Uuden hankintalain vaikutukset suunnittelu- ja konsultointihankintoihin (hankintalakityöryhmän mietintöluonnos 24.4.2015)

Matti Mannonen 29.4.2015

Teknologia teollisuus

Julkisten hankintojen merkitys on valtava

- Suomen julkinen sektori hankki vuonna 2008 rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja yhteensä noin 31 miljardilla eurolla
- Näistä EU-laajuisesti kilpailutettavien hankintojen arvo oli noin 7,3 miljardia euroa
- Julkisten hankintojen arvo oli vuonna 2008 noin 17 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta.

Lähde: hankinnat.fi

Uuden hankintalain valmisteluprosessi

- Nykyinen hankintalaki perustuu vanhaan hankintadirektiiviin
- Uusi direktiivi valmistui huhtikuussa 2014, saatettava kansalliseen lainsäädäntöön kahden vuoden kuluessa
- TEM:in johdolla toimiva hankintalakityöryhmä on valmistellut uutta hankintalakia reilun vuoden. Tämä esitys perustuu viime perjantaina julkaistuun ”lähes lopulliseen” mietintöluonnokseen
- SKOL mukana EK:n taustaryhmässä, jonka puheenjohtaja edustaa elinkeinoelämää hankintalakityöryhmässä
- Kaksi uutta lakia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi 1) julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista sekä 2) vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista
- Lausuntokierros kesän aikana, jonka jälkeen eduskunnalle
- Laki saatetaan voimaan mahdollisimman pian hyväksymisen jälkeen, viimeistään 18.4.2016.

SKOL-alan kannalta keskeistä uudessa hankintalaissa

- Uusia menettelyjä on lisätty ja nykyisten käyttömahdollisuuksia laajennettu.
  - Neuvottelumenettelyistä tulee perusprosessi asiantuntijapalveluhankinnoissa – vaatii tilaajalta uutta osaamista.
  - Innovaatiokumppanuus on kokonaan uusi hankintatapa, josta ei ole kokemuksia. Innovaatioiden edistäminen ja tuottavuuden parantaminen keskeisiä lain tavoitteita.
- Kansalliset kynnysarvot nousevat palveluhankinnoissa 60000 euroon (merkitystä myös puitesopimushankinnoille).
- Kansalliset menettelyt yksinkertaistuvat
- Laatua painotetaan vahvasti. Kokonaistaloudellinen edullisuus / paras hinta-laatusuhde on vertailun lähtökohta. Pelkkä hintakilpailu palveluhankinnoissa on mahdollista vain jos hankintayksikkö erikseen perustelee miksi vertailuperusteena käytetään vain halvinta hintaa.
- Ympäristö- ja sosiaaliset näkökulmat voivat tulla mukaan valintaperusteisiin – mietittävä mitä se tarkoittaa asiantuntijapalvelujen hankinnoissa.
- Elinkaarikustannukset ovat tulossa uudeksi vertailuperusteeksi

Kolme kategoriaa

- Kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat => hankintalakia ei sovelleta
- Kansalliset kynnysarvot ylittävät, mutta EU-kynnysarvot alittavat hankinnat => sovelletaan hankintalain kevennettyjä menettelyjä
- EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat => sovelletaan hankintalakia

Kansalliset kynnysarvot

- Uusiksi kansallisiksi kynnysarvoiksi ehdotetaan tavara- ja palveluhankinnoissa 60 000 euroa (nyt 30 000 euroa)
- Rakennusurakoiden ja eräiden koulutuspalveluhankintojen kynnysarvot pysyisivät voimassa olevan hankintalain tasolla, koulutuspalveluhankinnoissa100 000 euroa ja rakennusurakoissa150 000 euroa.
- Luvun 12 sosiaali- ja terveyspalveluja sekä eräitä muita palveluja koskevaksi kynnysarvoksi ehdotetaan 300 000 euroa.
- Julkisia käyttöoikeussopimuksia koskevaksi kynnysarvoksi ehdotetaan 500 000 euroa.
- Arvioinnissa käytetään hankinnan ennakoitua arvonlisäverotonta kokonaisarvoa. Hankintaa ei saa keinotekoisesti jakaa kynnysarvon alittamistarkoituksessa.

