

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsbudgeten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att till lagen om statsbudgeten fogas en ny bestämmelse, som gör det möjligt att inom statsförvaltningen genom samordnad upphandling anskaffa nödvändiga, sedvanliga varor och tjänster, sedvanlig datateknisk utrustning jämte programvara vilka är avsedda att användas i stor omfattning samt informationssystem som används gemensamt inom statsförvaltningen. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall statens ämbetsverk och inrättningar vid upphandling av i bestämmelsen avsedda varor och tjänster utnyttja det kontrakt som slutits på basis av konkurrensutsättning som den samordnade upphandlingsenheten verkställt för statsförvaltningens räkning. Ifall upphandlingen av särskilda skäl inte går att genomföra inom ramen för samordnad upphandling kan den ordnas på något annat sätt.

Syftet med den nya bestämmelsen är att säkerställa att upphandlingen inom statsförvaltningen sker på ett ekonomiskt sätt, genom att man eliminerar överlappande kon-

kurrensutsättning samt genom att man möjliggör en effektivare användning av upphandlingsresurserna och ett mer professionellt upphandlingsförfarande. Målet är att minska antalet konkurrensutsättningstillfällen samt att kombinera inköpsmängderna så att man kan få mängdrabatter och utverka bättre förhandlingsvillkor. Vidare vill man göra det möjligt för statsförvaltningen att i syfte att säkerställa kompatibilitet konkurrensutsetta upphandlingen av datatekniska system genom samordnad upphandling.

Finansministeriet skall genom sitt beslut kunna bestämma att beredning och genomförande av samordnad upphandling skall inledas. Närmare bestämmelser om varor och tjänster som skall omfattas av systemet med samordnad upphandling samt om beredningen och genomförandet av samordnad upphandling utfärdas genom förordning av statsrådet. Lagen avses träda i kraft den 1 september 2006.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

1.1. Nuläge

Den offentliga upphandlingens särdrag

Den offentliga upphandlingens betydelse har stadigt ökat i och med att marknaderna öppnats och förvaltningens egen produktion minskat. Årsvolymen av den offentliga upphandlingen i Finland bedöms motsvara ca 15 % av bruttonationalprodukten och är därmed ca 22,5 miljarder euro (i siffran ingår också upphandling inom förvaltningen).

Upphandlingen av varor och tjänster inom statsförvaltningen uppgick år 2004 till ca 3,2 miljarder euro. Det totala värdet av upphandlingen har under 2000-talet ökat med ca 4 % varje år.

Statsförvaltningens upphandling är decentraliserad och splittrad. Varje myndighet ansvarar själv från början till slut för anskaffningen av sina produktionsfaktorer och för valet av upphandlingsförfarande. Upphandlingsverksamhet är organiserad på olika sätt hos olika myndigheter. Vanligtvis är den fördelad på flera enheter. Därmed finns det i praktiken inom statsförvaltningen flera tusen ämbetsverk, inrättningar och enheter inom

dessa som sköter upphandling. Eftersom egentliga professionella inköpare saknas sköts upphandlingen av personer som inte är tillräckligt insatta i förfaranden och avtalspraxis inom den offentliga upphandlingen och som inte har tillräcklig kännedom om vilka alternativ som finns på marknaden.

Ett typiskt drag i den offentliga upphandlingen är att 90 % av myndigheternas upphandlingsbeslut gäller förvärv som utgör ca 10 % av upphandlingens totala värde. Upphandlingar av lågt värde som sköts decentraliserat står för merparten av det arbete som binder upp resurser i upphandling. Överlappande funktioner och arbetsmoment medför att uppskattningsvis var tionde statsanställd är tvungen att avsätta arbetstid för upphandling. Konkurrensutsättning som gäller små mängder sker i stor omfattning, särskilt i samband med anskaffning av allmänna produktionsfaktorer.

Upphandlingen så som den sköts i dag föranleder betydande merkostnader för den offentliga ekonomin och stöder inte på ett effektivt sätt målen för omorganiseringen av statsförvaltningen. Inom statsförvaltningen fattas årligen hundratusentals upphandlingsbeslut. En decentraliserad och splittrad upphandling innebär också ett stort antal fakturer, kontrakt och leverantörer. Antalet inköpsfakturer inom statsförvaltningen är ca 2,7 miljoner varje år. I siffran ingår inte rese-räkningar. Antalet kontrakt uppskattas till flera hundratusental, eftersom upphandlingen omfattar upp till 300 000 leverantörer. I sin nuvarande form belastar upphandlingen i betydande grad statens ekonomiförvaltning och bidrar till att göra den mindre effektiv.

