

SRR 7/2008 rd

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE
OM REFORMEN AV UPPHANDLINGSLAGEN**

INNEHÅLL

REFERAT	I
1 Inledning.....	1
1.1 Redogörelsens syfte och bakgrund.....	1
1.2 Avgränsning av redogörelsen.....	2
1.3 Beredningen av redogörelsen.....	3
1.4 Den nya upphandlingslagen.....	5
1.5 Rådgivning och utbildning.....	7
1.5.1 Rådgivningsenheten för offentlig upphandling.....	7
1.5.2 Utbildningsturnéer och information.....	8
1.6 Den offentliga upphandlingen och upphandlingsannonser.....	9
1.6.1 Statistik.....	9
1.6.2 Centraliserad upphandling.....	10
1.6.3 HILMA - annonseringskanalen för offentlig upphandling.....	11
2 Viktiga effekter.....	13
2.1 Ökad öppenhet i offentlig upphandling.....	13
2.2 Effekter på upphandlingsförfarandet.....	15
2.3 Ekonomiska och administrativa effekter.....	16
2.4 Konsekvenser för företag och organisationer.....	18
2.5 Rättssäkerhet.....	20
3 Granskning av nationella tröskelvärden.....	23
3.1 Bakgrunden till fastställandet av nationella tröskelvärden.....	23
3.2 Varu- och tjänsteupphandling.....	24
3.3 Social- och hälsovårdstjänster.....	26
3.4 Byggentreprenader.....	28
3.5 Små anskaffningar vars värde understiger de nationella tröskelvärdena.....	29
3.6 Granskning av nationella tröskelvärden och behovet att utveckla dem.....	30
4 Konkurrensutsättningen av och kvaliteten på social- och hälsovårdstjänster.....	33
4.1 Social- och hälsovårdstjänster och konkurrensutsättningen av dem.....	33
4.2 Granskning av verkställda upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster.....	35
4.3 Erfarenheter av konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänster.....	37
4.3.1 Om konkurrensutsättningens verkningar på tjänsternas kvalitet.....	39
4.4 Konkurrensutsättning och servicekvalitet.....	42
4.5 Kvalitet kan beaktas på många sätt.....	43
4.5.1 Kvalitet genom totalekonomisk fördelaktighet.....	44
4.5.2 Kvalitet genom krav på anbudsgivarens kompetens och lämplighet.....	47
4.5.3 Andra kvalitetskrav.....	48
4.6 Svårigheterna med att definiera kvalitet och utarbeta en anbudsfrågan.....	49
4.7 Kvalitetsuppföljning.....	51
4.8 Modellen med servicesedlar - ett alternativ för konkurrensutsättningen.....	52
5 Miljöaspekter.....	54
6 Samarbetet mellan kommuner.....	56
6.1 Riksdagens uttalande.....	56
6.2 Kommun- och servicestrukturreformen.....	57
7 Företag med begränsad vinstutdelning.....	59
8 Slutsatser om upphandlingslagens effekter och utvecklingsförslag.....	61

REFERAT

Den nya lagstiftningen om offentlig upphandling trädde i kraft den 1 juni 2007. Då riksdagen antog lagstiftningen förutsatte riksdagen

1)att regeringen utreder vilka ändringar det behövs i speciallagstiftningen för att kommunerna skall kunna samarbeta om upphandlingar.

2)att regeringen utreder om det behövs bestämmelser om icke-vinstdrivande organisationer och företag med begränsad vinstutdelning, särskilt för att medborgarna skall kunna garanteras adekvat och högkvalitativ social- och hälsovård.

3)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.

Denna uppföljning, som genomförts under en granskningsperiod på ett år (1.6.2007–31.5.2008) räknat från lagens ikraftträdande, är avsedd att ge feedback om effekterna på kort sikt samt underlätta bedömningen av behovet av möjliga korrigerande åtgärder eller ytterligare utredningar.

Den egentliga redogörelsen (uttalande 3) utgör kärnan i detta dokument. Uttalande 1 och uttalande 2 behandlas i avsnitt 6 och 7 av redogörelsen. Tyngdpunkten i redogörelsen är lagd på bedömningen av verkningarna av den allmänna upphandlingslagen med fokus på upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster och kvalitetsfrågorna i anslutning till dem. I redogörelsen behandlas dessutom den nya lagens verkningar för företag och organisationer, förvaltning och rättsskydd. I redogörelsen bedöms även behovet av eventuella ändringar i de nationella tröskelvärdena.

Redogörelsen har utarbetats vid arbets- och näringsministeriet, i samarbete med särskilt finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Kommunförbund rf och Företagarna i Finland. Med tanke på beredningen av redogörelsen har dessutom enkätundersökningar genomförts för att kartlägga de upphandlande enheternas och företagssektorns åsikter samt utredningar gjorts utgående från förfrågningsunderlag som använts vid upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster.

Lagens mål, nämligen att öka öppenheten inom upphandlingen, har uppnåtts i och med ibruktageandet av den centraliserade elektroniska annonseringskanalen för offentlig upphandling (HILMA). Den nya lagen har skapat klarhet i konkurrensutsättningen som process och förbättrat jämförbarheten av anbud. Bestämmelsernas omfattning och de detaljerade formkraven kräver resurser av både de upphandlande enheterna och anbudsgivarna. Syftet med lagen är att effektivisera användningen av offentliga medel. Åsikterna om huruvida detta mål har nåtts varierar. Genom inköpscentralisering har kostnadsbesparingar åstadkommit men baksidan av detta mynt är att upphandlingarna blir för stora t.ex. med tanke på små och medelstora företag samt enskilda yrkesutövare.

Att fastställa exakta nationella tröskelvärden har varit en ändamålsenlig lösning. Tröskelvärdena har under granskningsperioden på ett år i allmänhet ansetts vara på rätt nivå, och nivån ska åtminstone inte sänkas. Det nationella tröskelvärdet på 15 000 euro vid upphandlingen av varor anses vara lagom högt. Det motsvarande tröskelvärdet för tjänstepphandling anses också i huvudsak vara lagom högt. Det problem som identifierats består i att samma tröskelvärde tillämpas på samtliga tjänster med undantag för social- och hälsovårdstjänsterna. När det gäller upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster har tröskelvärdet

II

på 50 000 euro ansetts vara lagom högt, liksom tröskelvärdet på 100 000 euro i fråga om byggentreprenader. Som en brist betraktas det att nationella bestämmelser saknas i fråga om byggprojekt som hör till försörjningssektorn. Det skulle vara motiverat att göra en bedömning av beloppen av och nivån på tröskelvärdena när upphandlingsförfarandena och upphandlingspraxisen hunnit etablera sig bättre. Granskningen av tröskelvärdena kommer att ske år 2010.

Social- och hälsovårdstjänsterna stod för ca hälften, dvs. 15 miljarder euro, av kommunernas och samkommunernas utgifter år 2006. Värdet av inköp hos den privata sektorn uppgick till 1,3 miljarder euro av vilka huvudparten omfattades av förfarandet med konkurrensutläggning. Tyngdpunkten i redogörelsen har i enlighet med riksdagens uttalande lagts på kvalitetsfrågorna vid upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster. Upphandlingslagen möjliggör beaktande av kvalitetsaspekterna i flera skeden av upphandlingsförfarandet. Köparen beslutar om innehållet i och kvaliteten på den service som ska köpas samt om villkoren för upphandling. Kvalitetsfaktorer beaktas i samband med konkurrensutläggningen men de skulle kunna ges ökad vikt. Det är ganska vanligt att kvalitet definieras och det sker på många olika sätt. Prisets betydelse framhävs dock bl.a. på grund av de hårda ekonomiska ramvillkor som gäller för de upphandlande enheterna.

Särskilt konkurrensutläggningen av upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster kräver dessutom omfattande kunskaper om substansen utöver kännedom om upphandlingsförfarandet, och till denna del finns det behov av utveckling. Arbets- och näringsministeriet och Finlands Kommunförbund rf har sedan 2004 gemensamt finansierat Rådgivningsenheten för offentlig upphandling som ger rådgivning i tillämpningen av upphandlingslagstiftningen. Rådgivningstjänsten har visat sig vara till stor nytta och dess verksamhet bör få fortsätta.

Användningen av servicesedlar vid sidan av det traditionella upphandlingsförfarandet i fråga om vissa social- och hälsovårdstjänster bör i mån av möjlighet ökas. Avsikten är att en regeringsproposition, som baserar sig på det arbete som gjorts av en av social- och hälsovårdsministeriet tillsatt arbetsgrupp för utredning av möjligheten att utvidga användningsområdet för den kommunala servicesedel till alla sådana social- och hälsovårdstjänster som den lämpar sig för (servicesedelarbetsgruppen), ska avlåtas till riksdagen under höstsessionen 2008. De upphandlande enheterna och serviceproducenterna bör uppmuntras till sådant samarbete som upphandlingslagen möjliggör för att serviceinnovationer och högre kvalitet skulle kunna åstadkommas.

De upphandlande enheterna koncentrerar sin upphandling bl.a. för att åstadkomma kostnadsbesparingar och effektivisera upphandlingsväsendet. Stora upphandlingshelheter och centraliserad upphandling kan göra det svårare för små och medelstora företag att delta i konkurrensutläggningar. De upphandlande enheterna bör tillåta delanbud i större utsträckning än tidigare för att små och medelstora företag skulle ha bättre möjligheter att delta i konkurrensutläggningen. Nätverksbildningen av små och medelstora företag bör främjas för att dessa ska kunna inlämna gemensamma anbud vid upphandlingar.

Beaktandet av miljöaspekter har en stor betydelse vid offentlig upphandling för främjandet av en hållbar utveckling. Projekt för främjande av hållbara upphandlingar pågår på både EU-nivå och nationell nivå. Ett principbeslut av statsrådet om genomförandet av handlingsplanen för hållbar upphandling bereds som bäst. Det är särskilt viktigt att följa hur miljöaspekter beaktas vid offentlig upphandling.

I sitt första uttalande förutsatte riksdagen att regeringen utreder vilka ändringar det behövs i speciallagstiftningen för att kommunerna ska kunna samarbeta om upphandlingar. Bakom uttalandet ligger en osäkerhet om det sätt på vilket upphandlingslagen överhuvudtaget ska tillämpas på samarbetet mellan kommunerna. Om upphandlingslagen tillämpas på samarbetet mellan kommuner uppstår tolkningssvårigheter också bl.a. kring frågan huruvida be-

stämmelserna om s.k. in house-upphandling (10 § i upphandlingslagen: Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten) trots allt kan tillämpas. Bestämmelsen i 10 § i upphandlingslagen som tillåter direktupphandling hos en enhet som är anknuten till den upphandlande enheten baserar sig på EG-domstolens beslutspraxis och det är inte möjligt att utvidga den i den nationella lagstiftningen.

I det andra uttalandet förutsattes att regeringen utreder om det behövs bestämmelser om icke-vinstdrivande organisationer och företag med begränsad vinstutdelning, särskilt för att medborgarna ska kunna garanteras adekvat och högkvalitativ social- och hälsovård. Stärkandet av medborgarorganisationernas ställning nämns särskilt i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering och utgör en central del av politikprogrammet för medborgarinflytande. Saken har tagits upp även i Delegationen för medborgarinflytande. Enligt justitieministeriets syn tillåter den nuvarande aktiebolagslagstiftningen grundandet av allmännyttiga aktiebolag.

1 Inledning

Upphandlingen av varor och tjänster inom den offentliga sektorn styrs av upphandlingslagstiftningen. Den nya lagstiftningen, dvs. lagen om offentlig upphandling (348/2007), den s.k. upphandlingslagen, och lagen om upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (349/2007), den s.k. försörjningslagen, trädde i kraft den 1 juni 2007. Vid samma tidpunkt trädde dessutom i kraft statsrådets förordning om offentlig upphandling (614/2007) som innehåller bestämmelser om annonseringsförfarandet och om statistikföring. Med offentlig upphandling avses sådana inköp av varor, tjänster och byggtreprenader som staten, kommuner och samkommuner, statliga affärsverk samt andra upphandlande enheter som definieras i lagen om offentlig upphandling företar utanför sin egen organisation. Offentliga upphandlingar ska företas med iakttagande av de förfaranden som anges i upphandlingslagstiftningen.

Målet för bestämmelserna är fri rörlighet för varor och tjänster samt en välfungerade inre marknad. För att målen ska nås bör upphandlingen företas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt så att marknaden utnyttjas. Genom konkurrensutsättning eftersträvas också efter en effektiv användning av offentliga medel.

Den offentliga upphandlingen är av stor ekonomisk betydelse. Det totala värdet av upphandlingar inom den offentliga sektorn år 2006 har enligt uppskattningarna uppgått till ca 27 miljarder euro, vilket motsvarar ca 15 procent av Finlands bruttonationalprodukt. Märkas bör att i uppskattningen av totalvärdet ingår samtliga inköp som den offentliga sektorn företagit hos utomstående, av vilka ca hälften, dvs. upphandling till ett värde av 13 miljarder, omfattas av upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde. Antalet annonser om upphandling som årligen publiceras uppgår till ca 17 000.

Bakom lagstiftningsreformen ligger de nya upphandlingsdirektiv, som antogs 2004, och genomförandet av dem. I samband med reformen beaktades även EG-domstolens praxis ifråga om offentlig upphandling och den nationella rättspraxisen. I fråga om EU-upphandling motsvarar innehållet i de nya upphandlingslagarna huvudsakligen innehållet i den tidigare lagstiftningen som härstammar från 1992. Den centrala reformen i den nya upphandlingslagen bestod i att i den nya upphandlingslagen intogs nationella tröskelvärden till följd av EG-domstolens rättspraxis och en obligatorisk annonseringsskyldighet för upphandlingar vars värde överstiger tröskelvärdet i syfte att öka öppenheten i upphandling.

1.1 Redogörelsens syfte och bakgrund

När riksdagen antog lagen om offentlig upphandling samt lagen om upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, förutsatte riksdagen i sitt svar (RSv 256/2006 rd)

- 1) att regeringen utreder vilka ändringar det behövs i speciallagstiftningen för att kommunerna skall kunna samarbeta om upphandlingar,*
- 2) att regeringen utreder om det behövs bestämmelser om icke-vinstdrivande organisationer och företag med begränsad vinstutdelning, särskilt för att medborgarna skall kunna garanteras adekvat och högkvalitativ social- och hälsovård,*
- 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.*

Uppföljning av lagstiftningen och bedömning av genomförandet av den hör till god lagberedningspraxis. Uppföljningen utgör det sista ledet i lagberedningen i samband med vilken man också kan göra en bedömning av hur aktuella lagstiftningsbehoven är. Upphandlingslagstiftningens verkningar kan troligtvis bedömas bäst ca 5–7 år efter det att reformen trätt i kraft då situationen har stabiliserats och upphandlingspraxisen hunnit bli etablerad. Denna uppföljning, som genomförts under en granskningsperiod på ett år (1.6.2007–31.5.2008) räknat från lagens ikraftträdande, är avsedd att ge feedback om inverkningarna på kort sikt samt underlätta bedömningen av behovet av möjliga korrigerande åtgärder.

Behovet av en redogörelse och uttalanden har motiverats i ekonomiutskottets betänkande med anledning av förslaget till lag om offentlig upphandling (EkUB 26/2006 rd – RP 50/2006 rd) bl.a. med att reformen av upphandlingslagen på vissa punkter innebär stora ändringar jämfört med den tidigare lagstiftningen varför regeringen förutsätts noga följa upp effekterna av lagstiftningen och lämna en redogörelse till riksdagen inklusive nödvändiga ändringsförslag. Den redogörelse som riksdagen förutsätter fokuserar bl.a. på kvaliteten på tjänsterna och särskilt på social- och hälsovårdstjänsterna. Vidare bör man utreda hur väl de nationella tröskelvärdena fungerar och eventuella behov att ändra tröskelvärdena med hänsyn tagen till den varierande befolkningmängden i kommunerna. Dessutom bör utredas den nya lagstiftningens effekter för företagen, förvaltningen och rättssäkerheten. Dessa sakheter gav upphov till diskussion redan i det skede då upphandlingslagen bereddes och stiftades. Redogörelsen utgör ett svar på riksdagens tredje uttalande.

Bakom det första uttalandet ligger en osäkerhet om det sätt på vilket upphandlingslagen överhuvudtaget ska tillämpas på samarbetet mellan kommunerna. Om upphandlingslagen tillämpas på samarbetet mellan kommuner uppstår tolkningssvårigheter bl.a. kring frågan huruvida bestämmelserna om s.k. in house-upphandling (10 § i upphandlingslagen: Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten) trots allt kan tillämpas. Oklart var t.ex. om kriterierna för in house -upphandling kan anses bli uppfyllda när en enskild kommun har inskränkt rösträtt eller när samarbetsorganisationen till en viss del opererar på marknaden. Enligt ekonomiutskottets betänkande är upphandlingslagens bestämmelse om förutsättningarna för samarbetet inte tillräckligt tydlig varför frågan bör utredas ytterligare och nödvändiga bestämmelser skrivs in i nationell speciallagstiftning.