EU-kynnysarvot

- 134 000 euroa valtion keskushallintoviranomaisten tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa
- 207 000 euroa muiden kuin 1 kohdassa tarkoitettujen hankintayksiköiden tavarahankinnoissa, palveluhankinnoissa ja suunnittelukilpailuissa
- 5 186 000 euroa rakennusurakoissa
- Euroopan komissio tarkistaa kynnysarvot asetuksella kahden vuoden välein

Kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat

- Kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat rajataan nykyiseen tapaan hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.
- Hankintayksiköt voivat toteuttaa soveltamisrajan alittavat hankinnat omien sisäisten hankintasääntöjen ja -ohjeiden, taloussääntöjen sekä työjärjestysten mukaisesti.
- Aina tulee kuitenkin noudattaa esimerkiksi soveltuvia hallintolain ja kuntalain tasapuolisuus-, avoimuus- sekä menettelytapavelvoitteita.

Teknologia teollisuus

SKOL Luo uutta.

Kynnysarvon noston vaikutus palveluhankintoihin

- Palveluhankinnoissa kansallisten kynnysarvojen nosto 30 000 eurosta 60 000 euroon jättää vuosittain noin 1 100 palveluhankintaa hankintalain soveltamisen ulkopuolelle, eli kappalemääräisesti noin 14 prosenttia nykyisen kansallisen kynnysarvon ylittävistä palveluhankinnoista.
- Näiden hankintojen ennakoitu arvo on yhteensä noin 37 miljoonaa euroa. Euromääräisesti alle 0,5 prosenttia palveluhankintojen arvosta siirtyy lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Teknologia teollisuus

SKOL Luo uutta.

Tarjousten vertailu ja valinta

- Esityksessä ehdotetaan tarjouksen valintaa koskevaa systematiikkaa muutettavaksi siten, että jatkossa tarjouksen valintaperusteena olisi aina kokonaistaloudellinen edullisuus.
- Kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena olisi jatkossa kustannuksiltaan edullisin tai hinta-laatusuhteeltaan paras ratkaisu tai halvin hinta.
- Mikäli vertailuperusteena on muissa kuin tavarahankinnoissa pelkästään halvin hinta, hankintayksikön on perusteltava tämä kuvaamalla, miten se on ottanut laadun huomioon asettamissaan tarjoajan soveltuvuusvaatimuksissa, hankinnan vähimmäisvaatimuksissa, hankintasopimuksen erityisehdoissa tai muuten hankinnan kohteen kuvauksessa.
- Tarkoitus on erityisesti kiinnittää hankintayksikön huomio hankinnan laadullisiin näkökohtiin.

Laatuvertailun tekijöitä

- 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
- Toteutukseen osoitetun henkilöstön pätevyys ja kokemus sekä henkilöstön organisointi, kun osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vaikutus hankintasopimuksen toteuttamisessa, kuten sopimuksissa, joiden kohteena on immateriaalisia palveluja, kuten konsultointi- tai arkkitehtuuripalvelut
- Vertailuperusteet on ilmoitettava viimeistään tarjouspyynnössä ja niiden tulee olla syrjimättömiä.

Rajoitettu menettely

- Tarjoajiksi kutsuttavien ehdokkaiden vähimmäismäärä, soveltuvissa tapauksissa enimmäismäärä sekä ehdokkaiden valinnassa noudatettavat objektiiviset vaatimukset ja kriteerit ilmoitetaan hankintailmoituksessa.
- Hankintayksikkö valikoi ehdokkaat, jotka voivat tehdä tarjouksen.
- Ehdokkaiden valinta tarjoajiksi voi tapahtua sekä soveltuvuuteen liittyvien vähimmäisvaatimusten että vertailuperusteiden perusteella. Näitä perusteita käytettäisiin vähimmäisvaatimukset täyttävien ehdokkaiden kesken tehtävässä valinnassa. Kyseessä ei ole kuitenkaan tarjousten vertaileminen, vaan ehdokkaiden vertaileminen toimittajaan liittyvien objektiivisten ja syrjimättömien kriteerien perusteella.
- Hankintayksikkö voi vertailla ehdokkaita esimerkiksi ehdokkaiden referenssien, taloudellisen tilanteen taikka henkilöstön pätevyyden perustella annetuilla perusteilla.