Ökad lönsamhet inom upphandlingen

I och med att anskaffningsmängderna och också de administrativa kostnaderna i samband med upphandlingen ökat har upphandlingen lyfts fram som ett delområde i de åtgärder som föreslås för att förbättra förvaltningens lönsamhet. I statsrådets beslut om ramarna för statsfinanserna 2006—2009 konstateras att en omorganisering av upphandlingsverksamheten möjliggör betydande kostnadsbesparingar. Genom att man utvecklar upphandlingen kan de resurser som är bundna i upphandlingsverksamhet frigöras

för kärnfunktioner inom förvaltningen.

Statsförvaltningens upphandlingsverksamhet kunde effektiveras genom att man koncentrerar upphandlingen och minskar parallella inköp. Ämbetsverk och inrättningar har nytta av det lägre enhetspris för varorna större inköpsmängder i samband med samordnad upphandling ger och av de förhandlingsfördelar de får när deras ställning som köpare är starkare. Inköpsamordning möjliggör ett mer enhetligt produkturval, vilket i sin tur möjliggör ett mera omfattande utnyttjande av de tjänster som avser service och underhåll i anslutning till produkterna. Dessutom främjas en enhetligare servicekvalitet. Genom samordnad upphandling främjas anskaffningen av sådana grundläggande datatekniska lösningar som möjliggör en bred serviceproduktion, vilket leder till större kompatibilitet och enhetligt underhåll. Färre inköpsbeslut, lägre transport- och betalningsfrekvenser samt ett mindre antal kontrakt minskar de administrativa kostnaderna för upphandlingen.

Det finns ett behov av centraliserade, specialiserade sakkunnigtjänster inom upphandlingen, eftersom det inom förvaltningen finns få sakkunniga när det gäller konkurrensutsättning och upphandlingskontrakt och få professionella inköpare. Därför har man också försökt minska ämbetsverkens och inrättningarnas behov av att binda resurser i sedvanlig upphandling genom att omorganisera statens enhet för kollektiv upphandling Hansel Ab, som i dag verkar som i Europeiska gemenskapernas upphandlingsdirektiv avsedd inköpscentral för statsförvaltningen.

Trots vissa effektiviseringsåtgärder förekommer det fortfarande mycket upphandling i små mängder och överlappande upphandling. De upphandlande enheternas engagemang i samordnad upphandling har varierat, vilket inneburit att man inte genom samordnade inköp fått pris- och villkorsmässigt optimala anbud. Verksamheten är inte heller i ett statsekonomiskt helhetsperspektiv effektiv.

Hur upphandlingsverksamheten styrs och regleras

Det system som styr statsfinanserna styr inte i sig ämbetsverken och inrättningarna att

organisera upphandlingsfunktionerna eller konkurrensutsättningen på ett effektivt sätt. Styrningen, som syftar till att stöda den offentliga upphandlingen på koncernnivå, består främst i informationsstyrning. Den av finansministeriet tillsatta delegationen för statens upphandlingsverksamhet lade i februari 2004 fram en upphandlingsstrategi på koncernnivå för staten. I strategin har man bl.a. lyft fram möjligheten att utnyttja inköpssamordning och att utveckla upphandlingsverksamheten genom att använda praxis som konstaterats vara bra. Strategin utgör en rekommendation. Eftersom rekommendationer inte är bindande har strategin olika tyngd som riktlinje för upphandlingen inom olika förvaltningsområden och ämbetsverk.

Den gällande finska lagstiftningen om offentlig upphandling grundar sig på Europeiska gemenskapernas direktiv om offentlig upphandling och på världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling (Government Procurement Agreement, GPA Se bilaga 4 till avtalet om upprättande av världshandelsorganisation, FördrS 5/1995). Upphandlingsdirektiven och GPA-avtalet gäller upphandling av varor, tjänster och byggnadsentreprenader som överstiger ett visst tröskelvärde. Offentlig upphandling som överskrider detta s.k. EG-tröskelvärde skall konkurrensutsettas enligt de detaljerade förfaranden som föreskrivs i direktivet.

Europeiska gemenskapernas upphandlingsdirektiv har genomförts genom lagen om offentlig upphandling (1505/1992) samt genom två förordningar om tröskelvärden som utfärdats med stöd av den (380/1998 och 381/1998). Vidare har genom tre separata förordningar (1416/1993, 342/1994, 436/1994) föreskrivits om närmare regler för statliga myndigheters varu- och tjänsteupphandling, statliga byggnadsentreprenader och upphandlingar på vilka lagen om offentlig upphandling inte tillämpas. I bestämmelserna om upphandling föreskrivs primärt om konkurrensutsettningskyldighet och om förfarandet i samband med konkurrensutsettningslagstiftningen förutsätter att också upphandling under EG-tröskelvärdet samt vissa upphandlingar som faller utanför direktivens tillämpningsområde skall konkurrensutsettas. I gällande författningar finns inga uttryckliga bestämmelser

om att upphandling skall ordnas på ett lönsamt sätt och så, att offentliga medel används effektivt.

