

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2009 rd

Statsrådets redogörelse om reformen av upphandlingslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 november 2008 statsrådets redogörelse om reformen av upphandlingslagen (SRR 7/2008 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet, social- och hälsovårdsutskottet och miljöutskottet ska lämna utlåtande om ärendet.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet (FvUU 3/2009 rd), social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 2/2009 rd) och miljöutskottet (MiUU 1/2009 rd) lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Kyllikki Silvennoinen, arbets- och näringsministeriet
- budgetsekreterare Hannu Koivurinta, finansministeriet
- finanssekreterare Jenni Eskola, social- och hälsovårdsministeriet
- marknadsrättsdomare Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- överinspektör Taina Nikula, miljöministeriet
- utredningschef Arttu Juuti, Konkurrensverket
- överdomare Kimmo Mikkola, marknadsdomstolen
- chefsjurist Antero Oksanen, Finlands Kommunförbund

- näringspolitisk ombudsman Mats Nyman, Akava r.f.
- specialrådgivare Jukka Lehtonen, Finlands Näringsliv
- vicehäradshövding Juha Terho, Byggnadsindustrin RT rf
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland
- upphandlingadirektör Jouni Kukko, Esbo stad
- förvaltningsdirektör Ilkka Kauppinen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- upphandlingsjurist Kirsi-Maria Saarinen, Helsingfors stads upphandlingscentral
- chef för rådgivningsenheten Juha Myllymäki, Rådgivningsenheten för offentlig upphandling och KL Kuntahankinnat Oy
- stödtjänstdirektör Markku Marjamaa, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystoimi
- avdelningschef Marja-Liisa Peltola, Centralhandelskammaren
- vicehäradshövding Tapio Lahtinen, Hansel Oy
- verkställande direktör Kenneth Sandström, Medineuvo Oy
- upphandlingsdirektör Jussi Oksa, Seutukeskus Oy Häme
- verkställande direktör Martti Kiuru, Suomen Terveystalo Oy.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Högsta förvaltningsdomstolen
- Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrund

När regeringen godkände regeringens proposition med förslag till lag om offentlig upphandling och lag om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (RP 50/2006 rd) förutsatte den att 1) regeringen utreder vilka ändringar det behövs i speciallagstiftningen för att kommunerna ska kunna samarbeta om upphandlingar, 2) att regeringen utreder om det behövs bestämmelser om ickevinstdrivande organisationer och företag med begränsad vinstutdelning, särskilt för att medborgarna ska kunna garanteras adekvat och högkvalitativ social- och hälsovård och 3) att regeringen före utgången av 2008 lämnar en redogörelse till riksdagen om vilka effekter upphandlingslagstiftningen har haft för bland annat kvaliteten på tjänster och anger eventuella ändringsbehov, bland annat beträffande tröskelvärdena, med hänsyn till att kommunerna är olika stora.

Redogörelsen tar särskilt fasta på det tredje uttalandet, men den tangerar också frågorna i det första och det andra uttalandet. Uttalandena grundar sig på ekonomiutskottets betänkande (EkUB 26/2006 rd). Utskottet motiverade behovet av en redogörelse bland annat med att den nya upphandlingslagen i vissa avseenden betydde avsevärda ändringar i den tidigare lagstiftningen och att det därför var viktigt att konsekvenserna av den följs upp. Konsekvensbedömningen i regeringens proposition var ganska knapphändig och det gjorde att man ville följa upp dem noggrannare än normalt. De största reformerna i den nya lagstiftningen gällde nationella tröskelvärden (15 000 euro för varor och tjänster, 50 000 euro för hälsovård och sociala tjänster och 100 000 euro för byggtreprenader), nya konkurrensförfaranden och annonseringskanaler, obligatorisk viktning av jämförelsekriterierna för anbud och inköpscentralernas

ställning. I försörjningslagen togs inga särskilda nationella tröskelvärden in och upphandlingsförfarandet är också flexiblere för de här upphandlingarna.

