

LAUSUNTOPYYNTÖ HANKINTALAIN KOKONAISUUDISTUKSESTA

kunnanhallitus 28.6.2015 § 179

Päätös Hyväksyttiin.

Päätösehdotus Kunnanhallitus toteaa lausuntonaan, että alueen elinvoimaisuuden ja paikallisten pk-yritysten toimintaedellytysten säilyttämisen vuoksi on tärkeää, että markkinaehtoisien liikevaihdon raja pidettäisiin direktiivin mukaisessa 20 prosentissa.

Esittelijän perusteet Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 6.7.2015 mennessä lausuntoa hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintöön (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky, 37/2015). Lausuntopyynnön asianumero on TEM/2221/00.04.01/2013.

Uudistuksen taustalla ovat huhtikuussa 2014 annetut EU:n julkisia hankintoja koskevat direktiivit, joiden voimaansaattamisaika päättyy huhtikuussa 2016.

Kokonaisuudistuksessa kootaan EU:n tuomioistuimen tulkintaohjeet yksityiskohtaiseksi in house -säännökseksi. Se millaiseksi in house - eli sidosyksikköaseman määrittely muodostuu, vaikuttaa oleellisesti kuntien omistamien jätehuoltoyhtiöiden toimintaan.

Pellon kunta on jäsenenä jätehuoltoyhtiö Napapiirin Residuum Oy:ssä, ja jätehuoltoyhtiö on ilmaissut huolensa lakiuudistuksesta ja sen vaikutuksista kuntien omistaman yhtiön toimintaan.

Sidosyksikköaseman perusedellytys on, että yksikkö on omistajansa määräysvallassa, yksikössä ei saa olla yksityistä omistusta ja pääosa yksikön liikevaihdosta kohdistuu omistajaan/omistajiin (tuotetaan palveluja omistajakunnille tai niiden puolesta). Käsite "pääosa" on direktiivissä (hankintadirektiivi 2014/24/EU, 12 artikla) määritelty 80 prosentiksi eli 20 % voi olla markkinaehtoista liikevaihtoa.

Valmistelutyöryhmän mietinnössä on ehdotettu prosenttirajan tiukentamista 90 tai jopa 100 prosenttiin. Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä todetaan: "Valmistelun aikana toiminnan kohdistumista koskevasta vaatimuksesta on esitetty erilaisia näkemyksiä: osa toimijoista kannatti direktiivin sallimaa liikkumavaraa (sallittu ulosmyynti 20 %) ja osa toimijoista kannatti sitä, että myyntiä muille kuin määräysvaltaa käyttäville tahoille ei pitäisi sallia lainkaan (0 %)".

Mikäli lakiuudistus toteutuu mietinnön mukaisena, jätehuoltoyhtiö joutuu rajoittamaan palveluitaan yrityksille. Hankalaan asemaan joutuisivat nimenomaan maakunnan pk-yritykset, jotka ovat saaneet kohtuuhinnalla monipuoliset jätehuollon palvelut.

Pellon kunnan Napapiirin Residuum Oy:lta saaman lausunnon mukaan kyseessä lienee lähtökohtaisesti ns. täysharmonisoiva sisämarkkinadirektiivi, josta jäsenvaltiot eivät voisi poiketa. Esimerkiksi Ruotsi ei poikkea direktiivien in house -säännöksestä ja 80 prosentin rajasta.

Napapiirin Residuum Oy on kuntien oma yhtiö, jonka tehtävänä on palvelulla ensisijaisesti omistajakuntiaan ja toiminta-alueen asukkaita. Markkinaehtoisesta toiminnasta saatavat tulot ovat hyödyttäneet kaikkia jätehuoltoyhtiön asiakkaita, koska toiminnan tulos käytetään jätehuollon kehittämiseen osinkojen jakamisen sijaan.

Koko läntisen ja eteläisen Lapin elinvoimaisuuden ja paikallisten pk-yritysten toimintaedellytysten säilyttämisen vuoksi on tärkeää, että markkinaehtoisen liikevaihdon raja pidettäisiin direktiivin mukaisessa 20 prosentissa.