Upphandlingsdirektiven har nyligen reviderats. Inom handels- och industriministeriet pågår som bäst en revidering av den inhemska lagstiftningen som syftar till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, vilka trädde i kraft den 30 april 2004. I utkastet till regeringens proposition med förslag till lag har skrivits in ett mål om effektivisering av användningen av allmänna medel och en rekommendation om att upphandlingen skall genomföras på ett ekonomiskt effektivt sätt. I utkastet konstateras också att de upphandlande enheterna i syfte att minska de administrativa uppgifterna i anslutning till upphandlingen kan använda sig av ramavtal, samordnad upphandling eller andra samarbetsmöjligheter. Den reglering som föreslås i propositionen torde dock inte i tillräcklig utsträckning möjliggöra sådan förpliktande samordning som ett centraliserat upphandlingsförfarande förutsätter. Därför är det motiverat att i lagen om statsbudgeten ta in en särskild bestämmelse om centraliserad upphandling inom statsförvaltningen.

1.2. Föreslagna ändringar

Centraliserad upphandling

Med stöd av vad som anförts ovan föreslås i lagen om statsbudgeten (423/1988) en ny 22 a § om centraliserad upphandling inom statsförvaltningen. I paragrafens 1 mom. föreslås en bestämmelse som gör det möjligt att genom samordnad upphandling inom statsförvaltningen för förvaltningens behov anskaffa vissa sedvanliga varor och tjänster, sedvanlig datateknisk utrustning jämte programvara vilka är avsedda att användas i stor omfattning samt informationssystem som används gemensamt inom förvaltningen. I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om beslutsfattandet i samband med beredningen och genomförandet av samordnad upphand-

ling samt om statliga ämbetsverks och inrättningars skyldighet att i upphandlingen av de objekt som avses i författningen använda det kontrakt som slutits på basis av konkurrensutsättning som den samordnade upphandlingsenheten verkställt för statsförvaltningens räkning. Av särskilda skäl skall ämbetsverket eller inrättningen kunna avvika från det upphandlingsförfarande som avses i 2 mom. I paragrafens 3 mom. ges en möjlighet att genom förordning av statsrådet närmare föreskriva om varor och tjänster som enligt 1 mom. skall omfattas av systemet med samordnad upphandling samt om beredning och genomförande av samordnad upphandling.

Enligt paragrafens 1 mom. skall man inom statsförvaltningen genom samordnad upphandling kunna anskaffa för förvaltningen nödvändiga, sedvanliga varor och tjänster, sedvanlig datateknisk utrustning jämte programvara vilka är avsedda att användas i stor omfattning samt informationssystem som används gemensamt inom förvaltningen. I upphandlingslagstiftningen avses med samordnad upphandling både det samarbete beträffande genomförandet av gemensamma konkurrensutsättningar som de upphandlande enheterna kommit överens om och den konkurrensutsättning inköpscentralen verkställer för de upphandlande enheternas räkning. Enligt upphandlingslagstiftningen ansvarar den samordnade upphandlingsenheten för att det förfarande som lagstiftningen om offentlig upphandling förutsätter iakttas och för konkurrensutsättningens slutresultat. Det slutliga upphandlingsbeslutet och köpåtagandet, fattar dock varje upphandlande enhet självständigt enligt eget behov. Med centraliserad upphandling skall avses samordnad upphandling där en samordnade upphandlingsenhet på uppdrag av enskilda upphandlingsenheter eller grupper av sådana (exempelvis ett förvaltningsområde eller ämbetsverk med verksamhet på ett visst område) genom ett eller flera anbudsförfaranden verkställer konkurrensutsättning och ingår avtal om konkurrensutsättning som enskilda upphandlingsenheter kan utnyttja. Dessa kan då inom ramen för tillgängliga anslag självständigt göra behovsanpassade upphandlingar och fatta upphandlingsbeslut i samband därmed. Den som ansvarar för inköpsamordningen skall svara för genomförandet av anbudsförfarandet och

för genomförandet av avtalsarrangemang, exempelvis ramavtal, som sluts på basis av konkurrensutsättningen. De upphandlande enheterna skall kunna utnyttja slutresultatet av den samordnade upphandlingen i stället för att själva behöva inleda anbudsförfarande när upphandlingsbehov uppstår. Den centraliserade upphandlingen skall i regel gälla varor eller tjänster som kan användas inom flera upphandlingsenheter eller som är avsedda för gemensamt bruk, eller avse varans eller tjänstens beräknade åtgång under avtalsperioden. Ett kontrakt som sluts som resultat av i propositionen avsedd samordnad upphandling är ett privaträttsligt avtal.

