

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

Liikenne- ja viestintävaliokunta 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 (myös erityisalojen hankintalaissa)



- Yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen – *neuvottelujen* käymisestä vaivattomampaa, lisää tietoa soveltajalle, kevyemmät pienten hankintojen säännöt, kansallisten kynnysarvojen 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

Uudet kansalliset kynnysarvot hankintalaissa



- 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

Erityisalojen hankintalaki ja -direktiivi



- Minkä vuoksi ”yleisen” hankintalain rinnalle on luotu erityisalojen hankintalainsäädäntöä? Eikö pärjätä yhdellä säädöksellä?
- 1990 luvun alussa EU:n lainsäätäjät katsoi, että tietyillä verkkosektoreilla (vesihuolto, energiahuolto, liikennepalvelut, postipalvelut) keskeiset palvelujen toteuttajat eivät välttämättä ole *julkisyhteisöjä* (kuten vaikkapa sosiaali- ja terveystaloudissa) vaan *yksityisiä yrityksiä tai muita yhteisöjä*
- Etenkin Keski-Euroopassa monet verkkosektorit ovat olleet pitkälti yksityisten hallussa (vesihuolto, energiahuolto, liikenne)
- Yksityiset organisaatiot eivät lähtökohtaisesti ole *julkisia* hankkijoita, joten niiden ei tarvitse noudattaa yleistä hankintadirektiiviä
- Näillä sektoreilla toimivilla yrityksillä on kuitenkin *julkisyhteisöön rinnastuvia piirteitä* (esim. julkisyhteisöjen omistus tai määräysvalta yritysten taustalla tai viranomaiselta saatu yksin- tai erityisoikeus)
- EU-lainsäätäjät halusivat näiden alojen monopoliaseman saaneet *yksityisetkin* organisaatiot kilpailutusvelvoitteen piiriin
- Koska erityisaloilla on enemmän yksityisiä organisaatioita hankkijoina, on haluttu säännellä näiden kilpailutusmenettelyä yleiseen hankintadirektiiviin nähden *kevyemmin*

Erityisalojen hankintalaki ja -direktiivi



- Erityisalojen lakia sovelletaan *hankkijan toiminnan luonteen mukaan; ei sen sijaan sen mukaan, mitä hankitaan*
- Jos hankkija harjoittaa jotain seuraavista toiminnoista, sovelletaan yleisen hankintalain sijasta erityisalojen hankintalakia:
 - Energiahuolto
 - Vesihuolto
 - Eräät liikenteen palvelut
 - Eräät postipalvelut (yleispalveluvelvoite)
 - Turpeen nostaminen
- Myös yksityiset yritykset voivat tulla erityisalojen kilpailuttamisvelvoitteen piiriin, jos
 - Julkisyhteisöt käyttävät määräysvaltaa yritykseen (esim. omistuksen kautta)
 - Julkisyhteisö on antanut yritykselle tukea sen tekemää hankintaa varten yli 50 % hankinnan arvosta
 - Yksityinen yritys on saanut viranomaisen myöntämän *yksin- tai erityisoikeuden* toiminnan harjoittamiseen
- Erityisalojen hankintalain säännöt ovat osin kevyempiä kuin yleisessä hankintalaissa (korkeammat kynnysarvot, laajemmat neuvottelumahdollisuudet jne.)

Uudet erityisalojen hankintasäännöt



- Pitkälti samat tavoitteet ja niitä ilmentävät säännöt kuin yleisessä hankintalaissa
- *Yksin- ja erityisoikeuden* käsitettä täsmennetään
- Yksittäisiä menettelysääntöjen muutoksia, jotka eroavat yleisestä hankintalaista (sallivampaan suuntaan) esim. puitejärjestelyjen maksimipituus 6 vuotta
- Erityisaloilla SOTE-palvelujen kynnysarvo korkeampi kuin yleisessä hankintalaissa 1 000 000 EUR
- Muiden palveluhankintojen ja tavarahankintojen kynnysarvo on 418 000 EUR
- Rakennusurakoiden kynnysarvo on 5 225 000
- Vain yhdet kynnysarvot (kun yleisessä hankintalaissa on kahden tasoisia kynnysarvoja)