Riksdagens första uttalande har samband med ett starkt uttalat krav under behandlingen i riksdagen att skapa klarhet i vilka bestämmelser som i olika situationer är tillämpliga på kommunernas eventuella upphandlingssamarbete. Utskottet ansåg att speciallagstiftningen om kommunerna kräver vissa preciseringar.

Syftet med det andra uttalandet var också att regeringen ska låta utreda om speciallagstiftningen behöver preciseras för att trygga ickevinstdrivande organisationers och företags ställning. Utskottet lyfter i sitt betänkande fram de ickevinstdrivande organisationernas och företagens roll speciellt som producenter av social- och hälsovårdstjänster och utbildningstjänster.

Redogörelsen koncentrerar sig på den nya upphandlingslagens konsekvenser för upphandling av social- och hälsovårdstjänster. Den s.k. försörjningslagen tas inte upp i redogörelsen.

Lagstiftningens allmänna konsekvenser

Vår nationella ramlag bygger på upphandlingsdirektiven, som avser att öppna offentliga upphandlingar på den inre marknaden för konkurrens på lika villkor mellan företag i alla medlemsstater. Vissa medlemsstaters ogenomsebara förvaltningskultur har gjort det nödvändigt med lagstiftning på gemenskapsnivå. Därför har upphandlingsprocessen reglerats så noggrant att det inte ska finnas rum för några tolkningar. Problemet med sådan noggrann reglering är att den inte i alla delar förefaller rationell i öppna ekonomier och genomsebara förvaltningskulturer som Finlands. De övergripande målen skulle kunna genomföras mycket mer flexibelt och ekonomiskt.

Syftet med vår nya upphandlingslagstiftning har varit att främja konkurrens och en effektiv-

re användning av offentliga medel. Det anses kräva ett öppet, tydligt, genomsebart och icke-diskriminerande upphandlingsförfarande.

I eventuella bedömningar av måluppfyllelsen måste det beaktas att iakttagelserna i redogörelsen bygger på erfarenheter av en lagstiftning som varit i kraft ungefär ett år. Det är en relativt kort period med hänsyn till att den nya lagstiftningen ändrade upphandlingsförfarandet i betydande grad på vissa punkter. Om man ser på de övergripande målen för lagstiftningen, alltså att främja konkurrens och en effektivare användning av offentliga medel, ger redogörelsen ännu inte en adekvat grund för en samlad bedömning av måluppfyllelsen. Men iakttagelserna ger redan en viss fingervisning om lagstiftningens styrkor — och svagheter.

Både redogörelsen och annan utredning i saken motiverar bedömningen att den nya lagstiftningen har gjort upphandlingarna öppnare, planmässigare och mer genomsebara. Inte minst stora upphandlande enheter anser att processen har blivit klarare.

Däremot ses det som ett problem att den nya lagstiftningen inte har ökat effektiviteten. Upphandlingsprocesserna har blivit utdragna, byråkratin har ökat, formfrågor har lyfts fram på innehållets (inbegripet kvalitet) bekostnad, upphandlingarna har blivit större och små och medelstora företag har svårt att ta del i upphandlingar. Det brister allvarligt i rättsmedlen, lagstiftningen tar inte hänsyn till olika stora upphandlande enheters behov och man förstår ännu inte att utnyttja de nya upphandlingsförfarandena fullt ut.

I utlåtandena från de andra utskotten hänvisas det till motsvarande för- och nackdelar.

Ekonomiutskottet noterar att problemen till en del snarare har att göra med hur den nya lagen tillämpas än med själva ramlagens bestämmelser. Det kommer fram att för- och nackdelarna med upphandlingsförfarandet är knutna till upphandlingarnas storlek. Ju större upphandlingen är, desto större är också fördelarna. En rad enskilda förslag för att utveckla upphandlingsförfarandena presenteras längre fram, men de undanröjer inte det grundläggande problemet

med systemet, som enligt utredning till utskottet har att göra med alltför lågt ställda nationella tröskelvärden. Högre tröskelvärden skulle underlätta framför allt för små upphandlande enheter, men så vitt utskottet kan se också för små regionalt verksamma företag.

