

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtion talousarvista annettuun lakiin lisättäväksi uusi säännös, joka mahdollistaa valtionhallinnossa tarvittavien tavanomaisten tavaroiden ja palveluiden sekä laajasti käytettävien tavanomaisten tietoteknisten laitteistojen ja niiden ohjelmistojen sekä hallinnon yhteisten tietojärjestelmien hankintojen toteuttamisen yhteishankintoina. Ehdotetun säännöksen mukaan valtion virastot ja laitokset järjestäisivät säännöksen tarkoittamien tavaroiden ja palveluiden hankinnat niin, että niissä käytettäisiin yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Jos hankinta ei erityisestä syystä olisi toteutettavissa yhteishankinnan piirissä, hankinnan voisi järjestää muulla tavoin.

Ehdotetun uuden säännöksen tavoitteena on edistää valtionhallinnon hankintojen taloudellista toteuttamista poistamalla päälle-

käistä kilpailuttamista sekä mahdollistamalla hankintatoimeen sitoutuvien voimavarojen tehokkaampaa käyttöä ja hankinnan ammattimaisempaa toteuttamista. Tavoitteena on vähentää kilpailuttamiskertoja sekä yhdistää ostomääriä, jotta voidaan saada paljousalennuksia ja neuvotteluetuja. Tavoitteena on myös mahdollistaa valtionhallinnossa tietoteknisten järjestelmien kilpailuttaminen yhteishankinnoin, jotta järjestelmien yhteensopivuus varmistetaan.

Valtiovarainministeriö voisi päätöksellään määrätä yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä. Yhteishankintojen piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista sekä yhteishankinnan valmistelusta ja toteuttamisesta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2006.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Nykytila

Julkisten hankintojen tunnuspiirteitä

Julkisten hankintojen merkitys on jatkuvasti lisääntynyt markkinoiden avautuessa ja hallinnon oman tuotannon vähentyessä. Suomessa julkisten hankintojen vuosittaisen määrän arvioidaan vastaavan noin 15 %:n osuutta bruttokansantuotteesta, eli noin 22,5 miljardia euroa (sisältää myös hallinnon sisäisen hankinnan). Vuonna 2004 valtionhallinnon tavara- ja palveluhankinnat olivat noin 3,2 miljardia euroa. 2000-luvulla hankintojen kokonaisarvo on kasvanut vuosittain noin 4 %.

Valtionhallinnon hankintatoimi on hajau-

tunutta ja pirstoutunutta. Kukin viranomainen on alusta loppuun vastuussa tuotannon tekijöidensä hankinnasta ja hankinnassa käytettävien toimintatapojen valinnasta. Viranomaisten hankintatoimen organisointi on toteutettu hyvin vaihtelevasti. Hankintatoimi on tavallisesti hajautunut usealle yksikölle, joten käytännössä valtionhallinnossa on useita tuhansia hankintoja tekeviä virastoja, laitosia ja niiden sisäisiä yksiköitä. Varsinaisten ammattiosastajien puuttuessa hankintoja tekevät henkilöt, jotka eivät tunne riittävästi julkisten hankintojen menettelyjä, sopimuskäytäntöjä ja markkinoilla tarjolla olevia vaihtoehtoja.

Julkisille hankinnoille on ominaista, että 90 % viranomaisen hankintapäätöksistä liittyy hankintoihin, joiden osuus on noin 10 % hankintojen kokonaisarvosta. Hajautetusti to-

teutettuna arvoltaan vähäiset hankinnat muodostavat lukumääräisesti merkittävimmän osan resursseja sitovasta työmäärästä. Pääleikkäisen työn ja työvaiheiden vuoksi hankintojen tekemiseen sitoutuu osa-aikaisesti arviolta joka kymmenes valtiolla työskentelevä henkilö. Pieniä kertamääriä kilpailutetaan runsaasti erityisesti tavanomaisten tuotantotehtävien hankinnassa.

Nykymuotoinen hankintatoimi aiheuttaa suuria lisäkustannuksia julkiselle taloudelle eikä sillä voida tukea tehokkaasti tavoitteeksi asetettua valtionhallinnon uudelleenorganisointia. Valtionhallinnossa tehdään satoja tuhansia hankintapäätöksiä vuosittain. Hajautunut ja pirstoutunut hankinta merkitsee myös runsasta lasku-, sopimus- ja toimittamäärää. Valtionhallinnon vuotuinen ostolaskujen kappalemäärä ilman matkalaskuja on noin 2,7 miljoonaa. Sopimusmäärien arvioidaan nousevan useisiin satoihin tuhansiin, sillä hankinnat jakautuvat jopa 300 000 toimittajalle. Nykymuotoinen hankintatoimi kuormittaa merkittävästi valtion taloushallintoa ja laskee osaltaan sen tehokkuutta.