Esittelijä ja lisätietoa Sami Baas, kunnanjohtaja, 040-712 3813, sami.baas@pello.fi

Valmistelija:

Suvi Ratavaara, vs. hallintosihteeri, 040 713 2700,
suvi.ratavaara@pello.fi

Liitteet

Oheismateriaali

Tiedoksi Työ- ja elinkeinoministeriö, Napapiirin Residuum Oy, elinvoimalautakunta

Muutoksenhakuohjeet Tästä päätöksestä ei saa tehdä kuntalain 91 §:n mukaan oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö

Lausuntopyynnön taustatiedot

Johdanto, Tausta, Tavoitteet

Johdanto

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki), joka korvaisi vuoden 2007 hankintalain, hankinta-asetuksen sekä vuoden 2011 lain sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Laissa säädettäisiin edelleen julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamismenettelyistä ja niihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Samassa yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi vastaavat kilpailuttamismenettelyt kattava laki vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (erityisalojen hankintalaki), joka korvaisi vuoden 2007 erityisalojen hankintalain.

Mietinnön valmisteluryhmään ovat kuuluneet puheenjohtaja työ- ja elinkeinoministeriöstä ja jäseninä edustajat valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, Suomen Yrittäjät ry:stä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, Suomen Kuntaliitto ry:stä, SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry:stä ja Hansel Oy:stä.

Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2015. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 18.4.2016, jolloin direktiivien voimaansaattamisaika päättyy.

Tausta

Euroopan komissio antoi joulukuussa 2011 kolme julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevaa direktiiviehdotusta, jotka hyväksyttiin 18 päivänä huhtikuuta 2014 (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU). Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 11 päivänä marraskuuta 2013 julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta varten ohjausryhmän sekä valmistelusta vastaavan työryhmän, joiden toimikausi päättyi 30.5.2015. Valmisteluryhmä luovutti 13.5.2015 työministerille työnsä tuloksena syntyneen mietinnön.

Tavoitteet

Lausuntopyynnön tavoitteena on saada tietoon laajasti näkemyksiä työryhmän mietinnön sisällöstä, erityisesti asetettujen kysymysten osalta, hallituksen esityksen laatimisen pohjaksi.

Vastausohjeet vastaanottajille

Jakelu:

Lausuntopyyntöön ei ole vielä annettu lausuntoja

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunnot pyydetään antamaan ensisijaisesti tämän palvelun kautta viimeistään **maanantaina 6.7.2015**. Halutessanne voitte vaihtoehtoisesti toimittaa lausunnon sähköpostitse työ- ja elinkeinoministeriöön osoitteeseen kirjaamo(at)tem.fi word-, pdf-, rtf- tai openoffice (odt)-tiedostona. Lausuntoa ei tarvitse lähettää postitse. Lausunnon voi antaa kuka tahansa.

Lausuntopyynnön asianumero on TEM/2221/00.04.01/2013.

Lausuntopyyntö ja luonnos hallituksen esitykseksi löytyvät pdf-tiedostoina kohdasta "Asiasanat, linkit, liitteet". Lausuntopyyntö löytyy lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilta.

Aikataulu, Vastuuvastuun valmistelijan yhteystiedot:

Aikataulu

Lausunto tulee toimittaa tämän palvelun kautta tai edellä vastausohjeissa kuvatulla tavalla työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamoon viimeistään maanantaina 6.7.2015.

Vastuuvastuun valmistelijan yhteystiedot:

Vanhempi hallitussihteeri Markus Ukkola, työ- ja elinkeinoministeriö. Puh. 029 504 7018, markus.ukkola(at)tem.fi
Ylitarkastaja Tarja Sinivuori-Boldt, työ- ja elinkeinoministeriö. Puh. 029 504 7014, tarja.sinivuori-boldt(at)tem.fi

