

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2009 rd

Statsrådets redogörelse om reformen av upphandlingslagen

Till ekonomiutskottet

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 social- och hälsovårdsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Kyllikki Silvennoinen och överinspektör Niina Hannonen, arbets- och näringsministeriet
- finanssekreterare Jenni Eskola, social- och hälsovårdsministeriet
- överdomare Kimmo Mikkola, marknadsdomstolen
- biträdande direktör Seppo Reimavuo, Konkurrensverket

- chefsjurist Antero Oksanen, Finlands Kommunförbund
- chef för strategisk upphandling Timo Martelius, Esbo stad
- kommundirektör Seppo Huldén, Kärkölä kommun
- ombudsman Riitta Särkelä, Centralförbundet för Socialskydd och Hälsa
- generalsekreterare Eeva Kuuskoski, Social- och hälsovårdsorganisationernas samarbetsförening SAF rf
- specialrådgivare Jukka Lehtonen, Finlands näringsliv
- jurist Päivi Ahonen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Akava ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Enligt statsrådets redogörelse är det för tidigt att bedöma vilka effekter den nya upphandlingslagstiftningen har eftersom den har varit i kraft först från början av juni 2007. Av det ökade antalet upphandlingsannonser kan man dra den slutsat-

sen att upphandlingen numera medger större insyn. Lagstiftningen är mycket detaljerad och därmed har det blivit lättare att jämföra anbud. Å andra sidan har konkurrensutsättningen blivit mer komplicerad och upphandlingsprocesserna längre.

Syftet med upphandlingslagstiftningen är att göra användningen av offentliga medel effekti-

vare och främja högkvalitativ upphandling. Enligt redogörelsen ansåg bara 35 procent av de upphandlande enheterna att konkurrensutsättningen hade gett inbesparingar. Den detaljerade regleringen av offentlig upphandling innebär sådana förpliktelser för kommunerna som privata aktörer inte har när de upphandlar varor och tjänster. Upphandlingsprocessen är besvärlig och kräver mer tid än förut och därför har de administrativa kostnaderna gått upp. Man har jagat kostnadsfördelar genom att koncentrera upphandlingen till större upphandlande enheter och sammanfört dem till större block. Det betyder att upphandlingarna i många fall har blivit för stora för småföretagare. Utskottet har den uppfattningen att problemen med att tillämpa upphandlingslagstiftningen inte beror på enskilda bestämmelser utan på alla de detaljerade förpliktelserna som bör förenklas på olika sätt.

Nationella tröskelvärden

Tröskelvärdet för social- och hälsovårdstjänster är 50 000 euro, alltså högre än för annan tjänstepphandling. Upphandlingslagen tillämpas inte på upphandling under detta värde. Det har visat sig nödvändigt med ett särskilt tröskelvärde för att små upphandlingar ska kunna genomföras utan krångel. EU:s tröskelvärde vid upphandling av varor och tjänster är 206 000 euro, alltså fyra gånger större än det nationella tröskelvärdet. I Finland infördes en mycket mer omfattande konkurrensutsättningsskyldighet än vad EU:s upphandlingsdirektiv kräver. Men på upphandlingar som ligger mellan det nationella tröskelvärdet och EU:s tröskelvärde tillämpas inte lika detaljerade förfarandebestämmelser som föreskrivs i upphandlingsdirektivet.

Regeringen anser i sin redogörelse att tröskelvärdena ligger på rätt nivå. I en enkät ansåg majoriteten av de upphandlande enheterna att tröskelvärdet var lämpligt och 38 procent menade att det var för lågt. Flera utfrågade sakkunniga menar att de nationella tröskelvärdena bör höjas. Stora upphandlande enheter når mycket fort upp till tröskelvärdet i sina upphandlingar. När det gäller social- och hälsovårdstjänster är det i många fall dessutom lämpligt att tillämpa långa

kontraktstidperioder och det gör att värdet lätt överstiger tröskelvärdet. I gränsfall kan det hända att låga tröskelvärden resulterar i att kontraktstidperioderna förkortas på ett olämpligt sätt för att tröskelvärdena inte ska överskridas. Kostnaderna för upphandlingsförfarandet vid social- och hälsovårdstjänster stiger ofta till oskäliga höjder jämfört med upphandlingens värde och nyttan av konkurrensutsättningen. Om tröskelvärdet höjs, minskar det i sin tur anhopningen av ärenden i marknadsdomstolen och nackdelarna med detta.

Det behövs en grundlig översyn av tröskelvärdena 2010, enligt redogörelsen. Utskottet anser emellertid att det redan i ljuset av vad vi vet i dag finns goda grunder för att höja tröskelvärdet för upphandling av social- och hälsovårdstjänster till det dubbla.

