

Ulkoasiainministeriö
Taloudellisten suhteiden osasto
Kaupallinen neuvos Maarit Nikkola
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntöne 1.3.2016

Lausunto uudistetusta kansainvälisten julkisten hankintojen instrumentista eli vastavuoroisuusasetuksesta (IPI)

Komissio on antanut 29.1.2016 uudistetun vastavuoroisuusasetuksen (International Procurement Instrument, IPI). Aiemmin samaa asiaa koskevaa asetusehdotusta käsiteltiin vuonna 2012, jolloin Kuntaliittokin on antanut ensimmäisen lausunnon asiasta (4.5.2012).

Komissio on muokannut alkuperäistä ehdotustaan vastavuoroisuusasetukseksi. Muutetun asetuseräluonnoksen mukaan komissiolla olisi vahvempi rooli kansainvälisissä sopimusneuvotteluissa julkisia hankintoja koskien. Hankintayksiköiden toiminnassa vastavuoroisuusasetus näkyisi vasta sen jälkeen, kun komissio neuvottelujen jälkeen joutuisi määräämään hintarangaistuksen tietyltä alueelta tulevalle (ja/tai tiettyä tuotetta tarjoavalle) taloudelliselle toimijalle. Asetuksella vaikeutettaisiin tai rajoitettaisiin hintarangaistuksen avulla ns. kolmansien maiden tarjoajien ja palvelujen pääsyä EU:n julkisten hankintojen markkinoille, mikäli kyseiset maat eivät tarjoa EU:n yrityksille riittävää pääsyä omille julkisten hankintojen markkinoilleen.

Asetuseräluonnos koskee yli viiden miljoonan euron hankintoja, joissa yli 50% tarjouksen hinnasta on alkuperältään eurooppalaisia yrityksiä syrjivästä kolmannesta maasta. Hintarangaistus tarkoittaa hinnankorotusta, joka voisi olla korkeintaan 20%. Poikkeuksena ovat eurooppalaiset PK-yritykset sekä heikommassa asemassa olevat kehittyvät maat.

Ulkoasiainministeriö on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa 23.3.2016 mennessä. Lausunnonle on saatu lisäaika 29.3.2016 saakka. Asiasta on järjestetty myös kuulemistilaisuus 21.3.2016, jossa myös Kuntaliiton edustaja on ollut läsnä. Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa ja haluaa esittää muutamia näkökohtia asetuseräluonnokseen liittyen.

Yleiset havainnot

Kuten Kuntaliitto jo aiemmassa lausunnoissaan totesi, Suomen kuntakentälle on tullut verrattain vähän tarjouksia kolmansista maista. Kuitenkin tiedustelut ja tarjoukset ovat hieman lisääntyneet vuodesta 2012. Tällöin hankintayksikössä luonnollisesti herää kysymys siitä, miten tällaiseen tarjoukseen tulisi suhtautua.

Yleisellä tasolla asetuserä on muuttunut parempaan suuntaan. Säännöt vaikuttavat pääosin selvaisilta, että ne ovat ymmärrettäviä ja jopa sovellettavissa käytännön tasolla. Kuitenkin edelleen asetuserällä luodaan lisää omaa erityissääntelyä julkisiin hankintoihin. Tätä kehitystä voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena, sillä uudet säännöt velvoittavat viime kädessä yksittäisiä hankintayksiköitä. Kuntasektori käyttää Suomessa merkittävää hankintavolyymiä niin euro- kuin lukumääräisestikin ja siksi asetuserän velvoitteet kohdistuisivat pitkälti kuntiin.

Asetuseräluonnoksen mukaan jäsenvaltioiden pitäisi suhtautua kolmansista maista tulleisiin tarjouksiin aina asetuserän menettelysääntöjen mukaan. Näin ollen tiukentavia sääntöjä ei saisi säätää tai soveltaa. Vaikka tämä kielto on asetuseräluonnoksessa ilmaistu hyvin selvästi, aiheuttaa se käytännössä kysymyksiä mm. siitä, onko hankintayksikön kuitenkin pakko soveltaa asetuserästä laajentavasti joissain tilanteissa, ts. tulisivatko asetuserän mukaiset menettelyt sovellettavaksi myös niissä tilanteissa, joihin hankintadirektiivit eivät ulotu, mutta joissa voi olla rajat ylittävää intressiä. Näitä voivat olla esim. kansalliset hankinnat



sekä sosiaali- ja terveystalveluiden hankinnat. Vaikka sosiaali- ja terveystalveluiden hankinnat ovat uusien hankintadirektiivien soveltamisalassa, eivät ne kuitenkaan kuulu GPA-sopimuksen soveltamisalaa. Lisäksi kyseinen asetusluonnoksen kohta aiheuttaa kysymyksen siitä, tekeekö hankintayksikkö menettelyvirheen, jos se oma-aloitteisesti sulkee ns. kolmannesta maasta tulleen tarjouksen pois tarjouskilpailusta.