Hankintatoimen tuottavuuden nostaminen

Hankintamäärien ja samalla niiden aiheuttamien hallinnollisten kustannusten kasvaessa hankintatoimi on nostettu yhdeksi hallinnon tuottavuuden lisäämisen osa-alueeksi. Valtiontalouden kehyksiä vuosille 2006—2009 koskevassa valtioneuvoston päätöksessä on todettu hankintatoimen uudelleenorganisoinnin mahdollistavan merkittäviä kustannussäästöjä. Hankintatoimea kehittämällä on mahdollista hyödyntää siihen sidottuja resursseja hallinnon ydintoiminnoissa.

Valtionhallinnon hankintatoiminta olisi mahdollista tehostaa keskittämällä hankintoja ja vähentämällä rinnakkaista ostotoimintaa. Virastot ja laitokset hyötyisivät yhteishankinnan suuremman ostomäärän merkitsemästä tuotteiden yksikköhintojen laskusta ja vahvemman ostaja-aseman tuomista neuvottelueduista. Yhteishankinta mahdollistaisi yhtenäisemmän tuotekannan käyttöönottoa, mikä taas tukisi tuotteiden käyttöön liittyvien huolto- ja ylläpitopalveluiden laajakäyttöisyyttä ja palvelun laadun yhtenäistämistä. Yhteishankinnalla voitaisiin edistää laajaa palvelutuotantoa mahdollistavien tietoteknis-

ten perusratkaisujen hankintoja, mikä parantaisi tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja ylläpidon yhtenäisyyttä. Ostopäätös-, kuljetus- ja maksatuskertojen sekä sopimusmäärien vähentyessä hankinnan hallinnolliset kustannukset alenisivat.

Hankinnan erityisasiantuntijuuden keskitetylle palvelutarjonnalle on tarvetta, koska kilpailuttamis- ja sopimusasiantuntijoita sekä ammattioistajia on hallinnossa hyvin vähän. Virastojen ja laitosten tarvetta sitoa voimavarojaan tavanomaisten hankintojen tekemiseen onkin pyritty vähentämään uudistamalla valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy, joka toimii nykyään Euroopan yhteisöjen hankintadirektiivien mukaisena valtionhallinnon yhteishankintayksikkönä.

Huolimatta jo tehdyistä tehostamistoimenpiteistä pieniin ostokertoihin jaettuun ja pääleikkäin tapahtuvia hankintoja tehdään edelleen laajalti. Hankintayksiköiden sitoutuminen yhteishankintoihin on ollut vaihtelevaa, mikä on merkinnyt, ettei yhteishankinnoilla saada hinnaltaan ja eduiltaan parhaita mahdollisia tarjouksia, eikä toiminta ole valtiontalouden kokonaisedun kannalta tehokasta.

Hankintatoimen ohjaus ja sääntely

Valtiontalouden ohjausjärjestelmä ei sellaisenaan ohjaa virastoja ja laitoksia tehokkuuteen hankintatoimen järjestämisessä tai hankintojen kilpailuttamisessa. Valtionhallinnon hankintatoimen konsernimaista toteuttamista tukeva ohjaus perustuu lähinnä informaatio-ohjaukseen. Valtiovarainministeriön asettama valtion hankintatoimen neuvottelukunta antoi helmikuussa 2004 valtion konsernitason hankintastrategian. Strategiassa on muun muassa tuotu esille yhteishankinnan hyödyntäminen ja hankintatoimen kehittäminen hyväksi todettuja käytäntöjä hyödyntämällä. Strategia on luonteeltaan suositus. Sitovuuden puuttuessa strategian merkitys hankintatoimea ohjaavana linjauksena vaihtelee hallinnonaloittain ja virastoittain.

Suomessa voimassa oleva julkisten hankintojen sääntely perustuu julkisia hankintoja koskeviin Euroopan yhteisöjen direktiiveihin ja maailman kauppajärjestön julkisten hankintojen sopimukseen (Government Procurement Agreement, GPA; ks. Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen liite

4, SopS 5/1995). Hankintadirektiivit ja GPA-sopimus koskevat tietyn arvomäärän ylittäviä tavara- ja palveluhankintoja sekä rakennusurakoita. Tämän niin kutsutun EY-kynnysarvon ylittävät julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa direktiivissä säänneltyjen yksityiskohtaisten menettelyjen mukaisesti.

Euroopan yhteisöjen hankintadirektiivien sisältö on saatettu voimaan julkisista hankinnoista annetulla lailla (1505/1992) ja sen nojalla annetulla kahdella kynnysarvoja koskevalla asetuksella (380/1998 ja 381/1998). Lisäksi kolmella erillisellä asetuksella (1416/1993, 342/1994, 436/1994) on säädetty hankintojen menettelysääntöjen yksityiskohdista valtion viranomaisten tavara- ja palveluhankinnoissa, valtion rakennusurakoissa ja sellaisissa hankinnoissa, joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista. Lähtökohtaisesti hankintasäännöksissä säännellään kilpailuttamisvelvoitteesta ja kilpailuttamisessa käytettävästä menettelystä. Kansallinen hankintalainsäädäntö velvoittaa kilpailuttamaan myös EY-kynnysarvon alittavat hankinnat sekä eräät direktiivien soveltamisalan ulkopuoliset hankinnat. Nykyiset säädökset eivät sisällä nimenomaisia säännöksiä hankintojen taloudellisesta järjestämisestä julkisten varojen käytön kannalta tehokkaimmalla tavalla.