Lain soveltamisalan selkeyttäminen



- **Soveltamisalakysymykset käytännössä eniten esillä, mm. oikeuskäytännössä**
 - **Tarkoituksena selkeyttää soveltamisalatarkastelua**
- 1. Mikä on hankkijan toiminnan luonne?**
 - 2. Liittyykö tehtävä ko. toiminnan harjoittamiseen?**
 - 3. Onko hankkija ko. hankintalain mukainen hankintayksikkö?**
 - 4. Onko käsillä lain soveltamisalapoikkeus (esim. sidosyksikköhankinta, energian hankinta jne.)**

Liikennepalvelut hankintalainsäädännössä



- Liikennepalvelut (ja viestintäpalvelut) ovat muiden palvelulajien mukaisesti hankintalainsäädännön kilpailuttamisvelvoitteen piirissä
- Liikennepalvelujen *haastavuus* syntyy kuitenkin siitä, että *riippuen hankinnan taustasta ja kontekstista*, liikennepalveluhankintaan voidaan soveltaa *eri säännöksiä*
- Joihinkin liikennepalveluhankintoihin sovelletaan ns. ”yleistä” viranomaissektorin hankintalakia
- Joihinkin liikennepalveluhankintoihin ja liikennepalveluja harjoittavien tahojen omiin hankintoihin sovelletaan ns. erityisalojen hankintalakia
- Joihinkin liikennepalveluhankintoihin sovelletaan joukkoliikennelain (tuleva liikennekaari) kilpailuttamissääntöjä
- Kokonaisuuteen on vaikuttanut merkittävästi EU:n ns. palvelusopimusasetus 1370/2007
- Soveltajilla on nykyisin hyvin suuret haasteet päästä selville siitä, mitä kilpailuttamissääntöjä sovelletaan mihinkin hankintaan liikennepalvelujen sektorilla – asiaa pyritään selkeyttämään uudessa lakiehdotuksessa

Liikennepalvelut erityisalojen hankintalaissa ja -direktiivissä



- EU:n direktiivin mukaan seuraavaa toimintaa harjoittava hankkija joutuu soveltamaan erityisalojen hankintasääntöjä, jos kynnysarvot ylittyvät
- ”Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten verkkojen antamiseen käyttöön tai niiden toimintaan, joiden tarkoituksena on tarjota yleisölle kuljetuspalveluja rautateitse, automatisoiduin järjestelmin, raitioteitse, johdinautoilla, linja-autoilla tai kaapeliradoilla.”
- Kuljetuspalvelujen verkosta katsotaan olevan kyse, kun palvelua tarjotaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen asettamin edellytyksin, jotka voivat koskea liikennöitäviä linjoja, käytettävissä olevaa kuljetuskapasiteettia tai vuorotiheyttä.
- Melko vaikeasti avautuva teksti

Liikennepalvelujen aseman selkeyttäminen erityisalojen hankintalaissa



- Käytännössä erityisalatoiminnoksi luokitellaan:
 1. Liikennepalvelujen tarjoaminen viranomaisen asettamin edellytyksin
 - Esimerkiksi: HKL
 - Esimerkiksi: VR
 2. Yksiköt, jotka antavat liikennepalveluja koskevia verkkoja eri toimijoiden käyttöön *suunnittelemalla, ohjaamalla ja organisoimalla liikennepalveluja ja rakennuttamalla liikennepalvelujen verkkoja*
 - Esimerkiksi: joukkoliikennelain 14 §:n mukaiset toimivaltaiset viranomaiset
 - Esimerkiksi: Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä
 - Esimerkiksi: Liikennevirasto
- Sellainen kunta, joka ei ole toimivaltainen viranomainen vaan ainoastaan hankkii kuljetuspalveluja, soveltaa yleistä hankintalakia – se ei ole erityisalatoimija

Joukkoliikennelain / liikennekaaren kilpailutussäännöt



- Erityisalojen hankintalain ja yleisen hankintalain lisäksi esiin nousevat joukkoliikennelain (tulevan liikennekaaren) kilpailutussäännöt, jotka perustuvat EU:n ns. palvelusopimusasetukseen 1370/2007
- Palvelusopimusasetuksella pyrittiin yhdistämään yhteen säädökseen kaikki relevantit liikennepalveluja koskevat säännöt niin *kilpailuoikeuden, valtioneuvoston säädännön kuin julkisten hankintojen* näkökulmasta – asetuksesta on muodostunut hyvin vaikeaselkoinen (esim. milloin sovelletaan sen kilpailuttamissääntöjä ja milloin hankintalainsäädäntöä)

