

Yhteistyön reunaehdot nykyisen hankintasääntelyn puitteissa

Työllisyyden yhdyspintojen yhteistyön mahdollisuuksista – esimerkkinä työpajatoiminta

Webinaari 20.11.2023

Niina Ruuskanen, erityisasiantuntija

Julkisten hankintojen neuvontayksikkö

Hankintoihin liittyviä yhteistyön eri muotoja

Kilpailutettuun hankintasopimukseen perustuva yhteistyö

- Hankintayksikkö + toimittaja

Hankintayksiköiden väliseen sopimukseen perustuva yhteistyö

- Ns. horisontaalinen yhteistyö
- Yhdessä toteutetut hankinnat

Rakenteellinen, useamman hankintayksikön yhteistyö

- Yhteishankintayksiköt
- Sidosyksiköt

Muu yhteistyö

- Hankinnan valmistelu
- Hankintatoimen tai palvelujen yhteinen kehittäminen jne.



**Hankintalain lähtökohta on
kilpailuttamisvelvollisuus**

**Hankintalaissa säädetään
menettelytavoista hankintoja
kilpailuttaessa**

JHNY

Kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyöstä ja hankinnoista

Kilpailuttamisvelvollisuus ja hankintayksikön tehtävät

- Hyvinvointialueiden tehtävät kuuluivat aiemmin kunnille
 - Tehtävien jakautuessa jotkin aiemmin kunnan omana toimintana/yhteistoimintana tehdyt työt ovat myös jakautuneet
- Esim. työpajapalveluilla yhdyspintoja
 - Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla mm. kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus
 - Kuntien vastuulla mm. nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta, työllisyyden kuntakokeilut, kunnan maksuosuudet työmarkkinatukeen
- Hyvinvointialue ja kunta ovat erillisiä, itsenäisiä oikeushenkilöitä -> erillisiä hankintayksiköitä, jotka hoitavat pääosin eri tehtäviä
- Kuntien ja hyvinvointialueiden hankintasopimuksia koskee lähtökohtaisesti hankintalain kilpailuttamisvelvollisuus

Kuntalaki, hyvinvointialuelaki ja palvelujen hankinnat

- **Kunta tai kuntayhtymä** voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta
 - Lain perustelujen mukaan kunta voi hankkia palvelun mm. valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta
- **Hyvinvointialue** voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta
 - Lain perustelujen mukaan mahdollista hankkia palvelu myös valtiolta, kunnalta tai muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta
- Laissa/perusteluissa ei oteta tarkemmin kantaa siihen, millä edellytyksin kunta ja hyvinvointialue voisivat hankkia palvelun toisiltaan
 - Arvioidaan hankintalain lähtökohdista
 - Hankinnoissa huomioitava perustuslain julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytykset

Yhtiöttämismisvelvollisuus

- Jos kunta tai hyvinvointialue hoitaa tehtäviään kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöttämismisvelvollisuus)
 - Kunta/hyvinvointialue ei lähtökohtaisesti voi jättää tarjouta julkiseen tarjouskilpailuun yhtiöttämättä tarjottavaa palvelua
 - Yhtiöttämismisvelvollisuus ei koske vähäistä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa
- Kunta-/hyvinvointialuelaissa säädetty tilanteista, jolloin kunta/hva **ei ainakaan** hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla mm. silloin, jos:
 - Palveluja tuotetaan lain perusteella omana toimintana kunnan/hva:n asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja
 - Tehtävää hoidetaan kunta-/hyvinvointialuelaissa tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja yhteistoimintaa ei koske kilpailuttamismisvelvollisuus

Yhteistoiminta

- Hankintalainsäädäntöä ei sovelleta tietyin edellytyksin kahden hankintayksikön välisiin, yhdessä järjestettyihin hankintoihin (ns. horisontaalinen yhteistyö)
 - Kuntalain 50 §:n mukaan kuntien yhteistoimintaan ei sovelleta hankintalakia, jos yhteistoiminnassa on kyse 16 §:ssä säädetyllä tavalla kunnan tai kuntayhtymän hankinnasta toiselta hankintayksiköltä
 - Hyvinvointialuelain 53 §:n mukaan hyvinvointialueet voivat tuottaa palveluja yhteistoiminnassa, jos kysymys on hankintalain 16 §:ssä tarkoitetusta hankinnasta toiselta hankintayksiköltä
- Vastaavaa, nimenomaista säännöstä ei ole esimerkiksi kunnan ja hyvinvointialueen välisestä toiminnasta