Hankintadirektiivit ovat äskettäin uudistuneet. Kauppa- ja teollisuusministeriössä on käynnissä 30 päivänä huhtikuuta 2004 voimaan tulleiden julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY samoin kuin vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY voimaansaattamiseen tähtäävä kotimaisen lainsäädännön uudistamistyö. Lakiehdotusta koskevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi on kirjattu tavoite julkisten varojen käytön tehostamisesta ja suositus hankintojen taloudellisesti tehokkaasta järjestämisestä. Samassa yhteydessä on todettu, että hankintatoimen hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä, tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia. Lakiehdotuksen

mukainen sääntely ei kuitenkaan mahdollistane riittävässä määrin hankintojen keskittämisen edellyttämää velvoittavaa yhteishankintaa, minkä vuoksi on perusteltua sisällyttää valtion talousarviosta annettuun lakiin erityinen säännös valtionhallinnon hankintojen keskittämisestä.

1.2. Ehdotetut muutokset

Hankintojen keskittäminen

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988) lisättäväksi uusi 22 a § valtionhallinnon hankintojen keskittämisestä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta toteuttaa hallinnossa tarvittavien määrittyjen tavanomaisten tavaroiden ja palveluiden sekä laajasti käytettävien tavanomaisten tietoteknisten laitteiden ja niiden ohjelmistojen sekä hallinnon yhteisten tietojärjestelmien hankintoja yhteishankintoina. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvästä päätöksenteosta sekä valtion virastojen ja laitosten velvollisuudesta järjestää säädöksessä tarkoitettujen hankintojen hankintatoimi niin, että siinä käytettäisiin yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Erityisestä syystä virasto tai laitos voisi poiketa hankinnan toteuttamisesta 2 momentin mukaisesti. Pykälän 3 momentissa annettaisiin mahdollisuus säätää valtioneuvoston asetuksella tarkemmin 1 momentin mukaisesti yhteishankintojen piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista sekä yhteishankinnan valmistelusta ja toteuttamisesta.

Pykälän 1 momentin mukaan valtionhallinnossa voitaisiin yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä. Hankintalainsäädännössä yhteishankinnoilla tarkoitetaan niin hankintayksiköiden kesken sovittua yhteistyömenettelyä yhteisen tarjouskilpailun toteuttamiseksi kuin yhteishankintayksikön hankintayksiköiden puolesta tekemää tarjouskilpailua. Hankintalainsäädännön mukaan yhteishankinnan toteuttava hankintayksikkö vastaa

julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön edellyttämän menettelyn noudattamisesta ja tarjouskilpailun lopputuloksesta. Lopullisen hankintapäätökseen ja ostoon sitoutumisen tekee kuitenkin kukin hankintayksikkö itsenäisesti omien tarpeidensa mukaisesti. Hankintojen keskittämällä tarkoitettaisiin yhteishankintaa, jossa sitä toteuttava hankintayksikkö kilpailuttaa yhdellä tai useammalla tarjouspyyntömenettelyllä kilpailutuksen kohteet yksittäisten hankintayksiköiden tai näiden muodostaman ryhmän (esimerkiksi hallinnonala tai tietyllä alueella toimivat virastot) puolesta ja tekee kilpailutusta koskevia sopimuksia, joita käyttämällä yksittäiset hankintayksiköt voivat itsenäisesti tehdä käytettävissä olevien määrärahojen perusteella omaan tarpeeseensa mitoitettuja hankintoja ja niitä koskevia hankintapäätöksiä. Yhteishankinnan toteuttaja vastaisi tarjouspyyntömenettelyn läpiviennistä ja kilpailuttamisen lopputuloksena solmittavan sopimusjärjestelyn kuten puitejärjestelyn tai -sopimuksen toteuttamisesta. Hankintayksiköt voisivat käyttää yhteishankinnan lopputulosta ilman, että niiden täytyisi itse toteuttaa hankintatarpeen ilmaantuessa tarjouspyyntömenettelyä. Keskitetyn hankinnan kohteena olisi yleensä useiden hankintayksiköiden käyttötarpeisiin soveltuva tai yhteiskäyttöön tuleva tavara tai palvelu tai sen arvioitu käyttömäärä sopimuskautena. Esityksessä tarkoitettua yhteishankinnan lopputuloksena solmittava sopimus olisi yksityisoikeudellinen sopimus.

Esityksessä tarkoitettujen yhteishankintojen laajuuteen vaikuttaisivat kilpailutettava tuote, hankintayksiköiden tarpeet ja tuotteelle asetetut vaatimukset, hankintayksiköiden alueellinen sijainti ja markkinatilanne. Joissakin tapauksissa yhteishankintoja olisi mahdollista toteuttaa koko valtionhallinnon hankintayksiköiden puolesta. Toisaalta hankintayksiköiden tarpeet, yksiköiden alueellinen sijainti tai markkinoilla vakiintuneet toimintatavat voisivat vaihdella niin, että yhteishankinnan piiriin kuuluisivat tarkoituksenmukaisesti esimerkiksi tietyn hallinnonalan virastojen ja laitosten ryhmä tai tietyllä alueella toimivat virastot.