När det gäller det andra uttalandet tar ekonomiutskottets betänkande upp allmännyttiga sammanslutningars betydelse för produktionen av tjänster, särskilt social-, hälsovårds- och utbildningstjänster. Varken EG:s regelverk eller de nationella bestämmelserna ger någon direkt möjlighet att beakta den tredje sektorns ställning vid upphandlingsförfarandena. Riksdagen förutsätter en utredning av huruvida det behövs bestämmelser om icke-vinstdrivande affärsverksamhet av en ny typ.

1.2 Avgränsning av redogörelsen

Den egentliga redogörelsen utför kärnan i detta dokument. Som ovan konstaterades inbegrep reformen av lagstiftningen om offentlig upphandling två skilda lagar dvs. den egentliga upphandlingslagen och den s.k. försörjningslagen. I denna redogörelse behandlas endast den egentliga upphandlingslagens effekter, huvudsakligen till den delen det är fråga om annan än EU-upphandling. Med EU-upphandling avses upphandling som överstiger ett visst tröskelvärde, dvs. ett eurobelopp, som kommissionen har fastställt. Detta för att det finns nationellt rörelseutrymme närmast i fråga om annan än EU-upphandling.

Försörjningslagen gäller endast upphandling som överstiger EU:s tröskelvärden och lagen baserar sig nästan till hundra procent på det s.k. försörjningsdirektivet. Endast ca tio procent av den totala volymen av EU-upphandling omfattas av försörjningslagen. Enligt försörjningslagen är det också möjligt att hos kommissionen ansöka om befrielse från tillämpning-

en av lagen för en viss sektor. I Finland har undantag sökts av och beviljats elproduktionen och elförsäljningen samt vissa funktioner i samband med posttjänster vilket vidare minskar antalet verksamheter som omfattas av försörjningslagen. Även om redogörelsen inte behandlar försörjningslagen som sådan, beaktas dock också försörjningssektorerna i granskningen av tröskelvärdena.

Innehållet i redogörelsen fokuserar på bedömningen av den nya lagens effekter på upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster, och särskilt på kvalitetsfrågorna. I redogörelsen utreds hur företagna upphandlingar indelas i olika storleksklasser och kartläggs de upphandlande enheternas och leverantörernas åsikter om nationella tröskelvärden. Separat granskning görs av upphandlingen av varor och tjänster samt byggnadsprojekt. Utgående från de enkätundersökningar som gjorts bedöms eventuella behov att ändra på nationella tröskelvärden med särskild hänsyn tagen till de varierande befolkningsmängderna i olika kommuner. I redogörelsen granskas inte den samordnade upphandlingen av utbildningstjänster eftersom den har en ringa betydelse. När det gäller social- och hälsovårdstjänster är det viktigt att studera kvaliteten ur såväl den upphandlande enhetens, serviceanvändarnas och serviceproducenternas som företagens och organisationernas synvinkel.

Upphandlingslagens effekter ska belysas ur flera perspektiv, dvs. lagens effekter för såväl företagen som förvaltningen och rättssäkerheten. Dessutom bör de olika aspekterna beaktas vid granskningen av tröskelvärdena.

Eftersom de uttalanden om kommunernas samarbete och den tredje sektorns ställning som ingår i riksdagens svar har en nära anknytning till innehållet i redogörelsen och organisationen av servicen, behandlas uttalandena kortfattat i redogörelsens avsnitt 6 och 7.

1.3 Beredningen av redogörelsen

Redogörelsen har beretts vid arbets- och näringsministeriet. Redogörelsen har beretts i samarbete med särskilt finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Finlands Kommunförbund rf och Företagarna i Finland. Dessutom har utlåtanden erhållits bl.a. av medlemsorganisationerna i Finlands Näringsliv och av Akava rf.

Granskning görs i fråga om såväl nuläget som den tidigare lagstiftningen och praxisen. Vad gäller den nya upphandlingslagstiftningen granskas en period på ett år vilken är en ganska kort tid med tanke på bedömningen av lagens effekter och dragandet av slutsatser. Slutsatsernas omfattning begränsas särskilt av att markandsdomstolen tills vidare inte hunnit behandla ett särskilt stort antal ansökningar som gäller sådan upphandling som genomförts efter upphandlingslagens ikraftträdande.

De åsikter som framförts i utlåtandena och enkätundersökningarna presenteras i anslutning till sakhelheten i fråga. Bedömningen av lagens effekter och de ställningstaganden och utvecklingsförslag som härletts från den grundar sig på de slutsatser som dragits av enkätundersökningar och statistik.

Vid granskningen av kvalitetsfaktorer handlar det om att beskriva på vilket sätt kvalitativa aspekter faktiskt har beaktats vid konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänster. Kvalitetsanalysen har gjorts med hjälp av en granskning av de upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster som företagits under granskningsperioden på ett år och de kvalitativa krav som i samband med dem ställts på anbudsgivarens lämplighet, innehållet i urvals- och jämförelsekriterierna och innehållet i upphandlingsbeskrivningen.

Enkäten om social- och hälsovårdstjänster skickades ut den 4 juli 2008 och den skulle besvaras den senast den 8 augusti 2008. Enkätundersökningen genomfördes elektroniskt i

Webropol-systemet. Deltagarna plockades ut bland de upphandlande enheter som publicerat en upphandlingsannons via annonseringskanalen HILMA och som under tiden 1.6.2007–31.5.2008 verkställt en upphandling av social- och hälsovårdstjänster. Enkäten skickades till 186 mottagare av vilka 66 besvarade enkäten vilket innebär att svarsprocenten var 35,5 %. I samband med detta ombads de upphandlande enheterna att skicka förfrågningsunderlaget för de utannonserade upphandlingarna av social- och hälsovårdstjänster till dem som höll på att utarbeta redogörelsen. Som underlag för redogörelsen erhöles totalt 133 förfrågningsunderlag från 49 olika upphandlande enheter. Utgående från de förfrågningsunderlag som erhöles gjordes en kvalitativ analys av de upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster som hade konkurrensutsatts.

Erfarenheterna av den tidigare upphandlingspraxisen har kartlagts med hjälp av en enkätundersökning om social- och hälsovårdstjänsterna som riktades till kommunala aktörer samt genom att höra parter som ansvarar för upphandlingen.

Med tanke på utarbetandet av redogörelsen genomförde arbets- och näringsministeriet en enkätundersökning som var riktad till upphandlande enheter och som kartlade enheternas erfarenheter av den nya upphandlingslagens effekter ur det praktiska upphandlingsväsendets synvinkel och åsikter om de nationella tröskelvärdenas storlek. Enkätundersökningen genomfördes elektroniskt i Webropol-systemet. *Enkäten om offentlig upphandling* skickades till 130 finskspråkiga mottagare och 9 svenskspråkiga mottagare. Enkäten besvarades av 51 finskspråkiga respondenter och en svenskspråkig respondent. Svarsprocenten var 37,4 %. Till målgrupp för enkätundersökningen utsågs bl.a. ministerier, statliga ämbetsverk och inrättningar, TE-centraler samt 10 stora, 10 medelstora och 10 små kommuner samt sådana upphandlingsenheter som har avgett utlåtande i anslutning till revideringen av lagstiftningen om offentlig upphandling. Enkäten skickades ut den 4 augusti 2008 och den skulle besvaras senast den 18 augusti 2008.

Företagarna i Finland och Förbundet för Finländskt Arbete genomförde också *en enkätundersökning om offentlig upphandling* hösten 2008. Enkäten skickades till 9 000 företag som är medlemmar i Företagarna i Finland eller Förbundet för Finländskt Arbete. Enkäten besvarades av 1 045 företrädare för olika företag. Av sektorerna var industrin och framför allt utbildningen, social- och hälsovården och socialservicen samt övriga samhällstjänster särskilt väl representerade. I redogörelsen utnyttjades dessutom den sm-företagsbarometer som Företagarna i Finland och Finnvera Abp tillsammans publicerat. Barometern för hösten 2008 grundade sig på svaren från ca 3 800 företag. I barometern ingick en särskild del som handlade om offentlig upphandling.

För att kartlägga Finlands Näringslivs medlemsorganisationers syn begärdes åsikter av sammanlagt 15 företrädare för olika sektorer. Inom den korta fristen erhöles ställningstaganden från knappt tio parter. Bland respondenterna fanns representanter för bl.a. byggbranschen, social- och hälsovårdssektorn samt fastighetsservicebranschen. Respondenterna representerade betydande aktörer som bjuder ut varor, tjänster och entreprenader till den offentliga sektorn. Remissinstanserna, bl.a. Akava, representerar ca 24 000 företagare och yrkesutövare av vilka ca 60 procent är verksamma inom social- och hälsovårdssektorn.

Även det beredningsmaterial som sammanställts av en arbetsgrupp för allmännyttiga tjänster inom Delegationen för medborgarsamhällspolitik har stått till förfogande. I det skede då denna redogörelse utarbetas är arbetsgruppens arbete ännu inte slutfört men resultaten av en undersökning i form av en *organisationsenkät* från sommaren 2008 står till förfogande. Materialet samlades med hjälp av en Webropol-enkät. Undersökningens referensgrupp utgjordes av 256 riksomfattande organisationer som representerar motions- och idrottsväsendet, kultur-, bildnings-, ungdoms- samt social- och hälsovårdsväsendet, samt 9 regionala och 16 lokala organisationer inom motion och idrott. Enkäten besvarades av 85 organisationer vilket betyder att svarsprocenten var 30 procent.

När det gäller statistiken och materialet om tröskelvärden har i utredningen utnyttjats de uppgifter som kan fås från den elektroniska annonseringskanalen för offentlig upphandling HILMA. I beredningen har utnyttjats det material som producerats av den arbetsgrupp för reform av rättsskyddssystemet vid offentlig upphandling (den s.k. JUHO-arbetsgruppen) som tillsatts av justitieministeriet och arbets- och näringsministeriet.

Ett lärdomsprov, som färdigställts vid Joensuu universitet och som handlar om användning av de urvals- och jämförelsekriterier som fastställts i samband med konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänster inom kommuner och samkommuner, har dessutom stått till förfogande då redogörelsen utarbetades. (Hannonen, Niina: Laatu ja hinta sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa. Tutkimus kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen kilpailuttamisessa käytettävistä valinta- ja vertailuperusteista. Pro gradu –tutkielma. Joensuun yliopiston kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta. 4.6.2008).

1.4 Den nya upphandlingslagen

Bakgrunden till upphandlingslagstiftningen utgörs av EU:s direktiv, annan gemenskapslagstiftning och, särskilt i fråga om upphandlingar som understiger EU:s tröskelvärden, rättspraxisen hos gemenskapens domstol. Nationell prövningsrätt har kunnat tillämpas i fråga om upphandling som understiger EU:s tröskelvärden och i fråga om s.k. sekundär tjänstepupphandling enligt bilaga B till upphandlingslagen, t.ex. för social- och hälsovårdsfrågornas del. Målet för upphandlingslagstiftningen är att säkerställa fri rörlighet för varor och tjänster samt en välfungerade inre marknad. För att målen ska nås bör upphandlingen företas på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt så att marknaden utnyttjas samt så att med hänsyn till upphandlingens omfång och art tillräcklig öppenhet iaktas. Lagens syfte är dessutom att effektivisera användningen av offentliga medel och främja upphandling av hög kvalitet.




Upphandlingslagen tillämpas på sådan upphandling av varor och tjänster samt byggtreprenader som utförs av offentliga myndigheter och andra upphandlande enheter som definierats i lagen. Upphandlingslagen är en allmän lag som omfattar med EU-upphandlingsannonser mätt ca 90 procent av alla EU-annonser. De resterande tio procent som omfattas av lagstiftningen tillhör försörjningslagens tillämpningsområde. Lagens tillämpningsområde är detsamma som den förra upphandlingslagens tillämpningsområde.

De skyldigheter som anges i upphandlingslagen är procedurregler, dvs. de gäller själva processen för konkurrensutsättning och äger tillämpning när en statlig eller kommunal myndighet eller någon annan upphandlande enhet beslutar att köpa en vara, tjänst eller byggtreprenad utanför sin egen organisation. Upphandlingslagen förutsätter alltså inte att en upphandlande enhet ska lägga upphandlingen ut på entreprenad till någon som finns utanför den egna organisationen. En upphandlande enhet kan alltså också fortsättningsvis besluta att den verkställer en upphandling i form av eget arbete inom organisationen.

I upphandlingslagen indelas upphandlingar enligt deras uppskattade värde i upphandling som överstiger EU:s tröskelvärden, upphandling som överstiger de nationella tröskelvärdena och upphandling som understiger de nationella tröskelvärdena, dvs. små anskaffningar som inte omfattas av upphandlingslagen. 1.1.2008 Från den 1 januari 2008 är EU:s tröskelvärden vid upphandling av varor och tjänster 133 000 euro om upphandlingen företas av en statlig centralförvaltningsmyndighet och 206 000 euro om upphandlingen företas av någon annan upphandlande enhet. I fråga om byggtreprenader och byggkoncessioner är EU:s tröskelvärde för samtliga upphandlingsenheter 5 150 000 euro.

De nationella tröskelvärdena i fråga om varu- och tjänsteupphandling är 15 000 euro, upphandling av social- och hälsovårdstjänster 50 000 euro och byggentreprenader 100 000 euro. S.k. små anskaffningar som understiger det nationella tröskelvärdet omfattas inte av upphandlingslagen. I fråga om små anskaffningar får de upphandlande enheterna tillämpa de förfaranden som de önskar.

Figur 1. Trestegsgradering enligt upphandlingslagen

<p>Upphandling som överstiger EU:s tröskelvärden 2008-2009 206 000 € / varor och tjänster 133 000 € /(centralförvaltningsmyndigheter) 5,15 milj. € byggentreprenader</p>		<p>Anbuds förfaranden enligt direktiv Annonseringsskyldighet inom EU Besvär rätt till marknadsdomstolen</p>
<p>Upphandling som överstiger det nationella tröskelvärdet 15 000 € varor och tjänster 50 000 € SHV och viss utbildning 100 000 € byggentreprenader</p>		<p>Skyldighet att konkurrensutsätta, enklare förfarande än vid EU-upphandling Annonseringsskyldighet nationellt Besvär rätt till marknadsdomstolen</p>
<p>Upphandling som understiger det nationella tröskelvärdet (under 15 000/50 0000/100 000)</p>		<p>Omfattas inte av upphandlingslagen Upphandlande enheters egna regler Ingen besvär rätt till marknadsdomstolen Kommunalt rättelseyrkande möjligt</p>

Till de viktiga reformerna i lagstiftningen, utöver de nya bestämmelserna om tröskelvärden, hör de upphandlande enheternas skyldighet att utannonsera alla sina upphandlingar via den elektroniska annonseringskanal för offentlig upphandling (HILMA) som upprätthålls av arbets- och näringsministeriet. Enligt den tidigare upphandlingslagen räckte det med att upphandlingsenheten vid upphandling som understeg EU:s tröskelvärden skickade anbudsfordran direkt till ett tillräckligt stort antal företag (oftast minst fem företag) vilka den valt ut. I och med de nya lagarna infördes dessutom två nya upphandlingsförfaranden, dvs. konkurrenspräglad dialog och ramavtal. De nationella bestämmelserna preciserades så att de ligger i linje med tolkningarna inom rättspraxisen, särskilt i fråga om bestämmelserna om enheter som är anknutna till den upphandlande enheten (s.k. in house-upphandling), vilka är bindande för medlemsstaterna.

1.5 Rådgivning och utbildning

1.5.1 Rådgivningsenheten för offentlig upphandling

Arbets- och näringsministeriet och Finlands Kommunförbund rf har sedan 2004 gemensamt finansierat verksamheten vid Rådgivningsenheten för offentlig upphandling som ger rådgivning i tillämpningen av upphandlingslagstiftningen. Rådgivningsenhetens ursprungliga uppgift var att för sin egen del bidra till att genomföra de mål som anknyter till politikprogrammet för företagsamhet. Rådgivningsenheten tillhandahåller de upphandlande enheterna avgiftsfri service i form av rådgivning i frågor som rör offentlig upphandling och särskilt lagstiftningen om offentlig upphandling. Rådgivningsenheten upprätthåller Internetsidor på adressen www.hankinnat.fi och lämnar rådgivning per telefon och e-post. Experterna vid rådgivningsenheten verkar också som utbildare och som medlemmar eller sakkunniga i olika arbetsgrupper och vid olika tillställningar.

Tillämpningspraxisen för den nya upphandlingslagstiftning som trädde i kraft 2007 börjar så småningom etablera sig. Det återstår dock flera frågor vars lösning är beroende av den framtida rättspraxisen och som kommer att besvaras först under de kommande åren.

Av de frågor som kommit upp i samband med rådgivningen kan särskilt nämnas frågor som gäller tolkning av upphandlingslagstiftningen i situationer med kommunsammanslagningar i anslutning till behandlingen av gällande avtal, krav på anbudsgivarnas lämplighet som ställs av en upphandlande enhet samt frågor kring försörjningslagen. I de flesta fallen kontaktas Rådgivningsenheten per telefon. Rådgivningsenheten kontaktas telefonledes ca 30 gånger per dag. Antalet förfrågningar per e-post uppgick till 1 330 under perioden 1.6.2007–31.5.2008.

