

Hankintalain säännökset, jotka edistävät tai tukevat lähiruoan hankintoja

1. Johdanto

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta pyysi Kiuruveden kaupungilta lausuntoa uuteen hankintalakiin liittyen. Erityisesti valiokunta halusi tietoa lähiruoan hankintaprosesseista Kiuruvedellä. Kaupunki on käyttänyt paljon lähiruokaa ruokatuotannossaan, joten kaupunki päätti antaa lausunnon asiasta.

Kiuruveden kaupungin ruokapalvelupäällikkö on avannut lähiruoan käytön historiaa ja sen hankintaprosessia omassa lausunnossaan (Kiuruveden kaupungin ruokapalvelupäällikön selostus lähiruoan käytöstä Kiuruvedellä LIITE 2). Va. kaupunginsihteeri Tuomo Sallinen toi omassa lausunnossaan esiin näkökulmia uuden hankintalain säännösten mahdollisuuksista ja ongelmista lähiruoan hankintaprosesseissa (Lähiruoan käytön edistäminen uuden hankintalain pohjalta LIITE 1). Lausunnot on tehty kunta-alan viranhaltijoiden näkökulmien pohjalta.

2. Uuden hankintalain säännökset, jotka tukevat tai edistävät lähiruoan hankkimista

Kuusi tärkeintä uuden hankintalain säännöstä lähiruoan hankinoissa

- 1) Kansalliset kynnysarvot (25 §)
- 2) Hankintojen jakaminen (75 §)
- 3) Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta (93 §)
- 4) Elinkaarikustannukset (95 §)
- 5) Kansalliset menettelyt (100 §)
- 6) Sopimusmuutokset sopimuskaudella (136 §)

Selvityksessä keskitytään erityisesti edellä mainittuihin säännöksiin, mutta siinä on huomioitu myös muita lähiruoan hankintoihin vaikuttavia säännöksiä

25 § kansalliset kynnysarvot

Uuden hankintalain 25 § on lähiruoan hankkimisen kannalta tärkein muutos. Alle kansallisen kynnysarvon oleviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia vaan ainoastaan julkisten hankintojen oikeusperiaatteita eli avoimuus-, tasapuolisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Näin ollen pienhankintojen tekeminen jää hankintayksikön oman harkinnan varaan mm. tarkoituksenmukaisuuteen, hankinnan laatuun ja laajuuteen liittyen.

Käytännössä monissa kunnissa pohditaan voisiko lähiruokaa hankkia kevyemmällä hankintamenettelyllä. Vastaus tähän on ”Kyllä”. Käytännössä kunnat voivat linjata pienhankintaohjeessa, kuinka lähiruokahankinnat toteutetaan. Kunnissa voidaan esimerkiksi linjata seuraavaa:

- Kunta suorittaa kaikki lähiruokaan liittyvät hankinnat itse
- Alle 10 000 €:n arvoiset hankinnat suoritetaan suorahankintana
- 10 000 €:n – 60 000 €:n arvoisiin hankintoihin tulee pyytää tarjous kolmelta (3) yritykseltä

Käytännössä hyvän hallinnon ja hankintalain oikeusperiaatteet on huomioitava lähes kaikissa hankintaprosesseissa eli mikäli tarjouspyyntö lähetetään esimerkiksi kolmelle (3) yritykselle pienhankintaohjeen mukaisesti, tulee kuntien noudattaa kyseisessä menettelyssä hankintalain oikeusperiaatteita.

Muuten pienhankinnat ovat kuntien itsensä päätettävissä. Näin ollen lähiruuan hankintojen kannalta kynnysarvon hankintalain 25 §:n kansallisen kynnysarvon nostaminen 60 000 euroon on lähiruoka-hankintojen kannalta positiivinen muutos kunhan kuntien hankintastrategia ja pienhankintaohjeet ovat kunnossa. Kyseinen muutos korostaa pienhankintojen merkitystä ja se tuo hankintayksikölle joustavuutta hankintaprosesseihin.

61 § ennakkoilmoitus

Uusi hankintalaki kannustaa ennakkoilmoituksen julkaisemiseen varsinkin hankinnoissa, joista ei ole tietoa yhtä paljon kuin normaaleissa hankinnoissa. Kuntien tulisikin julkaista ennakkoilmoitus elintarvikehankinnoista mahdollisimman ajoissa, jolloin paikalliset yritykset saavat tiedon tulevasta hankinnoista. Näin yritykset voivat valmistautua hankintaprosesseihin mahdollisuuksiensa mukaisesti. Erityisesti suuremmissa hankinnoissa ennakkoilmoitusta on tarkoituksenmukaista hyödyntää.