Asiasanat

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Kilpailulaki
37/2015



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu
Kilpailukyky
37/2015

Tekijät Författare Authors		Julkaisutalku Publiceringstid Date	
Hankintalain kokonaisuusdistuksen valmisteluryhmä Puheenjohtaja Elise Pekkala Sihteerit Markus Ukkola, Tarja Sinivuori-Boldt, Katriina Huikko ja Eija Kontunlehti		Toukokuu 2015	
		Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by	
		Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
		Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title			
Hankintalain kokonaisuusdistuksen valmisteluryhmän mietintö			
Tiivistelmä Referat Abstract			
Euroopan komissio antoi joulukuussa 2011 kolme julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevaa direktiiviehdotusta, jotka hyväksyttiin 18 päivänä huhtikuuta 2014 (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU). Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 11 päivänä marraskuuta 2013 julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuusdistusta varten ohjausryhmän sekä valmistelusta vastaavan työryhmän. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hankintalakia uudistetaan niin, että kuntien suorahankintamahdollisuudet lisääntyvät ja työllisyys- ja terveystaloudelliset, sosiaaliset ja muut laatutekijät sekä innovaatio- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat otetaan paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Kansallista kynnysarvoja nostetaan lähemmäksi EU-direktiivitasona. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki), joka korvaisi vuoden 2007 hankintalain, hankinta-asetuksen sekä vuoden 2011 lain sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Laissa säädettäisiin edelleen julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamisen menettelyistä ja niihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Samassa yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi vastaavat kilpailuttamismenettelyt kattava laki vesi- ja energialuonnollisuuden liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (erityisalojen hankintalaki), joka korvaisi vuoden 2007 erityisalojen hankintalain. Esitykseen sisältyvien ehdotusten tarkoituksena olisi tehostaa julkisten varojen käyttöä, yksinkertaistaa hankintamenettelyjä, selkeyttää lain keskeisiä käsitteitä, parantaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa, parantaa mahdollisuuksia huomioida ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia sekä turvata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Ehdotusten tarkoituksena olisi lisäksi tuoda kilpailuttamissääntöjä julkisia käyttöoikeussopimuksia koskeviin järjestelyihin. Ehdotettujen lakien sisältö vastaisi hankintamenettelyjen, soveltamisalan ja oikeussuojakeinojen osalta pääosin voimassa olevaa hankintalainsäädäntöä. Direktiiveistä johtuvat keskeisimmät muutokset koskisivat uusia kilpailuttamismenettelyjä, hankintojen jakamista osiin, hankintojen laadullisten näkökohtien huomioimista, ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimis mahdollisuuksia, hankintamenettelyihin liittyviä sähköisiä viestintävälineitä, kansainvälisiä yhteishankintoja sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankintamenettelyjä. Ehdotetuilla hankintalaille kevennettäisiin merkittävästi kansallisissa hankinnoissa noudatettavaa menettelyä. Menettelysääntöjen keventämisen johdosta ja avoimen kilpailun turvaamiseksi kansallisiin kynnysarvoihin esitetään tehtäväksi korotuksia siten, että esimerkiksi tavara- ja palveluhankintojen kansallinen kynnysarvo kaksinkertaistettaisiin nykyisestä.			
Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Markus Ukkola, puh. 029 504 7018			
Asiasanat Nyckelord Key words			
julkiset hankinnat			
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication		Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication	
ISSN	ISBN	ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-327-002-2
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages		Kieli Språk Language	
649		Suomi, Finska, Finnish	
Julkaisija Utgivare Published by			
Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy		Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only	

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 11 päivänä marraskuuta 2013 julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta varten ohjausryhmän sekä valmistelusta vastaavan työryhmän.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan hankintalaki uudistetaan niin, että kuntien suorahankintamahdollisuudet lisääntyvät ja työllisyys- ja terveystaloudelliset, sosiaaliset ja muut laatutekijät sekä innovaatio- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat otetaan paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Kansallisia kynnysarvoja nostetaan lähemmäksi EU-direktiivitasoja.

Hallituksen 29.8.2013 hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman mukaan kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi hankintalain kokonaisuudistus valmistellaan EU:n julkisten hankintojen direktiiviudistuksen pohjalta. Kokonaisuudistuksessa valmistellaan ehdotukset muun muassa hankintamenettelyjen yksinkertaistamiseksi, erilaisten laatutekijöiden huomioimiseksi, pk-yritysten tarjouskilpailuun osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi, kynnysarvojen nostamiseksi sekä valitusmenettelyn tiukentamiseksi.