Omfattningen av den i propositionen avsedda samordnade upphandlingen påverkas av den konkurrensutsatta produkten, de upphandlande enheternas behov och de krav som ställs på produkten, de upphandlande enheternas geografiska placering och marknadsläget. I vissa fall skall det vara möjligt att genomföra samordnad upphandling för statsförvaltningens samtliga upphandlingsenheters räkning. Eftersom de upphandlande enheternas behov, enheternas geografiska placering och etablerad praxis på marknaden kan variera kunde det å andra sida vara ändamålsenligt att i systemet med samordnad upphandling ta in exempelvis en grupp ämbetsverk och inrättningar inom ett visst förvaltningsområde eller ämbetsverk som verkar i en viss region.

Enligt 1 mom. skall den samordnade upphandlingen för det första gälla för förvaltningen nödvändiga, sedvanliga varor och tjänster samt sedvanlig datateknisk utrustning jämte programvara vilka är avsedda att användas i stor omfattning. Med sedvanliga varor och tjänster samt datateknisk utrustning jämte programvara avses produkter som används i samma eller likartat syfte oberoende av vilken myndighet som använder dem, och vilka karaktäriseras av att de i fråga om egenskaper, beskaffenhet eller innehåll i allmänhet är mycket liknande eller standardiserade. Vidare är produkterna relativt lika hos olika leverantörer, produkturvalet är stort och det finns ett rikligt utbud av leverantörskandidater. Med omfattande användning avses att många ämbetsverk och inrättningar inom statsförvaltningen använder samma eller motsvarande produkt. Gemensamt för de

upphandlingsobjekt som avses i 1 mom. är att statsförvaltningen upphandlar sådana i mycket stora mängder årligen, räknat styckvis eller enligt värde i euro. Förslaget gäller primärt massprodukter.

För det andra skall enligt paragrafens 1 mom. genom samordnad upphandling kunna anskaffas informationssystem som används gemensamt inom förvaltningen. Med informationssystem som förvaltningen använder gemensamt avses i synnerhet datasystem för statsförvaltningens ekonomi- och personalförvaltning och andra informationssystem som är avsedda att användas gemensamt inom förvaltningen. Genom att förvaltningen använder gemensamma informationssystem främjas kompatibilitet mellan olika organisationers datasystem och gemensam tillgång till uppgifterna i datasystemen. Genomförandet av datatekniska systemhelheter som kan användas inom flera förvaltningsområden och ämbetsverk förutsätter kompatibel data-teknik.

En förteckning enligt produktgrupp över de produkter som enligt paragrafens 1 mom. skall omfattas av systemet med samordnad upphandling skall ingå i en förordning av statsrådet. Ett bemyndigande att utfärda förordning föreslås i 3 mom.

Enligt paragrafens 2 mom. skall finansministeriet genom sitt beslut kunna bestämma att beredning och genomförande av i 1 mom. avsedd samordnad upphandling skall inledas. Ett sådant beslut kan gälla exempelvis situationer där det i syfte att utverka ur statsekonomisk synvinkel betydande inköpsförmåner, eliminera en överlappande upphandlingsfunktion inom förvaltningen eller anskaffa informationssystem som används gemensamt inom förvaltningen är ändamålsenligt att utnyttja gemensamma volymer inom statsförvaltningen. Avsikten är att man utifrån beslutet kan inleda beredningen och planeringen av den samordnade upphandlingen. Beslutet skall också utgöra ett uppdrag om konkurrensutsättning för den som ansvarar för inköpsamordningen. Den som ansvarar för inköpsamordningen eller en separat planeringsgrupp skall planera konkurrensutsättningen och i planeringsarbetet använda sig av den produktsakkunskap och annan sakkunskap som krävs samt samarbeta med aktörer som företräder och tar fram användarbeho-

ven inom förvaltningen.

Enligt paragrafens 2 mom. skall de statliga ämbetsverken och inrättningarna ordna den i 1 mom. avsedda upphandlingsverksamheten så, att de utnyttjar det kontrakt som slutits på basis av konkurrensutsättning som den samordnanden upphandlingsenheten verkställt för statsförvaltningens räkning. Bestämmelsen innebär att ämbetsverken och inrättningarna inte genomför konkurrensutsättning i samband med den egna upphandlingen eller det anbudsförfarande som förutsätts i bestämmelserna om offentlig upphandling separat i fråga om varor och tjänster som omfattas av systemet med samordnad upphandling, när samordnad upphandling genomförs eller beslutats bli genomförd i fråga om dessa varor och tjänster.

Detta innebär i praktiken att de ramavtal som slutits på basis av konkurrensutsättning som genomförts särskilt för statsförvaltningen skall utnyttjas. Avsikten är att konkurrensutsättningen i fråga om ramavtal genomförs centraliserat, varefter ämbetsverken och inrättningarna kan börja tillämpa ramavtalet. Ämbetsverken och inrättningarna skall kunna göra upphandlingar hos leverantörer som omfattas av ramavtalet antingen genom direktupphandling eller genom att sluta upphandlingskontrakt eller genom att på basis av konkurrensutsättning välja den leverantör som bäst motsvarar deras upphandlingsbehov. Användningen av ramavtal skall vara baserad på Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster samt på de nationella författningar genom vilka direktivet genomförs.