Pykälän 1 momentin perusteella yhteishankintoina voitaisiin toteuttaa ensinnäkin hallinnon käyttöä varten tarvittavien tavanomaisten tavaroiden ja palveluiden sekä laa-

jasti käytettävien tavanomaisten tietoteknisien laitteistojen ja niiden ohjelmistojen hankintoja. Tavanomaisilla tavaroilla, palveluilla, tietoteknisillä laitteilla ja niiden ohjelmitoilla tarkoitettaisiin tuotteita, joiden käyttötarkoitus on sama tai samankaltainen viranomaisesta riippumatta, ja jotka ovat tyypillisesti ominaisuuksiltaan, koostumukseltaan tai sisällöltään hyvin samankaltaisia tai vakioituja, toimittajakohtaiset tuote-erot vähäisiä, tuotteiden valikoimat laajoja ja toimittajaehdokkaita runsaasti. Laajakäyttöisyydellä tarkoitetaan sitä, että samaa tai vastaavaa tuotetta käytetään hyvin monissa valtionhallinnon virastoissa ja laitoksissa. Yhteistä 1 momentissa tarkoitetuille hankinnan kohteille on se, että niiden kappale- tai euromääräiset vuotuiset hankintamäärät valtionhallinnossa ovat hyvin suuret. Pääasiassa kysymykseen tulisivat massatuotteet.

Toiseksi pykälän 1 momentin mukaan yhteishankintoina voitaisiin toteuttaa hallinnon yhteisten tietojärjestelmien hankintoja. Hallinnon yhteisillä tietojärjestelmillä tarkoitetaan varsinkin valtionhallinnon talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä ja sellaisia muita tietojärjestelmiä, jotka on tarkoitettu hallinnon yhteiseen käyttöön tuleviksi. Yhteisen tietojärjestelmän käytöllä edistetään eri organisaatioissa olevien tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja tietosisällön yhteistä käytettävyyttä. Hallinnonala- ja virastorajat ylittävien tietoteknisien kokonaisuuksien toteuttaminen edellyttää yhteensopivaa tietotekniikkaa.

Pykälän 1 momentin tarkoittamat yhteishankintojen piiriin kuuluvat tuotteet luettelaisiin tuoteryhmittäin valtioneuvoston antamassa asetuksessa. Asetuksenantovaltuus sisältyisi 3 momenttiin.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö voisi päätöksellään määrätä 1 momentissa tarkoitettua yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä. Päätös voitaisiin tehdä esimerkiksi tilanteissa, jossa valtionhallinnon yhteistä hankintamäärää olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää valtiontalouden kannalta merkityksellisen ostodun saamiseksi, hallinnossa esiintyvän päällekkäisen hankintatoimen poistamiseksi tai hallinnon yhteisten tietojärjestelmien hankkimiseksi. Päätöksen perusteella voitaisiin käynnistää yhteishankinnan valmistelu ja

suunnittelu, ja se toimisi myös kilpailutusta koskevana toimeksiantona yhteishankinnan toteuttajalle. Yhteishankinnan toteuttaja tai erillinen suunnittelusta vastaava ryhmä toteuttaisi tarjouskilpailun suunnittelun ja koakoisi sen tueksi tarvittavaa tuote- ja muuta asiantuntemusta sekä hallinnon käyttötarpeita edustavia ja esille tuovia osapuolia.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion viraston ja laitoksen olisi järjestettävä 1 momentissa tarkoitettu hankintatoimensa niin, että se käyttäisi yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Säännös merkitsisi, että virastot ja laitokset eivät toteuttaisi erillistä omaa hankinnan kilpailuttamista ja julkisia hankintoja koskevien säädösten edellyttämää tarjouspyyntömenettelyä yhteishankinnan piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista silloin, kun niissä on toteutettu tai päätetty toteuttaa yhteishankinta.

Käytännössä tämä tarkoittaisi erityisesti valtionhallinnolle kilpailutettujen puitejärjestelyiden hyödyntämistä. Puitejärjestelyt kilpailutettaisiin keskitetysti, minkä jälkeen virastot ja laitokset liittyisivät puitejärjestelyyn. Virastot ja laitokset voisivat tehdä hankintoja puitejärjestelyyn otetuilta toimittajilta joko suorina tilauksina tai hankintasopimuksina taikka valitsemalla kilpailutuksen perusteella hankintatarpeitaan parhaiten vastaavan toimittajan. Puitejärjestelyiden käyttö perustuisi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2004/18/EY) sekä sitä toteuttaviin kansallisiin säädöksiin.