62 § sähköinen viestinvaihto

Lähiruuan tarjoajien kannalta olisi hyvä, mikäli kunnissa otettaisiin käyttöön sähköinen kilpailutusjärjestelmä, jonka avulla kunnat pystyisivät paremmin ohjaamaan tarjoajia täyttämään tarjouspyynnöt oikein. Käytännössä kunnat voitaisiin järjestelmän avulla ”pakottaa” tarjoajat vastaamaan esimerkiksi jokaiseen tarjouspyynnön vaatimukseen. Mikäli tarjoaja ei vastaa jokaiseen tarjouspyynnön kohtaan, tällöin he eivät voi jättää tarjousta. Lisäksi sähköinen kilpailutusjärjestelmä tehostaisi kuntien toimintaa muun muassa seuraavissa hankintaprosessin vaiheissa:

- Kysymykset ja vastaukset → tarjoajat näkevät järjestelmästä online-tilassa saapuneet kysymykset ja kuntien vastaukset;
- Tarjousten avaaminen → järjestelmä tekee sen automaattisesti;
- Tarjousten vertailu → järjestelmä tekee sen automaattisesti;
- Hankintapäätös → järjestelmässä on pohja, jolla hankintapäätöksen voi tehdä. Lisäksi kunnat voi liittää word / pdf-hankintapäätöksen järjestelmään. Järjestelmä poimii automaattisesti kaikki tarjoajat ja heidän yhteystiedot tiedoksiantoa varten.

65 § markkinakartoitus ja 66 § ehdokkaan tai tarjoajan osallistuminen hankinnan valmisteluun

Kyseiset hankintalain pykälät tukevat kuntien nykyisiä lähiruuan hankintaprosesseja. Paikallisten yritysten kanssa käytävässä vuoropuhelussa koskien hankinnan kohdetta, tuotteita, tarjouspyyntöä jne. voidaan esimerkiksi hankinnan laatukriteerejä määritellä entistä tarkemmin. Asian ollessa selkeästi kirjattuna hankintalain pykäliin niin tavallaan hankintalaki kannustaa hankintayksikköjä hyödyntämään entistä enemmän markkinakartoitusta ja käymään vuoropuhelua tarjouspyyntöjen valmistelussa. Lähiruuan tarjouspyynnöt edellyttävät poikkeuksellista huolellisuutta, joten hankinnan aikainen vuoropuhelu osapuolten välillä on tärkeää hankintaprosessin onnistumisen kannalta.

71 § hankinnan kohteen kuvaus ja 104 § tarjouspyyntö ja tarjous

Uuden hankintalain 71 ja 104 § tukee hankintayksikön oikeutta määritellä hankinnan kohde haluamallaan tavalla, kunhan sille on perusteet. Tämä tukee kuntien lähiruoan hankkimista esimerkiksi niin, että kunnilla on oikeus vaatia suhteellisen tiukkoja laatukriteerejä, kuten 100 % haukea kala-tuotteissa tai 4h tuoreusvaatimusta leivissä. Erityisesti ajallinen vaatimus (4h) asettaa hankinnalle rajat niin, että usein toimittajat tulevat lähiseudulta.

75 § hankintojen jakaminen osiin

Uuden hankintalain 75 § tukee lähiruoan hankkimista kunnissa ja julkisyhteisön organisaatioissa. Hankintayksikkö voi tehdä hankintasopimuksen erillisinä osina ja määritellä kyseisten osien koon ja kohteen. Jakamisella tarkoitettaisiin luontevan hankintakokonaisuuden jakamista osiin esimerkiksi siten, että kokonaisuuden eri osista voisi suorittaa esimerkiksi erillisen kilpailutuksen tai siten, että samassa tarjouskilpailussa hankintayksikkö voisi määritellä, millaisista osista tarjoaja voi antaa oman osatarjouksensa.

93 § Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen valinta

Uuden hankintalain 93 § mahdollistaa kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen hankinnan valintaperusteena, joka on lähtökohtaisesti hyvä uudistus. 93 §:n 1 momentin mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvin, kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras. Hinta-laatusuhteen vertailuperusteena voidaan käyttää perusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa korostetaan laatu- ja ympäristönäkökohtien huomioimista erityisesti elintarvikehankinnoissa.