Ehdokkaiden soveltuvuutta koskevat vaatimukset

- Ehdokkaiden ominaisuuksiin liittyvillä vaatimuksilla voidaan edistää laatuun liittyvien tekijöiden huomioimista hankinnan toteuttamista.
- Erityisesti palveluhankinnoissa ammattitaitoon, pätevyyteen ja kokemukseen liittyvät vähimmäisvaatimukset voivat parantaa palvelun laatua.
- Hankintayksiköllä on laajaa harkintavaltaa ehdokkaiden ja tarjoajien ominaisuuksiin liittyvien soveltuvuusvaatimusten asettamisessa.
- Hankintayksikkö voi halutessaan edellyttää myös esimerkiksi lakisääteistä ammatillista pätevyyttä korkeampaa pätevyyttä.
- Vaatimusten on liityttävä hankinnan kohteeseen siten, että ne osoittavat ehdokkaiden tai tarjoajien mahdollisuudet toteuttaa hankinta. Niiden on oltava suhteellisia, puolueettomia ja perusteltavissa hankinnan kohteen kannalta.
- Ehdokas tai tarjoaja, joka ei täytä esitettyjä vähimmäisvaatimuksia, on suljettava tarjouskilpailusta.

Neuvottelumenettelystä perusmenettely suunnittelu- ja konsultointihankinnoissa

- Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö voi neuvotella tarjoajien kanssa hankintasopimuksen ehdoista.
- Neuvottelumenettelyn käyttö **sopii hankintaan, johon kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja**.
- Urakkahankinnoissa neuvottelumenettelyn käyttö voi olla tarpeen **kun urakkaan kuuluu suunnittelua tai innovatiivisia ratkaisuja**.
- Myös palvelujen ja tavaroiden edellyttäessä **mukauttamista tai suunnittelua** neuvottelumenettelyn käyttö on hyödyllistä.
- Mukauttaminen tai suunnittelu on erityisen tarpeellista, jos hankinnan kohteet ovat monitahoisia, esimerkiksi pitkälle kehitettyjä tuotteita, **aineettomia palveluja kuten konsultointi-, arkkitehtuuri- tai insinööripalveluja**, tai laajamittaisia tieto- ja viestintäteknisiä hankkeita.
- Tällaisissa tapauksissa voidaan tarvita neuvotteluja **sen varmistamiseksi, että kyseinen tavara tai palvelu vastaa hankintayksikön tarpeita.**

Teknologia teollisuus

SKOL Luo uutta.

Neuvottelumenettelyn kulku

- Tilaaja määrittää hankinnan kohteen ja tarpeet sekä vertailuperusteet (väljästi)
- Osallistumishakemukset =>tilaaja pyytää alustavat tarjoukset sopivimmilta (vähintään 3)
- Alustavat tarjoukset pohjana neuvotteluille, käydään erikseen jokaisen tarjoajan kanssa, tietosuoja
- Neuvottelujen perusteella sekä tarjoajien tarjouksia että hankintayksikön etukäteen asettamia määrittelyjä voidaan muuttaa, vähimmäisvaatimuksia ja vertailuperusteita lukuun ottamatta. Vertailuperusteita voidaan kuitenkin tarkentaa prosessin aikana.
- Neuvottelijoiden määrää voidaan vähentää menettelyn kuluessa
- Tilaaja ilmoittaa neuvottelujen päättymisestä
- Jäljellä olevat tarjoajat antavat lopullisen tarjouksensa, josta ei enää neuvotella.

Tarjousten täydentäminen

- Tarjouksia voidaan aiempaa enemmän täsmentää ja täydentää.
- Tällä tavoitellaan joustavuuden lisäämistä hankintamenettelyissä.
- Ehdokkaiden tai tarjoajien antamissa asiakirjoissa saattaa olla epäolennaisia puutteita, ristiriitoja ja virheitä, **joiden täydentäminen tai täsmentäminen ei heikennä muiden ehdokkaiden tai tarjoajien asemaa** tarjouskilpailussa.
- Laissa tuodaan esiin keskeiset reunaehdot täydentämiselle ja täsmentämiselle.
- Olennaisia tai vertailuun vaikuttavia täydennyksiä ei saa tehdä.

