16.2.2017

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Viitteet:

1) Tulevaisuusvaliokunta perjantai 17.2.2017 klo 10: VNS 7/2016 vp Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030
2) E-mail: Tulevaisuusvaliokunta – P.Mäkinen/Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy 18.1.2017: asiantuntijan kuultavaksi tuleminen ja kirjallinen lausunto

Julkiset innovatiiviset hankinnat. Miten julkishallinto kykenee hankkimaan esimerkiksi innovatiivisia cleantech-ratkaisuja?

Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy toteaa vastauksena Eduskunnan tulevaisuuslautakunnan pyyntöön (viitteet 1 ja 2) lähettävänsä allekirjoittaneen toimitusjohtajansa valiokunnan kuultavaksi 17.2.2017 sekä asiaan liittyen tuovansa kirjallisena lausuntonaan esille alla mainittuja näkemyksiä.

Keskeisenä kysymyksenä on, miten innovatiivisuus otetaan tai voidaan ottaa huomioon hankinnoissa ja miten julkishallinto kykenee hankkimaan innovatiivisia cleantech-ratkaisuja?

Laki julkisista hankinnoista säätelee, miten esimerkiksi innovatiivisia hankintoja tai cleantech-ratkaisuksi katsottavia hankintoja voidaan toteuttaa julkishallinnossa tai muissa hankintayksiköissä, kun hankinta kuuluu hankintalain soveltamisalaan.

Hankintalain kokonaisuudistuksen myötä uusi hankintalainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2017, jolloin voimaan tulivat Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 ja Erityisalojen hankintalaki 1398/2016 (Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista). Tässä lausunnossa käsitellään Lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 (”Hankintalaki”), vaikkakin suunnilleen vastaavat näkökohdat soveltuvat myös Erityisalojen hankintalakiin, joka mahdollistaa kuitenkin vielä hieman joustavammin soveltamisalaansa kuuluvien hankintojen toteuttamisen.

Hankintayksiköllä on julkisissa hankinnoissa lähtökohtaisesti oikeus määritiellä tarpeensa. Vaikka hankintalaki on menettelytapalaki eikä siinä säädetä hankinnan sisällöstä, laki kuitenkin antaa yleensäkin hankintayksiköillä mahdollisuuksia kiinnittää huomiota mm. laatutekijöihin ja asettaa vertailuperusteita, joita voivat olla esimerkiksi ympäristöominaisuudet ja innovatiiviset ominaisuudet. Samoin hankintayksiköllä on mahdollisuus monin tavoin hankinnassa huomioida ympäristö- ja innovatiivisia näkökohtia, esimerkiksi tarjoajalle asetettavina vaatimuksina, hankinnankohteen määrittelyssä, vertailuperusteissa ja sopimusehdoissa, kunhan hankintayksikkö menettelee julkisissa hankinnoissa noudatettavien periaatteiden mukaisesti, mm. kohdellen hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimien avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Kun käsitellään innovatiivisten ratkaisujen ja esimerkiksi innovatiivisten cleantech-ratkaisujen hankkimista, lähtökohtaisesti uusi hankintalaki mahdollistaa edellistä hankintalakia (348/2007) joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin näiden toteuttamista, kuten esimerkiksi innovatiivisia cleantech-ratkaisuja.

Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy
Suupantie 2
33960 Pirkkala

Y-tunnus
2397232-0

Puhelin
050 596 2884
050 395 6314

Sähköposti
etunimi.sukunimi@kuhaoy.fi

Tällaisia hankintalain mahdollistamia keinoja hankintayksiköille ovat mm:

- uusi hankintamenettely, innovaatiokumppanuus (Kumppanuus innovatiivisen tuotteen, palvelun tai rakennusurakan kehittämiseksi ja hankkimiseksi tämän jälkeen sopimuskumppanilta. Ratkaisu, joka ei vielä ole markkinoilla, ei tavanomainen tuote tai ratkaisu)
- neuvottelumenettelyjen käytön laajeneminen, varsinkin kilpailullinen neuvottelumenettely
- suunnittelukilpailut, suorahankinta suunnittelukilpailun perusteella
- elinkaarikustannusten käyttö hankinnan valintaperusteena
- lain soveltamisalan poikkeus, tutkimus ja kehittämispalvelut (tietyin edellytyksin)
- lain suorahankintaperuste: laite tutkimukseen.

Siten uudistunut hankintalaki pyrkii osaltaan kannustamaan ja rohkaisemaan hankintayksiköitä innovatiivisten ja cleantech-hankintojen toteuttamiseen. Sen sijaan hankintalain tarjoajalle ja ehdokkaalle antama edelleen hyvä oikeussuoja, joka sinänsä on ehdottoman hyvä asia hankintojen lainmukaisen toteuttamisen varmistamiseksi, ja varsinkin jo vuosien aikana julkisten hankintojen korostunut valitusherkkyys aiheuttavat sen, että hyvin suurella todennäköisyydellä myös innovatiivisten ja cleantech-ratkaisujen kilpailuttamisessa joudutaan usein valitusprosesseihin ja niistä johtuviin hankinnan toteutumisen viivästymiseen. Varsinkin tämäntyyppisissä hankinnoissa, joissa tarjoajien ja hankintaprosessin eri vaiheissa mukana olleiden panostukset ovat suuria, samoin kuin hankinnan arvo sekä siitä mahdollisesti saatavan referenssin merkityskin, myös valitusherkkyys on todennäköisesti erityisen suuri.