Milloin sovelletaan joukkoliikennelain / liikennekaaren kilpailutussääntöjä



- Näiden sääntöjen riippuu ensinnäkin siitä, *onko hankkijana toimivaltainen viranomainen*
- Sen lisäksi kysytään, mitä hankitaan
- Joukkoliikennelain kilpailutussääntöjä sovelletaan toimivaltaisen viranomaisen tekemiin:
 - Linja-autojen ja raitiovaunujen julkisen henkilöliikenteen käyttöoikeussopimuksiin
 - Rautateiden julkisten henkilöliikennepalvelujen hankintasopimuksiin
 - Rautateiden julkisen henkilöliikennepalvelujen käyttöoikeussopimuksiin
- **Ei ole merkitystä sillä, onko hankkija yleisen vai erityisalojen hankintalain mukainen hankintayksikkö, sillä joka tapauksessa em. sopimukseen sovelletaan joukkoliikennelakia**

Milloin sovelletaan erityisalojen kilpailuttamissääntöjä?



- **Hankkija harjoittaa liikennepalvelutoimintaa siten kuin edellä on kuvattu (esim. VR, Liikennevirasto, HSL, HKL)**
- **Kyseinen hankkija hankkii:**
 - Linja-autojen henkilöliikennepalveluja hankintasopimuksella
 - Raitiovaunujen henkilöliikennepalveluja hankintasopimuksella
 - Muuta kuin henkilöliikennepalveluja kuten:
 - Linja-autoja
 - Raitiovaunuja
 - Tietokoneita
 - Hallintopalveluja
 - Työterveyshuollon palveluja
 - Jne.

Milloin sovelletaan yleisen hankintalain kilpailuttamissääntöjä?



- Hankkija ei harjoita erityisalatoimintaa (esim. kunta joka ei ole joukkoliikennelain mukainen toimivaltainen viranomainen)
- Kunta hankkii liikennepalveluja
- Kunta hankkii koululaiskuljetuksia

Lentoasemat ja satamat



- Sekä voimassa olevan erityisalojen hankintalain että uuden lakiehdotuksen mukaan erityisalatoimintaa on lisäksi
- Lentoaseman ylläpitäminen
- Sataman ylläpitäminen
- Edellä mainittuihin toimintoihin liittyvä terminaalipalvelujen tarjoaminen ilma- tai vesiliikenteen harjoittajien käyttöön
- Kaikki lentoaseman ja sataman joustavaan ylläpitoon liittyvät hankinnat kuten terminaalirakennusten rakentaminen sekä matkustajien palvelut
- KHO 5.3.2010 taltio 426: sataman hinaajapalveluja koskeva hankinta liittyi merisataman ylläpitotoimintaan eli erityisalatoimintaan

Postipalvelut



- Erityisalojen hankintalakia sovellettaisiin lakiehdotuksen mukaan (ja nykyisenkin lain mukaan) postilain 3 luvun mukaisen yleispalvelun tarjoamiseen
- Posti on näissä palveluissa mitä todennäköisimmin myös hankintayksikkö, sillä se on valtion omistama yhtiö ja saanut yksinoikeuden yleispalveluvelvoitteen osalta (tosin avoimessa menettelyssä)
- Yleispalvelun piiriin kuuluvat
 - Enintään kahden kilon painoiset kirjelähetykset
 - Enintään kymmenen kilon painoiset postipaketit
 - Maahan saapuvat enintään kahdenkymmenen kilon painoiset postilähetykset sekä postilähetysten kirjaamis- ja vakuuttamispalvelut
- Jos hankinta liittyy em. toiminnan harjoittamiseen, sovelletaan erityisalojen hankintalakia
- Jos hankinta liittyy jonkin muun kuin yleispalvelutoiminnan harjoittamiseen, sovelletaan yleistä hankintalakia
- Mikä hankinta liittyy mihinkin toimintaan – tarkastellaan *pääasiallista kohdetta* (voi silti olla haastavaa määritellä)



Kiitos!

Markus Ukkola
markus.ukkola@tem.fi