittajalla tulee olla teknistä kapasiteettia ja pätevyyttä toteuttaa rakennusurakka tarkemmin määritellyllä ympäristöystävällisellä tavalla, vaaditaan lista aiemmista rakennuksista, jotka on rakennettu tällä tavoin (suhteessa hankinnan kohteen määrittelyyn)
- Uuden rakennuksen sisätilojen lämpötilan oltava välillä 18-22 °C talvella ja välillä 26-28 °C kesällä.
- Kopiopaperin tulee olla täysin kloorivapaata
- Voidaan käyttää myös ympäristömerkin myöntämisedellytyksiä, esim. EU:n ympäristömerkin myöntämisen kriteerit

Lisää esimerkkejä



vertailuperusteet

sopimusehdot

- energiaa käyttävät laitteet: tarjoukset jotka täyttävät tuoreimmat ENERGY STAR – standardit saavat 10 pistettä (sadasta)
- tuotteet jotka kuluttavat energiaa vähemmän kuin teknisissä eritelmissä on vaadittu saavat 0-10 pistettä (sadasta) seuraavasti: tarjous täyttää ainoastaan hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset: 0 pistettä, paras tarjous saa 10 pistettä ja muut tekniset eritelvät alittavat energiakulutusmäärät suhteellisen osuuden 10 pisteestä
- kopiokoneen huollon toimittaja kerää ja vie pois laitteen käyttökemikaaleista ja varaosista syntyvät jätteet

Ympäristönäkökohdat uudistuvassa hankintalainsäädännössä



- **Ympäristömerkkien vaatimisesta entistä vaivattomampaa**
- **Elinkaarikustannuksista ja –laskennasta kokonaan uusi pykälä hankintalakiin**
- **Ympäristölainsäädännön laiminlyönnistä / rikkomisesta voi seurata poissulkeminen kilpailutuksesta**

Ympäristömerkit



- **Nykylainsäädäntö:** hankintayksikkö voi käyttää hankinnan kohteen vaatimuksen esittämiseen ympäristömerkissä *olevia yksityiskohtaisia perusteita tai niiden osia*
 - HY voi lisäksi ilmoittaa, että tietyllä ympäristömerkillä varustettu tuote/palvelu täyttää ympäristöominaisuuksiin liittyvät vaatimukset
- **Lakiehdotus:** hankintayksikkö voi suoraan vaatia tiettyä merkkiä näytöksi siitä, että vaatimukset täyttyvät
 - Myös vastaavat merkit tulee hyväksyä
 - Toimittajat voivat *ainoastaan rajatuissa tapauksissa* esittää muita todistuskeinoja kuin merkkejä (jos toimittajalla ei todistettavasti ollut mahdollisuutta saada vaadittua merkkiä tai vastaavaa merkkiä hankintamenettelyn määräaikojen puitteissa syistä, jotka eivät johdu toimittajasta itsestään)



Elinkaarikustannukset

- **Elinkaarikustannuksista kokonaan uusi pykälä lakiehdotuksessa**
- **Elinkaarikustannuksiin lasketaan tarkoituksenmukaisissa määrin osa tai kaikki seuraavista kustannuksista tuotteen, palvelun tai urakan elinkaaren aikana**
 - Hankintayksikölle tai muille käyttäjille aiheutuneet kustannukset
 - Esim. hankintakustannukset, käyttökustannukset kuten energiankulutus, huoltokustannukset ja elinkaaren lopun kustannukset kuten kierrätyskustannukset
 - **Ulkoisista ympäristövaikutuksista aiheutuvat kustannukset**, jotka liittyvät tuotteen, palvelun, urakan elinkaareen (esim. kasvihuonekaasupäästöjen kustannukset)

Elinkaarikustannukset



- **Hankintayksikön on ilmoitettava tarjouspyyntöasiakirjoissa, mitkä tiedot tarjoajien on toimitettava ja mitä laskentamenetelmää hankintayksikkö käyttää**
- **Kustannusten laskemismenetelmän on täytettävä seuraavat ehdot**
 - Se perustu puolueettomasti todennettavissa oleviin ja syrjimättömiin perusteisiin; se ei saa aiheettomasti suosia tai syrjiä tiettyjä toimittajia
 - Se on kaikkien osapuolten saatavilla ja käytettävissä
 - Vaadittavien tietojen toimittaminen ei vaadi kohtuuttomia ponnistuksia tavanomaista huolellisuutta noudattavilta toimittajilta
- **Jos EU:ssa on laadittu pakollinen menetelmä elinkaarikustannusten laskemiseen, sitä on sovellettava myös hankintojen vertailussa**
- **Mitä malleja on käytettävissä (EU – energiatehokkaat ajoneuvot – direktiivi 2009/33/EY)**

Soveltuvuusehdot ja poissulkemisperusteet



- Hankintalain mukaan hankkija voi sulkea tarjoajan kilpailutuksen ulkopuolelle, jos sitä rasittaa laissa säädetty ns. poissulkemisperuste
- Lakiehdotus sisältää uuden tällaisen harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen:
- Yritys on laiminlyönyt hankintasopimuksia toteuttaessa velvoitteensa koskien sovellettavia ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisia velvoitteita, jotka on vahvistettu EU-lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä taikka tietyissä kansainvälisissä sopimuksissa
- Mukana laissa edelleen myös ammattitoiminnan vakava virhe poissulkemisperusteena

Poissulkemisperusteet



- **Ympäristölainsäädännön velvoitteiden rikkominen voisi olla kyseessä esimerkiksi:**
 - Rikoslain 48 luvun mukaisissa ympäristörikoksissa
 - Ympäristönsuojelulain rikkomisissa
 - Maankäyttö- ja rakennuslain rikkomisissa
 - Eläinsuojelulain rikkomisissa
 - Jätelain rikkomisissa
 - Kaivoslain rikkomisissa
 - Kalastuslain rikkomisissa
 - Kemikaalilain rikkomisissa
- **Monia rikkomuksia voidaan pitää myös ammattitoiminnan vakavina virheinä, joka on niin ikään harkinnanvarainen poissulkemisperuste**



Kiitos!

Markus Ukkola
markus.ukkola@tem.fi