Pykälän 2 momentin mukainen yhteishankintamenettely eroaisi nykytilanteesta, jossa virastot ja laitokset hoitavat itse kaikkien hankintojen kilpailuttamisen ja muut hankinnan vaiheet. Pykälän 2 momentti ei vaikuttaisi virastojen ja laitosten toimivaltaan ja vastuuseen, joka koskee lopullista toimittajan valintaa, tilauksen tekemistä ja tilauksen tarkemmista ehdoista sopimista.

Pykälän 2 momentin mukaisen menettelyn tavoitteena on hankkia valtionhallinnolle tuotantontekijöitä nykyistä harvemmillä kilpailuttamiskerroilla, mutta samalla varmistua siitä, että hankinnat kilpailutetaan läpinäkyvästi ja markkinoiden mahdollisuudet hyö-

dyntävällä tavalla. Yhteishankinnan lopputuloksena valittaisiin käytännössä useita toimittajaehdokkaita, jolloin voitaisiin varmistua tarjonnan määrän ja palveluiden tuottajien riittävydestä. Tilanteessa, jossa yhteishankinnan lopputulos ei kattaisi yksittäistä hankinnan tarvetta, virasto tai laitos voisi itse kilpailuttaa hankinnan ilmaantuneen lisätarpeen mukaisesti tai tehdä hankintayhteistyötä.

Tilanteissa, joissa yhteishankinnan lopputulos olisi selkeästi kelpaamaton hankintayksikön käyttötarpeeseen tai yhteishankintamenettely ei soveltuisi hankintayksikön tiettyä käyttöä, esimerkiksi yliopiston opetus- tai tutkimuskäyttöä, varten tekemään hankintaan taikka sen käyttäminen johtaisi merkittävästi kasvaviin kustannuksiin, yhteishankinnan velvoittavuudesta voitaisiin poiketa. Tämän vuoksi pykälän 2 momentin perusteella, jos tapauskohtainen hankinta ei erityisestä syystä olisi toteutettavissa yhteishankinnan piirissä, virasto ja laitos voisi järjestää hankinnan muulla kuin pykälän 2 momentissa tarkoitulla tavalla. Erityisen syyn perusteella viraston ja laitoksen ei tarvitsisi käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta.

Erityisellä syyllä tarkoitettaisiin ensinnäkin tilannetta, jossa hankintayksikön asettamat vaatimukset tuotteen laadulle tai koostumukselle poikkeaisivat huomattavasti siitä, mitä ne olisivat yhteishankinnassa tehdyn sopimuksen perusteella saatavan tuotteen osalta. Tällainen tilanne voisi esiintyä, kun yhteishankinnan kautta saatava tavara tai laite on huomattavasti korkeatasoisempi, laadukkaampi tai kattavampi kuin tavara tai laite, joita hankintayksikkö toiminnassaan tarvitsee. Tarvittavan tavaran tai laitteen koostumus voisi myös poiketa hankintayksikön erityisen käyttötarpeen kuten tutkimuksellisen tai opetuksellisen käytön vuoksi. Myös tilanteessa, jossa tuotteen hankinta tehtäisiin ulkomailla olevaan toimipaikkaan tai hankinnassa olisi tarkoituksenmukaista käyttää ulkomaista yhteistyökumppania (esimerkiksi kehitysyhteistyöhankkeissa), olisi kyse erityisestä syystä.

Erityisellä syyllä tarkoitettaisiin toiseksi tilannetta, jossa säästettävistä hankinnan prosessikustannuksista huolimatta hankinnan loppuhinta virastolle ja laitokselle olisi mer-

kittävästi korkeampi käytettäessä yhteishankintaa, kuin sen olisi käytettäessä muuta kilpailutusta. Tällainen tilanne aiheutuisi esimerkiksi silloin, kun toimittajalla on käytössä joitain valtion yksiköitä koskeva erikoishinnoittelu, mikä käytännössä takaa näille yksiköille huomattavasti muita valtion yksiköitä alhaisemman hintatason. Tällainen hinnoittelu on käytössä yliopistojen ja oppilaitosten kohdalla muun muassa tietokoneohjelmissa ja tietoverkkopalveluissa. Hankintayksikön kannalta tällaisen edun käyttämättä jättäminen merkitsisi suurta hankintakustannusten nousua, minkä vuoksi velvoite yhteishankinnan lopputuloksen käyttöön voisi johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen. Vähäiset kustannuserot eivät merkitsisi erityisen syyn olemassa oloa. Valtiovarainministeriöllä olisi myös tarvittaessa mahdollisuus rajata yhteishankinnan käynnistämistä koskevassa päätöksessään yhteishankinnan piiriä, mikäli tähän on selkeitä perusteita esimerkiksi alueellisten vaikutusten vuoksi.

Pykälän soveltamisalueen ulkopuolelle jäisivät myös hankintalain soveltamisalueen ulkopuolelle jäävät hankinnat kuten hankinnat, jotka ovat salassa pidettäviä tai joiden toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvia erityisiä turvatoimenpiteitä taikka, joita koskevat valtion keskeiset turvallisuusedut sekä hankinnat, jotka tehdään kansainvälisen sopimuksen nojalla tai kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla.