Målet har varit att fortlöpande lägga ut allt sådant material som handlar om offentlig upphandling på Internetsidor som är tillgängliga för både de upphandlande enheterna och företagen. Exempelvis har sammandrag av de viktigaste mål vid gemenskapsdomstolen som styr tolkningen av upphandlingslagstiftningen sammanställts så att kärnan i avgörandet framgår av sammandraget. På sidorna har dessutom samlats information om särskilda teman som kommit upp vid de upphandlande enheterna. Som särskilda teman kan nämnas t.ex. beaktandet av miljöaspekter vid upphandling och tillämpning av offentlighetslagstiftningen vid upphandlingsprocessen. Nu ska information om beaktande av etiska aspekter vid offentlig upphandling läggas på sidorna. År 2007 besöktes webbplatsen som upprätthålls av rådgivningsenheten 44 164 gånger. Antalet besök på den svenskspråkiga sidan uppgick till 1 378.

Rådgivningsenheten publicerar också ett elektroniskt nyhetsbrev vid namn hankintaINFO/upphandlingsINFO som kan prenumereras på rådgivningsenhetens webbplats. Det finskspråkiga brevet [HankintaINFO](http://hankintaINFO) hade ca 1 970 prenumeranter i juli 2008. Det svenskspråkiga brevet [UpphandlingsINFO](http://upphandlingsINFO) hade ca 120 prenumeranter i juli 2008.

Experterna vid rådgivningsenheten deltar i mån av möjlighet som en s.k. tredje part i utarbetandet av de upphandlingsanvisningar som utfärdas av parter som företräder beställare och anbudsgivare. Som exempel bör nämnas anvisningar om upphandling av livsmedel och kommunala revisionstjänster.

Vid rådgivningsenheten arbetar fyra sakkunniga på heltid och dessutom deltar fem experter från Kommunalförbundet, vilka representerar olika områden, på deltid i rådgivningen. Den rådgivning som ges av sakkunniga på deltid är inte medräknad i siffrorna ovan. Inom försörjningssektorerna, såsom transporttjänsterna, byggandet och avfallshanteringen, är deras insats dock betydande.

Arbets- och näringsministeriet beslutar årligen skilt om den finansiering som beviljas för rådgivningsverksamhet. För år 2008 har arbets- och näringsministeriet beviljat 250 000 euro i allmänt bidrag för finansiering av rådgivningsverksamheten vilket innebar en rejäl nedskärning av anslaget. Enligt budgetförslaget för 2009 ska den statliga finansieringen kvarstå på samma nivå som år 2008. Finansieringen från Finlands Kommunförbund täcker hälften av rådgivningskostnaderna.

Ca 90 % av kontakterna tas av upphandlande enheter och ca 10 % av företag och företagare. Ca 70 % av de upphandlande enheterna är kommuner, 20 % är statliga upphandlingsenheter och 10 % församlingar.

Rådgivningens effekt

Rådgivningen riktar sig närmast till de upphandlande enheterna. De upphandlande enheterna leder och styr hela upphandlingsprocessen, vilket innebär att den rådgivning som ges de upphandlande enheterna och utvecklade av deras kunskaper gagnar både köpare och anbudsgivare. Genom rådgivning kan felaktiga lösningar förebyggas och i bästa fall rättgångar och dröjsmål med upphandlingen undvikas. Rådgivningsverksamheten har sannolikt den största betydelsen för upphandlingspersonalen vid små upphandlande enheter som saknar ett centraliserat eller yrkesmässigt upphandlingsväsende.

Av företagarnas utlåtanden framgick att rådgivningsenhetens service anses vara av hög kvalitet och till stor nytta.

Det sannolikt mest betydelsefulla spåret sätter rådgivningsverksamheten när den hjälper de upphandlande enheterna att etablera en fast praxis i fråga om upphandling. Det är tillika möjligt att förebygga uppkomst eller spridning av dålig praxis.

En rådgivning av hög kvalitet kräver i praktiken förmåga att bedöma saken ur både den upphandlande enhetens och anbudsgivarens synvinkel. Utvecklande av denna egenskap förutsätter att också anbudsgivare ger nödvändig feedback.

Ekonomiutskottet tog i sitt utlåtande upp behovet att utarbeta en upphandlingshandbok. Arbets- och näringsministeriets och Rådgivningsenhetens webbsidor utgör en elektronisk version av handboken. På arbets- och näringsministeriets webbsidor har samlats en omfattande mängd information om lagstiftningen samt upphandlingsanvisningar som utfärdats av olika parter t.ex. om beaktande av miljöaspekter. Rådgivningsenhetens webbsidor innehåller viktiga domstolsbeslut, tillämpningsanvisningar och allmänna anbudsmodeller. Samtliga beslut som marknadsdomstolen meddelat jämte motiveringar finns tillgängliga på marknadsdomstolens webbplats eller i databasen Finlex. Olika aktörer har dessutom utarbetat upphandlingshandböcker såsom Statens upphandlingshandbok, Allmänna upphandlingsanvisningar för kommunerna 2007 och församlingarnas upphandlingsanvisningar. En stor mängd litteratur har också publicerats om upphandling och den nya lagstiftningen.

1.5.2 Utbildningsturnéer och information

Våren 2007, dvs. före ikraftträdandet av den nya lagen, ordnades en utbildningsturné kring den nya upphandlingslagen under vilken företrädarna för det dåvarande handels- och industriministeriet, Rådgivningsenheten för offentlig upphandling och näringslivet (Företagarna i Finland, Centralhandelskammaren och Finlands Näringsliv) utbildade företrädare för upphandlande enheter och producenter. Kurser ordnades på ca tio orter runt om i landet. De avgiftsfria kurserna hade ca 1 000 deltagare. Utbildning ordnades också på svenska.

Hösten 2008 arrangerades en särskild utbildningsturné kring annonskanalen HILMA med avgiftsfri utbildning i upprättandet av upphandlingsannonser. Syftet med kursen var att med hjälp av täckande handledning underlätta ifyllningen av upphandlingsannonser och öka kännedomen om tjänsten. Utbildningen ordnades av arbets- och näringsministeriet i samarbete med Edita Publishing Ab och Rådgivningsenheten för offentlig upphandling. Utbildning ordnades på åtta orter och ca 800 personer deltog i den.

Förutom ovan nämnda kurser har de tjänstemän vid ministeriet som ansvarar för upphandlingslagstiftningen och experterna vid rådgivningsenheten hållit föreläsningar vid sådana utbildningstillfällen som arrangerats av olika organisationer.

1.6 Den offentliga upphandlingen och upphandlingsannonser

1.6.1 Statistik

Enligt statistiska källor inom Europeiska unionen uppgick värdet av den offentliga upphandlingen i Finland till 27,14 miljarder euro år 2006. Siffran baserar sig på uppgifter som hämtats ur de nationalräkenskaper som medlemsstaternas statistikmyndigheter upprätthåller. I siffran ingår all upphandling inom den offentliga sektorn oberoende av huruvida upphandlingen ska konkurransutsättas i enlighet med bestämmelserna om offentlig upphandling eller inte. I den sammanlagda siffran ingår bl.a. anskaffningar av mark- och vattenområden, externa hyresutgifter, aktier och andelar, försvarsupphandlingar och annan sekretessbelagd upphandling, små anskaffningar och intern upphandling vilka inte omfattas av upphandlingslagstiftningen. Det kan uppskattas att knappa hälften av det totala värdet omfattas av upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde.

År 2007 uppgick det totala värdet av *statens* upphandling till sammanlagt 4,51 miljarder euro av vilka upphandlingen av varor svarade för sammanlagt ca 0,96 miljarder euro och upphandlingen av tjänster för sammanlagt ca 2,18 miljarder euro. En betydande del av det totala värdet av statens upphandling består av lokalhyror och försvarsupphandling vilka inte omfattas av upphandlingslagens tillämpningsområde. Upphandlingen svarar för ca 12 procent av utgifterna i statsbudgeten. Upphandlingens värde har stigit varje år på 2000-talet.

Det totala värdet av den *kommunala* upphandlingen uppgick till ca 12,25 miljarder euro år 2006. I upphandlingens värde ingår hyror samt anskaffning av mark- och vattenområden. Värdet av kommunernas upphandling av varor och tjänster uppgick till 8,5 miljarder euro. I fråga om tjänsteupphandling uppgick värdet av upphandlingar inom social- och hälsovården till 1 391 miljoner euro, inom utbildnings- och kulturväsendet till 443 miljoner euro och inom samhällstjänsterna till 135 miljoner euro. Värdet av kommunernas drifts- och investeringsutgifter uppgick till 32,92 miljarder euro år 2006 av vilka upphandlingens andel var ca 37 procent. Också värdet av den kommunala upphandlingen har ökat stadigt under de senaste åren.

Upphandlingslagen omfattar också sådan upphandling som verkställs av *församlingar och kyrkliga samfundigheter*. År 2007 uppgick värdet av deras upphandling av varor och tjänster till ca 300 miljoner euro och värdet av byggtreprenader översteg 100 miljoner euro.

Statistikföringen av upphandlingar försvåras delvis också av det att ingen statistik över den offentliga förvaltningens verksamheter upprättas på ett ur upphandlingslagstiftningens synvinkel centraliserat sätt, och det är svårt att få fram enhetliga uppgifter bl.a. på grund den avvikande terminologin. Arbets- och näringsministeriet har som mål att utveckla upphandlingsstatistiken. Uppmärksamhet vid statistikföringen av upphandlingar har också fästs på EU-nivå.

1.6.2 Centraliserad upphandling

Centralisering av den statliga upphandlingen

Enligt 11 § i upphandlingslagen kan upphandlingen genomföras också hos en inköpscentral. I statsrådets beslut om ramarna för statsfinanserna 2006–2009 förutsätts att upphandlingsväsendet omorganiseras och kostnadsbesparingar genomförs. I syfte att införa ny praxis ändrades lagen om statsbudgeten för att statsförvaltningens upphandlingar skulle kunna centraliseras. De statliga ämbetsverk och inrättningar som omfattas av statsbudgeten ålades att verkställa centraliserat konkurrensutsatta upphandlingar på basis av 22 a § i lagen om statsbudgeten och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Inköpscentralen Hansel Ab har en central roll och uppgift som verkställare av centraliserade konkurrensutsättningar av statsförvaltningens upphandlingar.

Användningen av avtal som konkurrensutsatts genom Hansel Ab:s försorg har ökat stadigt från och med 2004 efter det att verksamheten i sin nuvarande form hade etablerat sig. År 2007 uppgick värdet av den upphandling som verkställdes genom avtal som Hansel hade konkurrensutsatt till ca 372 miljoner euro. Värdet av den upphandling som verkställdes genom avtal som bolaget ingått uppgick till 281 miljoner euro år 2006, till 211 miljoner euro år 2005 och till 153 miljoner euro år 2004. Hansel Ab:s avtal svarade för ca 40 procent av upphandlingen inom olika förvaltningsområden år 2007. Hansels största kunder är ämbetsverk och inrättningar inom försvarsministeriets och undervisningsministeriets förvaltningsområden.

Enligt den uppföljningsrapport som Statens revisionsverk publicerat om Hansel Oy (10.6.2008; 44/54/02, Granskningsberättelse 73/2004) har flera mål som ansluter sig till effektivisering av upphandlingsväsendet och ökning av produktiviteten uppnåtts genom en centraliserad konkurrensutsättning av upphandlingen och en minskning av överlappande upphandlingsverksamheter. Samordnad upphandling genom Hansel Ab:s försorg har resulterat i bättre prisvillkor och andra villkor samt förbättring av statens ställning som köpare och avtalspart. Genom samordnad upphandling har man kunnat bidra till förenhetligandet av statliga ämbetsverks och inrättningsapparatur och annan upphandling. Genom centraliserad upphandling har man också kunnat minska de administrativa kostnader som orsakas av upphandlingen, främja upphandlingsväsendets yrkesmässighet och befria resurser som bundits vid upphandlingsväsendet till ämbetsverks och inrättnings kärnverksamheter.

Centralisering av det kommunala upphandlingsväsendet

Den senaste av utvecklingsåtgärderna inom det kommunala upphandlingsväsendet är inrättandet av en inköpscentral för kommunsektorn. Inköpscentralen KL-Kuntahankinnat Oy, som ägs av Finlands Kommunförbund rf, har inlett sin verksamhet hösten 2008. Bolagets verksamhetsidé och uppgifter motsvarar Hansel Ab:s uppgifter och verksamhetsidé. Bolagets mål är att genom större volymer och effektivare processer åstadkomma kostnadsbesparingar samt att minska det arbete som upphandlingen kräver. Bolaget kommer att koncentrera sig på sådana kategorier där lokala eller regionala enheter inte har en tillräckligt stark förhandlingsposition.

Dessutom finns det flera regionala upphandlingskoncentrationer på olika håll i landet såsom HALO (hankinta- ja logistiikka) i Kuopio, Etelä-Karjalan hankintapalvelut (Villmanstrand) och Seutukeskus Oy Häme i Tavastehus. Deras betydelse för den kommunala upphandlingen är stor. Regionala enheter samlar ofta genom centralkommunens försorg ihop upphandlingar av en viss typ som ska företas av de små kommunerna inom närområdet.

Annat samarbete kring upphandling

De upphandlande enheterna har genom samordnad upphandling också genomfört andra arrangemang vars innehåll varierar såsom upphandlingsuppdrag varvid upphandlingen verkställs av en annan enhet för den upphandlande enhetens räkning. Detta förutsätter ett befullmäktigande av den upphandlande enhet på vars vägar man agerar. Det är dock uppdragsgivaren som i sista hand ansvarar för konkurrensutsättningen av en upphandling. Upphandling har verkställts i form av samordnad upphandling också så att en upphandlande enhet har överfört relevanta befogenheter i fråga om upphandling på en annan upphandlande enhet t.ex. i enlighet med 76 § i kommunallagen (365/1995). Upphandlande enheter har dessutom förberett och verkställt upphandlingar med hjälp av olika inofficiella samarbetsformer. Verkställandet av sådan samordnad upphandling som inte regleras genom lag kan inbegripa frågor som gäller utformningen av förbindelserna mellan upphandlande enheter, beslutsfattandet och ansvarsfrågorna samt avtalsrättsliga frågor.

1.6.3 HILMA - annonseringskanalen för offentlig upphandling

HILMA (www.hankintailmoitukset.fi) är en avgiftsfri elektronisk annonseringskanal som upprätthålls av arbets- och näringsministeriet och via vilken de upphandlande enheterna utannonserar sina offentliga upphandlingar. Företagen å sin sida erhåller via HILMA information i realtid om pågående upphandlingsförfaranden och förhandsinformation om kommande upphandlingar.

Genom annonseringskanalen för offentlig upphandling fås mer täckande och detaljerad statistik än tidigare men också denna statistik har brister och är delvis överlappande, särskilt i fråga om EU-upphandling. Inom HILMA finns en nationell upphandlingsannons som kan användas för utannonsering av all nationell upphandling.

EU-annonserna har fastställts genom kommissionens förordning och de består av 13 standardformulär för upphandlingsmeddelanden av olika slag. I HILMA används fem olika typer av annonser (förhandsannons, EU-upphandlingsannons, EU-upphandlingsannons (försörjningssektorerna), annons i efterhand, annons i efterhand (försörjningssektorerna)). Annonserna sänds på elektronisk väg via HILMA för att bli publicerade inom hela EU. Om en och samma EU-upphandling publiceras annonser i de olika faserna av upphandlingsförfarandet på olika blanketter, och upphandlingsavtalen ingås ofta för flera år framåt varför det är omöjligt att ange ett exakt värde för ett visst år.

Upphandlingslagen förutsätter att samtliga upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena utannonseras via den elektroniska annonseringskanalen. Antalet upphandlingsannonser som publicerades i systemet under det första året, dvs. 1.6.2007–31.5.2008, efter att den nya lagen trätt i kraft uppgick till sammanlagt 17 670. Av dessa uppgick antalet annonser om nationell upphandling till 12 670 och värdet av utannonserade upphandlingar översteg 4,37 miljarder euro. Märkas bör att det uppskattade värdet är det värde som gäller vid annonseringsögonblicket, och det är inte detsamma som upphandlingsavtalets värde.

Antalet EU-upphandlingsannonser (inkl. försörjningssektorerna) som publicerades uppgick till 2 500 stycken och det uppskattade värdet av upphandlingen till ca 2,9 miljarder euro. Det uppskattade värdet hade visserligen uppgetts endast i ca 36 procent av annonserna. I HILMA publicerades utöver EU-upphandlingsannonser dessutom omkring 2 000 annonser i efterhand (EU) och ca 400 EU-förhandsannonser.

