



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Avustus- ja hankintalainsäädäntö sekä niiden suhde

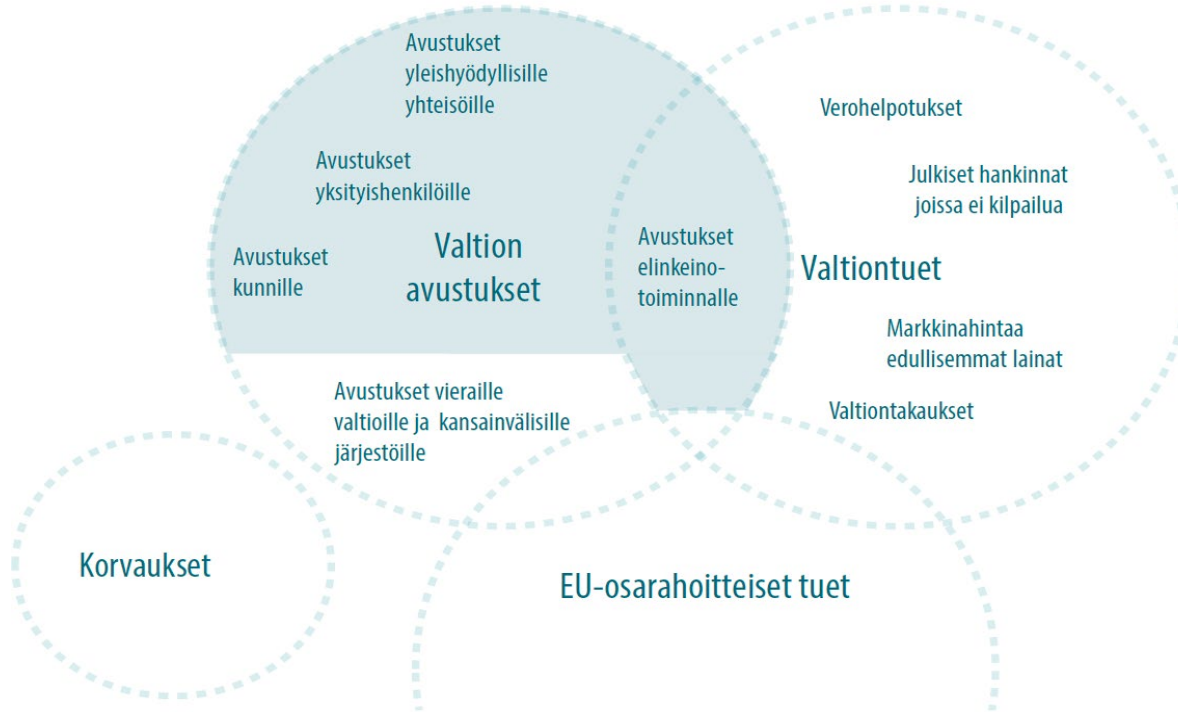
Lainsäädäntöjohtaja Jouko Narikka
EU-valtiontukisäännöt YM 1.10.2020

Esityksen pääaiheet

1. Valtiontukien kokonaisuus ja valtionavustuslain soveltamisala
2. Julkisten hankintojen keskeiset käsitteet ja julkisten hankintojen kehittäminen
3. Valtionavustuksen ja julkisen hankinnan tunnuspiirteet ja erot - esimerkit ja oikeuskäytäntö

Valtiontukien kokonaisuus ja valtionavustuslain soveltamisala

Käsitteiden rajaaminen



Valtionavustuslain soveltamisala

- Valtionavustuslakia sovelletaan
 - Valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai valtion talousarvion ulkopuolisesta rahastosta myönnettävään valtionavustukseen
 - Valtion talousarviossa myönnettävään valtuuteen tehdä sopimuksia tai antaa sitoumuksia valtionavustuksesta
 - Eräin rajoituksin myös Suomen ulkopuolella käytettäväksi myönnettävään valtionavustukseen, jollei lailla toisin säädetä
 - Pääosin (8 – 37 §) Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin (2 §)
- Valtionavustuslakia ei sovelleta
 - Suomea sitovan kansainvälisen veloitteen perusteella myönnettävään rahoitukseen