Kilpailutettavat tavarat ja palvelut

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin pykälän 1 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista sekä 2 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen valmistelusta ja toteuttamisesta. Asetuksessa lueteltaisiin ne tavarat ja palvelut, joiden kohdalla pykälän 2 momentin mukaisesti valtiovarainministeriö voisi päätöksellään määrätä yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä. Yhteishankinnassa kilpailutettavaan tavarahan voi liittyä palvelua ja vastaavasti palveluun tavaraa.

Asetuksessa yhteishankinnan piiriin kuuluvia tuotteita olisivat pykälän 1 momentin mukaisesti valtionhallinnossa käytettävät tavanomaiset tavarat ja palvelut sekä laajasti

käytettävät tavanomaiset tietotekniset laitteet ja niiden ohjelmistot. Näitä olisivat noudatettavan käytännön mukaisesti esimerkiksi toimisto- ja atk-tarvikkeet ja -laitteet, painotuotteet kuten lehdet, toimistokalusteet, poltto- ja voiteluaineet, energia, puhelimet, ajoneuvot, toimistotarvikkeiden hyllytystyö- ja suora-toimituspalvelut, virkamatkustukseen käytettävät palvelut kuten lentokuljetus, toimiston tietotekniikka kuten työasemat ja niiden toimisto-ohjelmistot, sähköpostijärjestelmät, projektien ja hankehallinnan vakio-ohjelmat sekä normaalit tieto- ja puheliikennepalvelut. Toiseksi pykälän 1 momentin mukaisesti yhteishankinnan piiriin kuuluvia tuotteita olisivat valtionhallinnon yhteiset tietojärjestelmät. Tällaisia olisivat esimerkiksi henkilöstöhallinnan, dokumentinhallinnan, palkanlaskennan, kirjanpidon, maksuliikenteen, matkanhallinnan, tilaustenhallinnan ja laskujen kierrätyksen, hyväksymisen ja arkistoinnin sovellusohjelmat ja tietojärjestelmät.

Yhteishankinnan piiriin kuuluvat tuotteet tai niiden yhdistelmät yksilöitäisiin asetuksessa vähintäänkin tuoteryhmien tarkkuudella. Yhteishankinnan kohde yksilöitäisiin EU:n yhteistä hankintanimikkeistöä (Common Procurement Vocabulary, CPV) käyttäen. Koodisto on yhteisestä hankintasanastosta (CPV) annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella 2195/2002/EY voimaansaatettu viitenimikkeistö, jota käytetään muun muassa hankinnan kohteen kuvaamisessa hankintailmoituksessa.

Yhteishankinnan toteuttajana toimisi pääsääntöisesti valtion yhteishankintayksikkö Hansel Oy. Yhteishankinnan suorittaja voisi kuitenkin olla muukin organisaatio, mikäli tätä voitaisiin perustella esimerkiksi hankkeen suunnittelulla ja asiantuntemuksella.

2. Esityksen vaikutukset

2.1. Taloudelliset vaikutukset

Valtion talousarviosta annettuun lakiin liittäväksi ehdotettu säännös koskisi lain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia sekä talousarvion ulkopuolisia rahastoja. Eduskuntaan ja sen alaiseen hallintoon ehdotettua säännöstä sovellettaisiin lain 25 §:n mukaisesti. Ehdotus ei koskisi valtion liikelaitoksia ja osakeyhtiöitä eikä Suomen Pankkia, Kan-

saneläkelaitosta, Työterveyslaitosta ja vastaavia erityisasemassa olevia itsenäisiä julkisoikeudellisia yhteisöjä.

Valtionhallinnon tavara- ja palveluhankintojen laskennallinen yhteisarvo vuonna 2004 oli noin 3,2 miljardia euroa. Hankintamäärästä samankaltaiset tuotteet edustavat noin puolta. Pelkästään tavanomaisten kulutustavaroiden ja muutamien yleisimpien palveluiden vuotuinen hankinta-arvo valtionhallinnossa on noin 0,5 miljardia euroa. Talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmiä ja teknologiaa kuten sähköpostijärjestelmiä hankitaan ja ylläpidetään vuosittain sadoilla miljoonilla euroilla. Yksin toimisto-ohjelmistojen hankintaan käytetään noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Keskitetyn hankintatoimen on yleisesti tunnustettu mahdollistavan laajoja kustannushyötyjä ja merkitsevän muun muassa ostokustannusten alentumista 5—20 prosentilla, henkilöresurssien käytön tehostumista useita kymmeniä prosentteja ja laskujen määrän merkittävää vähentymistä.

Yhteishankinta poistaisi yksittäisten virastojen ja laitosten tarpeen kilpailuttaa itse näitä tuotteita. Tavanomaisten tuotannontekijöiden hankintaan käytetyn työajan tarpeen väheneminen pienentäisi hankintatoimen kustannuksia. Ammattimainen hankintatoimi myös pienentäisi hankinnan oikeudellisia riskejä.