Utskottet tar framför allt upp lagstiftningens effekter för marknaden, tröskelvärdena, öppenheten, hur upphandlingsförfarandena fungerar, rättsskyddet, kvalitetsaspekter och miljöhänsyn.

Konsekvenser för marknaden

Den offentliga upphandlingen har en avsevärd ekonomisk och näringspolitisk effekt och styr delvis också konsumtionsefterfrågan. Den totala upphandlingsvolymen uppgick 2006 till omkring 27 miljarder euro och något under hälften av detta omfattas av upphandlingslagstiftningen.

Som det påpekas i redogörelsen är upphandlingsstatistiken bristfällig och behöver förbättras. Tillgängliga uppgifter medger till exempel inte en analys av hur upphandlingarna fördelas mellan stora och små företag. Men utskottets erfarenhet antyder att de i betydande delar går till stora företag. Å andra sidan har den ökade öppenheten betytt fler anbud och det betyder att konkurrensen åtminstone i vissa sektorer har ökat. Det kan visserligen finnas avsevärda regionala skillnader. I vissa områden är det svårt att få in tillräckligt många anbud till exempel på social- och hälsovårdstjänster.

Med den nya lagstiftningen har upphandlingarna blivit större för att de upphandlande enheterna är större. Större upphandlande enheter garanterar bättre resurser och kompetens. Procedurerna samordnas och upphandlingen blir effektivare. Utvecklingen har inte varit odelat positiv. Med större upphandlingar har det blivit omöjligt för små och medelstora företag att delta i anbudstävlingar och det bidrar åtminstone inte till konkurrensen. I extrema fall kan det till och med leda till marknadsmonopol för vissa varor eller tjänster. Det är inte förenligt med upphandlingslagstiftningens syfte.

Utskottet vill att situationen åtgärdas. Det effektivaste och snabbaste sättet är att höja de nationella tröskelvärdena så som föreslås längre

fram. Dessutom är det motiverat att stödja små och medelstora företags samgång i nätverk. Det kan vara bra att undersöka om t.ex. systemet Hilma kan tas till hjälp här. Konkurrenslagstiftningen ställer inga hinder för samarbete av detta slag, om det är ägnat att öka konkurrenstrycket på marknaden snarare än att begränsa konkurrensen. Det kan också vara bra att se på hur samarbetet mellan offentlig och privat sektor (Public Private Partnership, PPP) eventuellt kan utvecklas.

Utskottet noterar vidare att det inte finns någon som helst statistik att få över gränsöverskridande upphandlingar. Det finns alltså ingen information om hur finska företag har klarat sig i anbudstävlingar i andra EU-stater, inte heller om vilken del av våra nationella upphandlingar som gått till företag med säte i något annat land än Finland. Det är viktigt att man har börjat utveckla statistikföringen både på nationell nivå och inom EU.

Tröskelvärden

Med den nya upphandlingslagstiftningen infördes instrumentet nationella tröskelvärden för att göra upphandlingsförfarandet enklare och smidigare genom undantag från skyldighet att tillämpa upphandlingslagen för småskaliga upphandlingar. Det rätta tröskelvärdet var en av de knivigaste frågorna redan när lagen stiftades.

Frågan om tröskelvärden tangerades också i en enkät i samband med beredningen av redogörelsen. Bedömningar har begärts enbart av upphandlande enheter och därmed är samplet relativt snävt. Resultaten varierar så till vida att något över hälften av de svarande ansåg tröskelvärdena för varuupphandlingar lämpliga, medan det i åsikterna om tjänsteupphandlingar stod mer eller mindre jämnt mellan dem som var för de nuvarande värdena och dem som ville höja dem. Enligt redogörelsen kommer det att göras en undersökning av tröskelvärdenas effekter och eventuella ändringsbehov kommer att bedömas utifrån den. Undersökningen ska göras 2010.