Figur 2. Upphandlingar som utannonserats genom nationella annonser och EU-annonser 1.6.2007–31.5.2008

Upphandling enligt upphandlingens art	Antal (st.)	Värde (€)	Prisuppgift ingår
Varor			
- nationell upphandlingsannons	5113	348 100 649	99,77 %
EU-upphandlingsannonser (inkl. försörjningssektorerna)	1159	910 047 682	38,40 %
Tjänster			
- nationell upphandlingsannons	4372	1 542 554 658	99,62 %
EU-upphandlingsannonser (inkl. försörjningssektorerna)	1148	1 131 126 826	40,59 %
Byggentreprenader			
- nationell upphandlingsannons	2949	2 443 201 792	99,36 %
EU-upphandlingsannonser (inkl. försörjningssektorerna)	244	898 720 000	45,08 %
Annan upphandling¹			
- nationell upphandlingsannons	236	37 382 058	97,44 %

- HILMA är en centraliserad, avgiftsfri, elektronisk annonseringskanal för offentlig upphandling som upprätthålls av arbets- och näringsministeriet.
- Statliga ämbetsverk och inrättningar är skyldiga att företa centraliserat konkurrensutsatta upphandlingar genom Hansel Ab År 2007 uppgick värdet av den upphandling som verkställdes genom avtal som Hansel hade konkurrensutsatt till 372 miljoner euro. Avtal som ingåtts genom Hansels försorg svarade för ca 40 procent av upphandlingen inom olika förvaltningsområden år 2007. Genom centraliserad upphandling har man uppnått prisfördelar och andra fördelar samt kunnat minska de administrativa kostnader som orsakas av upphandlingen, främja upphandlingsväsendets yrkesmässighet och befria resurser som bundits vid upphandlingsväsendet till ämbetsverks och inrättnings kärnverksamheter.
- Kommunal upphandling sker också genom regionala inköpskoncentrationer samt genom KL-Kuntahankinnat Oy.
- Ca 17 000 upphandlingsannonser publicerades i HILMA under ett år.
 - Antalet nationella upphandlingsannonser uppgick till 12 000 och det uppskattade värdet av upphandlingen översteg 4,37 miljarder euro.
 - Antalet EU-upphandlingsannonser uppgick till ca 2 500 och deras uppskattade värde till ca 2,9 miljarder euro; märkas bör dock att upphandlingens uppskattade värde hade uppgetts i endast ca 36 procent av annonserna.
 - Om ingångna EU-upphandlingsavtal publicerades ca 2 000 annonser i efterhand och antalet EU-förhandsanmälningar uppgick till ca 400.

¹ Nationella projektävlingar, byggkoncessioner och tjänstekoncessioner

2 Viktiga effekter

2.1 Ökad öppenhet i offentlig upphandling

I samband med reformen av upphandlingslagen utsträcktes det obligatoriska annonseringsförfarandet till att omfatta sådan upphandling som hör till den nationella upphandlingslagens tillämpningsområde. Det var nödvändigt att utsträcka annonseringsskyldigheten till att omfatta nationella upphandlingar på grund av EG-domstolens rättspraxis. Syftet med annonseringsförfarandet är att garantera att av principen om öppenhet iakttas vid anbuds-förfarandena. Principen om öppenhet i offentlig upphandling har härletts från principen om icke-diskriminering i EG-fördraget.

I den enkätundersökning som genomfördes med tanke på utarbetandet av redogörelsen ansåg de upphandlande enheterna att öppenheten hade ökat i och med den nya upphandlingslagen. Att upphandlingar utannonserades mera sällan tidigare ansågs minska öppenheten i förvaltningen och undergräva förtroendet för att principen om jämbördigt och icke-diskriminerande bemötande av anbudsgivare och kandidater vid upphandling skulle genomföras. I samband med beredningen av upphandlingslagen ansågs också bristen på information ha minskat intresset för att bjuda ut varor och tjänster till den offentliga sektorn samt ansågs ha förhindrat företagen från att delta i anbuds-förfaranden.² Annonseringsskyldigheten har i väsentlig grad ökat öppenheten inom offentlig upphandling vilket gjort det möjligt för en större skara företag att lämna anbud till den offentliga sektorn.

Öppenheten i upphandling har ökat betydligt i och med den nya upphandlingslagen jämfört med den tidigare annonseringspraxisen. Efter lagens ikraftträdande har det varit obligatoriskt att utannonsera all varu- och tjänsteupphandling vars värde överstiger 15 000 euro och alla entreprenader vars värde överstiger 100 000 euro samt sådan upphandling av social- och hälsovårdstjänster vars värde överstiger 50 000 euro via annonseringskanalen för offentlig upphandling, dvs. HILMA. Antalet annonser om nationell upphandling som publicerats uppgick till 12 670 vilket innebär en klar ökning jämfört med tidigare annonseringsförfarandena. Tidigare uppgick antalet nationella annonser som publicerades per år till ca 2 000.

Bristen på information om upphandling har tidigare utgjort det största hindret för små och medelstora företags inträde på marknaden för offentlig upphandling. I och med att annonseringsskyldigheten infördes har öppenheten i och informationen om upphandling ökat betydligt. Informationsskyldigheten antogs göra det möjligt för företagen att aktivt bjuda ut förnödenheter i hela landet.³

Enligt enkätundersökningarna anser de upphandlande enheterna att den centraliserade elektroniska annonseringskanalen är en välfungerande lösning. Upphandlingsenheterna ansåg att de har fått anbud från en mer omfattande krets av leverantörer tack vare de annonser som publicerats i HILMA. Å andra sidan upptäcktes att leverantörernas dåliga kännedom om annonseringskanalen utgör ett stort problem.

Enligt den enkätundersökning som Företagarna i Finland och Förbundet för Finländskt Arbete genomfört hade 60 procent av de företag som besvarade enkäten inte någon kännedom om annonseringskanalen. En centraliserad annonseringskanal kräver å ena sidan större eget initiativ från leverantörernas sida när de upphandlande enheterna inte längre skickar anbudsfrågningar direkt till leverantörerna utan dessa är tvungna att själva aktivt söka efter affärsmöjligheter inom den offentliga sektorn. Det finns tydliga också skillnader mellan sek-

² RP 50/2006 rd, s. 29.

³ RP 50/2006 rd, s. 30.

torerna eftersom t.ex. företagen i byggbranschen upplever huvudsakligen att systemet med annonseringskanalen HILMA är något positivt.

Antalet företag som erbjuder söktjänster av olika slag inom systemet har ökat, dvs. företagen behöver inte nödvändigtvis själva aktivt leta efter upphandlingsannonser inom sin egen sektor utan aktörer som tillhandahåller mervärdestjänster bjuder ut sådana till företagen.

Den ökade öppenheten kan för sin del korrelera med ökningen i antalet anbudsgivare. I samband med den enkätundersökning som genomfördes med tanke på redogörelsen ansåg hälften av de upphandlande enheterna att antalet anbudsgivare ökat i och med den nya upphandlingslagen medan en tredjedel inte hade upptäckt någon ökning i antalet anbudsgivare. Utbudet hade dock inte diversifierats i någon betydande utsträckning.

Företagen ansåg att den ökade öppenheten i offentlig upphandling är en positiv sak. Enligt företagen används konkurrensutsättning oftare och anbudsförfarandena har blivit mer offentliga vilket har gjort att anbudsgivarna har lika möjligheter att delta i konkurrensutsättningen. Öppenheten främjar också upphandlande enheters kännedom om marknaden.

Antalet små anskaffningar som frivilligt utannonserades i HILMA genom en nationell upphandlingsannons uppgick till 1 200 och deras värde uppgick till ca 136 miljoner euro. Av de upphandlande enheter som besvarade enkäten använde ca en tredjedel HILMA som annonseringskanal för små anskaffningar. Detta tillvägagångssätt ansågs göra upphandlingsförfarandet något stelare men å andra sidan ansågs den öka medvetenheten och leverantörernas deltagande också i konkurrensutsättningen av små anskaffningar. Företagen önskar mer öppenhet av de upphandlande enheterna i fråga om små anskaffningar. Majoriteten av företagen önskade att små anskaffningar ska konkurrensutsättas enligt öppet förfarande eller att anbud begärs åtminstone av en utvald skara företagare. Nästan 40 procent av de företagare som besvarade enkäten ansåg att kommunerna gör sina små anskaffningar huvudsakligen hos samma leverantörer som de använder vid sådan upphandling som omfattas av lagens tillämpningsområde.

- Öppenheten i upphandling har ökat betydligt i och med den nya upphandlingslagen jämfört med den tidigare annonseringspraxisen. De upphandlande enheterna och företagssektorn anser att det centraliserade annonseringssystemet i form av HILMA fungerar väl.
- Bristen på information om upphandling har tidigare utgjort det största hindret för små och medelstora företags inträde på marknaden för offentlig upphandling. Det centraliserade annonseringssystemet har varit en bra lösning som ökat öppenheten i upphandling. Det kvarstår dock ett problem, nämligen att företagssektorn inte känner till systemet tillräckligt bra.
- Ökad öppenhet har även lett till en ökning i antalet anbudsgivare.
- Öppenheten ökar de upphandlande enheternas kännedom om marknaden och företagets möjligheter att bjuda ut sina tjänster och produkter till den offentliga sektorn.

2.2 Effekter på upphandlingsförfarandet

I den nya upphandlingslagen har de olika delarna av upphandlingsprocessen reglerats och beskrivits i detalj. I lagen ingår mer detaljerade bestämmelser än tidigare om innehållet i anbudsfrågan, bedömningen av kandidaters och anbudsgivares lämplighet, valet av anbud och upphandlingsbeslutet samt informationen. Syftet med de mer detaljerade bestämmelserna var att skapa klarare ramar för upphandlingsprocessen, att förbättra kvaliteten på anbudsfrågningar och att minska tolkningsproblemen. I upphandlingslagen finns bestämmelser om bl.a. att man i anbudsfrågan bör uppge vilken sorts kreditvärdighet eller vilka resurser som den upphandlande enheten kräver av anbudsgivaren. Den upphandlande enheten kan dock också fortsättningsvis själv bestämma vilka dokument eller bevis anbudsgivaren ska förete för att bevisa sin kreditvärdighet eller vilken utrustning, vilket materiel eller vilka andra resurser anbudsgivaren i varje enskilt fall måste förfoga över. I lagen föreskrivs således endast om hur kraven ska anges i förväg i handlingarna – inte om vad som menas med kvalitet – eller vilka andra krav som kan gälla vid enskild upphandling.

Enligt enkätundersökningen ansåg de upphandlande enheterna att anbudens jämförbarhet hade ökat i och med den nya lagen. En noggrannare reglering av upphandlingsprocessen har uppmuntrat till bättre upphandlingspraxis, t.ex. till användning av exakt definierade jämförelsekriterier, varvid jämförbarheten av anbud har ökat.

De upphandlande enheterna ansåg i sina svar att den nya lagen har skapat klarhet i konkurrensutsättningen som process men har kanske inte förenklats den på grund av de strikta formella krav som ställts på den. Företagen upplevde dock att upphandlingsprocessen är komplicerad. Företagen trodde att upphandlingsförfarandena skulle bli klarare när beställare och producenter lär sig hantera processen bättre.

Upphandlingslagen har nödvändigtvis inte försett de upphandlande enheterna med verktyg som skulle möjliggöra en förenkling av processen för konkurrensutsättning. Exempelvis ger det nya upphandlingsförfarandet konkurrenspräglad dialog å ena sidan möjligheter till större flexibilitet men som process betraktat innefattar den fler moment och beslutsskeden. Särskilt inom byggbranschen ansågs att det finns potential i de förhandlade förfarandena vid omfattande och komplicerade entreprenader där innehållet utvecklas medan upphandlingen pågår. I byggbranschen önskade man sålunda att de nya förfarandena skulle användas oftare.

Målet var att genom en detaljerad beskrivning av upphandlingsprocessen skapa mer förutsägbara och klarare ramar för upphandlingsprocessen men avigsidan av myntet är att processen har blivit mer komplicerad. Uppfattningen om att upphandlingsprocessen blivit mer komplicerad kan hänga ihop med själva införandet av systemet med konkurrensutsättning eller den korta tid som den nya lagen varit i kraft, exempelvis gjordes det inga ändringar beträffande det öppna förfarandet som sådant. Det blir lättare att bedöma sådana effekter som har olika orsaker när bestämmelserna och de nya upphandlingsförfarandena har omfattats bättre och när läget har stabiliserats.

Serviceproducenterna tyckte att utbudet av tjänster har byråkratiserats, och ansåg att inköpet av tjänster har blivit mer schablonmässigt. Å andra sidan betraktades formkraven inte som något problem i alla sammanhang. Det kunde hända att de tekniska formkraven till följd av byråkratin intog en mer dominerande roll i processen än själva tjänsten som skulle produceras.

Förlängda upphandlingsprocesser har varit en av upphandlingslagstiftningens följder. Detta påpekades av både upphandlande enheter och företag. De exakta orsakerna till varför processerna dragit ut på tiden har dock inte kunnat närmare bedömas ännu i detta skede. Servi-

ceproducenter och upphandlande enheter tog upp den ökade arbetsbördan i samband med anbudsförfaranden.

Inom företagssektorn ansågs den nya upphandlingslagen har förbättrat innehållet i upphandlingsbesluten. Det faktum att en tjänsteproducents ställning i förhållande till andra anbudsgivare framgår av motiveringarna betraktade företagen som en positiv förbättring.

- I den nya upphandlingslagen har de olika delarna av upphandlingsprocessen reglerats och beskrivits i detalj. De upphandlande enheterna anser att jämförbarheten av anbud har förbättrats i och med den nya lagen. En noggrannare reglering av upphandlingsprocessen har uppmuntrat till bättre upphandlingspraxis, t.ex. till användning av exakt definierade jämförelsekriterier, varvid jämförbarheten av anbud har ökat.
- De upphandlande enheterna ansåg att trots att den nya lagen har skapat klarhet i konkurrensutsättningen som process har den kanske inte förenklats processen på grund av de strikta formella krav som ställts på den. Också företagen upplevde upphandlingsprocessen som komplicerad.
- Serviceproducenterna tyckte att utbudet av tjänster har byråkratiserats, och ansåg att inköpet av tjänster har blivit schablonmässigt. Det kunde hända att de tekniska formkraven till följd av byråkratin intog en mer dominerande roll i processen än själva tjänsten som skulle produceras.
- Som en följd av upphandlingslagen har upphandlingsprocesserna förlängts. Denna åsikt delas av både de upphandlande enheterna och företagen.
- Inom företagssektorn ansågs den nya upphandlingslagen ha förbättrat innehållet i upphandlingsbesluten.

2.3 Ekonomiska och administrativa effekter

Syftet med offentlig upphandling är att effektivisera användningen av offentliga medel. De viktigaste faktorer i anslutning till reformen av upphandlingslagstiftningen som har ekonomiska effekter är bestämmelserna om nationella tröskelvärden och annonseringsskyldighet.

Det går inte att dra en klar slutsats från de upphandlande enheternas svar om konkurrensutsättningen har medfört några kostnadsbesparingar eller inte. Enligt enkätsvaren ansåg 35 procent av de upphandlande enheterna att kostnadsbesparingar hade åstadkommit och 40 procent ansåg att sådana inte hade uppstått. En fjärdedel (25 %) av de upphandlande enheterna kunde inte ta ställning i frågan. Konkurrensutsättningen av en upphandling kan innebära många olika kostnadsfaktorer, såsom kostnader för organisering av konkurrensutsättningen, kostnader för kvalitetssäkring och samordning med annan verksamhet. Också den egna produktionen medför administrativa kostnader som inte alltid beaktas när tjänster läggs ut på entreprenad och när inköpta tjänster jämförs med kommunens egen tjänsteproduktion.

När det gäller konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänsterna upplevdes kostnadsökningen i fråga om både själva tjänsten och konkurrensutsättningskostnaderna som ett problem. Av de upphandlande enheternas svar framgick att kostnaderna för konkurrensutsättningen kan ha ökat som mycket som 15 procent jämfört med året innan. De administrativa kostnaderna har stigit också inom företagssektorn. Kostnadsökningen beror delvis på bristande prissättningskunskande och företagets ökade säkerhetsmarginaler. De upphandlande enheterna har t.ex. försökt säkra kvaliteten på den tjänst som ska köpas genom att lägga stor vikt vid kvalitetsaspekterna. Anbudsgivarna å sin sida har kunnat göra reservationer i fråga om en ny tjänst eller ett nytt produktions sätt. Dessa faktorer har också återspeglats i

prissättningen. Kostnaderna kan öka också när serviceproducenterna är tvungna att skaffa olika slags intyg och utredningar som bifogas anbudsfrågan i enlighet med de upphandlande enheternas krav.

Administrativa kostnader har orsakats också av behovet av ytterligare personalresurser. Serviceproducenterna ansåg att t.ex. förberedelserna inför och administrationen av avtal och upphandling kräver personalresurser. Serviceproducenterna ansåg också att den varierande konkurrensutsättningspraxisen kräver förtrogenhet med den och planering för både konkurrensutsättningsförfarandets och tjänsteinnehållets del. De upphandlande enheterna å sin sida tog upp behovet av extra personalresurser för att upphandlingar ska kunna genomföras.