Kvalitetshänsyn

Redogörelsen belyser kvalitetsfaktorerna i fråga om tjänster ur flera synvinklar och tar på ett förtjänstfullt sätt upp problempunkter i kvalitetsbedömningen. I enkäter om upphandlingslagen gick åsikterna isär om lagens effekter för tjänstekvaliteten och gjorde det omöjligt att dra tydliga slutsatser jämfört med situationen innan. Framför allt bereder det problem att utforma kvalitetskriterier i anbudsunderlaget och att följa upp kvaliteten under kontraktstidperioden.

Upphandlingslagen gör det möjligt att beakta kvaliteten i upphandlingsförfarandet i fråga om social- och hälsovårdstjänster. Det handlar om mycket arbetsintensiva tjänster och då är de nödvändiga förutsättningarna för högkvalitativa tjänster att det finns tillräckligt med personal och att den är kvalificerad, erfaren och engagerad. Faktorer som antal anställda och kompetens utnyttjas aktivt i upphandlingsförfarandet för social- och hälsovårdstjänster. Det är viktigt att den möjligheten finns att kvalitetsledning, kvalifikationer, erfarenhet och yrkeskunskap som överskrider minimivillkoren kan utnyttjas som kriterium vid upphandling av social- och hälsovårdstjänster.

Utskottet poängterade i sitt utlåtande om förslaget till lag om offentlig upphandling (ShUU

13/2006 rd) att kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls utifrån anbud måste kontrolleras. Att kvaliteten fastställs utförligare än tidigare underlättar i sig kvalitetsuppföljningen under kontraktperioden. I samband med upphandling av tjänster gäller det att slå fast parternas ansvar för kontrollen. Man har också skäl att i avtalen skriva in vad som ska göras om kvaliteten försämras under kontraktperioden och bestämma tillvägagångssättet för att konstatera detta och hur det inverkar på kontraktets giltighet.

Upphandlingsförfaranden

Utskottet konstaterade i samband med att upphandlingslagen stiftades att det fortsatt är oklart hur lagstiftningen förhåller sig till samarbete mellan kommunerna och att frågan gärna kan klarläggas. Trots att skyldigheten att konkurrensutsätta tjänster och verksamheter som offentliga sammanslutningar upphandlar grundar sig på bindande EU-lagstiftning, finns det en viss frihet att bestämma nationellt hur omfattande skyldigheten ska vara.

Samarbetsförpliktelserna i lagen om en kommun- och servicestrukturreform kräver en överföring av ansvaret att ordna tjänster genom att det inrättas ett samarbetsområde med ett tillräckligt stort befolkningsunderlag. Samarbetsområdet ska inrättas antingen enligt värdkommunmodellen eller på samkommunsbasis. Då har kommunerna flera alternativa sätt att ordna tjänsterna, eftersom samarbetsförpliktelserna ur upphandlingslagens synvinkel anses vara administrativa omorganiseringar som lagen inte tillämpas på. Enligt redogörelsen ska ett kontrakt mellan en kommun och en samkommun inte betraktas som ett upphandlingskontrakt. Men utfrågningen av sakkunniga i utskottet visar att det fortfarande råder oklarhet om frågan och att det gäller att reda upp den när servicestrukturreformen går vidare.

Rådgivningen och förhandlingsförfarandet i samband med konkurrensutsättning behöver utvecklas. En likvärdig och icke-diskriminerande behandling av anbudsgivare får enligt utskottets uppfattning inte hindra en dialog mellan anbudsgivare och upphandlande enheter.

De möjligheter som upphandlingslagstiftningen ger att förlänga kontrakt utan ett tungrott upphandlingsförfarande bör fortsatt utvidgas. En möjlighet är att för social- och hälsovårdstjänster använda den typ av kvalitetsbaserade kontrakt som gäller tills vidare. Också för de levererande företagen möjliggör långa kontrakt en långsiktig utveckling av verksamheten och investeringar i den. Det är särskilt viktigt när det gäller social- och hälsovårdstjänster, där kontinuiteten är av största vikt för kunderna. Nuförtiden utnyttjas korta kontrakt i alltför stor utsträckning som kvalitetssäkringsmetod.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

I Finland pågår en kartläggning av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-tjänster). I EU anses det så viktigt att trygga tillgången på tjänster av detta slag att medlemsstaterna kan införa en allmän serviceförpliktelse för att trygga tillgången på dem om situationen är den att ingen produktion på marknadsvillkor förekommer. EU-bestämmelserna medger i princip att medlemsstaterna själva bestämmer vilka tjänster som är av allmänt ekonomiskt intresse och hur de ska ordnas och också hur de ska finansieras med beaktande av staternas egna nationella särförhållanden.