Käytännössä hankintayksiköt kuitenkin kohtaavat myös muita vaikeuksia, jotka eivät niinkään johdu hankintalain puitteista, vaan muista tekijöistä, joita ovat esimerkiksi:

- Prosessin pitkä aikajänne
  - Hankinnan suunnittelu, markkinakartoitukset, hankinnan prosessin pitkä kesto
- Suuret resurssitarpeet
  - Useampia toimijoita, vaatii myös hankintayksiköltä (kunta) huomattavaa resursointia
- Taloudelliset tekijät
  - Hankkeen prosessin kalleus, itse ratkaisun kalleus (vaikka elinkaarikustannuksia yritettäisiin mitata ja käyttää perusteina)
  - Budjetääriset ongelmat, vuosibudjetti vs monivuotinen, vaikeasti kustannuksiltaan ennustettava hanke
  - Välitavoitteiden palkkiot hankkeen vaiheisiin osallistuville yrityksille
  - Ratkaisun suuret riski, varsinkin kun innovatiivinen ratkaisu, joka vasta kehitetään
  - Kannusteet kunnalle, rahoituksen riittävä tuki hankkeelle
  - Hankkeen mittaaminen sopimuskaudella (bonukset / sanktiot), resursointi
- Erimielisyydet, sopimusriidat toimijoiden kesken
  - Esim. korvausvaatimukset toista osapuolta vastaan todennäköisesti suuria, koska liikesalaisuudet ja immateriaalioikeuskysymykset hankkeissa merkittäviä sekä osapuolten panostukset hankkeeseen suuria.

Koska lausunnon antaja, Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy, on seitsemän kunnan (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti ja Ylöjärvi) omistama ja näille hankintapalveluita tuottava yhteishankintayksikkö, nimenomaan tällaisten pienehköjen ja keskisuurten kuntien ja kaupunkien näkökulmasta innovatiivisten hankintojen toteuttaminen saattaa olla erityisen haasteellisia suurempien kaupunkien lähtökohtiin verrattuna koska, mm.

- Kunnalla hyvin pieni organisaatio, jolloin erityisen hankala löytää henkilö- tai taloudellisia resursseja pitkiin hankkeisiin
- Taloudelliset haasteet suuremmat, kun hankkeen kulut suhteessa kunnan budjettiin merkittävämmät
    - Pienen kunnan talous ahtaalla, jolloin varsin hankala toimia kärkijoukossa innovatiivisissa hankkeissa
- Kumppanien löytäminen hankkeelle, lähinnä suuremman kunnan, koska lähtökohtaisesti innovatiivisissa hankinnoissa olisi suotavaa olla mukana vähintään yksi suurempi kunta (veturi, jolla riittävät resurssit)
    - Vaikeutena kuitenkin tällöin, että prosessi suuremman toimijan ehdoilla ja sitoutuminen pienemmässä heikompaa
- Kuntien epävarmuus tulevasta (maakunta-/soteuudistus mahdollisine seurauksineen) aiheuttaa osaltaan hankinnoissa taantumista ja pitäytymistä nykyisissä ratkaisuissa.

<u>Yhteenveto</u>
Hankintalaki ei estä, vaan osaltaan mahdollistaa myös innovatiivisten ja cleantech-hankintojen toteuttamisen, kunhan ymmärretään haettava ratkaisu ja panostetaan hankinnan kaikkiin vaiheisiin riittävästi, kuten suunnitteluun (markkinakartoitukset laajasti, hankkeessa mukana olevien eri organisaatioiden panostus -> etsitään esim. uudenlaisia tapoja ja mahdollisuuksia), määritellään hankinnan kohde, esim. ratkaisu, joka kilpailutetaan soveltuvalla hankintamenettelyllä, esim. innovaatiokumppanuus tai kilpailullinen neuvottelumenettely.

Kun sopimus tehty, panostetaan aktiiviseen toimittajasuhteen hallintaan esim. kannusteilla/sanktioilla, kehitetään toimintaa ja päivitetään sopimusta (hankintalain mahdollistamissa puitteissa) ja kerätään olennaista tietoa, jotta sopimus olisi koko hankinnan elinkaaren tarkoituksenmukainen.

Kuitenkin innovatiivisten hankintojen pahimmat esteet ovat niiden vaatimat panostukset resursseihin (henkilö, taloudellinen, tekninen), eri tahojen (toimijoiden) aito sitoutuminen, pitkä aikajänne sekä tilaajalle/palvelun käyttäjälle suuret riskit sopimuskauden onnistumisesta. Erityisesti pienehköillä kunnilla saattaa olla varsin hankala löytää riittävää panostusta tai rahoitusta, jollei suurempi toimija olisi veturin roolissa.

Tämän lausunnon liitteenä on ppt-esitys (”Kuha 1702_2017”), jossa on selvitetty enemmän asiaa ja sen perusteita.

Pirkkalassa 16. helmikuuta 2017

Petri Mäkinen
Toimitusjohtaja
Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy

LIITE KuHa_17022017

Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy
Suupantie 2
33960 Pirkkala

Y-tunnus
2397232-0

Puhelin
050 596 2884
050 395 6314

Sähköposti
etunimi.sukunimi@kuhaoy.fi