Serviceproducenterna påpekade också att de upplevde att personalen vid de upphandlande enheterna tidvis var för överbelastade för att ge service under anbudsprocessen. En del serviceproducenter efterlyser rådgivning från de upphandlande enheternas sida och svar på sådana frågor som lämnar rum för tolkning under upphandlingsprocessen.

Det faktum att upphandlingsprocessen blivit mer arbetskrävande och att upphandlingsärendena kräver mer tid än tidigare har gjort att de administrativa kostnaderna höjts. Förhållandet mellan kvalitet och kostnad är spänt eftersom den upphandlande enheten å ena sidan borde sträva efter att minimera kostnaderna men å andra sidan borde uppnå en god kvalitetsnivå i fråga om tjänster. Den ekonomiska aspekten framhävs av naturliga skäl i upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster eftersom den offentliga sektorns upphandlingar involverar användningen av offentliga medel varvid tillräckligt stor vikt borde läggas vid kostnaderna vid valet av anbud.

Upphandling har koncentrerats bl.a. för att åstadkomma kostnadsbesparingar. I egenskap av statens inköpscentral sköter Hansel den sedvanliga upphandlingen för statliga ämbetsverk och inrättningar på ett kostnadseffektivt sätt. Kommunerna bedriver regionalt samarbete kring upphandling och inom kommunsektorn har det grundats en inköpscentral vid namn KL-Kuntahankinnat Oy. De upphandlande enheterna har dessutom också annat slags upphandlingssamarbete och upphandlingar verkställs som allt större helheter. Myntets baksida kan vara att upphandlingarna blir för stora t.ex. med tanke på små och medelstora företag samt yrkesutövarna.

- Syftet med konkurrensutsättningen av offentliga upphandlingar är att effektivisera användningen av offentliga medel. Kostnadsbesparingar har kunnat åstadkommas bl.a. genom centraliserad upphandling. Myntets baksida kan vara att upphandlingarna blir för omfattande t.ex. med tanke på små och medelstora företag samt yrkesutövarna.
- Det är svårt att utreda konkurrensutsättningens inverkan på kostnader. 35 procent av de upphandlande enheterna ansåg att kostnadsbesparingar hade åstadkommit och 40 procent ansåg att sådana inte hade uppstått. En fjärdedel (25 %) av de upphandlande enheterna kunde inte ta ställning i frågan.
- De administrativa kostnaderna har ökat något eftersom det behövs mer personal på grund av konkurrensutsättning. Kostnadsökning av samma typ kan också skönjas i företagens svar.

2.4 Konsekvenser för företag och organisationer

Med tanke på redogörelsen genomfördes riktade enkätundersökningar hos parter som företräder anbudsgivarna om hur upphandlingslagen fungerar i allmänhet, om nationella tröskelvärden, annonseringssystemet, konsekvenser i fråga om administration samt utvecklingsförslag. Enkätundersökningar riktades till företag, organisationer och företrädare för andra anbudsgivare. Med beaktande av att social- och hälsovårdstjänsterna i enlighet med riksdagens åläggande utgör den centrala delen av redogörelsen koncentrerades enkätundersökningarna på de parter som producerar social- och hälsovårdstjänster. Leverantörernas åsikter har inte kunnat kartläggas på ett täckande sätt eftersom beredningstiden varit så kort utan målet har varit att få med åsikter från olika typer av anbudsgivare.

Företagarna i Finland och Förbundet för Finländskt Arbete har tillsammans gjort en utredning om offentlig upphandling hos sina medlemsorganisationer (*företagsenkät*). Enkäten skickades till drygt 9 000 företag som är medlemmar i Företagarna i Finland eller Förbundet för Finländskt Arbete och den besvarades av 1 045 företrädare för olika företag. Av sektorerna var industrin och framför allt utbildningen, social- och hälsovården och socialservicen samt övriga samhällstjänster särskilt väl representerade. Majoriteten av de företag som hade erfarenhet av offentlig upphandling hade deltagit i anbuds-förfaranden inom den kommunala sektorn.

Ett viktigt resultat av enkätundersökningen var att hälften av företagen inte hade någon erfarenhet av offentlig upphandling. Av respondenterna hade 38 procent inte sådana produkter eller tjänster som de skulle ha kunnat bjuda ut, men den mest vanliga orsaken till att erfarenhet av offentlig upphandling saknades var att det inte hade ordnats sådana konkurrensutsättningar som skulle ha passat för företaget eller att man inte hade fått tillräckligt med information om dem. Endast 10 procent av respondenterna berättade att de inte hade deltagit i processerna för offentlig upphandling på grund av den högra grad av byråkrati som karakteriserar processerna.

Företagarna i Finland och Finnvera Abp publicerar tillsammans en sm-företagsbarometer som beskriver utsikterna för små och medelstora företag två gånger om året. Barometern för hösten 2008 grundade sig på svaren från ca 3 800 företag. I barometern ingick en särskild del som handlade om offentlig upphandling.

Enligt sm-företagsbarometern säljer 45 procent av de företag som besvarade enkäten varor eller tjänster till kommuner. Vid sm-företagsbarometern betraktades tjänstemännens inställning, nivån på kommunernas upphandlingskunnande och bestämmelserna i upphandlingslagen som särskilda hinder för försäljningen till kommunerna. Det politiska klimatet eller kompetensen hos eller bristen på privata anbudsgivare betraktades inte som något stort hinder inom industrin, men dessa upplevdes som det största hindret i fråga om utbildningstjänster och social- och hälsovårdstjänster samt andra samhällstjänster.

Enligt sm-företagsbarometern förväntar sig 70 procent av de små och medelstora företagen ingen ökning i försäljningen till kommunerna inom de närmaste fem åren. Däremot uppgav över 40 procent av respondenterna vid den enkätundersökning som gjordes av Förbundet för Finländskt Arbete och Företagarna i Finland att de inom den närmaste framtiden tänker delta i konkurrensutsättning av offentliga upphandlingar.

I *de upphandlande enheternas* svar framfördes åsikter om att små företags ställning vid konkurrensutsättningen har försämrats. När det gäller de små och medelstora företagens svaga ställning vid konkurrensutsättningar kan som en förklarande faktor ses deras bristande kännedom om den centraliserade avgiftsfria annonseringskanalen för offentlig upphandling, HILMA.

I utlåtanden från medlemsorganisationerna i Finlands Näringsliv togs särskilt sådana problem upp som sammanhänger med tillämpningen av upphandlingslagen och det praktiska upphandlingsväsendet. Kritiken riktades egentligen inte mot själva upphandlingslagen.

Av de organisationer som besvarade *organisationsenkäten som var riktad till den tredje sektorn* uppgav 71 procent att de själva producerar tjänster för utomstående parter såsom kommuner, FPA eller andra offentliga sammanslutningar. En stor del av organisationerna tillhandahåller servicehelheter med hjälp av vilka de strävar efter att tillgodose behovet av tjänster och hjälp hos någon särskild grupp. Tjänster produceras med tanke på olika befolkningsgrupper. Över hälften av de organisationer som besvarade enkäten hade deltagit i konkurrensutsättning som organiserats av en offentlig part. De organisationer som hade deltagit i konkurrensutsättningen hade varit ganska framgångsrika vid anbudsförfarandena.

Producenter och upphandlande enheter av olika storlek

Det framgick särskilt av utlåtandena från näringslivets organisationer att de producenter som bjuder ut sina tjänster till den offentliga sektorn är av mycket varierande storlek. Att bjuda ut tjänster till den offentliga sektorn är tungt för enskilda yrkesutövare eftersom dessa inte har någon särskild personal som skulle sköta konkurrensutsättningen. Företagarna ansåg att deltagande i anbudsförfaranden skulle förutsätta kunskaper i juridik utöver kunskaperna i den egna substansen. Yrkesutövarna efterlyser ett enklare förfarande med en lägre grad av byråkrati.

Det konstaterades allmänt att serviceproducenternas utgångspunkter i fråga om kunnande, kännedom om upphandlingslagen och möjligheterna att delta i konkurrensutsättningar varierar alltefter hur stor eller liten producent det är fråga om. Också kommuner och andra upphandlande enheter är olika i fråga om kunskapsnivå och upphandlingsresurser.

Leverantörerna påpekade bl.a. att upphandlingar konkurrensutsätts som allt större helheter varvid den upphandlande enheten kan åstadkomma betydande kostnadsbesparingar. Stora helheter innebär goda affärsmöjligheter för stora aktörer. Stora helheter kan å andra sidan minska små och medelstora företags möjligheter att delta i konkurrensutsättningar. Enligt varuleverantörernas syn utgörs ett problem också av det att anbudsförfrågningar kan gynna grossistfirmor vilket gör att anbudsgivare som är verksamma i en enda bransch inte klarar sig i konkurrensen.

Företagen betraktade som en positiv effekt av upphandlingslagen att företagen får bättre kännedom om köparnas behov och kan utveckla sin egen verksamhet utgående från detta.

Även om de skyldigheter som åläggs i upphandlingslagen är avsedda att gälla en myndighet, är företagen tvungna att svara mot dessa åtaganden när de besvarar anbudsförfrågningar. Särskilt företag inom servicebranscherna betraktade förfrågningsunderlaget och de standarder som utgör bilagor till det som mycket komplicerade, svårbegripliga och mångtydiga. Upphandlingsprocessen kan vara en stor ekonomisk utgiftspost för en serviceproducent.

De problem på organisationsfältet som är förenade med konkurrensutsättningen är av många olika slag. Organisationerna upplever att deltagandet i konkurrensutsättningen är en arbetskrävande och dessutom en osäker process. Ett litet fel i svaret kan innebära att anbudet förkastas. En detalj som också upplevdes som krånglig var bl.a. att avtalsblanketterna och kvalitetsstandarderna varierar stort i olika kommuner.

- Även om de skyldigheter som åläggs i upphandlingslagen är avsedda att gälla en myndighet, är företagen tvungna att svara mot dessa åtaganden när de besvarar anbudsfrågor.
- Enligt sm-företagsbarometern förväntar sig 70 procent av de små och medelstora företagen ingen ökning i försäljningen till kommunerna inom de närmaste fem åren. Däremot uppgav över 40 procent av respondenterna i samband med företagsenkäten att de tänker delta i konkurrensutsättningen av offentliga upphandlingar inom den närmaste framtiden.
- I de upphandlande enheternas svar framfördes åsikter om att små företags ställning vid konkurrensutsättningen har försämrats. Detta ansågs bero på de små och medelstora företagens bristande kännedom om HILMA vilket gör att företagen inte får reda på vilka anbudsfrågor som är aktuella inom den offentliga sektorn.
- Företag av olika storlek besvarar anbudsfrågor. Små företag och yrkesutövare betraktar utbudet av tjänster till den offentliga sektorn som en tung och byråkratisk process.
- Stora upphandlingshelheter kan minska små och medelstora företags möjligheter att delta i konkurrensutsättningar. De upphandlande enheter bör i större utsträckning än tidigare tillåta delbud. Nätverksbildningen av små och medelstora företag bör främjas att möjliggöra lämnande av gemensamma andbud vid upphandlingar.

2.5 Rättssäkerhet

Lagens tillämpning kan i praktiken beskrivas med hjälp av rättspraxis vilket i fråga om offentlig upphandling är lika med marknadsdomstolens och högsta förvaltningsdomstolens avgöranden. Det intressanta är det hur ofta domstolarnas avgöranden baserar sig på bestämmelser som ingår i den nya reviderade upphandlingslagen jämfört med den gamla lagen. Marknadsdomstolen har avgjort ca 40 fall som gällt den nya upphandlingslagen.⁴ I drygt en fjärdedel av fallen handlade avgörandet om en försening av ansökan. Som en fråga som berör tillämpningen av den nya upphandlingslagen togs annonseringsskyldigheten upp i ca en fjärdedel av fallen. I andra avgöranden var det fråga om bl.a. huruvida anbudet hade motsvarat anbudsfrågan, jämförelse av anbud och motivering av upphandlingsbeslut. Högsta förvaltningsdomstolen har avgjort sammanlagt nio fall från ingången av 2008 till utgången av oktober månad. I dem har det varit fråga om verkställandet av upphandlingsbeslut.

Beroende på den korta granskningsperioden och det låga antalet avgöranden är det svårt att bedöma konsekvenserna med tanke på rättssäkerheten. I fortsättningen, när en mer omfattande rättspraxis uppkommer, kan avgörandeprocessen bland annat klargöra de rättsnormer som ingår i lagen eller förarbetena, skapa klarhet i tolkningsfrågor och möjligen också upptäcka eventuella luckor i lagstiftningen.

Syftet med upphandlingslagen var att minska mängden ansökningar till marknadsdomstolen genom att fastställa exakta nationella tröskelvärden och att inga besvär hos marknadsdomstolen skulle få anföras över beslut som gäller upphandling vars värde understiger de nationella tröskelvärdena. Utgående från rättspraxis kan uppgifter fås om huruvida antalet besvärssärenden har ökat efter det att den nya lagen trätt i kraft. Den nya lagen har inte påverkat ansökningsmängden på något väsentligt sätt. År 2007 avgjorde marknadsdomstolen sammanlagt 449 rättskipningsärenden av vilka 424 (94 %) gällde offentlig upphandling. Behandlingstiden av ärenden som gällde offentlig upphandling vid marknadsdomstolen var i genomsnitt 14,2 månader år 2007. Marknadsdomstolen avgjorde 374 upphandlingsärenden under perioden 1.1.2008–30.9.2008 medan antalet ärenden som var anhängiga i början av

⁴ Under perioden 1.1.2008-22.10.2008.

perioden uppgick till 469 och antalet ärenden som under tiden inkom till marknadsdomstolen uppgick till 293.

År 2007 anfördes i 65 fall besvär över beslut i upphandlingsärenden hos högsta förvaltningsdomstolen. År 2007 var benägenheten att anföra fortsatta besvär över marknadsdomstolens beslut som gäller förvaltningsprocessen (konkurrensärenden, upphandling, energimarknadsärenden) omkring 14,4 procent. Av marknadsdomstolens beslut som överklagades ändrades 5,4 procent i högsta förvaltningsdomstolen år 2007.

Ca 30 procent av de rättstvister kring offentlig upphandling som marknadsdomstolen behandlar gäller upphandling vars värde överstiger EU:s tröskelvärden. Det relativa antalet ärenden som gäller upphandling som överstiger EU:s tröskelvärden har kvarstannat ungefär på samma nivå under hela den tid som marknadsdomstolen funnits.⁵

Revidering av besvärsförfarandena i upphandlingsärenden

När upphandlingslagen behandlades i riksdagen fästes uppmärksamhet vid de problem som identifierats i det nuvarande rättsskyddssystemet. Det största missförhållandet ansågs vara att antalet ansökningar till marknadsdomstolen ökat och att behandlingstiderna förlängts. Också enligt skrivningen i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering ska marknadsdomstolens ställning och kompetens i konkurrensfrågor stärkas. Enligt regeringsprogrammet ska en övergripande bedömning av marknadsdomstolens ställning och uppgifter också göras.

Justitieministeriet och handels- och industriministeriet (fr.o.m. 1.1.2008 arbets- och näringsministeriet) tillsatte den 30 november 2007 en arbetsgrupp (s.k. JUHO-arbetsgrupp) med uppgift att bereda ett förslag till reform av rättsskyddssystemet vid offentlig upphandling.

Arbetsgruppen har utrett behoven att reformera rättsskyddssystemet vid offentlig upphandling. Målet är att villkoren för användning av rättsmedel ska vara klara och rättsmedlen resultera i en effektiv behandling av ärendena i fråga om både innehåll och tid för att både rättsskyddet för deltagarna i ett upphandlingsförfarande och de upphandlande enheternas verksamhetsbetingelser kan tryggas.

De nya rättsmedlen enligt rättsskyddsdirektivet ska anpassas till den nationella rättsordningen på ett sätt som effektivt och jämnstarkt beaktar olika parter rättigheter. Den anpassning efter den nationella rättsordningen som direktivet tillåter ska utnyttjas på ett sätt som tryggar rättssäkerheten.

I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen publicerat ett principbetänkande den 31 oktober 2008 där man granskar olika alternativ för reformering av rättsskyddssystemet vid offentlig upphandling.

Det centrala innehållet i rättsskyddsdirektivet

Det centrala målet för rättsskyddsdirektivet (2007/66/EG) är att effektivisera rättsmedlen innan något avtal om upphandling har ingåtts. Detta gäller särskilt situationer där upphandling genomförs som direkt upphandling utan anbuds-förfarande. I gemenskapens rättspraxis kon-

⁵ Mera om ämnet: Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:6), s. 5–8.

stateras dessutom att medlemsstaten ska förfoga över effektiva mekanismer för prövning av huruvida en upphandling omfattas av direktivets tillämpningsområde eller inte när det gäller beslut som fattats av upphandlande enheter. Utöver det nationella förfarandet för sökande av ändring kan kommissionen dessutom ingripa mot ett enskilt upphandlingsförfarande som strider mot upphandlingsdirektiven genom ett rättelseförfarande.