Kansalliset menettelyt kevenevät

- Kansallisten hankintojen menettelysääntöjä ehdotetaan kevennettäväksi huomattavasti: vain keskeisimmistä menettelyjä koskevista seikoista säädetään laissa.
- Näin halutaan lisätä hankintayksiköiden harkinnanmahdollisuuksia ja menettelyiden joustavuutta niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin kannalta.
- Kansallisten hankintojen menettelysääntöjen keventäminen korostaa yleisten periaatteiden eli avoimuuden, syrjimättömyyden, tasapuolisuuden ja suhteellisuuden merkitystä sekä antaa aiempaa enemmän merkitystä hankintayksiköiden omille hankintaohjeistuksille.
- Momentin mukaan hankintayksikön on kuitenkin kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Kuvaus tulee esittää siten, että toimittajat pystyvät sen perusteella ennakoimaan käytetyn hankintamenettelyn luonnetta ja kulkua sekä tietävät oman roolinsa menettelyssä.
- Vaikka kansallisissa menettelyissä ei ole säädetty pakollisia määräaikoja tarjousten tai osallistumishakemusten jättämiseen, hankintayksikön tulee varata toimittajille ja tarjoajille näitä varten riittävä määräaika.

Kansalliset menettelyt

- Palveluhankinnoissa 60000 – 134000/207000 euron väliin asettuvat hankinnat.
- Hankintayksikön on noudatettava hankinnan kilpailuttamisessa sellaista menettelyä, joka on tarkoituksenmukainen hankinnan kohteen ja tavoitteen toteuttamiseksi.
- Voi olla hankintayksikön oma menettely, kunhan on kuvattu tarjouspyynnössä: esimerkiksi varsinaista neuvottelumenettelyä väljempi, neuvotteluja sisältävä menettely taikka toimittajarekisteriin perustuva järjestelmä.
- Vertailuperusteet yleisemmällä tasolla kuin EU-menettelyssä. Menettelyn tulee olla syrjimätön.
- Suorahankinta on mahdollinen vain uuden hankintalain kuvaamissa tapauksissa.
- Lieventää ja joustavoittaa sekä tarjouspyyntöön että tarjoukseen kohdistuvia vaatimuksia nykytilanteesta.
- Kansallisissa hankinnoissa ei ole velvoitetta toteuttaa hankintamenettelyjen tietojenvaihtoa sähköiseen muotoon perustuen, vaan muutkin muodot ovat hankintayksiköiden käytettävissä.

Uuden lain tavoitteena innovaatioiden edistäminen

- Innovaatiokumppanuudessa tilaaja voi yhdistää tutkimus- ja kehittämispalveluhankinnan sekä sen lopputuloksen toteuttamista koskevan hankinnan samaan hankintamenettelyyn siten, että jälkimmäistä vaihetta ei tarvitse kilpailuttaa erikseen.
- Innovatiivisella hankinnalla tarkoitetaan varsinaisten innovaatioiden hankinnan ohella **innovaatiomyönteisiä** hankintoja, jossa hankintayksikkö määrittelee tarpeensa toiminnallisina ominaisuuksina ja jossa tarjoajat voivat esittää myös uudenlaisia ratkaisukeinoja tarjouksissaan.
- Innovatiivisella hankinnalla voidaan tarkoittaa myösinnovaatioihin sysäävää hankintaa, jossa hankintayksikkö viestii tarpeensa markkinoille ja jossa tarjoajat joutuvat tuotekehittelyn kautta luomaan tarpeeseen vastaavan tarjouksen.

Innovaatioiden edistämisen hyödyt

- Menettelyn tavoitteena on mahdollistaa entistä tehokkaammin julkisten hankintojen strateginen käyttö innovoinnin edistämiseksi.
- Innovatiivisten tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden hankkiminen vaikuttaa olennaisesti julkisten palvelujen tehostumiseen ja niiden laadun paranemiseen
- Innovatiivisilla hankinnoilla voidaan auttaa hankintayksikköjä saavuttamaan laajempia taloudellisia, ympäristöön liittyviä ja kestävää talouskasvua edistäviä hyötyjä tuottamalla uusia ideoita ja muuttamalla ne innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi.
- Innovaatiot parantavat yritysten ja kansantalouden kilpailukykyä.