Enligt paragrafens 2 mom. avviker förfarandet med samordnad upphandling från det nuvarande tillvägagångssättet där ämbetsverken och inrättningarna själva sköter konkurrensutsättningen i fråga om all sin upphandling och de övriga skedena i upphandlingsprocessen. Paragrafens 2 mom. har inga konsekvenser i fråga om ämbetsverkens och inrättningarnas behörighet och ansvar, vilka gäller val av slutgiltig leverantör, beställningar och närmare avtalande om beställningsvillkoren.

Syftet med ett förfarande i enlighet med 2 mom. är att statsförvaltningen skall kunna

skaffa produktionsfaktorer genom färre konkurrensutsättningar än vad som är fallet i dag, men också att säkerställa att upphandlingen konkurrensutsätts öppet och på ett sätt som beaktar de möjligheter marknaden erbjuder. Genom samordnad upphandling skall i regel flera leverantörskandidater kunna väljas ut. På så sätt kan man säkerställa ett tillräckligt utbud och ett tillräckligt antal serviceproducenter. I situationer där resultatet av den samordnade upphandlingen inte täcker ett enskilt upphandlingsbehov kan ämbetsverket eller inrättningen själv verkställa konkurrensutsättning när ytterligare upphandling behövs, eller bedriva upphandlingssamarbete.

När där det är uppenbart att resultatet av den samordnade upphandlingen inte täcker den upphandlande enhetens behov, eller när förfarandet med samordnad upphandling inte lämpar sig för upphandling som den upphandlande enheten genomför för ett visst ändamål, exempelvis undervisning eller forskning vid ett universitet, eller när samordning skulle medföra en betydlig kostnadsökning, skall det vara möjligt att avvika från skyldigheten att använda samordnad upphandling. Därför föreslås i 2 mom. att ämbetsverken eller inrättningarna när i ett enskilt fall upphandling av särskilda skäl inte går att genomföra genom samordning skall kunna ordna upphandlingen på något annat sätt än det som avses i 2 mom. Av särskilda skäl skall ämbetsverken och inrättningarna inte vara tvungna att utnyttja kontrakt som slutits på basis av konkurrensutsättning som den samordnade upphandlingsenheten verkställt för statsförvaltningens räkning.

Med särskilda skäl avses för det första en situation där den upphandlande enhetens krav på produktens kvalitet eller beskaffenhet i betydande grad avviker från kraven på den produkten som är tillgänglig på basis av ett genom samordnad upphandling slutet kontrakt. En sådan situation kan uppstå när den vara eller apparatur som erbjuds genom samordnad upphandling är av betydligt högre standard eller kvalitet eller har större användningsområde än den vara eller apparatur som den upphandlande enheten behöver i sin verksamhet. Den vara eller apparatur som behövs kan också förutsätta en annan beskaffenhet på grund av ett särskilt användarbehov

hos den upphandlande enheten, exempelvis användning i forsknings- eller undervisningsyfte. Också i situationer där en vara anskaffas till ett verksamhetsställe i utlandet eller där det i upphandlingen vore ändamålsenligt att använda en utländsk samarbetspartner (exempelvis i samband med utvecklingssamarbetsprojekt) skall särskilda skäl kunna åberopas.

För det andra skall med särskilda skäl avses situationer där upphandlingens slutliga pris för ämbetsverket eller inrättningen, trots de inbesparingar som görs i fråga om processkostnaderna för upphandlingen, blir betydligt högre vid samordnad upphandling än om man använde något annat slag av konkurrensutsättning. En sådan situation uppkommer exempelvis när leverantören tillämpar en särskild prissättning i fråga om vissa statliga enheter, vilken i praktiken garanterar en betydligt lägre prisnivå för dessa enheter än för andra statliga enheter. En sådan prissättning tillämpas exempelvis för universitetens och läroinrättningarnas vidkommande bl.a. i fråga om datorprogram och nätservice. Att inte utnyttja en sådan förmån kan för en upphandlande enhet rentav innebära en betydande ökning av anskaffningskostnaderna. Därför skulle skyldigheten att använda slutresultatet av samordnad upphandling kunna leda till en oskälig situation. Särskilda skäl föreligger inte när det rör sig om små kostnadsskillnader. Det föreslås också att finansministeriet vid behov skall ha möjlighet att i sitt beslut om inledande av samordnad upphandling begränsa upphandlingens omfattning ifall det finns klara grunder därtill exempelvis med tanke på de regionala verkningarna.