I rättsskyddsdirektivet föreskrivs det om en väntetid mellan ett upphandlingsbeslut och ingående av ett upphandlingsavtal. Om besvär över ett upphandlingsbeslut anförs, förlängs väntetiden ända tills det att besvärmyndigheten beslutat om interimistiska åtgärder eller fattat ett slutligt beslut i ärendet. Det är möjligt att förutsätta nationellt att ändring först ska sökas hos den upphandlande enheten genom s.k. självrättelse.

Genom rättsskyddsdirektivet ökas öppenheten i direkt upphandling tack vare en förhandsanmälan om direkt upphandling som ska publiceras. Rättsskyddsmedlen effektiviseras också på det sättet att den nationella besvärmyndigheten i regel ska förklara ett upphandlingsavtal som ogiltigt om den upphandlande enheten har verkställt en olaglig direkt upphandling eller allvarligt brutit mot bestämmelserna om väntetid. I direktivet anges också alternativa sanktioner för ogiltigförklaring av avtalet. Rättsskyddsdirektivet ska sättas i kraft senast den 20 december 2009.

- Beroende på den korta granskningsperioden och det låga antalet avgöranden är det svårt att bedöma konsekvenserna med tanke på rättssäkerheten. I fortsättningen, när en mer omfattande rättspraxis uppkommer, kan avgörandep Praxisen bland annat klargöra de rättsnormer som ingår i lagen eller förarbetena, skapa klarhet i tolkningsfrågor och möjligen också upptäcka eventuella luckor i lagstiftningen.
- Syftet med upphandlingslagen var att minska mängden ansökningar till marknadsdomstolen genom att fastställa exakta nationella tröskelvärden och att inga besvär skulle få anföras hos marknadsdomstolen över beslut som gäller upphandling vars värde understiger de nationella tröskelvärdena. Den nya lagen har inte påverkat ansökningsmängden på något väsentlig sätt.
- Justitieministeriet och handels- och industriministeriet har tillsatt en arbetsgrupp (s.k. JUHO-arbetsgrupp) med uppgift att bereda ett förslag till reform av rättsskyddssystemet vid offentlig upphandling.

3 Granskning av nationella tröskelvärden

3.1 Bakgrunden till fastställandet av nationella tröskelvärden

Ökad öppenhet i offentlig upphandling, förenkling av upphandlingsförfarandena och ökad flexibilitet var de viktigaste målen för revideringen av upphandlingslagen. Till de medel genom vilka dessa mål skulle uppnås hörde bl.a. bestämmelserna om nationella tröskelvärden och en omfattande annonseringsskyldighet som gällde all upphandling som överstiger tröskelvärdena. I fråga om små anskaffningar innebar detta å andra sidan att man ville trygga tillräcklig flexibilitet vid små anskaffningar varför de lämnades utanför lagens tillämpningsområde.

De nationella tröskelvärdena begränsar tillämpningen av upphandlingslagen så att den inte äger tillämpning på upphandling som understiger de nationella tröskelvärdena, dvs. på små anskaffningar. De nationella tröskelvärdena enligt 15 § i upphandlingslagen är i fråga om upphandling av varor och tjänster 15 000 euro, upphandling av social- och hälsovårdstjänster 50 000 euro och i fråga om byggtreprenader 100 000 euro. Enligt den gamla upphandlingslagen omfattades upphandlingar av lågt värde inte av lagens tillämpningsområde och skyldigheten att konkurransutsätta upphandlingar. I lagen definierades inte begreppet ”upphandlingar av lågt värde” närmare. I rättspraxis betraktades som upphandlingar av lågt värde sådana upphandlingar vars värde understeg ca 6 000 euro vilka således inte omfattades av upphandlingslagen. Det fanns inte heller någon möjlighet att anföra besvär över beslut om dessa hos marknadsdomstolen.

Medan lagreformen bereddes och under riksdagsbehandlingen av lagförslaget var bestämmelserna om och beloppet av de nationella tröskelvärdena en av de frågor som väckte mest diskussion. I och med den nya upphandlingslagen kom all upphandling vars värde överstiger de nationella tröskelvärdena att omfattas av en annonseringsskyldighet i syfte att säkerställa öppenheten i upphandlingen. Detta var en betydande ändring jämfört med den tidigare lagstiftningen.

I fråga om små anskaffningar kan de upphandlande enheterna företa upphandlingen enligt sina egna upphandlingsregler och -anvisningar om de följer principerna om öppenhet och icke-diskriminering. Även om existensen av tröskelvärden begränsar rätten att anföra besvär hos marknadsdomstolen, står de förvaltningsrättsliga rättsmedlen till förfogande i de fall som gäller små anskaffningar. Det är svårt att uppskatta antalet och värdet av små anskaffningar eftersom det inte finns någon statistik över dem tillgänglig. Om man ser på antalet upphandlingsbeslut, gäller en betydande del av besluten små anskaffningar som inte omfattas av upphandlingslagens tillämpningsområde. Ser man på deras värde så utgör de små anskaffningarna dock endast en liten del av den totala mängden upphandlingar.

Utgående från svaren på den enkät som riktades till de upphandlande enheterna kan man dra den slutsatsen att fastställandet av nationella tröskelvärden har ökat flexibiliteten hos upphandlingsförfarandet i fråga om små upphandlingar. Vid små anskaffningar tillämpas dock ofta s.k. förenklad konkurransutsättning varvid man kan nå fördelarna med konkurransutsättningen och å andra sidan göra besparingar i administrativa kostnader som i fråga om små anskaffningar kan bli betydande jämfört med upphandlingens värde.

I det skede då upphandlingslagen bereddes uppskattades att antalet upphandlingar vars värde överstiger de nationella tröskelvärdena kunde uppgå till och med till 30 000 – 40 000 per

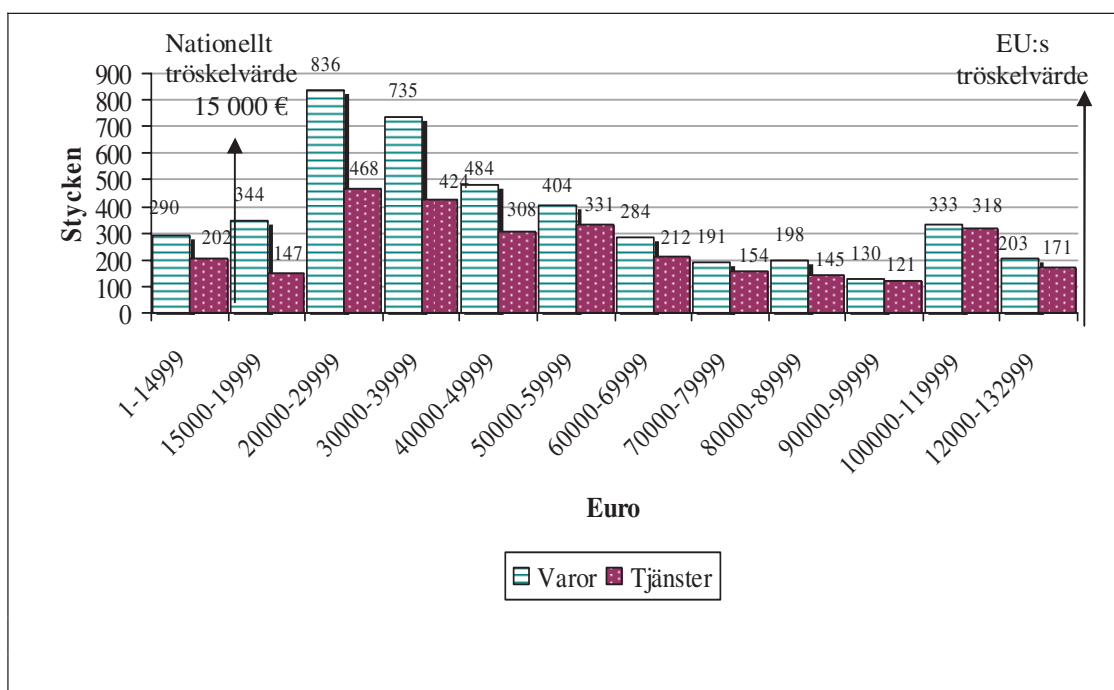
år.⁶ Det faktiska antalet nationella upphandlingsannonser uppgick till 12 670 under det första året efter den nya lagens ikraftträdande. När den nya upphandlingslagen bereddes uppskattades det totala värdet av nationella upphandlingar uppgå till ca 9 miljarder euro. Det uppskattade värdet av nationella upphandlingar uppgavs uppgå till 4,37 miljarder euro under granskningsperioden på ett år. I ljuset av statistik och prognoser ser det ut som om upphandlingar samlats ihop för att bilda större helheter än tidigare vilket kan vara en följd av att de upphandlande enheterna koncentrerat sin upphandling i större helheter och dessutom av de ändringar som skett i kommunstrukturen.

3.2 Varu- och tjänsteupphandling

När det gäller upphandlingen av varor publicerades ca 5 000 nationella upphandlingsannonser under granskningsperioden. Om man ser på styckeantalet hittar man de största upphandlingsvolymerna bland varor vars uppskattade värde är 20 000–29 999 euro (836 st.) och 30 000–39 999 euro (735 st.).

Antalet nationella tjänsteupphandlingar (exklusive social- och hälsovårdstjänster och vissa utbildningstjänster) som utannonserades under granskningsperioden uppgick till ca 3 000.⁷ Om man ser på styckeantalet hittar man de största upphandlingsvolymerna bland varor vars uppskattade värde är 20 000–29 999 euro (467 st.) och 30 000–39 999 euro (424 st.).

Figur 3. Nationella varu- och tjänsteupphandlingar 1.6.2007-31.5.2008



⁶ Vaikutusarvioseelvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 40.

⁷ En del av de nationella upphandlingarna har utannonserats med EU-anns.

Utgående från den enkätundersökning som var riktad till de upphandlande enheterna ansåg majoriteten (57 %) av respondenterna att det nationella tröskelvärdet på 15 000 euro för varuupphandling var lagom högt. Av respondenterna ansåg 33 procent att tröskelvärdet var för lågt medan 10 procent ansåg att tröskelvärdet var för högt. De som betraktade tröskelvärdet som för lågt ansåg att tröskelvärdet på 15 000 euro minskar flexibiliteten i upphandling och att upphandlingar av ganska lågt värde är mycket arbetskrävande i förhållande till annan upphandling.

I den enkätundersökning som var riktad till de upphandlande enheterna ansåg 48 procent av respondenterna att tröskelvärdet på 15 000 euro i fråga om *tjänsteupphandling* var lagom högt medan nästan lika många (42 %) betraktade tröskelvärdet som för lågt. På motsvarande sätt som i fråga om varuupphandling motiverade de respondenter som betraktade tröskelvärdet som för lågt sin åsikt med att tröskelvärdet på 15 000 euro minskar flexibiliteten i upphandling. Endast fem respondenter (10 %) ansåg tröskelvärdet vara för högt.

Inom serviceproducentsektorn var man relativt nöjd med de nationella tröskelvärdenas be-
lopp. Å andra sidan betraktades tröskelvärdet på 15 000 euro som för lågt för vissa tjänste-
upphandlingar, t.ex. i fråga om fastighetsservice. När det gäller tjänsteupphandling kan trös-
kelvärdets ändamålsenlighet vara kopplad till innehållet i servicen, t.ex. huruvida det är frå-
ga om fastighetsunderhåll eller kopieringstjänster.

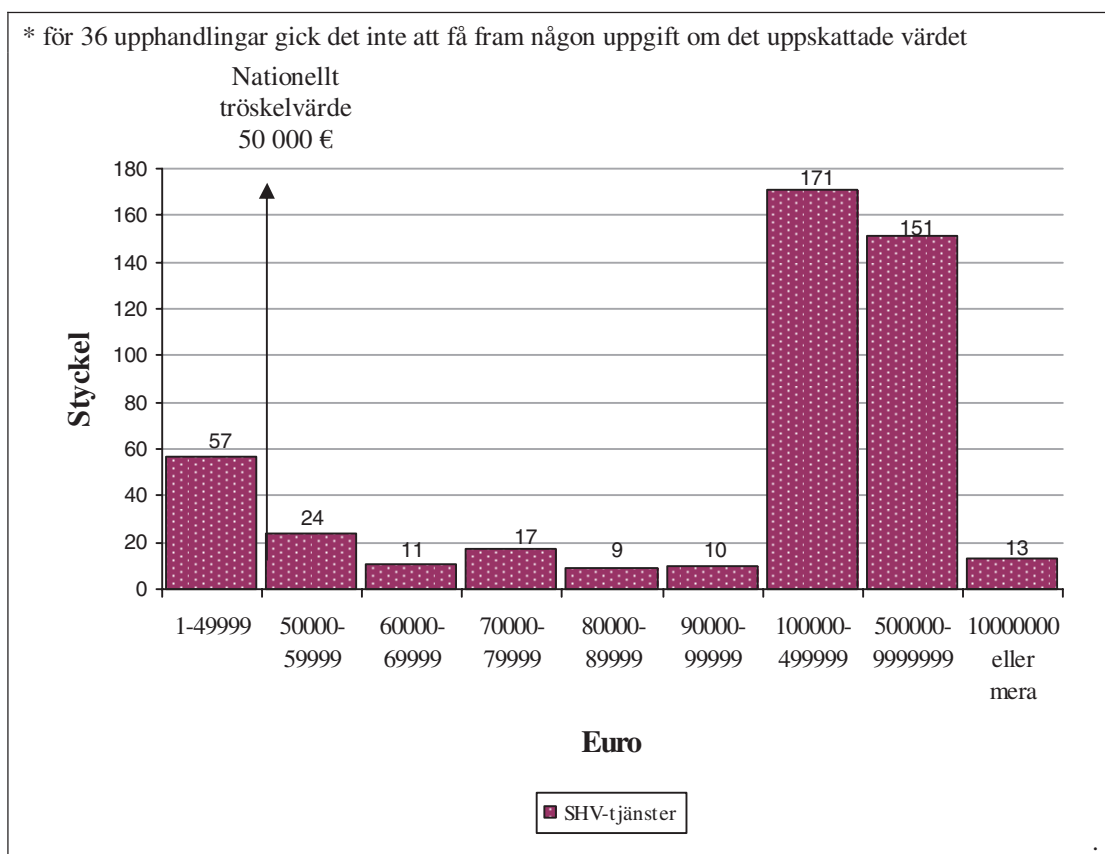
- Om man ser på styckeantalet hittar man de största upphandlingsvolymerna bland varor vars uppskattade värde är 20 000–29 999 euro (836 st.) och 30 000–39 999 euro (735 st.).
- Av de upphandlande enheterna betraktade 57 procent det nationella tröskelvärdet på 15 000 euro för *varuupphandling* som lagom högt medan 33 procent av respondenterna ansåg det vara för lågt.
- I den enkätundersökning som var riktad till de upphandlande enheterna ansåg 48 procent av respondenterna att tröskelvärdet på 15 000 euro i fråga om *tjänsteupphandling* var lagom högt medan nästan lika många (42 %) betraktade tröskelvärdet som för lågt. Inom serviceproducentsektorn var man relativt nöjd med storleken av de nationella tröskelvärdena men det påpekades att det faktum att samma tröskelvärde gäller för alla tjänster (t.ex. fastighetsservice och kopieringstjänster) utgör ett problem.

3.3 Social- och hälsovårdstjänster

Antalet upphandlingsannonser om social- och hälsovårdstjänster som publicerades i HILMA under perioden 1.6.2007–31.5.2008 uppgick till 499 stycken. Antalet nationella upphandlingsannonser om social- och hälsovårdstjänster uppgick till 430 och 69 upphandlingar konkurrensutsattes genom EU-upphandlingsannons. Enligt upphandlingslagen omfattas social- och hälsovårdstjänsterna av nationella förfaranden och de kan annonseras ut med hjälp av en nationell upphandlingsannons oberoende av upphandlingsvolymen. Det ser ut som om konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänsterna inom hela EU skulle dock vara ganska vanligt. En orsak till detta kan vara att den upphandlande enheten är omedveten om social- och hälsovårdstjänsternas särställning jämfört med andra tjänster och att det finns ett särskilt tröskelvärde för dem.

Av klassificeringen av det uppskattade värdet av de social- och hälsovårdstjänster som annonserades ut genom nationella upphandlingsannonser och EU-upphandlingsannonser framgår att upphandlingsvolymerna fördelar sig ganska jämnt i fråga om sådan upphandling som understiger 100 000 euro.

Figur 4. Social- och hälsovårdstjänsterna under tiden 1.6.2007–31.5.2008



Utgående från resultaten av den enkätundersökning som var riktad till de upphandlande enheterna ansåg majoriteten (62 %) av respondenterna att det nationella tröskelvärdet på 50 000 euro var lagom högt medan 38 procent ansåg att tröskelvärdet var för lågt. Inte en enda respondent ansåg att tröskelvärdet på 50 000 euro var för högt. Tröskelvärdet betraktades som för lågt bl.a. för att i fråga om social- och hälsovårdstjänster är de optimala avtalsperioderna långa vilket gör att tröskelvärdet överskrids ganska fort. I svaren framhövs också de höga priserna på social- och hälsovårdstjänsterna/den allmänna kostnadshöjningen och att det finns upphandlingsavtal som sträcker sig över flera år. Konkurrensutsättningsprocessen betraktades som tung i förhållande till den nytta som fås av konkurrensutsättning, särskilt då tröskelvärdet i regel alltid överskrids i fråga om social- och hälsovårdstjänster. I svaren på enkätundersökningen påpekades också att det råder brist på anbudsgivare vilket minskar den nytta som kan fås av konkurrensutsättningen.