JHNY

Horisontaalinen yhteistyö

Lähtökohtia

- Hankintalain ns. horisontaalisen yhteistyö soveltuu vain hankintasopimukseen
 - Ei siis sovellu esim. vuokrasopimukseen, lakisääteiseen yhteistoimintaan tai toimivallan/järjestämisvastuun siirtoon niiden jäädessä jo muutenkin hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle
- Horisontaalisen yhteistyön kriteerien täytyminen arvioidaan tapauskohtaisesti (=jokaisen sopimuksen osalta erikseen)
- Horisontaalisen yhteistyön perusta on luotu EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä
 - Hankintalakiin v. 2017
 - Kansallista oikeuskäytäntöä toistaiseksi vähän

Hankintalain 16 § (ns. horisontaalinen yhteistyö)

Hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat:

1. yhteistyössä ja
2. yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi
3. niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut

➤ **Kaikkien kriteerien tulee täytyä**

Lisäksi toiminnan kohdistumisen vaatimus: enintään 5 % ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten (pääsääntö)

1. Yhteistyön kriteeri

- Sääntelyn tarkoituksena mahdollistaa todellinen yhteistyö hankintayksiköiden välillä ilman, että yhteistyön toteuttamisessa niiden olisi kilpailutettava hankintansa toisiltaan
- Yhteistyön tulisi olla todellista siten, että siihen osallistuvat hankintayksiköt toteuttaisivat yhteistyön piiriin kuuluvia palveluja myös ilman yhteistyötä
- Voi sisältää kaikentyyppisiä toimintoja, jotka kuitenkin liittyvät osallistuville viranomaisille osoitettujen tai niiden suoritettavakseen ottamien palvelujen suorittamiseen ja velvollisuuksien hoitamiseen
 - Voi liittyä lakisääteisiin tai vapaaehtoisin tehtäviin
- Osallistumisen ei tarvitse välttämättä olla samanlaista, vaan kunkin yksikön osallistuminen olla myös toista täydentävää tai vastakkaista

2. Yhteisten tavoitteiden kriteeri 1/2

- Osallistuvilla yksiköillä tulee olla yhteinen tavoite
 - Voi sisältää kaikentyyppisiä toimintoja, jotka kuitenkin liittyvät osallistuville viranomaisille osoitettujen tai niiden suoritettavakseen ottamien palvelujen suorittamiseen ja velvollisuuksien hoitamiseen
 - Voi liittyä lakisääteisiin tai vapaaehtoiseihin tehtäviin

2. Yhteisten tavoitteiden kriteeri 2/2

- Säännöksessä viitataan ainoastaan tavoitteiden yhteisyyteen, eikä siinä edellytetä saman julkisen palvelun tarjoamista yhdessä
 - Hankintadirektiiviä on tulkittava siten, että ”siinä sallitaan erotuksetta, että osallistuvat hankintaviranomaiset suorittavat julkisen palvelun tehtävää sekä yhdessä että erikseen, kunhan niiden yhteistyöllä voidaan saavuttaa niille yhteiset tavoitteet.” (perusteluista EUT:n tuomiosta asiassa C-796/18 Stadt Köln)
- Voi koskea myös julkisten palvelujen toteuttamista edistäviä liitännäistoimintoja

3. Yksikön vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut - kriteeri

- Vain yleiseen etuun liittyvät näkökohdat saavat ohjata yhteistyön toteuttamista sekä siihen sisältyviä hankintaviranomaisten välisiä varojen siirtoja
 - Yleisen edun mukaisuudesta ei kuitenkaan juuri tulkintamateriaalia hankintalainsäädännössä
- Kuntalain kuntien yhteistoimintaa koskevissa perusteluissa katsottu, että erityisesti lakisääteiset palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, joissa on käsillä yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen
- EU-oikeuden julkisen palvelun velvoitetta koskeva tulkinta: yleiseen etuun liittyvä tehtävä voi täytyä, mikäli markkinat eivät suorittaisi tehtäviä tai markkinat suorittaisivat tehtävät erilaisin ehdoin laatuun, turvallisuuteen, kohtuulliseen hintaan, yhdenvertaiseen kohteluun tai yleiseen saatavuuteen liittyvin ehdoin ilman julkisia toimia