Euroopan komissio antoi joulukuussa 2011 kolme julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevaa direktiiviehdotusta, jotka hyväksyttiin 18 päivänä huhtikuuta 2014 (2014/23/EU, 2014/24/EU ja 2014/25/EU).

Asettamispäätöksen mukaan hankintalainsäädännön kokonaisuudistus tulee valmistella hallituksen esityksen muotoon siten, että se voidaan saattaa voimaan direktiiveissä asetettujen määräaikaisten puitteissa vuoden 2016 keväällä.

Ohjausryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin ylijohtaja Pekka Timonen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi hallitusneuvos Auli Valli-Lintu valtiovarainministeriöstä. Ohjausryhmän jäseniksi nimettiin johtaja Raija Volk sosiaali- ja terveysministeriöstä, yksikön päällikkö Antti Haukioja ulkoasiainministeriöstä, hallitussihteeri Juho-Antti Jantunen Opetus- ja kulttuuriministeriöstä, hallitussihteeri Miikka Rainiala valtioneuvoston kansliasta, hallitussihteeri Ulla Westermarck oikeusministeriöstä, erityisasiantuntija Tommi Nordberg puolustusministeriöstä, hallitussihteeri Janne Mänttari liikenne- ja viestintäministeriöstä, kehittämisspäälikkö Kimmo Takamaa ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Ulla Kumppainen sisäasiainministeriöstä, osastopäällikkö Pentti Lähteenoja maa- ja metsätalousministeriöstä, varatoimitusjohtaja Tuula Haatainen Suomen Kuntaliitto ry:stä, johtaja Hannu Rautiainen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, toimitusjohtaja Riitta Varpe Palvelualojen työnantajat PALTA ry:stä, varatoimitusjohtaja Anssi Kujala Suomen Yrittäjät ry:stä, johtaja Marko Silén Keskuskauppakamarista, elinkeinopoliittinen asiantuntija Pia Björkbacka Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, lakimies Anu-Tuija Lehto Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, elinkeinoasioiden päällikkö Antti Aarnio Toimihenkilökeskusjärjestö STTK

ry:stä, vastaava lakimies Jaana Meklin Akava ry:stä, verksamhetsledare Pia Sundell Barnavårdsföreningen i Finland rf:stä, toiminnanjohtaja Hannu Partanen Eläkeläiset ry:stä, toiminnanjohtaja Markku Virkamäki Kehitysvammaisten palvelusäätiöstä, johtaja Anne Knaapi SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry:stä, toimitusjohtaja Anssi Pihkala Hansel Oy:stä, hallintoneuvos Eija Siitari korkeimmasta hallinto-oikeudesta, apulaisjohtaja Kalle Määttä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, asianajaja Mika Pohjonen asianajotoimisto Hannes Snellman Oy:stä ja toiminnanjohtaja Antti Sahi Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:sta.

Valmisteluryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallitusneuvos Elise Pekkala työ- ja elinkeinoministeriöstä, jäseniksi erityisasiantuntija Hannu Koivurinta valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Matti Pulkkinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, asiantuntija Jukka Lehtonen Elinkeinoelämän keskusliitto EK:sta, johtaja Antti Neimala Suomen Yrittäjät ry:stä, elinkeinopoliittinen asiantuntija Pia Björkbacka Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:sta, lakimies Inka Douglas Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, johtava lakimies Juha Myllymäki Suomen Kuntaliitto ry:stä, erityisasiantuntija Kirsi Väättäminen SOSTE Suomen Sosiaali ja terveys ry:stä ja lakiasiaintoimittaja Eija Kontuniemi Hansel Oy:stä.

Molempien työryhmien yhteiseksi sihteeristökseksi määrättiin vanhempi hallitussihteeriksi Markus Ukkola pääsihteeriksi ja ylitarkastaja Tarja Sinivuori-Boldt, molemmat työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä lakimies Katariina Huikko Suomen Kuntaliitto ry:stä. Valmisteluryhmän jäsen lakiasiaintoimittaja Eija Kontuniemi on toiminut myös sihteeristössä.

