

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

Maa- ja metsätalousvaliokunta 22.9.2016

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
- 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 kynnyksarvojen 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

Miten lähiruoka ja paikallisuus on huomioitu lakiehdotuksessa?



- Useissa kohdin
- **Lakiehdotuksessa korostetaan hankintojen laatu- ja paikallisuusnäkökohtien huomioimista eri tavoin. Tätä kautta hankkijoita rohkaistaan esimerkiksi elintarvikehankinnoissa ottamaan huomioon nykyistä enemmän ruoan tuoreutta, maukkautta ja laatua koskevia näkökohtia. Yksi tehokkaimpia keinoja mahdollistaa myös alueen pienempien yritysten pääsy hankintoihin on sallia myös isommissa hankinnoissa osatarjousten tekeminen.**
- **Tarjousten vertailuperusteita koskien lakiehdotuksessa rohkaistaan hankintayksiköitä esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloushankinnoissa ja elintarvikehankinnoissa rohkaistaisiin hankintayksiköitä harkitsemaan laatu- ja paikallisuusnäkökohtien käyttämistä tarjousten arvioinnin perusteina.**

Maantieteellinen sijainti ja hankintalaki



- Hankintalainsäädäntö perustuu EU:n sisämarkkinoiden tehostamistavoitteeseen
- Hankintalaki ei salli paikallisen elinkeinotoiminnan suosimista tai muuta suosimista maantieteellisen sijainnin perusteella
- Hankintalaki ei kuitenkaan estä hankkijaa vaatimasta laadukasta ja ympäristöystävällistä tavaraa, palvelua tai urakkaa
- Voidaan huomioida tavarahankinnoissa *kuljetusmuoto*
- Voidaan huomioida hankittavan kohteen elinkaaren *päästöt ympäristöön*
- Voidaan huomioida luomua
- Voidaan (ja rohkaistaan) hankkimaan innovatiivisia tavaroita, palveluja tai urakoita
 - Suomessa paljon innovatiivisia yrityksiä ja muita tarjoajia (esimerkiksi korkeatasoinen ympäristöteknologinen (cleantech) osaaminen)

Valtioneuvoston periaatepäätös laatu- ja ympäristötekijöistä julkisissa elintarvikehankinnoissa (kesäkuu 2016)



- Valtioneuvosto edellyttää, että julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tavoitellaan korkeaa laatua ja kokonaistaloudellista kestävyyttä (suositus kunnille ja valtion omistamille yrityksille)
- Tähän päästään vaatimalla hankinnoissa sellaisten elintarvikkeiden ja ruokapalvelujen käyttöä, jotka on tuotettu ympäristön kannalta hyvillä viljely- ja tuotantomenetelmillä ja eläinten hyvinvointia ja elintarviketurvallisuutta edistävillä tavoilla
- Yksityiskohtaisia kriteerejä voidaan esittää mm. tuoreudesta, tasalaatuisuudesta, jäljitettävyydestä, suola- ja rasvapitoisuudesta, luomusta sekä bakteerien määrästä ja turvallisuudesta
- **Esimerkiksi**
 - Julkisissa keittiöissä hankitaan ensisijaisesti luonnonmukaisesti tuotettua maitoa
 - Viljatuotteissa raaka-aineen alkuperämaa ja tuotteen jalostusmaa ilmoitetaan
 - Sioilla on saparo sekä tilaa enemmän kuin tietty vaadittu neliömäärä
 - Maito-, liha- sekä kanatuotteiden salmonella- ja lääkejäämävapaus perustuu seurantaan ja todentavaan valvontajärjestelmään
- **Hankintaopas tulossa, asian edistymistä seurataan esim. kyselytutkimuksin**

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

Hankintamenettelyt



- **Nykyiset menettelyt pysyvät pääosin samanlaisina**
 - Avoin menettely
 - Rajoitettu menettely
 - Puitejärjestely
 - Sähköinen huutokauppa
 - Dynaaminen hankintajärjestelmä
- ***Neuvotteluja sisältävät nykyiset menettelyt uudistuvat***
 - Tarjousperusteinen neuvottelumenettely
 - Kilpailullinen neuvottelumenettely
- ***Kaksi täysin uutta menettelyä:***
 - Innovaatiokumppanuus
 - Sähköiset katalogit/luettelot

Hankinnan jakaminen osiin



- Osa pk-yritysten osallistumismahdollisuuksien tehostamista
- Hankintayksikkö saa tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä osien koot ja kohteet vapaasti
- Hankintayksikön *on ilmoitettava perustelut päätökselleen olla jakamatta* hankintasopimusta osiin hankinta-asiakirjoissa tai hankintapäätöksessä (näin korostetaan jakamista, muttei pakoteta siihen)
- Hankintayksikön on ilmoitettavahankintailmoituksessa, voiko tarjouksia jättää yhdestä, useammasta vai kaikista osista
- Hankintayksiköt voivat rajoittaa niiden osien määrää, joista yksi toimittaja voi hyväksytysti antaa tarjouksia
- Vaikka tätä ei nimenomaisesti sanota direktiivissä, jakaminen tapahtuu ensisijaisesti *sallimalla osatarjoukset*