Sopimuksen kohdistumista koskeva vaatimus

- Enintään viisi prosenttia ja enintään 500 000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten
 - Poikkeukset: prosenttiosuus on 10 silloin, kun yhteistyön piiriin kuuluvissa palveluissa ei ole markkinaehtoista toimintaa (todetaan avoimuusilmoituksella); ei sovelleta, kun ”ulosmyynti” alle 100 000 euroa vuodessa
- Palvelujen myynti muille kuin sopimuksen osapuolille saattaisi vaarantaa todellisen yhteistyön luonteen
- Yhteistyön piiriin kuuluvien palvelujen myyntiä muille kuin yhteistyöhön osallistuville hankintayksiköille saattaa rajoittaa myös mm. kunta- ja hyvinvointialuelain yhtiöittämisvelvoite sekä kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännökset
- Lisäksi: oikeuskäytännön mukaan yhteistyön hyöty ei saa koitua yksityisen tahon hyödyksi

Esimerkkejä oikeuskäytännöstä 1/2

- Paikallisalueviranomaisen ja yliopiston välinen konsultointisopimus sairaalarakennuksen maanjärjestävyyden arvioinnista (EUT C-159/11, Lecce)
 - Ei täyttänyt edellytyksiä, sillä palvelu ei muistuttanut tieteellistä tutkimusta, joka kuului yliopiston tehtäviin
 - Lisäksi sopimus voi johtaa yksityisen yrityksen suosimiseen (alihankinta)
- Piirikunnan ja kaupungin välinen sopimus, joka koski rakennusten puhtaanapitoa (EUT C-386/11, Piepenbrock)
 - Ei täyttänyt edellytyksiä, sillä tilaajayhteisö oli varannut itselleen oikeuden valvoa tehtävän asianmukaista suorittamista ja päättää sopimus
 - Sopimuksen perusteella toinen yhteisö sai tehtävän suorittamisesta aiheutuneita kustannuksia vastaavan korvauksen ja pystyi lisäksi hyödyntämään kolmansiä osapuolia (alihankkijoita)

Esimerkkejä oikeuskäytännöstä 2/2

- Kaupungin ja osavaltion turvallisuusviranomaisten tekemä sopimus palokunnan toiminnan koordinoitua varten hankitun ohjelmiston maksuttomasta ja pysyvään käyttöön antamisesta (EUT C-796/18, Stadt Köln)
 - Katsottiin maksuttomuudesta huolimatta hankintasopimukseksi (vastikkeena ohjelmiston kehittäminen)
 - Yhteistyö voi olla mahdollista, vaikka se koskee liitännäisiä toimintoja, kunhan ne edistävät julkisten palvelujen tosiasiallista toteutumista. Ei siis edellytetä, että yhteistyön kohteena olisi oltava nimenomaan kansalaiselle suoritettavat julkiset palvelut, joita on tarjottava yhdessä.

Yhteenvetoa 1/2

Yhteistyö täyttää varmimmin edellytykset, jos:

- Se liittyy kaikkien yhteistyöhön osallistuvien hankintayksiköiden vastuulle kuuluvien julkisten palveluiden tuottamiseen (yhteiset tavoitteet ja yleisen edun mukaiset julkiset palvelut)
- Osallistuvat tahot saavat yhteistyöstä sellaista etua, jota ne eivät saisi yksin toimiessaan (yhteistyö)
- Yhteistyönä toteutettava palvelu on sen laatuista, ettei sille oikein edes ole markkinoita (yleisen edun mukaisuus)

Yhteenvetoa 2/2

Ns. yhteistyö **ei** todennäköisesti täytä edellytyksiä, jos:

- Yksi hankintayksikkö tuottaa toiselle hankintayksikölle yksipuolisesti palveluja vastaavin ehdoin kuin yksityinen markkinatoimija
 - Puuttuu yhteistyö ja yhteiset tavoitteet
- Palvelutuotanto hyödyttää esim. vain ostajan palvelujen toteuttamista, mutta ei edistä myyjän vastuulla olevien julkisten palvelujen toteuttamista
 - Puuttuu yhteistyö, yhteiset tavoitteet ja molempien vastuulla olevat yleisen edun mukaiset palvelut

JHNY

Kiitos!