Valmisteluvaiheessa on teetetty tausta-aineistoksi kolme selvitystä. Suomen Yrittäjien tekemässä selvityksessä tarkasteltiin pienten ja keskisuurten yritysten osallistumista, kokemuksia ja näkemyksiä julkisissa hankinnoissa. Hansel Oy toteutti selvityksen keinoista nopeuttaa julkisia hankintoja koskevien valitusten käsitteilyä. Owl Group teki selvityksen kokemuksista sosiaalisten kriteerien käytöstä julkisissa hankinnoissa.

Valmisteluryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita: lakimies Marja Sarmela Helsingin kaupungin hankintakeskus, toimitusjohtaja Raili Hilakari KL kuntahankinnat Oy, asiantuntija Salla Eskola PTCS, asiantuntija Pilvi Takala PTCS, hankintapäällikkö Kari Tolonen KELA, hankintapäällikkö Tomi Ståhl KELA, asianajaja Anna Kuusniemi-Laine Castrén & Snellman Attorneys Ltd, kehittämisspäällikkö Kari Gröndahl Helsingin kaupunki, hankinta-asiamies Jorma Saariketo Varsinais-Suomen Yrittäjät, yrittäjä Tommi Valtonen Takuusähkö Oy, lakimies Samuli Kinnunen Liikennevirasto, vt toimitusjohtaja Yrjö Judström HKL, lakimies Rain Mutka HKL, lakimies Samuli Tarkiainen Fortum, lakimies Miika Pekkarinen Helsingin seudun ympäristöpalvelut HSY, lakimies Marica Twerin MTK, johtava asiantuntija Isa-Maria Bergman Motiva, ryhmäpäällikkö Ari Nissinen SYKE, varapuheenjohtaja Kyösti Suokas Rakennusliitto, lakiasian päällikkö Ilkka Koponen Senaatti, rakennuttajapäällikkö Hannu Lehtikankare Espoon kaupunki, ylitarkastaja Keijo Päivärinta Etelä-Suomen aluehallintovirasto, ylitarkastaja Riku Rajamäki Etelä-Suomen aluehallintovirasto,

neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen työ- ja elinkeinoministeriö, lakimies Liisa Lehtomäki Hansel Oy, hankintajohtaja Timo Martelius Kuntien Tiera, tutkimuspäällikkö Arttu Juuti Kilpailu- ja kuluttajavirasto, lakiasiaintohtaja Mari Mustakoski RAY, hallintojohtaja Jussi Savola Riihimäen kaupunki, lakimies Susanna Boström Vantaan kaupunki, johtaja Ari Grönroos Tekes, toiminnanjohtaja Marjo Rönkä TESO ry, toimitusjohtaja Olavi Kaukonen A-klinikkasäätiö, neuvotteleva virkamies Jaana Huhta sosiaali- ja terveysministeriö, toiminnanjohtaja Ismo Partanen Lääkäripalveluyritykset LPY, hankejohtaja Mari Patronen Tampereen kaupunki, lakimies Marjut Vuorela Vanhustyön keskusliitto, tekninen johtaja Jouni Martikainen Askola, neuvontalakimies Anniina Hautala Väestörekisterikeskus, hankintajohtaja Antti Laakso Aalto-yliopisto, hankintapäällikkö Tiina Ekholm Vantaan kaupunki, hankintajohtaja Jorma Lamminmäki Helsingin kaupunki, lakimies Kati Haanpää Keravan kaupunki, pääjohtaja Juhani Jokinen Kilpailu- ja kuluttajavirasto, pääjohtaja Tuomas Pöysti Valtiontalouden tarkastusvirasto, johtava lainsäädäntöasiantuntija Matti Vedenkannas Valtiontalouden tarkastusvirasto, lakimies Jonna Törnroos Kuntaliiton neuvontayksikkö, hankinta-asiantuntija Marko Rossi Kuntaliiton neuvontayksikkö, hallintoneuvos Eija Siitari korkein hallinto-oikeus, ylituomari Kimmo Mikkola markkina-oikeus, lakimies Jukka-Pekka Salmela Hansel Oy, professori Kaarlo Tuori Helsingin Yliopisto, professori Petri Kuoppamäki Aalto yliopisto, lakimies Henrik Gustafsson Invalidiliitto ry, hallintoneuvos Anne Nenonen korkein hallinto-oikeus ja professori Tomi Voutilainen Itä-Suomen yliopistosta.