En del av dem som producerar social- och hälsovårdstjänster ansåg att tröskelvärdet på 50 000 euro är relativt lågt med tanke på social- och hälsovårdstjänsternas omfattande och långvariga natur. Å andra sidan fanns det också sådana som ansåg att tröskelvärdet var lagom högt.

Att ett högre tröskelvärde än för andra tjänster har fastställts för social- och hälsovårdstjänsterna kan betraktas som en ändamålsenlig och lyckad lösning. När upphandlingslagen bereddes var syftet med det högre tröskelvärdet att särdragen hos dessa tjänster på detta sätt skulle beaktas i tillräcklig utsträckning. Upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster kräver mycket planering och förberedande arbete varför risken för att kostnaderna för upphandlingsförfarandet stiger orimligt mycket jämfört med den nytta som fås av konkurrensutsättningen är stor. Det högre tröskelvärdet antogs dessutom uppmuntra kommunerna att köpa tjänster på marknaden vilket skulle vara ändamålsenligt med tanke på lagens målsättning.⁸

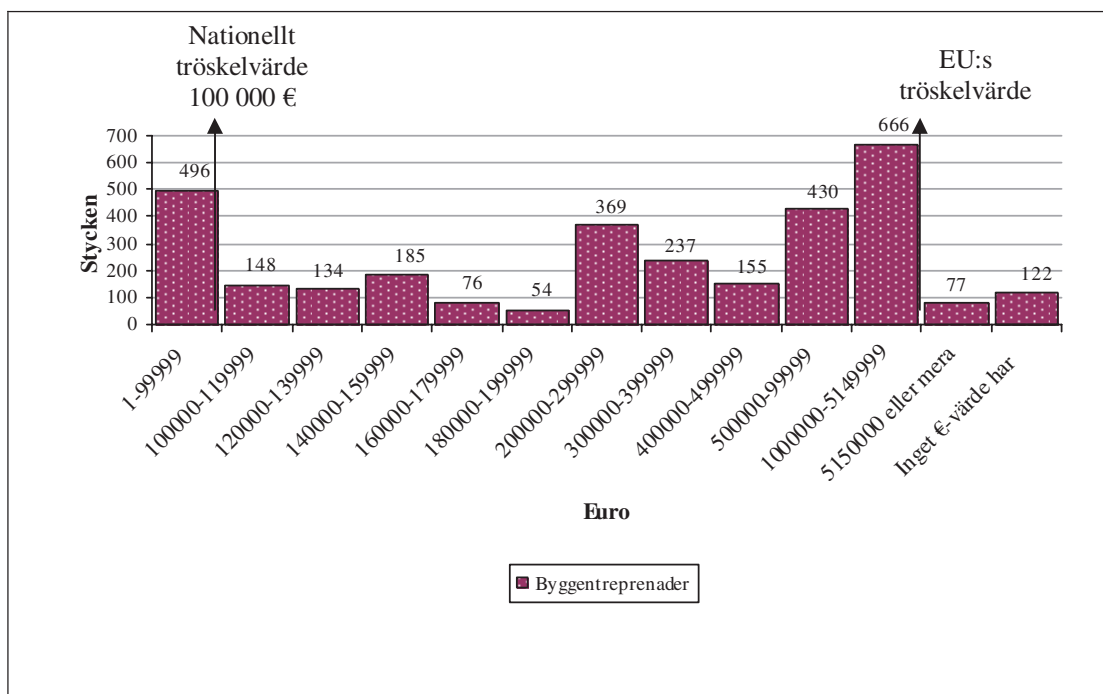
- Att ett högre tröskelvärde än för andra tjänster har fastställts för social- och hälsovårdstjänsterna kan betraktas som en ändamålsenlig och lyckad lösning.
- Social- och hälsovårdstjänsterna fördelar sig ganska jämnt i fråga om sådan upphandling vars värde understiger 100 000 euro.
- Majoriteten (62 %) av de upphandlande enheterna ansåg att tröskelvärdet på 50 000 euro är lagom högt. 38 procent av de upphandlande enheterna ansåg att tröskelvärdet är för lågt.
- Bland serviceproducenterna betraktades tröskelvärdet som relativt lågt men å andra sidan fanns det sådana som tyckte att tröskelvärdet var lagom högt.

⁸ RP 50/2006 rd, s.35.

3.4 Byggtreprenader

Antalet nationella byggtreprenader uppgick till ca 2 900 under granskningsperioden. Tröskelvärdet för nationella byggtreprenader var 100 000 euro. Dessutom utannonserades ett ansenligt antal små anskaffningar, närmare 500, vars värde underskrider tröskelvärdet via HILMA.

Figur 5. Byggtreprenader under tiden 1.6.2007-31.5.2008



Utgående från resultaten av den enkätundersökning som var riktad till de upphandlande enheterna ansåg majoriteten (81 %) av respondenterna att det nationella tröskelvärdet på 100 000 euro för byggtreprenader var lagom högt. Endast 12 procent av respondenterna ansåg att tröskelvärdet var för lågt. Dessa motiverade sin åsikt med att priset på byggnads-material och byggnadsarbeten har stigit. Tre respondenter (7 %) betraktade tröskelvärdet som för högt och dessa motiverade sin åsikt med att även sådana upphandlingar vars värde understiger tröskelvärdet kan skötas effektivt och ekonomiskt med hjälp av interna instruktioner.

Också anbudsgivarna i byggbranschen ansåg att det nationella tröskelvärdet på 100 000 euro för byggtreprenader är lagom högt.

Inom försörjningssektorerna, där inga nationella tröskelvärden finns, betraktades dock EU:s höga tröskelvärden (412 000 € för varor och tjänster; 5 150 000 € för byggtreprenader) som problematiska. Det att en ganska ansenlig mängd upphandlingar som företas av sådana upphandlande enheter som omfattas av försörjningslagen hamnar utanför lagens tillämpningsområde och omfattas inte av annonseringsskyldigheten eller marknadsdomstolsförfarandet upplevdes vara ett problem. När den tidigare lagstiftningen var i kraft omfattade

skyldigheten att konkurrensutsätta också sådan upphandling som hörde till försörjningslagens tillämpningsområde men vars värde understeg EU:s tröskelvärden.

- De upphandlande enheterna och företagen i byggbranschen ansåg att tröskelvärdet på 100 000 euro för byggtreprenader var lagom högt.
- Inom försörjningssektorerna, där inga nationella tröskelvärden finns, betraktades dock EU:s höga tröskelvärden (412 000 € för varor och tjänster; 5 150 000 € för byggtreprenader) som problematiska. Det att en ganska ansevärd mängd upphandlingar hamnar utanför lagens tillämpningsområde och omfattas inte av annonseringsskyldigheten eller marknadsdomstolsförfarandet upplevdes vara ett problem.

3.5 Små anskaffningar vars värde understiger de nationella tröskelvärdena

Syftet med bestämmelserna om nationella tröskelvärden och den annonseringsskyldighet som sammanhänger med dem var å ena sidan att öka genomsynligheten i upphandling och å andra sidan förenkla och underlätta upphandlingsförfarandet vid små anskaffningar. Öppenheten i upphandling har ökat i ganska betydlig utsträckning tack vare den avgiftsfria elektroniska annonseringskanalen för offentlig upphandling (HILMA): antalet annonser har flerdubblats, dvs. från 2 000 annonser till nästan 13 000 nationella annonser.

I fråga om små anskaffningar minskar upphandlingslagens detaljrika procedurregler den nytta som fås av konkurrensutsättningen. Den största orsaken till att nyttan av konkurrensutsättning minskar är de administrativa kostnader som konkurrensutsättningen medför vilka i fråga om små anskaffningar kan utgöra 15–20 procent av upphandlingens värde eller till och med mera. Ur företagssektorns synvinkel kan de tunga procedurreglerna för små anskaffningar till och med minska intresset för företag att bjuda ut sina tjänster eller nyttigheter till den offentliga sektorn.

Ingen särskild statistik förs över antalet anskaffningar vars värde understiger tröskelvärdena varför det är svårt att uppskatta deras antal. Via HILMA utannonserades frivilligt 1 200 små anskaffningar. Den enkätundersökning som var riktad till upphandlande enheter visade att de upphandlande enheterna betraktade processen med konkurrensutsättning som tung och tidskrävande. Det påpekades dock att sådan upphandling vars värde understiger tröskelvärdet i regel konkurrensutsätts genom ett förenklat konkurrensförfarande vilket ansågs vara framför allt ett ekonomiskt och effektivt sätt. I svaren framhölls betydelsen av organisationernas interna upphandlingsanvisningar och särskilda modeller för konkurrensutsättning vid små anskaffningar.

Vid små anskaffningar tillämpas i regel förenklad konkurrensutsättning, t.ex. så att anbud begärs av åtminstone tre leverantörer eller att man gör skilda förfrågningar om priserna. Ofta användes förenklad konkurrensutsättning vid varu- och tjänsteupphandlingar vars värde ligger kring 5 000–14 999 euro. I fråga om små anskaffningar gjordes undantag från principen med förenklad konkurrensutsättning endast av grundand anledning. I regel var sådan grundand anledning upphandlingens låga värde. Som ett lågt värde betraktades i allmänhet 5 000 euro. Också i sådana fall kunde man göra förfrågningar om priser telefon eller per e-post. Det framfördes också att fallen med förenklad konkurrensutsättning dokumenterades på tillbörligt sätt. Enligt svaren genomfördes också små anskaffningar i fråga om social- och hälsovårdstjänsterna på samma sätt som sådana upphandlingar som överstiger tröskelvärdena eller genom att ett förenklat förfarande tillämpades. Å andra sidan avslöjade

svaren att små anskaffningar inte verkställs särskilt ofta eftersom tröskelvärde på 50 000 euro nästan alltid överskrids.

Företagen önskar mer öppenhet av de upphandlande enheterna i fråga om små anskaffningar. Majoriteten av företagarna önskade att små anskaffningar ska konkurreras ut enligt öppet förfarande eller att anbud ska begäras åtminstone av en utvald skara företagare. Nästan 40 procent av de företagare som besvarade enkäten ansåg att kommunerna gör sina små anskaffningar huvudsakligen hos samma leverantörer som de också företar sådan upphandling som omfattas av lagens tillämpningsområde.

Enligt svaren från de upphandlande enheterna tillämpades vid små upphandlingar ett jämbördigt och icke-diskriminerande bemötande och de allmänna principerna om proportionalitet och öppenhet följdes. I fråga om små upphandlingar betonades också definitionen av kvalitetsegenskaper och urvalskriterier också i det fall att ett förenklat förfarande tillämpas. Målet har varit att de förenklade modellerna ska utvecklas i en riktning där kvalitetsegenskaperna anges så noggrant som möjligt så att konkurransutsättningen skulle basera sig endast på priset.

- Ett av syftena med de nationella tröskelvärdena var att förenkla och underlätta konkurransutsättningen av små anskaffningar genom att utesluta dem från upphandlingslagens tillämpningsområde. Detta mål har nåtts.
- Vid små anskaffningar har de upphandlande enheterna tagit i bruk interna upphandlingsanvisningar och modeller för konkurransutsättning, företagssektorn efterlyser dock större öppenhet.
- Enligt svaren från de upphandlande enheterna tillämpades vid små upphandlingar ett jämbördigt och icke-diskriminerande bemötande och de allmänna principerna om proportionalitet och öppenhet följdes.

3.6 Granskning av nationella tröskelvärden och behovet att utveckla dem

Det är tills vidare för tidigt att göra en bedömning av vilka skulle kunna vara de optimala tröskelvärdena eftersom redogörelsen endast kan granska upphandlingslagens effekter under en granskningsperiod på ett år. Med tanke på uppnåendet av lagens mål är det av central betydelse att optimala tröskelvärden kan hittas. Av de enkätundersökningar som riktats till de upphandlande enheterna framgår att tröskelvärdena i allmänhet ansetts vara på rätt nivå under granskningsperioden på ett år och att nivån åtminstone inte ska sänkas. Det kan betraktas som en ändamålsenlig lösning att exakta nationella tröskelvärden fastställs men en bedömning av tröskelvärdenas storlek blir aktuell först när upphandlingslagstiftningen och dess bestämmelser har omfattats i vidare kretsar.

Den arbetsgrupp som hade till uppgift att bereda den nya upphandlingslagen föreslog ett tröskelvärde på 20 000 euro för varuupphandling och all tjänsteupphandling. I upphandlingslagen fastställdes dock ett tröskelvärde på 15 000 euro för varu- och tjänsteupphandlingar. I fråga om upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster och vissa utbildningstjänster inom arbetsförvaltningen fastställdes ett högre tröskelvärde på 50 000 euro. När det gäller social- och hälsovårdstjänsterna har ett högre tröskelvärde ansetts vara på sin plats på grund av tjänsternas natur.

I enkätundersökningarna framförde kommuner med olika stor folkmängd åsikter om tröskelvärdena vid offentlig upphandling. Det innebär en stor utmaning att ställa tröskelvärdenas storlek i relation till kommunens invånarantal. Det går inte dra direkta slutsatser av de enkätundersökningar som gjorts. I ljuset av de svar som fåtts på enkäten kan man dock be-

döma att det centrala problemet har ett samband med mängden personalresurser som har kännedom om upphandling vilken å sin sida beror på kommunstorleken. Konkurrensutsättningen betraktades som en stor utmaning för små kommuner eftersom det krävs personalresurser och utbildning för att man ska lära sig upphandlingsprocessen och små kommuner har inte möjligheter och resurser att anställa tillräckligt med upphandlingspersonal.

Det skulle vara mer ändamålsenligt att göra en bedömning av tröskelvärdenas storlek och nivå i framtiden då upphandlingsförfarandena och upphandlingspraxisen hunnit etablera sig bättre hos de upphandlande enheterna och bland leverantörerna. Eventuella ändringsbehov i fråga om tröskelvärden bör övervägas noga. De omständigheter som ska beaktas vid prövningen är effektiv användning av offentliga medel, anbudsgivarnas lika möjligheter att bjuda ut sina varor, tjänster och byggentreprenader samt utnyttjande av konkurrensen. Å andra sidan bör också inflationsutvecklingen och prishöjningarna beaktas. Dessutom bör vid prövningen beaktas rättsskyddsfrågorna vid små anskaffningar. Gränsen för upphandlingslagens tillämpningsområde liksom också gränsen för marknadsdomstolens jurisdiktion utgörs av det nationella tröskelvärdet. Om tröskelvärdet höjdes skulle det innebära att ett större antal upphandlingar än tidigare skulle hamna utanför marknadsdomstolsförfarandet. Å andra sidan kan motsvarande mål som de som nås genom upphandlingslagen också uppnås genom att man utvecklar förfaringssätten vid små upphandlingar och satsar på rådgivning och de upphandlande enheternas egna anvisningar.

I fråga om de nationella tröskelvärdena saknas det en motsvarande justeringsmekanism som gäller EU:s tröskelvärden där tröskelvärdena fastställs med två års intervall genom en förordning av kommissionen. Det är egentligen inte fråga om att EU:s tröskelvärden skulle höjas eller sänkas men de anpassas till en korgvaluta enligt WTO-avtalet vars värde varierar i förhållande till euron. I vissa länder har en automatisk justeringsmekanism inkluderats i offentlig upphandling. Så som det framgår av motiveringarna till regeringspropositionen är Finlands nationella tröskelvärden relativt låga jämfört med den europeiska genomsnittsnivån.⁹ Samtidigt som nivån på tröskelvärdena bör granskas kritiskt, när det har gått en tillräckligt lång tid från upphandlingslagens ikraftträdande, bör man också pröva behovet av bestämmelser om en mekanism för justering av tröskelvärdena. Man bör dock vara försiktig när det gäller eventuella ändringar i tröskelvärdena och bör beakta bl.a. att de nuvarande tröskelvärdena är avsedda att vara så permanenta som möjligt och lätta att lära sig (jämna tal). Då skulle t.ex. en indexbunden höjning inte nödvändigtvis vara en fungerande lösning. Man skulle kunna studera en mekanism där tröskelvärdet justeras t.ex. genom en förordning av statsrådet.

- Det kan betraktas som en ändamålsenlig lösning att exakta nationella tröskelvärden fastställs men en bedömning av tröskelvärdenas storlek blir aktuell först när upphandlingslagstiftningen och dess bestämmelser har omfattats i vidare kretsar.
- Av de enkätundersökningar som riktats till de upphandlande enheterna framgår att tröskelvärdena i allmänhet ansetts vara på rätt nivå under granskningsperioden på ett år och att nivån åtminstone inte ska sänkas.
- När det gäller social- och hälsovårdstjänsterna har ett högre tröskelvärde ansetts vara på sin plats på grund av tjänsternas natur.
- Att ställa tröskelvärdenas storlek i relation till kommunens invånarantal innebär en stor utmaning, och inga klara slutsatser kan dras om detta utgående från enkätundersökningarna. Det centrala problemet har att göra med mängden personalresurser som har kännedom om upphandling vilken har ett samband med kommunstorleken.