De rätta tröskelvärdena är en av de viktigaste frågorna med tanke på upphandlingslagens mål. De får å ena sidan inte vara så höga att de även-

tyrar öppenheten i upphandlingen, men de får å andra sidan inte heller vara så låga att upphandlingsförfarandet kostar mer än det ger.

Under behandlingen i utskottet har åsikter för bevarade tröskelvärden lika väl som för sänkta och höjda tröskelvärden förts fram. En betydande del av de sakkunniga har varit för höjda tröskelvärden. Flera upplevda nackdelar med de nuvarande bestämmelserna skulle åtminstone delvis kunna elimineras genom en höjning av tröskelvärdena. Också social- och hälsovårdsutskottet föreslår i sitt utlåtande att tröskelvärdet för social- och hälsovårdstjänster bör fördubblas för att råda bot på och minska de problem som framför allt inverkat på tjänsterna till kunder.

Ekonomiutskottet anser att undersökningen ger en klar antydning om att tröskeln för småskaliga upphandlingar av varor och tjänster, social- och hälsovårdstjänster och byggentreprenader ligger för lågt. Följaktligen bör tröskelvärdena höjas med det dubbla, dvs. tröskelvärdet för varu- och tjänsteupphandlingar till 30 000 euro, social- och hälsovårdstjänster till 100 000 euro och byggentreprenader till 200 000 euro. I en internationell jämförelse ligger tröskelvärdena då fortsatt på en relativt låg nivå, men höjningen är ändå så pass betydande att den skulle göra inte minst små upphandlande enheters upphandling mycket enklare, underlätta för lokala småföretag och i viss mån också hjälpa upp arbetssituationen i marknadsdomstolen. Nu när en samlad utredning är under arbete kräver utskottet att också rättsmedelsfrågor kring småskaliga upphandlingar får sin beskärda del av uppmärksamheten.

För att garantera en tillräckligt stor öppenhet också vid småskaliga upphandlingar föreslår utskottet att man klarlägger hur annonseringen av upphandlingar under de nationella tröskelvärdena i systemet Hilma ska kunna främjas.

Också om tröskelvärdena skyndsamt höjs, behövs det fortfarande en sådan undersökning som föreslås i redogörelsen. I det sammanhanget är det befogat att se också på andra metoder att undanröja problemen med den nuvarande lagstiftningen.

Öppenhet

När upphandlingslagen bereddes bedömde man att omkring 25 000—40 000 annonser per år skulle gå genom annonseringskanalen för offentliga upphandlingar (Hilma). Trots att det årliga utfallet är omkring 17 000 annonser (13 000 av dem under EU:s tröskelvärden), är det betydligt fler än under den tidigare lagstiftningen, då annonserna under EU:s tröskelvärden var 2 000, annonserna över omkring 1 700 och då det inte fanns något tydligt, koncentrerat forum att annonsera på.

Även om det finns mycket som kan förbättras i Hilma, kan systemet anses fungera rätt väl. Den största bristen är så vitt utskottet kan se att medvetenheten om annonseringskanalens existens uppenbarligen är svag bland små och medelstora företag. En enkät som gjorts av Företagarna i Finland och Förbundet för finskt arbete visar att bara 40 % av de små och medelstora företagen känner till Hilma. Det behövs fortfarande mer information.

Utskottet hänvisar dessutom till att annonseringsförfarandet behöver utvecklas också för småskaliga upphandlingar.

Upphandlingsförfarandena

Den nya lagstiftningen har tydliggjort upphandlingsprocessen och förbättrat jämförbarheten mellan anbud, men processen anses på många punkter invecklad och byråkratisk. Processerna har, kanske just på grund av detta, blivit trögare och mer utdragna. Behovet av nödvändiga personella resurser har ökat. Det har delvis samband med att det förberedande arbetet har ökat, men det har å andra sidan ökat planmässigheten i upphandlingarna. I större enheter har man genom att lägga om arbetsmetoderna kunnat dra ner på det interna administrativa arbetet, men i små upphandlande enheter och företag är det svårt.

