

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

Talousvaliokunta 4.10.2016

Vanhempi hallitussihteeri Markus Ukkola

Työ- ja elinkeinoministeriö



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Hallituksen esitys hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi



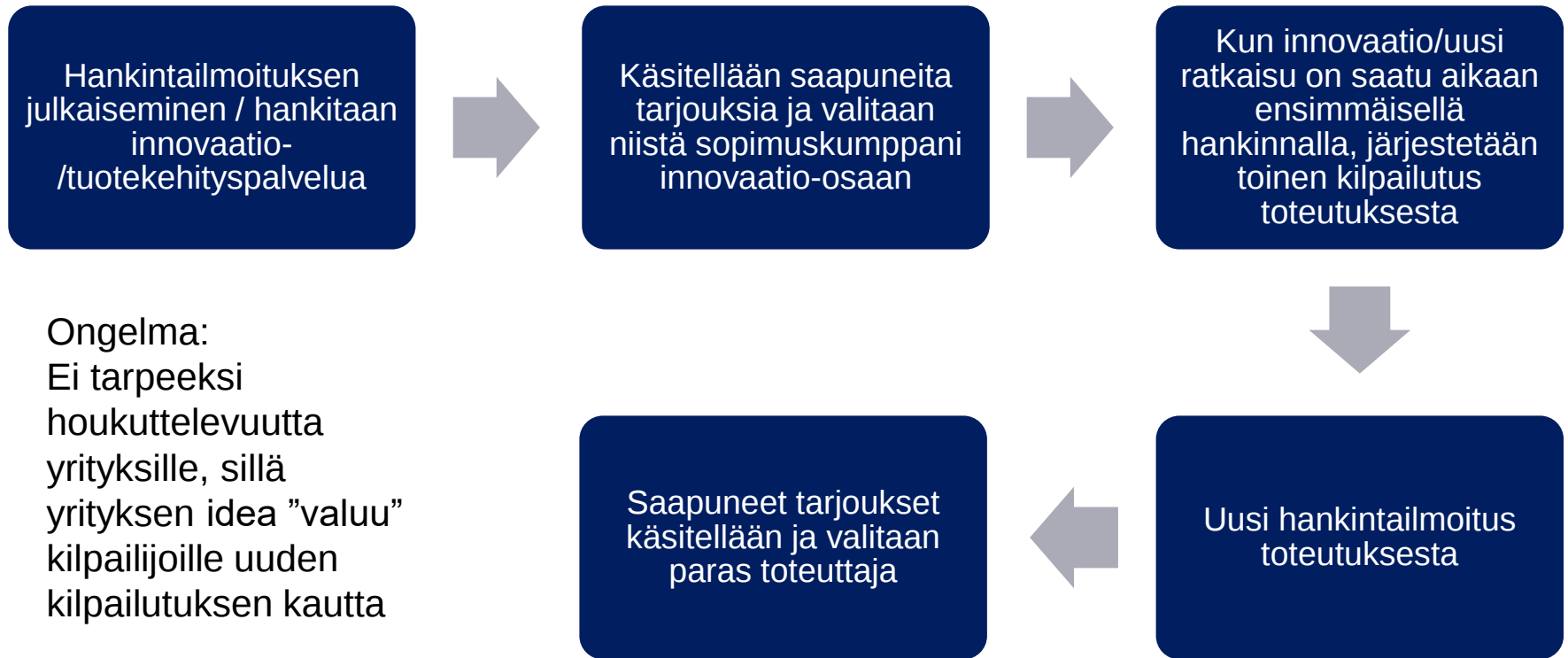
- HE 108/2016 vp
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista
- Erityisalojen laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista
- Käyttöoikeussopimusten kilpailuttamissäännöt päälakien sisällä
- Rikosrekisterilain uudistus: tulevaisuudessa hankintalaissa listattuja rikosnimikkeitä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

Miten innovatiivisuus on huomioitu hallituksen esityksessä



- Tärkeä osa hallitusohjelmaa (kunnianhimoisia tavoitteita, 5 % osuus innovatiivisille hankinnoille)
- Lakiehdotuksen mukaan *neuvottelujen* käymisen mahdollisuuksia lisätään hankintamenettelyissä – neuvottelujen aikana voidaan paremmin huomioida uusia ja innovatiivisia ratkaisuja
- Lakiehdotuksessa korostetaan hankintojen riittävää ja asianmukaista *suunnittelua*, jonka aikana myös innovatiiviset ratkaisut voidaan huomioida
- Lakiehdotuksessa ehdotetaan täysin uutta *innovaatiokumppanuuden* menettelyä, jonka keskeisenä tarkoituksena on lisätä uusien ratkaisujen huomioimisen mahdollisuutta hankinnoissa
- Lain *ulkopuolisena* toimenpiteenä päivitetään julkisten hankintojen ilmoittamisjärjestelmää siten, että ilmoituslomakkeisiin lisätään ns. checkbox ”**tässä hankinnassa on otettu huomioon innovaationäkökohta**”
 - Mahdollistaa tilastotietojen keräämisen niistä hankinnoista, joissa asiaa on huomioitu hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti

Esikaupallinen hankinta / menettely (nykylainsäädännön nojalla)



Innovaatiokumppanuus (lakiehdotuksen nojalla)

- Uusi *innovaatiokumppanuusmenettely*: hankitaan tuote, jota ei tällä hetkellä löydy markkinoilta.



Miten lähiruoka ja paikallisuus on huomioitu lakiehdotuksessa?