Utanför paragrafens tillämpningsområde faller också den upphandling som inte omfattas av bestämmelserna i upphandlingslagen. Sådan är exempelvis upphandling som skall hållas hemlig eller vars genomförande förutsätter att särskilda säkerhetsåtgärder vidtas med stöd av lag, upphandling som berörs av centrala statliga säkerhetsintressen och upphandling som görs med stöd av ett internationellt avtal eller som görs för en internationell organisations räkning med stöd av ett särskilt förfarande.

Varor och tjänster som skall konkurrensut-sättas

Enligt paragrafens 3 mom. skall genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om de varor och tjänster som den i paragrafens 1 mom. avsedda samordnade upphandlingen skall gälla och om den beredning och det genomförande av samordnad upphandling som avses i 2 mom. I förordningen skall de varor och tjänster räknas upp i fråga om vilka finansministeriet i enlighet med 2 mom. genom sitt beslut skall kunna bestämma att beredning och genomförande av samordnad upphandling skall inledas. Varor som skall konkurrensut sättas inom samordnad upphandling kan också omfatta tjänster, och tjänster kan på motsvarande sätt omfatta varor.

Produkter i fråga om vilka samordnad upphandling skall tillämpas och som anges i förordningen är enligt paragrafens 1 mom. sedvanliga varor och tjänster som används inom statsförvaltningen samt sedvanlig datateknisk utrustning jämte programvara vilka är avsedda att användas i stor omfattning. Enligt gängse praxis hör till dessa produkter exempelvis kontors- och ADB-materiel och dito utrustning, trycksaker såsom tidningar, kontorsmöbler, bränsle och smörjmedel, energi, telefoner, fordon, tjänster i samband med påfyllnad och direktleverans av kontorsmateriel, tjänster i anslutning till tjänsteresor såsom flygtransporter, datateknik för kontorsbruk såsom arbetsstationer och kontorsprogramvara, e-postsystem, standard program för projekthantering samt normala datakommunikations- och röstkommunikationstjänster. För det andra skall enligt paragrafens 1 mom. den samordnade upphandlingen gälla informationssystem som används gemensamt inom förvaltningen. Exempel på sådana är applikationsprogram och informationssystem för personalförvaltning, dokumenthantering, löneräkning, bokföring, betalningsrörelse, resehantering, beställningshantering samt cirkulering, godkännande och arkivering av fakturor.

De produkter eller produktkombinationer som den samordnade upphandlingen gäller skall i förordningen individualiseras åtminstone enligt produktgrupp. Föremålet för den samordnade upphandlingen skall individuali-

seras enligt EU:s gemensamma upphandlingsordlista (Common Procurement Vocabulary, CPV). CPV-kodningssystemet är en genom Europaparlamentets och rådets förordning 2195/2002/EG genomförd referensnomenklatur som bl.a. används för att beskriva upphandlingsobjektet i annonseringen om upphandling.

För inköpsamordningen svarar primärt statens enhet för kollektiv upphandling Hansel Ab. Samordningen kan dock också genomföras av en annan organisation, ifall detta är motiverat exempelvis med tanke på projektplaneringen eller organisationens sakkunskap i fråga om projektet.

2. Propositionens konsekvenser

2.1. Ekonomiska konsekvenser

Den bestämmelse som föreslås bli fogad till lagen om statsbudgeten skall gälla de myndigheter vars verksamhet faller inom lagens tillämpningsområde samt fonder utanför statsbudgeten. På riksdagen och på den förvaltning som lyder under den tillämpas den föreslagna bestämmelsen i enlighet med lagens 25 §. Förslaget gäller inte statliga affärsverk och bolag eller Finlands Bank, Folkpensionsanstalten, Institutet för arbetshygien eller motsvarande självständiga offentlighetsrättsliga samfund som är i särställning.

Det kalkylerade sammanlagda värdet av statsförvaltningens upphandling av varor och tjänster uppgick år 2004 till ca 3,2 miljarder euro. Av denna inköpsmängd är cirka hälften likartade produkter. Enbart de sedvanliga konsumtionsvarorna och vissa av de mest allmänna tjänsterna inom statsförvaltningen har ett anskaffningsvärde på ca 0,5 miljarder euro i året. Varje år används hundratals miljoner euro för upphandling och underhåll av informationssystem för ekonomi- och personalförvaltning och av teknologi såsom e-postsystem. Cirka 50 miljoner euro används årligen enbart för anskaffning av kontorsprogramvara. Det är allmänt erkänt att en centraliserad upphandling kan ge betydande kostnadsfördelar: bl.a. kan inköpskostnaderna sjunka med 5—20 %, användningen av personalresurserna bli flera tiotals procent effektivare och antalet fakturor minska betydligt.