Den nya ramlagstiftningen har tack vare anknytande information, utbildning och rådgivning ökat kunskapen om upphandling. Upphandlande enheter har upprättat sina egna allmänna råd och modeller för upphandlingsdokument. Processen kan i vissa fall ha krävt mycket arbe-

te, men den bör göra fortsatt upphandling lättare. Arbetet för att samordna processerna bidrar också till att samordna de upphandlande enheternas förfaranden. Det behövs också samarbete om att omsätta tjänster i produkter. Inte minst när det gäller social- och hälsovårdstjänster har det visat sig svårt att produktifiera upphandlingarna så att man samtidigt garanterar högkvalitativa tjänster. De upphandlande enheterna skulle behöva samarbeta för att upprätta gemensamma standarder. För det behövs det också olika slag av mätare.

Ekonomiutskottet konstaterar att de nya upphandlingsförfarandena åtminstone inte ännu har uppfyllt förväntningarna på större flexibilitet i upphandlingen. De anses svårtillgängliga. Också i redogörelsen påpekas det att man i upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster nästan uteslutande har använt öppet förfarande. Orsaken kan delvis vara att kunskaperna om den nya lagstiftningens möjligheter är bristfälliga. Man behärskar ännu inte de nya upphandlingsförfarandena och då går det snabbare att ta till kända metoder som man kan tillämpa och som betyder mindre risk för fel och samtidigt också besvärprocesser. Men på det här sättet utnyttjar man onödigt tungrodda förfaranden också när bestämmelserna skulle medge lätthanterligare alternativ.

Det har också kommit fram med all önskvärd tydlighet att de nuvarande upphandlingsmetoderna inte stöder nya innovativa upphandlingar. För att sådana projekt — som ofta redan i anbudsfasen kräver betydande ekonomiska satsningar — ska bli vanligare, krävs det ett alldeles speciellt upphandlingskoncept, där upphandlingsprocessen i väsentliga delar består av ett separatfinansierat utvecklingsprojekt före den egentliga konkurrensutsättningen. Exempelvis Sitra och Utvecklingscentralen för teknologi och innovationer Tekes har finansierat en rad projekt av detta slag. Tekes' program för innovativ upphandling skulle till exempel kunna vara en bra ram för att ta fram upphandlingskonceptet. För tillfället ligger vi ännu förhållandevis långt från målet att kunna genomföra offentliga upphandlingar på ett dynamiskt sätt med hjälp av

och med tanke på nya innovativa tjänste- och produktkoncept.

Gemenskapslagstiftningen medger en viss prövningsrätt för upphandlingar som ligger under EU:s tröskelvärden. Det är framför allt små upphandlande enheter och små företag som har upplevt upphandlingsförfarandena som stelbenta och besvärliga och därför ser ekonomiskt utskottet gärna att man undersöker hur processerna för upphandlingar som ligger under EU:s tröskelvärden skulle kunna förenklas inom gemenskapslagstiftningens gränser. Målet bör vara att pressa ner företagens administrativa börda till ett minimum och att ta hänsyn framför allt till små upphandlande enheters behov. Man kan till exempel överväga ett sådant förfarande med olika slag av myndighetsutredningar (som handelsregisterutdrag, domstolsintyg, skatteförvaltningens intyg om betalda skatter och socialskyddsavgifter och rättsregistercentralens register över skuldregleringar, näringsförbud, konkurser och företagssaneringar) att anbudsgivaren i anbudsfasen avkrävs en försäkran om att företagets uppgifter är oklanderliga på de här punkterna och att egentliga handlingar begärs bara av det företag som vinner anbudstävlingen. Utskottet har pekat på behovet av höjda tröskelvärden, vilket delvis skulle hjälpa upp situationen. Men det är minst lika viktigt att pröva alternativet att lagstifta om upphandlingar under EU:s tröskelvärden i en särskild lag för att kunna ta bättre hänsyn till vad som krävs av de nationella upphandlingsförfarandena. Ett sådant alternativ var framme redan i beredningen av den nuvarande lagstiftningen.