Sihteeristö on kuullut erityisalojen hankintalain osalta seuraavia tahoja: Energiateollisuus ry neuvontalakimies Eeva Kurkirinne, Fortum Oyj lakimies Samuli Tarkiainen, Itella Oyj lakimies Pekka Hautala, Satamaliitto toimitusjohtaja Annaleena Mäkilä, Vesilaitosyhdistys lakiasiaintohtaja Anneli Tiainen sekä toimitusjohtaja Osmo Seppälä, Liikenne- ja viestintäministeriö erityisasiantuntija Tero Jokilehto, Kuntaliitto yhdyskuntatekniikan päällikkö Kirsti Rontu, HKL vt toimitusjohtaja Yrjö Judström, Liikennevirasto lakimies Heidi Hillner sekä lakimies Samuli Kinnunen, VR Yhtymä Oy lakimies Juha-Pekka Paalanen, Finavia Oyj lakiasiaintohtaja Petteri Nissilä sekä lakimies Heli Kumpulainen. Lisäksi sihteeristö on kuullut yksittäisissä asioissa lukuisia muita asiantuntijoita.

Asettamispäätöksen mukaisesti valmistelun etenemisestä ja alustavista linjauksista raportoitin julkisesti järjestämällä kaikille avoin kuulemistilaisuus 31.10.2014. Lisäksi kansalaisille annettiin mahdollisuus esittää näkemyksiä hankintalakiuudistuksesta Otakantaa.fi palvelussa tehdyllä kyselyllä syksyllä 2014.

Ohjausryhmä on pitänyt 7 kokousta ja valmisteluryhmä 39 kokousta. Työryhmien tuli toimeksiantonsa mukaisesti saada työnsä valmiiksi 1.5.2015 mennessä. Mietintöön on jätetty liitteenä olevat lausumat.

Saatuaan tehtävänsä suoritettua työryhmä luovuttaa kunnioittavasti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle.

Helsingissä 29. päivänä huhtikuuta 2015



Elise Pekkala



Hannu Koivurinta



Matti Pulkkinen



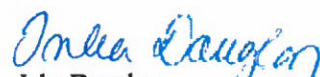
Jukka Lehtonen



Antti Neimälä



Pia Björkbacka



Inka Douglas



Juha Myllymäki



Kirsi Väättä-Möinen



Eija Kontuniemi



Markus Ukkola



Tanja Sinivuori-Boldt



Katariina Huikko

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki), joka korvaisi vuoden 2007 hankintalain, hankintaasetuksen sekä vuoden 2011 lain sähköisestä huutokaupasta ja dynaamisesta hankintajärjestelmästä. Laissa säädettäisiin edelleen julkisten viranomaisten ja muiden lain soveltamisalaan kuuluvien yksiköiden hankintojen kilpailuttamismenettelyistä ja niihin liittyvistä oikeusturvakeinoista. Samassa yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi vastaavat kilpailuttamismenettelyt kattava laki vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (erityisalojen hankintalaki), joka korvaisi vuoden 2007 erityisalojen hankintalain.

Esitykseen sisältyvien ehdotusten tarkoituksena olisi tehostaa julkisten varojen käyttöä, yksinkertaistaa hankintamenettelyjä, selkeyttää lain keskeisiä käsitteitä, parantaa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuuksia tarjouskilpailuissa, parantaa mahdollisuuksia huomioida ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia sekä turvata kaikille tarjoajille tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Ehdotusten tarkoituksena olisi lisäksi tuoda kilpailuttamissääntöjä julkisia käyttöoikeussopimuksia koskeviin järjestelyihin. Esityksellä pantaisiin täytäntöön 26 päivänä helmikuuta 2014 annetut julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/24/EU), vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2013/25/EU) sekä julkisista käyttöoikeussopimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2013/23/EU). Esityksessä huomioitaisiin myös Euroopan unionin tuomioistuimen julkisia hankintoja koskeva oikeuskäytäntö.