Inköpsamordning eliminerar enskilda än-

betsverks och inrättningars behov av att själva konkurrensutsätta upphandlingen av dessa produkter. Då mindre arbetstid behövs för upphandling av sedvanliga produktionsfaktorer minskar kostnaderna för upphandlingsverksamheten. När upphandlingsverksamheten hanteras professionellt minskar också de juridiska riskerna beträffande upphandlingen.

Förslaget ökar konkurrensen inom den offentliga upphandlingen. Genom samordnad upphandling utsträcks konkurrensutställningen till att också omfatta enskilda små anskaffningar, vilket ökar den öppna konkurrensutställningen inom upphandlingen och därigenom också främjar de mål som ställs upp i Europeiska gemenskapernas upphandlingsdirektiv. Också varu- och tjänsteleverantörerna gynnas av ett mer enhetligt förfarande inom statsförvaltningen, eftersom de kan frigöra resurser som för närvarande binds i upphandling för annan verksamhet. Ett anbuds förfarande som genomförs av professionella inköpare innebär en minskad arbetsbörda för varu- och tjänsteleverantörernas vidkommande. Större inköpsvolymerna innebär mindre fakturerings- och lagerkostnader för leverantörerna och öppnar möjligheter för rabatter på råvaror. När kostnaderna för den offentliga upphandlingen sjunker ökar företagets konkurrenskraft.

Förslaget ökar nyttjandegraden för de upphandlingskontrakt som Hansel Ab ingår, vilket också medför att den kommission som bolaget tar ut för att täcka kostnaderna för verksamheten blir mindre.

2.2. Organisatoriska konsekvenser

Om förslaget genomförs kan de ekonomiska resurser och personalresurser vid de olika enheterna som för närvarande är bundna i upphandling frigöras för andra ändamål och uppgifter. De frigjorda resurserna kan fördelas exempelvis på upphandling som stöder

enheternas kärnfunktioner eller på verksamhet som producerar sådana kärnfunktioner. Förslaget föranleder inget behov av ytterligare personal hos Hansel Ab.

3. Beredningen av propositionen

I statsrådets beslut av den 11 mars 2005 om ramarna för statsfinanserna 2006—2009 föreslås att det under finansministeriets ledning bereds ett förslag till en effektivisering av statens upphandling och en revidering av verksamhetsprinciperna. Lagförslaget har beretts vid finansministeriet under hösten 2005 och början av 2006. Utlåtanden om förslaget har begärts av ministerierna, statsrådets kansli, statens revisionsverk och Hansel Ab innan regeringspropositionen överlämnas. I utlåtandena har man fäst uppmärksamhet vid att de begrepp i förslaget vilka hänför sig till upphandlingsverksamheten måste preciseras i förhållande till annan upphandlingslagstiftning. Vidare har man ansett det nödvändigt att precisera de bestämmelser som hänför sig till behörigheten i samband med centraliserad upphandling samt att fastställa i vilka situationer något annat förfarande än samordnad upphandling kan användas.

4. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft den 1 september 2006. Lagen skall tillämpas på upphandling som konkurrenssätts inom statsförvaltningen efter lagens ikraftträdande. På upphandling som pågår vid tidpunkten för lagens ikraftträdande och i fråga om vilken ett upphandlingsförfarande enligt de författningar som gäller upphandling inletts skall de vid tidpunkten gällande bestämmelserna tillämpas.

Med stöd av vad som anförts ovan föreligger Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om statsbudgeten

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen av den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/1988) en ny 22 a § som följer:

22 a §

Centraliserad upphandling

Inom statsförvaltningen kan genom samordnad upphandling anskaffas för förvaltningen nödvändiga, sedvanliga varor och tjänster, sedvanlig datateknisk utrustning jämte programvara vilka är avsedda att användas i stor omfattning samt informationssystem som används gemensamt inom förvaltningen.

Finansministeriet kan genom sitt beslut bestämma om inledande av beredning och genomförande av i 1 mom. avsedd samordnad upphandling. När ämbetsverk och inrättningar ordnar den i 1 mom. avsedda upphandlingsverksamheten skall de utnyttja det kontrakt som slutits på basis av konkurrensutläggning som den samordnande upphandlingsenheten verkställt för statsförvaltningens

räkning. Om upphandlingen av särskilda skäl inte går att genomföra genom samordnad upphandling kan ämbetsverken och inrättningarna ordna upphandlingen på något annat sätt än det som avses i detta moment.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om varor och tjänster som den i 1 mom. avsedda samordnade upphandlingen skall gälla och om den beredning och det genomförande av samordnad upphandling som avses i 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006. På upphandling som pågår inom statsförvaltningen när denna lag träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 31 mars 2006