I sitt utlåtande om Lissabonfördraget krävde utskottet att reglerna förtydligas så att det blir klart när det handlar om ekonomiska tjänster som EU:s bestämmelser om den inre marknaden, konkurrens och statligt stöd är tillämpliga på (ShUU 23/2008 rd). För Finland spelar det en väsentlig roll att man beaktar de självstyrande kommunernas ansvar för tjänsterna och aktörerna i tredje sektorn som producenter av tjänster av allmänt intresse. Social- och hälsovårdstjänsterna omfattar en rad funktioner där det inte finns någon naturlig konkurrens eller någon fungerande marknad. Då gäller det att beakta möjligheterna till direktupphandling. Utskottet påskyndar en nationell klassificering av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom olika förvaltningsområden.

Bättre upphandlingskompetens

I upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster betyder objektiva och mätbara bedömningskriterier att det ställs stora krav på de personers innehållskompetens som genomför upphandlingen. Kontraktskompetensen och upphandlingskompetensen måste förbättras i kommuner såväl som i företag och organisationer. Inte minst för små företag, yrkesutövare och organisationer gör de stränga formkraven i upphandlingslagen det svårt att besvara anbudsfrågningar och kräver extra resurser. Därför är det viktigt att alla parter kunskaper förbättras genom utbildning och upphandlingsrådgivning och att de får mer information om god praxis. I rådgivningen gäller det att beakta särdragen i tjänsteproduktionen i de organisationer som tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster.

Hur personalens villkor ska tryggas

I sitt utlåtande om förslaget till upphandlingslag lyfte utskottet fram möjligheten i 49 § att ställa särskilda villkor för upphandlingskontrakt, särskilt för miljöaspekter och sociala aspekter. Anbudsgivarna ska alltid uppfylla sina lagfästa och på allmänna arbetsvillkor grundade minimiförpliktelser. Så kan till exempel nivån på arbetsvillkoren i praktiken bli en avgörande konkurrensfaktor, vilket i sin tur sannolikt får en skadlig inverkan på de levererade tjänsternas kvalitet och bestånd. Utskottet menade att det också ur denna synvinkel var nödvändigt att följa upp hur lagen fungerar och vad det betyder för personalens villkor.

Man kan förebygga att konkurrenshänsyn åberopas för att försämma personalens villkor genom att 49 § i upphandlingslagen förtydligas så att det bättre framgår vilken möjlighet upphandlande enheter har att i sin anbudsfrågan kräva att principen om överlåtelse av rörelse enligt arbetsavtalslagen och arbetsvillkor som överskrider minimiarbetsvillkoren ska iakttas.

Rättsmedel

Syftet med upphandlingslagen var att minska på antalet ansökningar som kommer in till marknadsdomstolen genom att föreskriva om nationella tröskelvärden och att det inte finns besvärsmöjlighet till marknadsdomstolen över upphandling som underskrider tröskelvärdet. Den nya lagens syfte har inte uppnåtts åtminstone i den första fasen. Marknadsdomstolens statistik visar att antalet ansökningar ökade med 17 procent 2008 och att behandlingstiderna på grund av den tidigare anhopningen av ärenden fortfarande är i snitt 14 månader trots att domstolen har fått ökade resurser. På grund av besvärprocesser och producentbyten händer det fortfarande att det blir tillfälliga avbrott i tjänsterna.

Utskottet hävdar att det för de sökandes rättskydd och för att de kommunala tjänsterna ska fungera friktionsfritt är nödvändigt att få ordning på behandlingstiderna för upphandlingsärenden i marknadsdomstolen. Behandlingstiderna kan förkortas dels genom höjning av de nationella tröskelvärdena så som utskottet föreslår. Anbudsgivarna har tillgång till andra fullföljdsinstrument som gäller kommunalt beslutsfattande också i de fall som inte tas upp i marknadsdomstolen. Utöver att höja tröskelvärdena kan man bedöma om behandlingen av ansökningar som grundar sig till exempel på formfel kan påskyndas och vilket slag av upphandlingar som överhuvudtaget behöver behandlas i specialdomstol i en sammansättning med tre domare.

Utlåtande

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att ekonomiutskottet i sitt betänkande kräver att tröskelvärdet för upphandling av social- och hälsovårdstjänster i upphandlingslagen höjs till det dubbla och

att ekonomiutskottet i övrigt beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 3 mars 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Risto Autio /cent
Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /cent
Marjaana Koskinen /sd
Jukka Mäkelä /saml

Håkan Nordman /sv
Päivi Räsänen /kd
Anni Sinnemäki /gröna
Satu Taiveaho /sd
Lenita Toivakka /saml
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.