Rättsmedel

Ett centralt syfte med de nationella tröskelvärdena var att minska antalet klagomål till marknadsdomstolen genom begränsning av besvärsrätten uteslutande till upphandlingar över tröskelvärdet. Syftet har åtminstone inte ännu uppnåtts, för det totala antalet klagomål har ökat. Det finns inget entydigt skäl till ökningen. Man har till exempel inte kunnat påvisa att det ökade antalet klagomål främst skulle bero på den nya upphandlingslagstiftningen. Däremot har den eko-

nomiska kräftgången sannolikt påverkat ökningen.

En statistisk analys av ärendena i marknadsdomstolen är på gång och preliminärt kan man säga att 55 procent av marknadsdomstolens beslut 2008 gällde upphandlingar under EU:s tröskelvärden och bland dem framför allt (14 %) upphandlingar på 30 000—69 999 euro. Klagomålen över tjänsteupphandlingar utgjorde 60 procent. År 2008 förkastade marknadsdomstolen 45 % av ansökningarna och avvisade 13 % utan prövning. Gottgörelse förordnades i 7 % av avgörandena.

Trots att besvärstiderna har kunnat förkortas i någon mån tack vare extra resurser och nya arbetsmetoder vid arbetsdomstolen är de i genomsnitt fortfarande oskäligt långa (ca 14 månader 2008 och ca 9 månader i början av 2009).

Situationen betyder stora problem för både de upphandlande enheterna och företagen. Det är ett känt faktum att besvärprocessen är utdragen och möjliga sanktioner osannolika eller åtminstone mycket små och det kan locka till missbruk av rättsmedel. Ett företag som till exempel har ett gammalt upphandlingskontrakt men som förlorat i konkurrensen om ett nytt kan överklaga beslutet bara i förhoppningen att det i den uppkomna situationen ska kunna fortsätta med det gamla kontraktet. Enligt social- och hälsovårdsutskottets utlåtande har klagomålen i vissa fall lett till att det blivit avbrott i tjänsterna.

Långa rättsprocesser inverkar också i hög grad på det egentliga upphandlingsförfarandet. Man vill med alla medel undvika besvärprocesser och då bearbetar upphandlande enheter i det längsta sina anbudsförfrågningar för att vara säkra på att de uppfyller formkraven; de tyr sig lätt till invanda upphandlingsförfaranden och så enkla anbudskriterier som möjligt. Det betyder att den flexibilitet som den nya lagstiftningen medger inte kommer till sin fulla rätt.

Bristerna med den rådande situationen är kända och reformförslag har beretts i arbetsgruppen Juho, som bl.a. ska komma med förslag till nya rättsskyddsmedel.

Utskottet påskyndar arbetet och menar att behandlingen av ett klagomål som väckts i mark-

nadsdomstolen i regel inte ska få ta mer än 6 månader. En del av klagomålen är emellertid mycket omfattande, juridiskt svåra och involverar avsevärda ekonomiska intressen och då kan man inte förvänta sig att behandlingstiderna ska förkortas nämnvärt.

I reformförslagen kan det vara bra att se noga på vilket slag av ärenden som har en sådan samhällelig tyngd att de kräver en sammansättning med tre domare i marknadsdomstolen. Utskottets förslag om höjda tröskelvärden innebär en begränsning av besvärsrätten. Det lönar sig också att se på hur behandlingsprocesserna i marknadsdomstolen eventuellt kunde vidareutvecklas. Också det nuvarande sanktionssystemet kräver en översyn. Flera sakkunniga har påpekat att i det rådande läget är sanktioner desto osannolikare ju grövre felet är.