Suhde muuhun lainsäädäntöön

- Jos muussa laissa (erityislaki) on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan valtionavustuslain sijasta
- Toisaalta valtionavustuslaki voi tulla toissijaisesti sovellettavaksi tilanteessa, jossa erityislainsäädännössä ei ole yksittäiseen tulkintatilanteeseen liittyvää erityissäännöstä, mutta valtionavustuslaissa on
 - Esim. KHO 2013:54: investointituen takaisinperintää koskeva päätös oli valtionavustuslain 35 §:n nojalla suoraan ulosottokelpoinen
- Valtionavustuslakia sovelletaan valtionosuusjärjestelmän mukaisiin laskennallisiin valtionosuuksiin ja käyttötarkoitussidonnaisiin valtionavustuksiin siltä osin, kuin ao. laeissa niin säädetään
- Jos valtionavustuksen myöntäminen ei perustu erityislainsäädäntöön, voidaan valtionavustuslain 8 §:n mukaisesti kuitenkin valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä

Valtionavustuksen käsite

- Valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi (1 §)
- Valtionavustuksena ei pidetä, jollei laissa toisin säädetä (3 §):
 - Tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa
 - Määritelmää on arvioitu esim. eräiden riita- ja rikosasioiden sovittelusta annetun lain muuttamisen yhteydessä (966/2010, HE 92/2010)

Valtionavustuksen käsite 2

- Valtionavustuksena ei pidetä...
 - lainanantoa valtion varoista eikä siihen liittyvää korko- tai muuta etuutta
 - valtiontakausta tai –takuuta
 - korkotukea luottolaitoksen taikka valtion erityisrahoituslaitoksen tai –yhtiön varoista myönnetylle luotolle
 - valtion verojen tai muiden saamisten maksuhelpotusta tai –vapautusta
 - yksityiselle henkilölle annettavaa sosiaaliavustusta, sosiaalivakuutukseen perustuvaa etuutta tai muuhun lakisääteiseen sosiaaliturvaan liittyvää tukea

Julkisen hankinnan keskeiset käsitteet ja julkisten hankintojen kehittäminen

Hankintalaki

- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)
- Lain yleinen soveltamisala (6 §)
 - Tätä lakia sovelletaan 5 §:ssä tarkoitetun hankintayksikön suorittamiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin siten kuin jäljempänä säädetään.
 - Tämän lain soveltamisesta evankelis-luterilaisen kirkon toimintaan säädetään kirkkolaissa (1054/1993) ja maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) mukaista tukea saaneisiin investointeihin ja muihin toimenpiteisiin viimeksi mainitussa laissa.

Hankintasopimus ja käyttöoikeussopimus (4 §)

- **Hankintasopimus** on kirjallinen sopimus, joka on tehty yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välillä ja jonka tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan
- **Käyttöoikeussopimuksella** tarkoitetaan joko käyttöoikeusurakkaa tai palveluja koskevaa sopimusta:
 - käyttöoikeusurakalla taloudellista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai usea hankintayksikkö siirtää rakennusurakan toteuttamisen ja siihen liittyvän toiminnallisen riskin yhdelle tai usealle toimittajalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä;
 - palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella taloudellista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai usea hankintayksikkö siirtää muiden kuin käyttöoikeusurakkaa koskevien palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen sekä siihen liittyvän toiminnallisen riskin yhdelle tai usealle toimittajalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä;

Hankintayksikön määritelmä

Hankintayksiköt:

- 1. valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset
- 2. evankelisluterilainen ja ortodoksinen kirkko ja niiden seurakunnat ja muut viranomaiset
- 3. valtion liikelaitokset (1185/2002)
- 4. julkisoikeudelliset laitokset eräin edellytyksin
- 5. muukin hankinnan tekijä, jos se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli 50 % hankinnan arvosta edellä tarkoitettulta hankintayksiköltä

Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä

- Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia **yleisen edun mukaisia tarpeita**, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:
 - a) jota rahoittaa pääasiallisesti 1 – 4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö;
 - b) jonka johto on 1 - 4 kohdassa tarkoitetun hankintayksikön valvonnan alainen;
taikka
 - c) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä 1 – 4 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö nimeää yli puolet.

Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä (15 §)

- Tätä lakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa **enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan** muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei saa olla muiden kuin hankintayksiköiden pääomaa.
- Edellä 1 momentissa tarkoitettu prosenttiosuus on 10, ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole.

Hankinnat hankintayksikön sidosyksiköltä 2

- Hankintayksiköiden katsotaan yhdessä käyttävän määräysvaltaa sidosyksikköön, jos sidosyksikön toimielimet koostuvat kaikkien hankintayksiköiden edustajista ja hankintayksiköt voivat yhdessä käyttää ratkaisevaa päätösvaltaa sidosyksikön strategiaan tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että sidosyksikkö toimii määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden etujen mukaisesti.
- Tätä lakia ei sovelleta tilanteisiin, joissa sidosyksikkö, joka on hankintayksikkö, tekee hankinnan siihen määräysvaltaa käyttävältä hankintayksiköltä tai saman hankintayksikön määräysvallassa olevalta toiselta sidosyksiköltä.
- EU oikeuskäytännön mukaan sidosyksikköhankinnan edellytyksiä on tulkittava suppeasti ► näyttövelvollisuus on lähtökohtaisesti sillä osapuolella, joka vetoaa poikkeusperusteeseen

Julkisia hankintoja koskevat kehittämistavoitteet osana hallitusohjelmaa

Julkisen talouden kestävyys

”Sosiaali- ja terveystalouden sekä muun julkishallinnon tuottavuuskasvua vahvistetaan organisatorisin toimin sekä teknologisin keinoin. Julkisia hankintoja ja tilojen hallintaa tehostetaan.”

Julkinen ja yksityinen kuluttaminen

”Hankintaosaamisen tasoa ja hankintalain velvoittavuutta kestäviin hankintoihin ja laatuarviointiin nostetaan. Hankintalakia muutetaan siten, että **hiili- ja ympäristöjalanjälki sisällytetään hankintakriteereihin** ympäristövaikutuksiltaan merkittävässä hankinnoissa.”

”Otetaan käyttöön työkalu innovatiivisten hankintojen riskien jakamiseksi. Vauhditetaan kestäviä ja innovatiivisia hankintoja koskevien hyvien käytäntöjen yleistymistä.”

Julkisia hankintoja koskevat kehittämistavoitteet osana hallitusohjelmaa 2

Innovatiiviset hankinnat

”Kasvatetaan innovatiivisten hankintojen määrää 10 prosenttiin julkisista hankinnoista vaalikauden loppuun mennessä. Seurataan tavoitteen toteutumista vuositasolla.”

”Edistetään sosiaalisten, ilmasto- ja kestävä kehityksen tavoitteiden toteutumista julkisten hankintojen kautta.”

”Panostetaan julkisten hankintayksiköiden osaamiseen koulutuksen ja parhaiden käytäntöjen levittämisen avulla.”

”Selvitetään mahdollisuudet hajauttaa innovatiivisten hankintojen riskiä laajemmalle esimerkiksi riskirahastojen perustamisen kautta.”

Julkisia hankintoja koskevat kehittämistavoitteet osana hallitusohjelmaa 3

Korjataan hankintalain puutteet

”Selvitetään nykyisen hankintalain mahdollisia muutostarpeita sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä.”