Republikens President

TARJA HALONEN

Finansminister *Eero Heinäluoma*

Statsrådets förordning

om samordnad upphandling inom statsförvaltningen

Given i Helsingfors den 200

I enlighet med statsrådets beslut, fattat på föredragning från finansministeriet, föreskrivs med stöd av 22 a § i lagen av den 13 maj 1988 om statsbudgeten (423/1988):

1 §

Inom statsförvaltningen kan genom samordnad upphandling anskaffas följande varor, tjänster, datateknisk utrustning jämte programvara samt informationssystem som används gemensamt inom förvaltningen:

- 1) Trycksaker
 - a) tidningar (CPV-kod 22210000), särskilt inhemska tidningar
 - 2) Oljeprodukter och bränslen
 - a) bensin: blyfri och blyad bensin (CPV-koder 23111200-0 och 23111300-1)
 - b) tungoljor och produkter av dessa, särskilt gasoljor, brännoljor, smörjoljor och smörjmedel (CPV-koder 23121000, 23122000 och 23123000)
 - 3) Kontorsmaskiner, kontorsutrustning och kontorsmateriel
 - a) mindre kontorsmaskiner, exempelvis skriv- och räknemaskiner samt delar till dessa (CPV-koder 30140000, 30150000 och 30160000)
 - b) kontorsutrustning (CPV-kod 30191000)
 - c) kontorsmateriel (CPV-kod 30192000)
 - d) tjänster i samband med påfyllnad och direktleverans av data- och kontorsmateriel
 - 4) Datorer och datamateriel samt programvara
 - a) arbetsstationer (CPV-kod 302140000) och datorer (CPV-kod 30231100)
 - b) delar och tillbehör till datorer (CPV-kod 302170000)
 - c) programpaket (CPV-kod 30245000) och programvaruprodukter (CPV-kod 30248000), särskilt för kontorsbruk avsedda bastillämpningar och baslicenser och utvecklingar av dessa
 - d) diverse programvara (CPV-kod

30249000), särskilt ekonomiska styrprogram, programvara för kontorsautomation och ordbehandlingsprogram

e) redovisningssystem (CPV-kod 30253000) och informationssystem (CPV-kod 30254000), särskilt system för elektronisk post, ekonomiska informationssystem, system för passagerarinformation, informationssystem för personalförvaltning

5) Motorfordon, släpvagnar och fordonse-lar

a) personbilar, särskilt herrgårdsvagnar, bilar av sedanmodell, 4-hjulsdrivna fordon, dieselfordon och motorfordon för transport av färre än 10 personer (CPV-koder 34111000, 34112000, 34113000, 34115000 och 34116000)

b) motorfordon för godstransport, dieselfordon för godstransport och skåpbilar (CPV-koder 34131000 och 34136000)

6) Elektricitet (CPV-kod 40100000)

7) Finansiella förmedlingstjänster (CPV-kod 66000000)

a) statens betaltidskort

b) leasingtjänster för statsförvaltningen

c) statens tjänstereseförsäkring

8) Tjänsteresor och inkvartering

a) hotelltjänster (CPV-kod 93400000), särskilt hotell- och inkvarteringstjänster för tjänsteresor

b) reguljärt passagerarflyg (CPV-kod 62110000), särskilt flygtransporter för tjänsteresor i hemlandet och till utlandet.

2 §

I finansministeriets beslut om samordnad upphandling anges vem som genomför konkurrensutsättningen. Beslutet kan gälla en el-

ler flera i 1 § avsedda produktgrupper och det kan också gälla konkurrensutsättning omfattande en eller flera avtalsperioder.

Den organisation som på grundval av beslutet fått uppdraget ansvarar för genomförandet av konkurrensutsättningen och för att förfarandena för offentlig upphandling följs.

3 §

Den organisation som fått det uppdrag som avses i 2 § ovan tillsätter en planeringsgrupp med uppgift att förbereda konkurrensutsättningen, såvida inte planeringsgruppen och dess sammansättning särskilt fastställts i finansministeriets beslut om samordnad upphandling. Planeringsgruppens sammansättning skall vara anpassad efter uppdragets omfattning, behovet av den vara och tjänst som är föremål för konkurrensutsättning vid statsförvaltningens olika enheter samt kravet på sakkunskap i fråga om fastställandet av de tekniska kraven i anbudsbegäran.

Finansministeriet utser planeringsgruppens ordförande.

4 §

Den organisation som fått det uppdrag som avses i 2 § fattar beslutet om samordnad upphandling och undertecknar ramavtalet eller motsvarande upphandlingskontrakt med den eller de anbudsgivare som blivit valda.

Om ingen annan instans enligt uppdraget tilldelats denna uppgift informerar den uppdragstagande organisationen ämbetsverken och inrättningarna inom statsförvaltningen om konkurrensutsättningen och om det upphandlingsbeslut som fattats i samband därmed samt om hur det konkurrensutsatta kontraktet skall tillämpas.

5 §

Denna förordning träder i kraft den 200.