De reformer som delvis har med rättsskyddet att göra kommer upp i riksdagen ännu i år i samband med införandet av direktivet om effektiva- re förfaranden för prövning av offentlig upphandling (2007/66/EG).

Kvalitet

Ekonomiutskottet poängterade i sitt betänkande att kvaliteten bör lyftas fram starkare som anbudskriterium. Redogörelsen tar upp kvalitetsfrågor i ett brett perspektiv, inte minst vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster.

Upphandlingslagen gör det som sagt möjligt att beakta kvalitetsaspekter, men i praktiken har upphandlande enheter svårt att tillämpa lagen på ett fungerande sätt både på anbudsförfaranden och på kvalitetsuppföljning. Förvaltningsutskottet har noterat samma sak och konstaterar att det kan bero på kompetens. Det är enklast och säkrast att ställa upp priset som anbudskriterium. Rättsmedlens eventuella effekter för anbudsförfarandet har också nämnts ovan.

Ett särproblem för social- och hälsovårdstjänsterna är avsaknaden av ett adekvat regionalt utbud. Om alla anbud i praktiken måste godkännas, är det svårt att ställa upp kvalitetskriterier.

Utskottet anser att kvaliteten under nuvarande förhållanden inte kan beaktas i tillräcklig

grad. Man kan försöka hjälpa upp situationen med olika slag av dokumentmallar för anbud, produkter och standarder. Det behövs också fungerande mätare och verktyg för att kontrollera att kvalitetskriterierna uppfylls. Social- och hälsovårdsutskottet har dessutom påpekat att parternas ansvar för övervakningen måste anges noggrannare i tjänstekontrakten.

Regeringens proposition (RP 20/2009 rd) om servicesedlar inom social- och hälsovården är under behandling i riksdagen. Den innebär att kommunerna kan godkänna de privata serviceproducenter vars tjänster får betalas med en kommunal servicesedel. Det är kommunens sak att godkänna alla serviceproducenter som uppfyllt kriterierna i godkännandeförfarandet eller välja ut en del av dem i konkurrensförfarande. Enligt propositionen ska kommunen se till att kunden får tjänster av hög kvalitet av producenten. Kvaliteten förväntas upprätthålla konsumtionsefterfrågan, som på en konkurrensutsatt marknad koncentreras till tjänster med det bästa pris-kvalitetsförhållandet.

Miljöaspekter

Upphandlingslagen lyfter fram miljöaspekter som en principiell faktor att beakta vid upphandling. Miljöutskottet understryker i sitt utlåtande att miljöaspekter behöver ges större tyngd i upphandlingen.

Utskottet välkomnar statsrådets principbeslut den 8 april 2009 om främjande av hållbara val i offentlig upphandling. I beslutet föreslås mål för användningen av offentliga medel och åtgärder för att minska växthusgasutsläppen, avfallsmängden och den kemiska föroreningen av miljön och för att främja en hållbar användning av naturresurserna och miljövänliga innovationer. Statens centralförvaltning och statens ämbetsverk förpliktas att ställa upp energisparmål för 2016—2020 och att göra upp planer för hur målen ska nås. Det ska bli mer rådgivning om miljöupphandling och under Tekes' ledning kommer en ny finansieringsmodell att tas fram för att öka upphandlingen av innovativ miljöteknik.

Ekonomiutskottet anser att principbeslutet är det rätta sättet att öka intresset för att väga in

miljöaspekter i upphandlingen. Det behövs mer rådgivning och handledning i miljövänlig upphandling, t.ex. med hjälp av en sådan webbdatabank som miljöutskottet föreslår i sitt utlåtande. Det är viktigt att säkerställa finansieringen av databanken. I all handledning och rådgivning för både horisontell och sektoriell offentlig upphandling måste det ses till att all kunskap och alla länkar är koncentrerat och lätt tillgängliga på ett och samma ställe.

Det pågår lagstiftningsprojekt också på EU-nivå och om de går igenom, kommer de att bidra till att miljöaspekter beaktas i upphandlingen.