”Julkisten hankintojen tehokkuuden lisäämiseksi hallitus ryhtyy toimiin vahvistaakseen laadullisten kriteerien huomioonottamista julkisissa tarjouskilpailuissa. Hankintalakia kehitetään ohjaamaan hankintayksikköjä ottamaan huomioon kokonaistaloudellisuuden kriteereinä ensisijaisesti hinta-laatusuhdetta ja kokonaiskustannuksia ja käyttämään pelkkää hankintahintaa kriteerinä vain rajatusti.”

”Lisätään hankintojen vastuullisuutta. Tavoitteen edistämiseksi arvioidaan hankintalain ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisten rikkomusten poissulkemisperusteiden laajentamistarpeet sekä keinot korostaa yritys- ja verovastuullisuutta. Tehdään tarvittavat kehittämispäätökset arvioinnin pohjalta.”

”Edistetään kaksikielisiä hankintoja ja selvitetään mahdollisia ongelmakohtia lainsäädännössä.”

Hallitusohjelman toteuttamisen keinoja

- VM on asettanut Vaikuttavat julkiset hankinnat toimenpideohjelman 5.9.2019 – 31.12.2023 toimeenpanemaan hallitusohjelman julkisiin hankintoihin liittyviä linjauksia ja tavoitteita
- Julkisten hankintojen vaikuttavuutta edistetään mm. **Hankinta-Suomi –yhteistyöfoorum**in <https://vm.fi/hankinta-suomi> avulla
- Ohjelman organisoinnissa on asetettu ohjelman omistaja, ohjelmajohtaja, ohjausryhmä ja valmisteluryhmä
 - Lisäksi perustetaan teemaryhmiä, jotka suunnittelevat ja käynnistävät hallitusohjelman ja strategiaan valittujen tavoitteiden jalkauttamisen
- TEM:n hallinnonalalla **KEINO-osaamiskeskus** (Kestävien ja innovatiivisten julkisten hankintojen verkostomainen osaamiskeskus) on osa hallitusohjelman toteutusta <https://www.hankintakeino.fi/fi>

Kansallinen julkisten hankintojen strategia 2020

- Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta julkisten hankintojen strategiasta 10.9.2020
- Ministeriöt sitoutuvat periaatepäätöksen mukaisesti toteuttamaan strategian tavoitteet omassa ja hallinnonalansa toiminnassa ja laativat oman toimintasuunnitelmansa
- Strategia sisältää 8 strategista **tahtotilaa** ja 25 niitä konkretisoivaa tavoitetta
- Strategiaan on liitetty **vaikuttavuusmittaristo**
- Liitteenä myös TEM:n suunnitelma ”Julkiset hankinnat yhteiskunnan tärkeiden kehitystavoitteiden toteutuksessa – suunnitelma innovatiivisten julkisten hankintojen käytön lisäämiseen, palvelujen kehittämiseen sekä kestävään kasvuun” ja MMM:n laatima VN:n linjaus vastuullisista julkisista elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoista
- Ei välittömiä muutosten linjauksia lainsäädäntöön

Valtionavustusten ja julkisten hankintojen tunnuspiirteet ja erot – esimerkit ja oikeuskäytäntö

Valtionavustuksen ja julkisen hankinnan tunnuspiirteet

- **Valtionavustus**

- Yksipuolinen järjestely (ei vastikkeellisuutta)
- Julkisyhteisöllä ei ole välitöntä taloudellista intressiä tuettavaan palveluun/hankeeseen
- Riitatilanteissa täytäntöönpanokelpoisuus on julkisoikeudellista eikä yksityisoikeudellista

- **Hankintasopimus**

- On vastikkeellinen eli julkisyhteisö maksaa ja saa itselleen palvelun suorituksen
- Hankintayksiköllä on välitön taloudellinen intressi palvelun suorittamiseen, mitä ilmentää erityisesti julkisyhteisön asettamien yksityiskohtaisten edellytysten ja ehtojen asettaminen asiakirjoissa (toisaalta valtionavustuspäätöksetkin voivat poikkeustilanteissa olla hyvin yksityiskohtaisia)
- Sopimuksen velvoitteet ovat yksityisoikeudellisesti täytäntöön pantavissa