Hankintojen valvonta ja neuvonta



- **Uusien hankintadirektiivien mukaan jäsenvaltioiden tulee luoda hankintalainsäädännön valvonnan ja neuvonnan järjestelmä tai rakenne**
- **Jäsenvaltiot saavat itse päättää, miten valvonta ja neuvonta organisoidaan**
- **Valvonnan tulee kuitenkin täyttää seuraavat vaatimukset:**
 - Kansalaisilla mahdollisuus tuoda havaitsemiaan epäkohtia valvonnan alle
 - Valvontaa harjoittavan tulee voida viedä havaitsemansa epäkohdat eteenpäin tuomioistuimeen, parlamentaariseen valiokuntaan tai vastaavaan
 - Valvonnan tulosten tulee olla julkisia
 - Osana valvontaa jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että hankintayksiköt ja tarjoajat saavat maksutonta neuvontaa hankintalainsäädännön soveltamisesta

Valvontatehtävän taustat



- **Erityisesti kilpailuttamatta jätettyihin hankintoihin on nykyjärjestelmässä vaikea puuttua**
 - Kilpailuttamatta jätetyistä sopimuksista saatavissa huonosti tietoa
 - Tuomioistuimilla osin rajoitetut keinot puuttua kilpailuttamatta jätettyihin hankintoihin
 - Kilpailuttamatta jätettyihin hankintoihin puuttuminen riippuvainen tarjoajien valituksista
 - Tarjoajilla ei usein mahdollisuuksia/riittävää intressiä valittaa kilpailuttamatta jätetyistä sopimuksista
 - Ei erityistä tahoa, joka *yleisen edun* nimissä varmistaisi sen, että julkisyhteisöt järjestävät tarjouskilpailuja lain mukaisesti

Hankintojen valvonta



- **Annetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehtäväksi hankintalainsäädännön noudattamisen valvonta**
- **Mistä tahansa hankintalain vastaisuudesta voi tehdä toimenpidepyynnön Kilpailu- ja kuluttajavirastolle**
- **Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä etusijajärjestykseen ja priorisoi hankintalain kannalta törkeimpiin virheisiin puuttumista (kilpailuttamatta jättäminen)**

Hankintojen valvonta



- **Kilpailu- ja kuluttajaviraston puuttumiskeinot:**
 - Huomautuksen antaminen ja huomion kiinnittäminen virheeseen (käytössä kaikissa hankintalain vastaisuuksissa);
 - Kilpailuttamatta jätetyn hankinnan osalta kieltä tehdä hankintasopimus (EU-hankinnat)
 - Kilpailuttamatta jätetyn hankinnan osalta esitys markkinaoikeudelle *sopimuksen määräämisestä tehottomaksi, seuraamusmaksun määräämisestä valtiolle ja/tai sopimuskauden lyhentämisestä* (EU-hankinnat)

Uudistusten vaikutukset hankintayksiköissä



- **Uuden lainsäädännön täsmennykset/lisäykset todennäköisesti helpottavat hankintayksiköiden tulkintatyötä**
 - Selkeämmät säännöt hankintayksikön omistamiltaan yrityksiltä tehtävien hankintojen kohtelusta (ns. sidosyksikköhankinnat)
 - Selkeämmät säännöt siitä, *mikä* sopimus/järjestely tulkitaan hankinnaksi ja mitkä järjestelyt eivät ole sääntelyn piirissä (esimerkiksi tutkimus- ja kehittämispalvelujen hankinta)
 - Selkeämmät säännöt siitä, miten *neuvotteluja* voidaan käydä tarjouskilpailussa
 - Selkeämmät säännöt *sähköisten menettelyjen* käytöstä
- **Lisäjoustoa neuvottelujen käymiseen, mahd. tarjousten täydentämiseen**

Uudistusten vaikutukset hankintayksiköissä



- Toisaalta lisääntynyt materiaali on nykyistä työläämmiin omaksuttavissa – oikeuskäytännön linjauksia siirretty lainsäädännön puolelle
- Siirtyminen sähköisiin viestintävälineisiin edellyttäne investointeja ja opetteluja niiden laajamittaiseen käyttöön (tarjousten sähköinen vastaanottaminen, tietotekniikka, tietosuoja jne.); voi toisaalta pitkällä aikavälillä helpottaa hankintatoimen hallinnollista taakkaa
- Lakiehdotus antaa entistä enemmän mahdollisuuksia hankintayksiköille: uusia menettelyjä, joilla voidaan edistää innovaatioita, neuvottelutoimintaa jne.
- Ympäristö- ja sosiaalisten tavoitteiden huomioiminen nykyistä helpompaa ja selkeämmän sääntelyn piirissä
- Valvonta voi ennaltaehkäistä pahimpia hankintalainsäädännön rikkomuksia

Uudistusten vaikutukset yrityksissä



- **Etenkin pk-yritysten toiminta helpottuneet tulevaisuudessa**
 - Entistä enemmän mahdollisuutta tarjota vain osasta kokonaisuutta
 - Ei velvoitteita toimittaa mittavia selvityksiä yrityksestä tarjouskilpailun aikana hankintayksikölle
 - Sähköiset viestintävälineet voivat nopeuttaa ja tehdä vaivattomammaksi yhteydenpidon hankintayksiköihin
- **Valvonta voi vähentää tarvetta valittaa etenkin suora hankinnoista**
- **Innovaatiokumppanuus ja neuvottelumenettelyt mahdollisuuksia luoda uutta, kilpailukykyistä tuotantoa etenkin monimutkaisissa hankinnoissa (IT-hankinnat, monimutkaiset asiantuntijapalvelut jne.)**



Kiitos!

Markus Ukkola
markus.ukkola@tem.fi