Genom en höjning av de nationella tröskelvärdena blir också miljöaspekter, som konsekvenserna av långa transportsträckor för miljöbelastningen, bättre beaktade konstaterar ekonomiutskottet.

Slutsatser

Upphandlingslagen fungerar relativt bra med stora upphandlande enheter, stora upphandlingar och större företag. Däremot har små upphandlande enheter och små företag svårt att klara av de stränga formkraven och den administrativa börda de ger upphov till. Utskottet anser att problemen på denna punkt är så uppenbara att det måste skyndsamma åtgärder till för att undanröja dem.

Ekonomiutskottet har som sagt framhållit att de nationella tröskelvärdena för varu- och tjänsteupphandlingar och upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster behöver höjas och har föreslagit flera olika sätt att tydliggöra och förenkla förfarandet vid upphandlingar under EU:s tröskelvärden i övrigt. Förslagen skulle också råda bot på flaskhalsarna i marknadsdomstolen.

Det finns ett fortsatt behov av de åtgärder för samarbete mellan kommunerna och icke vinstdrivande organisationers och företags ställning som riksdagen efterlyser i sina utlåtanden 1) och 2). Utskottet erfar att beröringspunkterna i det kommunala samarbetet delvis har förtydligats genom domstolsbeslut på senare tid, men det är fortfarande svårt för kommunerna att tolka var gränsen går mellan kommunalt samarbete och kommersiell upphandling. Finansministeriet har

också noterat att samverkansmodellerna för kommunal ekonomisk verksamhet behöver bedömas på nytt. Det är viktigt med en utredning och den kan ge anledning att precisera kommunallagen, anser ekonomiutskottet.

Lagstiftningen om icke vinstdrivande organisationer och företag och om organisationer och företag med begränsad vinstutdelning väntar på tilläggsutredningar. Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp för att se på behovet av nya regler för beskattningen av organisationers tjänsteverksamhet. En kartläggning av tjänster av ett allmänt ekonomiskt intresse (s.k. SGEI-tjänster; Services of General Economic Interest) är också under arbete. Syftet är att ta reda på vilka tjänster som är av ett allmänt intresse och som producenten kan åläggas en särskild offentlig förpliktelse för. En utredning behövs, men det behövs också ytterligare utredningar om olika slag av partnerskapsmodeller.

Det har påpekats på många punkter att man måste satsa mera på rådgivning, handledning, dokumentmallar och standardisering. Det är viktigt att de upphandlande enheterna har ett intensivare samarbete med varandra för att de effektivt ska kunna utnyttja bästa förfaranden och förbättra standardiseringen tillsammans med företagen. Ekonomiutskottet ser det som A och O att rådgivningsenheterna får fortsätta med sin verksamhet. Behovet av rådgivning har ökat och för att kunna vidareutveckla enheternas webbsidor som visat sig mycket populära krävs det att verksamheten tryggas på längre sikt. För tillfället fattas beslut om fortsatt verksamhet varje år i samband med statsbudgeten.

Förslag till beslut

Ekonomiutskottet föreslår

att riksdagen godkänner följande ställningstaganden med anledning av redogörelsen:

1. Riksdagen förutsätter att regeringen kommer med en proposition till riksdagen om fördubbling av de nationella tröskelvärdena från början av 2010.

2. Riksdagen förutsätter att marknadsdomstolens resurser tryggas för att behandlingen av klagomål i regel ska klaras av på längst sex månader.

3. Riksdagen förutsätter att regeringen låter utreda hur annonseringsförfarandet ska kunna tillämpas också på småskaliga upphandlingar.

Helsingfors den 22 april 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Antti Rantakangas /cent
medl. Janina Andersson /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Matti Kangas /vänst
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jouko Laxell /saml

Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Petteri Orpo /saml
Sirpa Paatero /sd
Kimmo Tiilikainen /cent
Markku Uusipaavalniemi /cent
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.