Teknologia teollisuus

SKOL Luo uutta.

Mitä uutta on innovaatiokumppanuus-hankintamenettelyssä?

- T&K-palvelujen osto ei ole aiemminkaan ollut hankintalain alaista ellei hyöty kohdistu yksinomaan hankintayksiköllе joka maksaa työn kokonaan.
- Uutta on se, että hankintayksikkö kilpailuttaa *tuotekehityksen*, mutta voi tehdä *kehitetyn tuotteen, palvelun tai urakkatyön hankinnan suoraan ensimmäisen vaiheen voittaneelta kumppanilta tai kumppaneilta* ilman uutta kilpailutusta.
- Menettelyä voidaan käyttää kun haluttua tuotetta, palvelua tai urakkatyötä ei ole markkinoilla.
- Esikarsinnassa voidaan ottaa huomioon erityisesti ehdokkaiden kokemus ja osaaminen tutkimus- ja kehittämispalveluissa.
- Innovaatiokumppanuus tulee rakentaa *vaiheittaiseksi*, tulee asettaa väliaikatavoitteita ja arvioida niiden toteutumista. Hankintayksikkö voi päättää jokaisen vaiheen jälkeen keskeyttää kumppanuuden tai vähentää mukana olevien kumppanien määrää.
- Vaiheittaisuus voi olla myös ongelma immateriaalioikeuksien näkökulmasta.

Teknologia teollisuus

SKOL Luo uutta.

Toimittajan valinta puitejärjestelyissä

- Kansallisen kynnysarvon **alittavat** (=alle 60 000 €) puitejärjestelyn sisäiset hankinnat eivät kuulu ehdotetun lain soveltamisalaan.
- Ne voidaan tehdä vapaasti hankintayksikön valitsemalta puitejärjestelyyn otetulta toimittajalta. Näissä hankinnoissa ei ole tarpeen järjestää kevennettyä kilpailutusta taikka noudattaa muutakaan puitejärjestelyn toimintamallia.
- Hankintayksiköiden tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei puitejärjestelyn sisäisten hankintojen tekeminen johda pilkkomiskiellon rikkomiseen.

- Kansallisen kynnysarvon **ylittävät** puitejärjestelyn sisäiset kilpailutukset on tarkoitettu toteutettavaksi kevyin menettelyin.
- Vertailuperusteena käytettävät avoimet ehdot, joita puitejärjestelyn sisäisessä kilpailutuksessa voidaan täsmentää, tulee ilmoittaa ennalta kilpailutettaessa puitejärjestelyyn valittavia toimittajia.
- Avoimet ehdot voivat liittyä esimerkiksi tapauskohtaiseen hinnoitteluun, toimitusaikoihin, palvelutasoihin taikka asiantuntijapalvelun toteuttaviin henkilöihin.

