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 laatunäkökohdat 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 lainsäätäjä katsoi, että tietyillä verkkosektoreilla (vesihuolto, energiahuolto, liikennepalvelut, postipalvelut) keskeiset palvelujen toteuttajat eivät välttämättä ole *julkisyhteisöjä* (kuten vaikkapa sosiaali- ja terveyspalveluissa) 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-lainsäätäjä halusi 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, valtiontukilainsäädännön 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* <u>toimivaltainen viranomainen</u>**
- **Sen lisäksi kysytään, <u>mitä hankitaan</u>**
- **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. sopimuksiin 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 <u>ei harjoita erityisalatoimintaa</u> (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