Esitys lisäisi kilpailua julkisissa hankinnoissa. Yhteishankinta toisi pirstoutuneita yksittäisiä pieniä hankintoja kilpailuttamisen piiriin, mikä lisäisi hankintojen avointa kilpailuttamista ja osaltaan edistäisi myös Euroopan yhteisöjen hankintadirektiivien mukaisten päämäärien toteutumista. Valtionhallinnon yhtenäisemmästä menettelystä hyötyisivät myös tavaroiden ja palveluiden tarjoajat, jotka voisivat käyttää hankintoihin nykyisellään sitoutuvia voimavaroja muussa toiminnassaan. Ammattihankkijoiden toteuttama tarjousmenettely vähentäisi tavaroiden ja palveluiden toimittajien henkilöstön työtä. Suuremmat ostoerät alentaisivat toimittajien laskutus- ja varastointikustannuksia ja loisivat mahdollisuuksia raaka-ainealennuksiin. Julkisen hankinnan kustannusten lasku lisäisi yritysten kilpailukykyä.

Esitys nostaisi Hansel Oy:n tekemien hankintasopimusten käyttöastetta, mikä johtaisi samalla yhtiön toiminnan kulujen kattami-

seen liittyvän komission pienenemiseen.

2.2. Organisaatoriset vaikutukset

Esityksen toteuttaminen mahdollistaisi hankintatoimeen nykyisellään yksikkökohtaisesti sitoutuvien taloudellisten ja henkilövoimavarojen vapautumista muuhun käyttöön. Vapautuvia voimavaroja voitaisiin kohdentaa esimerkiksi yksiköiden ydintoimintaa tukeviin hankintoihin tai niiden ydintoiminnan tuottamiseen. Esitys ei aiheuttaisi tarvetta lisätä Hansel Oy:n henkilöstöä.

3. Asian valmistelu

Valtioneuvoston 11 päivänä maaliskuuta 2005 tekemässä päätöksessä valtionalouden kehyksiksi vuosille 2006—2009 on edellytetty, että valtiovarainministeriön johdolla valmistellaan ehdotus valtion hankintojen tehostamiseksi ja toimintatapojen uudistamiseksi. Lakiehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä syksyn 2005 ja alkuvuoden 2006 aikana. Lakiehdotuksesta on pyydetty lausunnot ministeriöiltä, valtioneuvoston kanslialta, valtionalouden tarkastusvirastolta ja Hansel Oy:ltä ennen hallituksen esityksen antamista. Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota tarpeeseen täsmentää ehdotuksen sisältämiä hankintatoimen käsitteitä muuhun hankintalainsäädäntöön nähden. Lisäksi on pidetty tarpeellisenä täsmentää hankintojen keskittämiseen liittyviä toimivaltasäännöksiä sekä niiden tilanteiden määrittelyä, joissa yhteishankinnan toteuttamisesta voidaan poiketa.

4. Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2006. Sitä sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen kilpailuttaviin hankintoihin valtionhallinnossa. Lain voimaan tullessa vireillä olevaan hankintaan, jossa hankintasäädösten mukainen hankintamenettely olisi aloitettu, sovellettaisiin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annettuun lakiin (423/1988) uusi 22 a § seuraavasti:

22 a §

Hankintojen keskittäminen

Valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia hallinnon käyttöön tarvittavia tavanomaisia tavaroita ja palveluita sekä laajasti käytettäviä tavanomaisia tietoteknisiä laitteistoja ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä.

Valtiovarainministeriö voi päätöksellään määrätä 1 momentissa tarkoitetun yhteishankinnan valmisteluun ja toteuttamiseen ryhtymisestä. Viraston ja laitoksen on järjestettävä 1 momentissa tarkoitettu hankintatoimensa niin, että se käyttää yhteishankintaa toteuttavan hankintayksikön valtionhallinnolle kilpailuttamaa sopimusta. Jos hankinta ei erityisestä syystä ole toteutettavissa yhteis-

hankinnan piirissä, virasto ja laitos voi järjestää hankinnan muulla kuin tässä momentissa tarkoitetulla tavalla.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen piiriin kuuluvista tavaroista ja palveluista sekä 2 momentissa tarkoitettujen yhteishankintojen valmistelusta ja toteuttamisesta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2006. Valtionhallinnossa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan hankintaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 31 päivänä maaliskuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Eero Heinäluoma*

Valtioneuvoston asetus

valtionhallinnon yhteishankinnoista

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiovarainministeriön esittelystä, säädetään valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 22 a §:n nojalla:

1 §

Valtionhallinnossa voidaan yhteishankintoina hankkia seuraavia tavaroita, palveluita, tietoteknisiä laitteita ja niiden ohjelmistoja sekä hallinnon yhteisiä tietojärjestelmiä:

- 1) Painotuotteet
 - a) sanomalehdet (CPV-koodi 22210000) erityisesti kotimaiset sanomalehdet
 - 2) Öljytuotteet ja polttoaineet
 - a) bensiini: lyijytön ja lyijypitoinen (CPV-koodit 23111200-0 ja 23111300-1)
 - b) raskasöljyt ja niistä johdetut tuotteet erityisesti kaasuöljyt, polttoöljyt, voiteluöljyt ja voiteluaineet (CPV-koodit 23121000, 23122000 ja 23123000)
 - 3) Toimistokoneet, -laitteet ja -tarvikkeet
 - a) toimiston pienkoneet esimerkiksi kirjoitus- ja laskukoneet sekä niiden osat (CPV-koodit 30140000, 30150000 ja 30160000)
 - b) toimistolaitteet (CPV-koodi 30191000)
 - c) toimistotarvikkeet (CPV-koodi 30192000)
 - d) atk- ja toimistotarvikkeiden täyttö- ja suoratoimituspalvelut
 - 4) Atk-laitteet ja -tarvikkeet sekä ohjelmistot
 - a) työasemat (CPV-koodi 302140000) ja tietokoneet (CPV-koodi 30231100)
 - b) tietokoneiden osat, tarvikkeet ja varusteet (CPV-koodi 302170000)
 - c) valmisohjelmat (CPV-koodi 30245000) ja ohjelmistotuotteet (CPV-koodi 30248000) erityisesti toimistojen perusohjelmistosovellukset, -lisenssit ja niiden tasonnosto
 - d) erilaiset ohjelmistot (CPV-koodi 30249000) erityisesti taloushallinnon atk-ohjelmisto, toimistojärjestelmän ohjelmisto ja tekstinkäsittelyohjelmisto

e) kirjanpitojärjestelmä (CPV-koodi 30253000) ja tietojärjestelmät (CPV-koodi 30254000) erityisesti sähköpostijärjestelmä, taloushallinnon tietojärjestelmä, matkustajietietojärjestelmä, henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä

5) Moottoriajoneuvot, perävaunut ja ajoneuvojen osat

a) henkilöautot erityisesti farmariautot, sedan-malliset autot, nelivetoajoneuvot, dieselajoneuvot ja alle 10 henkilön kuljetukseen tarkoitetut moottoriajoneuvot (CPV-koodit 34111000, 34112000, 34113000, 34115000 ja 34116000)

b) tavarankuljetuksiin tarkoitetut moottoriajoneuvot, dieselkäyttöiset tavarankuljetusajoneuvot ja pakettiautot (CPV-koodit 34131000 ja 34136000)

6) Sähkö (CPV-koodi 40100000)

7) Rahoitusvälityspalvelut (CPV-koodi 66000000)

a) valtion maksuaikakortti

b) valtionhallinnon leasingpalvelut

c) valtion virkamatkavakuutus

8) Virkamatkustus ja majoitus

a) hotellipalvelut (CPV-koodi 93400000) erityisesti virkamatkustukseen käytettävät hotelli- ja majoituspalvelut

b) matkustajien reittilentokuljetukset (CPV-koodi 62110000) erityisesti kotimaan ja ulkomaan virkamatkustukseen käytettävät lentokuljetukset.

2 §

Yhteishankintaa koskevassa valtiovarainministeriön päätöksessä nimetään kilpailutuksen toteuttaja. Päätös voi koskea yhtä tai useampaa 1 §:ssä tarkoitettua tuoteryhmää

sekä yhdeksi tai useammaksi sopimuskaudeksi toteutettavaa kilpailuttamista.

Päätöksen perusteella toimeksiannon saanut organisaatio vastaa kilpailuttamisen toteuttamisesta ja julkisten hankintojen mukaisen menettelyn noudattamisesta.

3 §

Edellä 2 §:ssä tarkoitetun toimeksiannon saanut organisaatio kokoaa kilpailuttamista valmistelevan suunnitteluryhmän, ellei suunnitteluryhmää ja sen kokoonpanoa ole erikseen määritetty yhteishankintaa koskevassa valtiovarainministeriön päätöksessä. Suunnitteluryhmän kokoonpanossa tulee ottaa huomioon toimeksiannon laajuus, kilpailutettavaan tavaraan ja palveluun liittyvä valtionhallinnon eri yksiköiden käyttötarpeen laajuus sekä tarjouspyynnön teknisten vaatimusten edellyttämän määrittelyn asiantuntemuksen vaatimukset.

Suunnitteluryhmän puheenjohtajan nimeää valtiovarainministeriö.

4 §

Yhteishankintaa koskevan hankintapäätöksen tekee 2 §:ssä tarkoitetun toimeksiannon saanut organisaatio, joka allekirjoittaa hankintaa koskevan puitejärjestelyn tai vastaavan sopimuksen valituksi tulleen tarjoajan tai valituiksi tulleiden tarjoajien kanssa.

Toimeksiannon saanut organisaatio tiedottaa tehdystä kilpailuttamisesta ja siihen liittyvästä hankintapäätöksestä sekä kilpailutetun sopimuksen käyttöönottoon liittyvästä menettelystä valtionhallinnon virastoille ja laitoksille, jollei toimeksiannossa tätä tehtävää ole annettu muulle taholle.

5 §

Tämä asetus tulee voimaan _____ päivänä kuuta 200 .