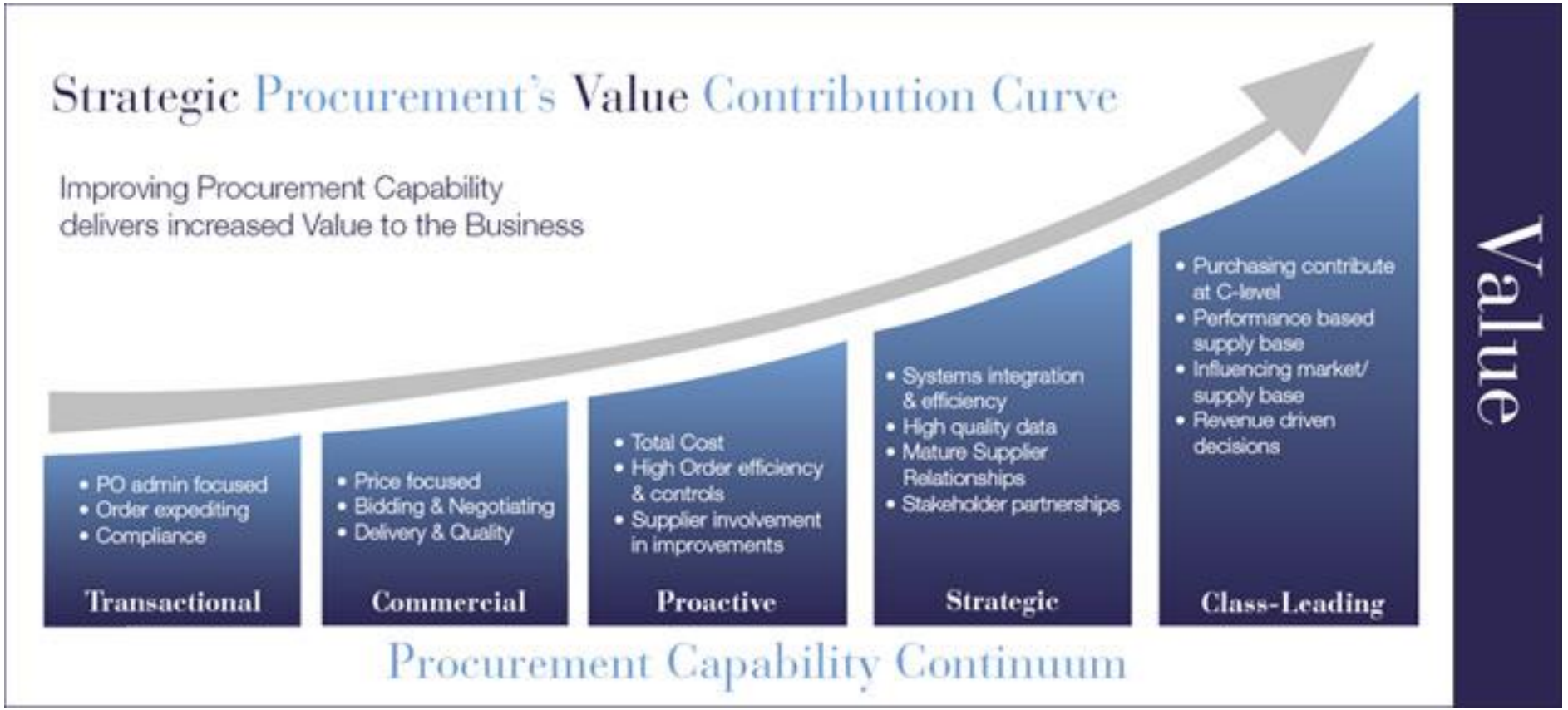
Markkinakartoitus (uusi pykälä)

- Ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja antaa tietoa toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan
- Se voi pyytää kyseisen alan toimittajia käymään vapaamuotoista dialogia kanssaan
- Hankintayksikkö voi itse selvittää markkinoilla olevia vaihtoehtoja tai kutsua toimittajia esittelemään tuotteitaan
- Tarkoituksena on lisätä hankintayksikön markkinatuntemusta ja saada tarkempi käsitys siitä, miten hankinnan kohde kannattaisi tarjouspyynnössä määritellä

Ehdokkaan tai tarjoajan osallistuminen hankinnan valmisteluun (uusi pykälä)

- Hankintayksikön on varmistettava, että mikään hankinnan valmisteluun osallistunut taho ei saa sellaista etulyöntiasemaa, joka johtaisi hankintamenettelyssä tasapuolisen ja syrjimättömän kilpailutilanteen vaarantumiseen.
- Siksi hankintayksikön olisi toimitettava muille ehdokkaille ja tarjoajille tieto, jonka hankinnan valmisteluun osallistunut taho on saanut hankinnan valmistelussa tai joka on valmisteluun osallistumisen tulosta.
- Vain mikäli hankintayksikkö ei pysty millään muulla tavalla takaamaan tasapuolista ja syrjimätöntä kilpailutusmenettelyä, voisi se viimesijaisena keinona sulkea hankinnan valmisteluun osallistuneen ehdokkaan tai tarjoajan pois tarjouskilpailusta. Perustelupakko.

Vuorovaikutteiset, strategisiin kumppanuuksiin perustuvat hankintamenettelyt sekä tulokseen perustuva palkitseminen tuottavat eniten arvoa tilaajalle.



Teknologia teollisuus

SKOL Luo uutta.

SKOL

Luo uutta.

KIITOS!

Teknologia teollisuus