Ehdotettujen lakien sisältö vastaisi hankintamenettelyjen, soveltamisalan ja oikeussuojakeinojen osalta pääosin voimassaolevaa hankintalainsäädäntöä. Direktiiveistä johtuvat keskeisimmät muutokset koskisivat uusia kilpailuttamismenettelyjä, hankintojen jakamista osiin, hankintojen laadullisten näkökohtien huomioimista, ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimismahdollisuuksia, hankintamenettelyihin liittyviä sähköisiä viestintävälineitä, kansainvälisiä yhteishankintoja sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankintamenettelyjä. Ehdotetulla hankintalailla kevennettäisiin merkittävästi kansallisissa hankinnoissa noudatettavaa menettelyä. Menettelysääntöjen keventämisen

johdosta ja avoimen kilpailun turvaamiseksi kansallisiin kynnysarvoihin esitetään tehtäväksi vain maltilliset korotukset.

Ehdotettua hankintalakia sovellettaisiin, kuten nykyistä hankintalakia, valtion, kuntien ja kuntayhtymien, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan ja niiden seurakuntien hankintoihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin, valtion liikelaitoksiin sekä sellaisiin hankinnan tekijöihin, jotka ovat saaneet hankintaan tukea yli puolet hankinnan arvosta.

Lailla ei muutettaisi puolustus- ja turvallisuushankintojen kansallista sääntelyä, sillä unionin julkisten hankintojen sääntelyn modernisaatio ei koske näitä hankintoja. Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista on tullut voimaan vuonna 2012 (1531/2011).

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin viimeistään 18.4.2016, jolloin direktiivien voimaansaattamisaika päättyy.

2.3.4 Sidosyksikköjä ja hankintayksiköiden välinen yhteistyö

Sidosyksikköjä koskeva sääntely on syntynyt unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä ja sen mukaisesti voimassa olevaan lakiin on otettu sidosyksikköjä koskeva säännös (10 §). EU-tasolla vastaava säännös lisättiin uuden hankintadirektiivin 12 artiklaan, joka täsmentää sidosyksiköitä koskevia säännöksiä esimerkiksi käänteisen sidosyksikköhankinnan, yhteisen määräysvallan käyttämisen ja toiminnan pääasiallisen kohdistumisen osalta.

Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä on runsaasti (C-107/98, Teckal; C-26/03, Stadt Halle; C-371/05, komissio vs. Italia; C-340/04 Carbotermo; C-295/05, Tragsa; C-324/07 Coditel; C-573/07, SEA, C-182/11 ja C-183/11 Econord SpA). Kansallisessa ratkaisukäytännössä sidosyksikköjä on käsitelty esimerkiksi tapauksessa KHO 2011:24. Kansallinen tulkinta- ja ratkaisukäytäntö on mukailut unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä sen keskeisten elementtien osalta.

Sidosyksikkösääntely on merkityksellinen erityisesti valtion ja kuntien toimintojen järjestämisen kannalta. Esimerkiksi monet valtion ja kuntien omistamat osakeyhtiöt ovat niiden sidosyksikköjä. Sidosyksikkösääntelyä on sen sijaan kritisoitu erityisesti liittyen toiminnan ohjautumista koskevaan vaatimukseen: sidosyksikön toiminnan kohdistumisen muihin kuin omistajiin on katsottu olevan markkinatilanteesta riippuen osin ongelmallista niin hankintalainsäädännön kuin kilpailuoikeuden näkökulmasta.

28

Hankintayksiköiden välistä yhteistyötä koskeva soveltamisalapoikkeus on myös syntynyt unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (C-480/06, komissio vs. Saksa; C-159/11 Lecce; C-386/11, Piepenbrock). Uuteen hankintadirektiiviin on otettu ratkaisukäytännön peruslinjaukset, kuitenkin osin muutettuna. Hankintayksiköiden välistä yhteistyötä koskevaa säännöstä ei ole voimassaolevassa hankintalaissa.