93 §:n 2 momentti sisältääkin esimerkinomaisen luettelon siitä, minkälaisia laatuun liittyviä perusteita hankintayksikkö voi käyttää kilpailutuksessa. Momentti sisältäisi esimerkinomaisen luettelon siitä, minkälaisia laatuun liittyviä perusteita hankintayksikkö voisi käyttää. Näitä olisivat esimerkiksi tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, esteettömyys, kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävä suunnittelu, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen palvelu ja tekninen tuki, huolto ja toimitusehdot kuten toimituspäivä tai toimitus- tai toteutusaika. Luettelo on tekninen ja tulkinnanvarainen, joten sen tulkinta kaipaaisi enemmän ohjeistusta, jotta lakia osattaisiin soveltaa sen mahdollistamassa laajuudessa.

Näin ollen 93 §:n 1-2 momentteja tulisi käsitellä tarkemmin lainsäädännön esitöissä, kuten maa- ja metsätalousvaliokunnan hankintalakia koskevassa lausunnossa. Tämä vähentäisi säännöksen tulkinnanvaraisuutta ja vahvistaisi laadullisten, yhteiskunnallisten sekä ympäristöllisten näkökohtien huomioimista hankinnoissa tulevaisuudessa.

Erityisen tärkeää tämä on sen vuoksi, koska 93 §:n 5 momentin esitöissä todetaan nimenomaisesti: *”Vertailuperusteiden tulisi olla myös syrjimättömiä. Siten sallittua ei olisi esimerkiksi käyttää vertailuperusteita, jotka suosivat tiettyjä tarjoajia, edellyttävät aiempaa sopimussuhdetta hankintayksikön kanssa tai suosivat paikallista toimittajaa. Hankinnan kohteen sitä vaatiessa voidaan kuitenkin*

edellyttää esimerkiksi paikallistuntemusta. Tällaiselle perusteelle ei kuitenkaan saa antaa sellaista painoarvoa, joka estäisi uusien yrittäjien alalle pääsyä”. Toisaalta asiaan voi vaikuttaa huomattavasti muuan muassa tarjouspyynnön huolellisella valmistelulla.

95 § Elinkaarikustannukset

Uuden hankintalain 95 §:ssä säännellään tuotteen elinkaarikustannuksista. Lainkohdan avulla hankintayksiköt voivat huomioida tarjousvertailussa hankinnan vaikutuksia myös laajemmin kuin pelkän hankintakustannuksen osalta.

Elinkaarikustannukset voisivat 95 §:n 2 momentin mukaan sisältää myös kustannuksia, jotka johtuvat ulkoisista ympäristövaikutuksista, kuten tuotteessa käytettyjen raaka-aineiden hankkimisesta aiheutuvista saasteista taikka itse tuotteen tai sen valmistuksen aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta, jos kyseisiä kustannuksia voidaan arvioida rahallisesti ja seurata.

Lähtökohtaisesti säännös on erinomainen uudistus. Elinkaarikustannukset olisi mahdollista huomioida myös lähiruoan hankinnoissa, mutta hankintalain säännös ei ole velvoittava. Säännöksen soveltaminen käytännössä saattaakin osoittautua vaikeaksi tulevaisuudessa. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaista, että maa- ja metsätalousvaliokunta käsittelee elinkaarikustannuksia koskevaa 95 §:ää tarkemmin omassa lausunnossaan, jotta säännöksen tulkinnanvaraisuus vähenisi tulevaisuudessa.

100 § kansallinen menettely

Uuden hankintalain 100 § tuo joustavuutta hankintaprosesseihin, koska kunnat voi itse päättää, millaisella hankintaprosessilla ne haluavat suorittaa kilpailutuksen. Olennaista on, että kunnissa noudatetaan hankintalaissa määriteltyjä periaatteita avoimuutta, tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä suhteellisuusperiaatetta. Käytännössä kunnissa voidaan kehittää oma hankintamenettely, kunhan se määritellään tarjouspyynnössä selkeästi ja siinä huomioidaan edellä mainitut periaatteet.

136 § hankintasopimuksen muuttaminen sopimuskauden aikana

Uuden hankintalain 136 § perustuu samaan ajatukseen kuin nykyisen noudatettu oikeuskäytäntö eli sopimus ei saa muuttua olennaisesti sopimuskauden aikana. Tämä hankintalain pykälä mahdollistaa sopimusmuutokset esimerkiksi kuntien käyttämien hankintarenkaiden sopimuksissa, kunhan ne eivät ole olennaisia. Niinpä, mikäli toimittajalle vain sopii, niin osapuolet voivat yhteistyössä pyrkiä löytämään heidän tarjoamien tuotteiden tilalle paikallisten toimittajien tuotteita. Olennaista on, ettei sopimuksen taloudellinen tasapaino olennaisesti muutu.

Helsingissä 28.9.2016

Tuomo Sallinen