Jäsenvaltiot voivat asetuksen mukaan määrittellä, mitkä ovat ne hankintayksiköt, joiden tulisi soveltaa asetuksen mukaista hintasanktio-menettelmää. Suomen osalta on vielä epäselvää, mitkä nämä hankintayksiköt olisivat. Kuntaliitto toivoo, että asiaa päätettäessä huomioidaan myös hankintayksiköiden tosiasialliset resurssit erilaisten, harvinaisempien sääntöjen soveltamisessa. Hankintayksiköiden kansallisessa määrittämisessä pitäisi keskittyä ensisijaisesti euromääräisesti kaikkein suurimpia hankintoja tekeviin tahoihin, kuten esimerkiksi suuret yhteishankintayksiköt.

Siinä tilanteessa, että kaikki kunnat olisivat tällaisia hankintayksiköitä, tulisi selventää seuraavia kysymyksiä:

Asetus lisää hankintayksiköille hallinnollista taakkaa. Hankintayksiköiden tulisi olla tietoisia komission asettamista hintarangaistuksista ja huomioida ne kilpailutuksissaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että hankintayksikön pitäisi jo hankintailmoituksessa ilmoittaa, jos hintarangaistus voi tulla sovellettavaksi. Lisäksi hankintayksikön pitäisi kertoa hankinta-asiakirjoissa, että tarjoajan tulisi ilmoittaa tarjouksessaan tiedot tavaroiden tai palveluiden alkuperästä sekä mahdollisesti pyydettyä kolmannesta maasta tulevan tarjouksen täsmentämistä siten, että siinä yksilöidään kolmannesta maasta peräisin olevien tavaroiden ja palveluiden arvo prosentteina tarjouksen kokonaisarvosta.

Positiivista instrumentissa on se, että sitä sovelletaan vain tarjousten arviointivaiheessa. Kuitenkin ongelmallisena voidaan pitää sitä, että asetuksen mukaan hankintayksikön olisi hyväksyttävä tarjoajien omat ilmoitukset siitä, mikä on niiden tuotteiden tai palveluiden alkuperämaa. Jos hankintayksikkö luottaa tarjoajan sanaan, ei tätä pitäisi voida riitauttaa tuomioistuimessa. Hankintayksikölle ei pitäisi koitua sanktioita siitä, että se on luottanut tarjoajan sanaan. Jos hankintayksikön pitää tosiasiallisesti kuitenkin varmistua tuotteiden ja palveluiden alkuperästä ja varmentaa tarjoajan ilmoittaman tiedon paikkansapitävyys, pitäisi hankintayksikölle olla siihen tarkoitettuja konkreettisia työkaluja. Muuten tämä ei ole käytännössä mahdollista ja asetuksen soveltaminen saattaa aiheuttaa enemmän epätietoisuutta ja soveltamisongelmia kuin saavuttaa varsinaista vaikuttavuutta.

Asetuksessa ei kuitenkaan selvitetä sitä, mitkä olisivat mahdolliset seuraukset, jos hankintayksikkö ei jostain syystä toimi komission asetuksen mukaisesti. Tällainen tilanne voisi olla todennäköinen, jos komission määräämät hinnanoikaisutoimenpiteet eivät olisi helposti hankintayksiköiden löydettävissä. Muutoinkin olisi erittäin toivottavaa korostaa hankintayksiköiden tiedonsaannin vaivattomuutta näissä muuten melko haastavissa soveltamistilanteissa. Kuntaliitto ehdottaa, että komissio perustaa esim. verkkosivuston, jossa hintarangaistukset on koottu helposti yhteen kaikilla jäsenmaiden kielillä. Sivusto helpottaisi myös hankintayksikön ilmoittamisvelvoitetta, sillä hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä olisi suoraan helppo linkittää hintamekanismi tarjoajille tiedoksi.

Asetuksesta ei käy selvästi ilmi, minkälaiset oikeussuojakeinot tilanteisiin soveltuvat. Kuntaliitto toivoo, että jatkovalmistelussa selvennettäisiin, saavatko kolmansista maista tulevat tarjoajat samanlaisen oikeussuojan kuin muutkin tarjoajat, vaikka ne eivät kuuluisi GPA-maihin. Entä voivatko muut tarjoajat vedota hankintayksikköä vastaan menettelyvirheenä siihen, että hankintayksikkö on soveltanut asetuksen mukaista menettelyä väärin? Tämä on omiaan aiheuttamaan epävarmuutta lain soveltamisessa.

Erityisiä huomioita

8 artikla

Hintarangaistusmekanismi on kytketty vain tarjouksen hintaan. Onko komissio esittänyt perusteita sille, miksi rangaistus kohdistuu vain hintaan eikä esimerkiksi laatuun?

12 artikla

Asetusluonnoksen mukaan hankintayksiköllä on oikeus olla soveltamatta hintarangaistusta, jos siitä koituisi kohtuuttomia kustannuksia. Tällöin hankintayksiköllä olisi ilmoittamismekanismi komissiolle. Voiko tästä tulla hankintamenettelyssä valitusperuste, että hankintayksikkö

on päättänyt olla soveltamatta hintarangaistusta, ts. tarjoajat voisivat vedota siihen hankintayksikköä vastaan?

15 artikla

Artiklassa säännellään asetuksen mukaan saatujen tietojen luottamuksellisuudesta. Artiklalla on yhteys kansalliseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lainsäädäntöön. Siksi kyseisen artiklan säännökset tulisi arvioida siitä näkökulmasta, aiheutuuko niistä ristiriitaa kansallisen lainsäädännön kanssa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Arto Sulonen
lakiasiain johtaja



Katariina Huikko
johtava lakimies