Niin sanottua horisontaalista yhteistyötä koskevat säännöt voivat tulla sovellettavaksi julkisyhteisöjen, kuten esimerkiksi valtion ja kuntien välisessä yhteistoiminnassa. Kotimaisesti kysymys siitä, voidaanko kuntien välinen yhteistoimintasopimus tulkita hankintalain tarkoittamaksi hankintasopimukseksi, on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi. Ensimmäinen kotimainen asiaa koskeva oikeustapaus on v. 2004 Hangan sairaankuljetuksesta ja sitä pari vuotta myöhemmin seurasi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu Porvoon ja Itä-Uudenmaan sairaankuljetuksesta (KHO:2006:61). Molemmat tapaukset olivat kuitenkin enemmän argumentoitu sidosyksikkökäsitteen ympärille kuin horisontaaliseen yhteistyöhön liittyväksi. Markkinaoikeus on v. 2014 antanut ensimmäiset ratkaisut, joissa sovellettiin EU-tuomioistuimen tulkintalinjoja horisontaalisesta yhteistyöstä (MAO:733-748/14; MAO:749-757/14; MAO:758-760/14; MAO:761-762/14). Osa ratkaisuista on korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä.

3.3 Toteuttamisvaihtoehdot

Hankintadirektiivit jättävät osin liikkumavaraa kansalliselle lainsäätäjälle. Liikkumavara mahdollistaa erilaisia kansallisen täytäntöönpanon vaihtoehtoja.

Kansalliset kynnysarvot

Hankintadirektiivit eivät säätele kansallisten kynnysarvojen tasoa, vaan ne ovat kansallisen lainsäätäjän harkinnassa. Valmistelun aikana kansallisten kynnysarvojen tasosta on esitetty erilaisia näkemyksiä.

Tavara- ja palveluhankintojen osalta näkemykset ovat vaihdelleet 50 000–60 000 euron tasolla, mutta myös 100 000 euron kynnysarvo kaikille kansallisille hankinnoille nostettiin keskusteluun. Rakennusurakoiden kynnysarvon osalta on keskusteltu sen asettumisesta 100 000–200 000 euron tasolle. Koulutuspalveluissa, joita hankintaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesti yhteishankintana työntajan kanssa ei nähty tarvetta muuttaa voimassa olevan lain kynnysarvoa 100 000 euroa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta näkemyksissä oli enemmän hajontaa ja keskusteluissa oli esillä 100 000–750 000 euroa. Käyttöoikeussopimusten osalta hajonta näkemyksissä oli suurin. Valmistelun aikana päädyttiin siihen, että käyttöoikeusurakoilla ja käyttöoikeuspalveluhankinnoilla olisi yhteinen kynnysarvo ja näkemykset hajaantuivat 100 000–1 000 000 euron välille.

Sidosyhteisöiden toiminnan kohdistumista koskeva vaatimus

Hankintadirektiivin 12 artiklassa säädetään sidosyhteisöjen toiminnan kohdistumisen vaatimus siten, että yli 80 % sidosyhteisöksi määritellyn toimijan toiminnoista tulee kohdistua siihen määräysvaltaa käyttävään tahoon. Valmistelun aikana toiminnan kohdistumista koskevasta vaatimuksesta on esitetty erilaisia näkemyksiä: osa toimijoista kannatti direktiivin sallimaa liikkumavaraa (sallittu ulosmyynti 20%) ja osa toimijoista kannatti sitä, että myyntiä muille kuin määräysvaltaa käyttäville tahoille ei pitäisi sallia lainkaan (0 %). Lisäksi keskusteltiin siitä, tulisiko kansallisesti pitäytyä direktiivin sanamuodossa vai esimerkiksi viitata kilpailulainsäädäntöön ulosmyyntiä tarkastellessa.

Hankinnan jakaminen osiin

Hankintadirektiivin 46 artiklassa säädetään hankintojen jakamisesta osiin. Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää hankinnan jakamisen osiin pakolliseksi kaikissa EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Valmistelun aikana tätä ei pidetty tarkoituksenmukaisena ottaa Suomessa käyttöön.

Laadun huomioiminen hankintaloudellisen edullisuuden osana

Hankintadirektiivin 67 artiklassa säädetään tarjouksen valinnasta. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, etteivät hankintaviranomaiset saa käyttää pelkkää alinta hintaa tai kustannuksia. Jäsenvaltiot voivat lainkohdan mukaan myös