Avustuksen ja julkisen hankinnan rajanveto

- Tavanomaiset elinkeinotoimintaan kohdistuvat ja yleisesti haettavat yritystuet kilpailuttamisen ulkopuolella
- Esim. yleishyödylliselle yhdistykselle tiettyyn palvelutoimintaan myönnettävä tuki voi olla verrattavissa hankintaan erityisesti jos:
 - Yksilöity käyttötarkoitus
 - Mahdollinen vastasuoritusvelvoite
 - Sopimusmuoto
- Markkinatilanteen selvittäminen, avustettavan toiminnan luonne, tuen osuus kustannuksista

Tutkimus- ja kehittämispalvelut

- Hankintalaki ei koske yhteisesti rahoitettuja tutkimushankkeita tai hankintayksikön yksin rahoittamia yleisiä tutkimuksia, jotka julkistetaan ja joita voidaan yleisesti hyödyntää
 - Esim. korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteisesti rahoittamat tutkimusohjelmat
- Hankintalaki ei koske tutkimusyhteistyötä, jossa eri osapuolet osallistuvat yhdessä tutkimuksen rahoitukseen ja sisällön määrittelyyn
- Toisaalta esim. tavanomaiset konsultointipalvelut voidaan katsoa alihankintatyypiksi hankinnoiksi

Toimeksiantosopimus

- Julkista palvelua koskevaa toimeksiantosopimusta/toimeksiantotehtävää ei voida pitää valtionavustuksena eikä myöskään julkisena hankintana, vaan erityistyyppisenä julkisista varoista myönnettävänä **korvauksena**
- Toimeksiantotehtävällä tarkoitetaan erityisesti valtiolle kuuluvaa julkista tehtävää, jonka esim. kunta ottaa hoidettavakseen sopimuksen perusteella
 - MAO:279/08 > rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain 1 §:n mukaisen sovittelun järjestämistä lääninhallituksen ja kuntien välisellä sopimuksella ei pidetty palvelun järjestämistä koskevana julkisena hankintana, vaan lakisääteisen julkisen tehtävän/velvoitteen siirtona

Esimerkki maatilojen neuvontajärjestelmän tuesta, joka ei ollut julkinen hankinta

KHO:2018:91

- Maaseutuvirasto oli ilmoittanut avoimella menettelyllä puitejärjestelyinä toteutettavasta Neuvo 2020 - Maatilojen neuvontajärjestelmän neuvontapalveluja koskevasta hankinnasta. Maaseutuvirasto oli päätöksellään sulkenut valittajan tarjouksen tarjouskilpailusta tarjouspyyntöä vastaamattomana.
- Markkinaoikeus katsoi, että neuvontapalvelussa oli kysymys julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitetusta markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvasta julkisesta hankinnasta, tutki valituksen ja hylkäsi sen.
- Unionin tuomioistuimen asiassa antaman tuomion (C-9/17) mukaan hankintadirektiivissä tarkoitettuna julkista hankintaa koskevana sopimuksena ei ollut pidettävä nyt kysymyksessä olevan kaltaista maatilojen neuvontajärjestelmää, jossa **julkinen yksikkö valitsi kaikki talouden toimijat, jotka täyttivät tarjouspyynnössä asetetut soveltuvuusvaatimukset ja jotka olivat suorittaneet hyväksyttävästi kyseisessä tarjouspyynnössä mainitun tentin**, vaikka yhtään uutta toimijaa ei voitu hyväksyä kyseisen järjestelmän rajattuna voimassaoloaikana.
- KHO katsoi ennakkoratkaisun saatuaan, ettei Maaseutuviraston näin toteutetussa neuvontapalvelua koskevassa järjestelyssä ollut kysymys hankintalaissa tarkoitetusta julkisesta hankinnasta, jota koskevan valituksen tutkiminen kuuluisi markkinaoikeuden toimivaltaan.