- Useissa kohdin
- Lakiehdotuksessa korostetaan hankintojen laatunäkökohtien 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 terveystarvikehankinnoissa ja elintarvikehankinnoissa rohkaistaisiin hankintayksiköitä harkitsemaan laatunäkökohtien 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 periaatepäättös 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**

Sosiaaliset näkökohdat ja hankinnat



- **Hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että hankintalaki ei asettaudu esteeksi ympäristö- tai sosiaalisten näkökohtien huomioimiselle**
 - Hankintalailla pyritään varmistamaan tarjouskilpailun avoimuus ja tasapuolisuus
- **Hankintayksiköt voivat hankintalainsäädännön mukaan ottaa huomioon sosiaalisia näkökohtia eri vaiheissa tarjouskilpailua**
 - Toimittajan soveltuvuusvaatimukset
 - Hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset
 - Tarjousten vertailuperusteet
 - Sopimusehdot

Sosiaaliset kriteerit hankintamenettelyssä



- **Hankinnan suunnittelu**
 - Espoossa kuunnellaan asiakasryhmää ennen hankinnan toteuttamista
- **Soveltuvuusvaatimukset tarjouskilpailuun osallistuville toimittajille**
 - Helsingin kaupunki edellyttää, että tarjoaja on huolehtinut verojen, sosiaaliturvamaksujen ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta
- **Hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset**
 - Senaatti-kiinteistöt on harkinnut vaativansa uudisrakennuksen suunnittelupalveluhankinnassa, että mm. ulkotilojen kulkureitit toteutetaan esteettöminä ja helposti havaittavina

Sosiaaliset kriteerit hankintamenettelyssä



- **Tarjousten vertailuperusteet**

- Espoon kaupunki antoi lisäpisteitä päivähoitopalveluja hankittaessa siitä, että hoito- ja kasvatushenkilöstön työsuhteet ovat pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevia

- **Hankinnan sopimusehdot**

- Oulun kaupunki asetti sopimusehdoksi rakennuksen purkutyöhankinnassa, että toimittaja työllistää työttömiä työnhakijoita siten, että vähintään 50 % kohteen töiden henkilövahvuudesta on tukityöllistettyjä
- Puolustusvoimien Länsi-Suomen huoltorykmentti on edellyttänyt, että toimittajalla on käytössään toimintatapoja sen varmistamiseksi, että sopimuskauden aikana toimitettavat tuotteet on valmistettu mm. ILO:n pakkotyötä ja lapsityötä koskevat yleissopimusten määräyksiä noudattaen

Siirtyminen sähköisiin viestintävälineisiin



- **Kaikkien hankintayksiköiden tulee siirtyä käyttämään sähköisiä viestintävälineitä EU-direktiivissä asetetun siirtymäajan kuluessa (viimeistään lokakuussa 2018, yhteishankintayksiköt vuonna 2017)**
- **Sähköiset viestintävälineet**
 - Ilmoitukset sähköisesti
 - Tarjouspyynnöt sähköisesti saataville (jo ilmoituksen julkaisemisen ajankohtana)
 - Tarjoukset voitava jättää sähköisesti
- **Lakiehdotuksessa erityisvaatimuksia tarjousten sähköiselle vastaanottamiselle**
- **Edellyttää todennäköisesti jokaisen hankintayksikön hankkivan sähköisen portaalin tarjousten vastaanottamiseksi**
- **Valtiolla ja monilla kunnilla ollaan ottamassa käyttöön tai jo otettu käyttöön sähköisiä kilpailuttamisjärjestelmiä, jotka täyttävät em. vaatimukset**

Tehokkuutta sähköisyydellä



- Monet Suomen hankintayksiköistä *käyttävät jo nyt sähköistä kilpailuttamisjärjestelmää*
- Ilmoitukset tehdään jo nyt suoraan verkkoon (www.hankintailmoitukset.fi), missä ne ovat kaikkien nähtävissä
- Tarjouspyynnöt on asetettavat tulevaisuudessa verkkoon nähtäville, mikä lisää hankinnan läpinäkyvyyttä
- Tarjoajat tekevät tarjouksensa *suoraan järjestelmään*, mikä
 - Helpottaa tarjousten tekemistä
 - Yhdenmukaistaa tarjouksia, koska ne tehdään samalla lomakkeella
 - Nopeuttaa hankintamenettelyn etenemistä
 - Helpottaa tarjousten käsittelyä, sillä käsittely voidaan *automatisoida*

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)

Valvontatehtävän ulottaminen hankintojen sisällön oikeellisuuteen



- Edellyttäisi sisältövaatimusten lisäämistä hankintalainsäädäntöön, jonka haasteita ja ongelmia käytiin läpi edellä
- Edellyttäisi hankintojen oikeussuojajärjestelmän muuttamista siten, että sisältövaatimusten laiminlyöntiin olisi erillisiä sanktioitaan
- Hankintojen sisältöä valvotaan sosiaali- ja terveystalouksissa jo nyt:
 - Eduskunnan oikeusasiamies (ks. Edellä esitetty tapaus)
 - Valvira valvoo sosiaalihuollon sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja toimintayksiköiden toimintaa
- Valvonnan yhteensovittaminen?
- Valvonta voisi kohdistua ainoastaan hankintalain piiriin kuuluviin järjestelyihin, joten valvontaa ei voitaisi kohdistaa palveluihin, joita julkisyhteisöt toteuttavat muutoin kuin hankintasopimuksin
 - Esim. omana työnä, palvelusetelillä tai muulla asiakasvalintajärjestelmällä

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 *aluksi* investointeja ja opetteluja niiden laajamittaiseen käyttöön (tarjousten sähköinen vastaanottaminen, tietotekniikka, tietosuoja jne.); 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