⁹ RP 50/2006 rd, s. 8-12.

- Det skulle vara ändamålsenligt att göra en bedömning av tröskelvärdenas storlek när upphandlingspraxisen etablerat sig och när man fått mer erfarenhet av den, t.ex. efter två-tre år.

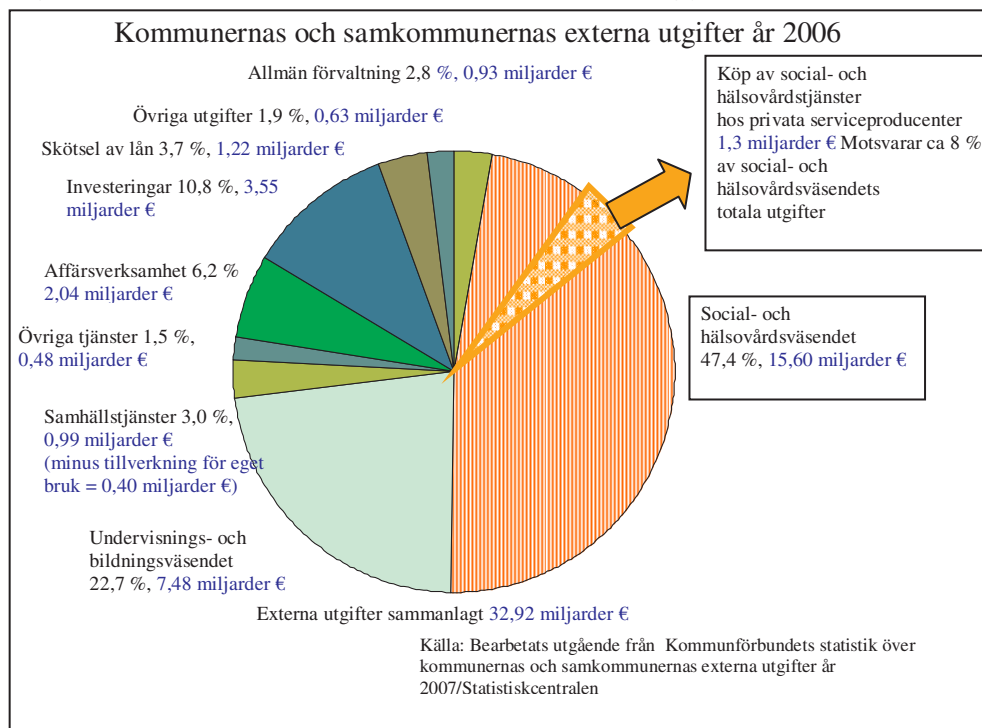
4 Konkurrensutsättningen av och kvaliteten på social- och hälsovårdstjänster

4.1 Social- och hälsovårdstjänster och konkurrensutsättningen av dem

Tillhandahållande av social- och hälsovårdstjänster är en av de viktigaste uppgifterna inom kommunsektorn. Tjänsterna kan produceras av kommunen, i samarbete med andra kommuner eller tjänsterna kan köpas. När social- och hälsovårdstjänsterna köps utifrån är huvudregeln att upphandlingslagen ska tillämpas.

Social- och hälsovårdstjänsterna svarade för ca hälften av kommunernas och samkommunernas externa utgifter år 2006.¹⁰ Kommuner och samkommuner köpte social- och hälsovårdstjänster av privata serviceproducenter till ett värde av 1,3 miljarder euro år 2006. Kommunsektorns inköp av tjänster hos privata producenter ökar vilket innebär att upphandlingen i allt högre grad konkurrensutsätts.¹¹ Med privata producenter avses här alla aktörer som bjuder ut tjänster och deltar i anbudsförfaranden, dvs. även aktörer inom den s.k. tredje sektorn. Vid bedömningen av upphandlingslagens tillämplighet spelar det i allmänhet ingen roll om leverantören är en allmännyttig, ekonomisk eller icke-ekonomisk aktör. Upphandlingslagen tillämpas med andra ord också på en organisation som tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster när denna deltar i ett anbudsförfarande i egenskap av anbudsgivare.

Figur 6 Kommunernas och samkommunernas externa utgifter år 2006



¹⁰ Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot vuonna 2006. Kommunernas och samkommunernas externa utgifter år 2006. <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;347;93750;11320;30820;31181;32380&field=FileAttachment&version=30>

¹¹ Statistikcentralen: Kuntien sosiaali- ja terveystenot jatkoivat reipasta kasvuaan vuonna 2006. http://www.stat.fi/til/ktt/2006/ktt_2006_2007-09-20_tie_002.html

Allmänt kan det konstateras att den nya upphandlingslagen har ökat diskussionerna om olika sätt att ordna social- och hälsovårdstjänsterna och om kvaliteten på tjänsterna. I och med den nya upphandlingslagen har medvetenheten om konkurrensutsättning ökat.

I Finland kommer det faktum att befolkningen åldras på ett väsentligt sätt att påverka behovet av social- och hälsovårdstjänster, särskilt genom ökad efterfrågan på tjänster som är riktade till äldre. En kommun kan svara på efterfrågan på social- och hälsovårdstjänster t.ex. genom att köpa och konkurrensutsätta tjänster utanför sin egen organisation. Dessutom inverkar också andra ändringar i omvärlden på efterfrågan på social- och hälsovårdstjänsterna, på samma sätt som t.ex. den ökade konsumtionen av alkoholdrycker har ökat efterfrågan på beroendevård. Enligt statistiken från Stakes har också antalet barn som är i kommunal dagvård börjat öka litet år 2005.¹²

Upphandlingsdirektiven är inte direkt tillämpliga på social- och hälsovårdstjänsterna, dvs. på tjänsterna enligt bilaga B till direktivet och upphandlingslagen. I Finland har man också nationellt velat att dessa tjänster ska omfattas av bestämmelserna eftersom de förpliktelser gällande icke-diskriminering och öppenhet som åläggs i EG-fördraget i princip kan tillämpas på alla typer av upphandling. Detta innebär att i regel all upphandling av social- och hälsovårdstjänster som verkställs av upphandlande enheter och vars totala värde överstiger 50 000 euro hör till upphandlingslagens tillämpningsområde. Upphandlingen kan verkställas i enlighet med nationella förfaranden även om det allmänna EU-tröskelvärdet för tjänster skulle överskridas.¹³ I kapitel 9 i upphandlingslagen finns bestämmelser om nationella upphandlingsförfaranden. Förfarandena är i viss mån mer flexibla än vid EU-upphandlingar. För social- och hälsovårdstjänsternas del möjliggör upphandlingslagen också användning av mer flexibla förfaranden, bl.a. förhandlat förfarande och direktupphandling, än i fråga om andra tjänster.

I upphandlingslagen föreskrivs inte om vad köparen ska köpa. Köparen beslutar om innehållet i och kvaliteten på den service som ska köpas samt om villkoren för upphandling. De krav som köparen ställer ska meddelas i förväg i en upphandlingsannons och/eller anbudsfrågan. Bedömningen ska göras och beslutet fattas utgående på dessa grunder. Den upphandlande enheten ska också uppge den grund på vilken valet av anbud kommer att ske.

Valet av anbud kan göras på basis av

- 1) det lägsta priset eller
- 2) totalekonomisk fördelaktighet.

Om den totalekonomiska fördelaktigheten används som grund ska jämförelsekriterierna, dvs. de kriterier på basis av vilka valet sker, uppges i prioritetsordning eller de ska viktas. Som jämförelsekriterier kan användas de kvalitativa faktorer som är lämpliga med tanke på upphandlingen i fråga. När upphandlande enheter använder det lägsta priset som urvalskriterium innebär det inte direkt att kvalitativa aspekter inte alls skulle ha beaktats eller att de inte hade beaktats i tillräcklig omfattning. Vid tjänsteupphandling kan också det lägsta priset användas som urvalskriterium så att ett slutresultat som är innehållsmässigt av hög kvalitet kan nås när upphandlingens art definieras noggrant vid inledning av upphandlingsförfaran-

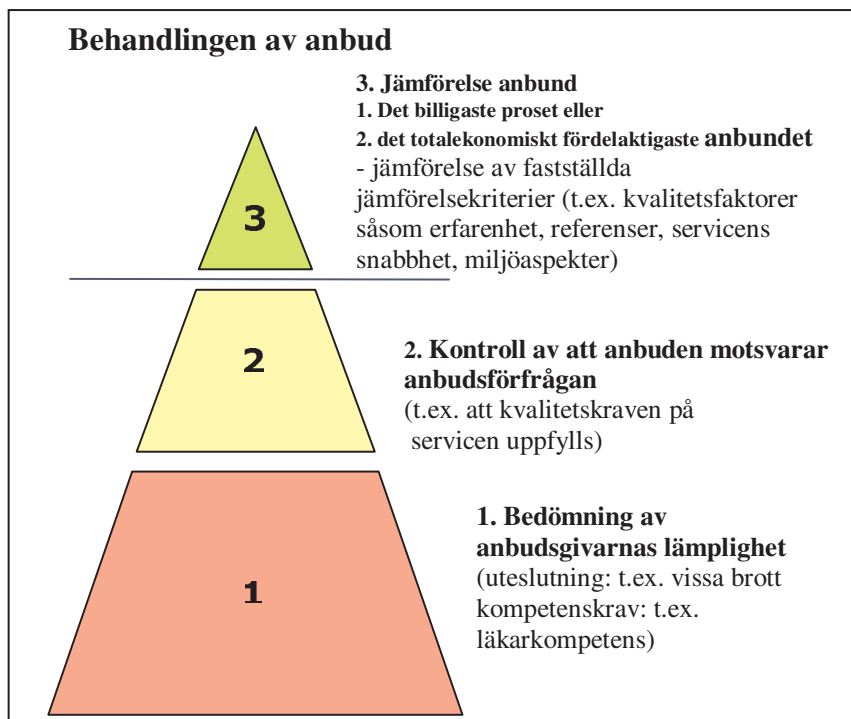
¹² Sosiaali- ja terveydenhuollon tilastollinen vuosikirja 2007. Statistisk årsbok om socialvård och hälso- och sjukvård 2007.

<http://www.stakes.fi/FI/tilastot/tilastojulkaisut/vuosikirja.htm>

¹³ Med undantag för upphandlingsdirektivets krav beträffande tekniska specifikationer och annonser i efterhand.

det, t.ex. genom att lämplighetskrav ställs på anbudsgivarna, kvalitetskrav ställs på servicen eller att krav ställs på uppföljning och utvärdering av kvaliteten under avtalsperioden.

Figur 7. Faser i behandlingen av anbud



4.2 Granskning av verkställda upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster

I redogörelsen studeras en tidsperiod på ett år då sammanlagt 499 annonser om upphandling av social- och hälsovårdstjänster publicerades i HILMA. Av dessa var 430 nationella upphandlingsannonser om social- och hälsovårdstjänster och 69 var upphandlingar som konkurrerades ut med hjälp av EU-upphandlingsannons. Enligt upphandlingslagen kan upphandling av social- och hälsovårdstjänster oberoende av värdet konkurrerades ut i enlighet med nationella procedurregler. I sådana fall räcker det alltså med att man använder en nationell upphandlingsannons. Upphandlingsstatistiken visar dock att konkurrerades utningen av social- och hälsovårdstjänsterna inom hela EU är ganska vanligt.

Det uppskattade värdet av utannonserade upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster uppgick till ca 861 miljoner euro. Det faktiska värdet är ännu högre eftersom prisuppgiften hade angetts endast i hälften av EU-annonserna (det är inte obligatoriskt att uppges något uppskattat värde). I nationella upphandlingsannonser ska det uppskattade värdet alltid anges. När man beaktar att värdet av kommuners och samkommuners köp av social- och hälsovårdstjänster utanför den egna organisationen uppgick till ca 1,3 miljarder euro år 2006 och värdet av upphandlingar som utannonserats under granskningsperioden på ett år till 0,86 miljarder euro, innebär detta att de skyldigheter som åläggs i lagen har omfattats väl. Köp

utanför organisationen (1,3 miljarder euro) inkluderar också bl.a. små anskaffningar som inte omfattas av upphandlingslagen.

Vid sådan upphandling som utannonserades användes i majoriteten av fallen (96 %) öppet förfarande. Selektivt förfarande användes i endast tre procent och förhandlat förfarande i endast en procent av fallen. De upphandlande enheterna verkar inte ha tagit i bruk de olika typer av förfaranden som upphandlingslagen tillåter. Exempelvis skulle förhandlat förfarande kunna användas vid sådan tjänsteupphandling där tjänsterna bör kunna anpassas flexibelt efter användarnas behov, såsom tjänster i anslutning till serviceboendet för grupper med särskilda behov, samt vid tjänsteupphandling där ett servicesystem ännu håller på att utvecklas och tjänsterna av denna anledning inte kan definieras på ett ändamålsenligt sätt i förväg.

Utgående från utredningen kan det upptäckas att konkurrensutsatta social- och hälsovårdstjänster innehållsmässigt kan indelas i många kategorier (figur 8). Utredningen är endast riktgivande men det ger ändå vid handen att läkartjänster av olika slag hör till de tjänster som oftast konkurrensutsätts. Läkartjänster konkurrensutsätts både på hälsocentralsnivå och inom specialistvården. Inom hälsovårdssektorn verkar det vara ganska vanligt att jourtjänster, tandvårds- och munhygientjänster, operationer samt annan specialistvård (såsom neurologi, psykiatri etc.) konkurrensutsätts.

Figur 8. Fördelningen av konkurrensutsatta social- och hälsovårdstjänster

Konkurrensutsatt upphandling	F (frekvens)	% (procentuell andel)
Boendeservice	9	6,7
Dagvård och förskoleundervisning	3	2,2
Dagverksamhet eller aktiverande arbetsverksamhet för grupper med särskilda behov	2	1,5
Transporttjänster för grupper med särskilda behov	2	1,5
Hemvårdstjänster	11	8,3
Rehabilitering och terapi	10	7,5
Jourttjänster och inhyrning av läkare och vårdpersonal	26	19,5
Företagsläkartjänster	6	4,5
Vårdavdelningsservice	2	1,5
Laboratorieservice	4	3,0
Operationer	12	9,0
Annan specialistvård	13	9,8
Tandvård och munhygien	15	11,3
Beroendevård	1	0,8
Diagnostisk utbildningsservice	3	2,2
Hjälpmiddelservice	1	0,7
Sjuktransporter	6	4,5
Övrig service	7	5,3
<i>Sammanlagt</i>	<i>133</i>	<i>100</i>

Upphandlingarnas (N = 133) uppskattade värde är 300 miljoner euro vilket är ca en tredjedel av de utannonserade upphandlingarna av social- och hälsovårdstjänster.

4.3 Erfarenheter av konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänster

Med tanke på redogörelsen genomfördes en enkätundersökning om upphandling av social- och hälsovårdstjänster som syftade till att kartlägga upphandlande enheters erfarenheter av upphandlingslagens verkningar för upphandlingsväsendet. Också serviceproducenternas åsikter kartlades genom en enkät.

I den enkätundersökning som var riktad till de upphandlande enheterna var respondenterna i regel kommuner eller samkommuner. Svar erhöles från såväl små som stora kommuner vilket gör att svaren representerar åsikter av kommuner av mycket varierande storlek. Utgående från befolkningsunderlaget i samkommuner kan man också bedöma att svaren representerar samkommuner av varierande storlek.

Enligt upphandlingslagens principer ska de upphandlande enheterna nyttiggöra den konkurrens som finns på marknaden i syfte att finna den lösning som med tanke på förhållandet mellan pris och kvalitet och också annars bäst tillgodoser upphandlingsbehoven. Den slutsats som kan dras av svaren är att de upphandlande enheterna ansåg att konkurrensutsättningen har ökat i och med den nya upphandlingslagen. Annonseringsskyldigheten enligt upphandlingslagen, klara nationella tröskelvärden samt den centraliserade elektroniska an-

nonseringskanalen HILMA hade gjort att de upphandlande enheternas medvetenhet om skyldigheten att konkurrensutsätta upphandlingar hade ökat. Medvetenheten har ökat också tack vare den offentliga debatt som uppstått i anslutning till lagens ikraftträdande samt de utbildnings- och informationstillfällena som olika parter ordnat. Medvetenheten tycks ha ökat särskilt i små kommuner.

Enligt de upphandlande enheternas svar har kommunernas ökade brist på resurser i fråga om social- och hälsovårdstjänster resulterat i ett ökat behov av köpta tjänster. Kommunerna är inte kapabla att rekrytera tillräckligt med social- och hälsovårdspersonal varvid som lösning på problemet med tryggnad av tjänsterna kvarstår att köpa dem utifrån.

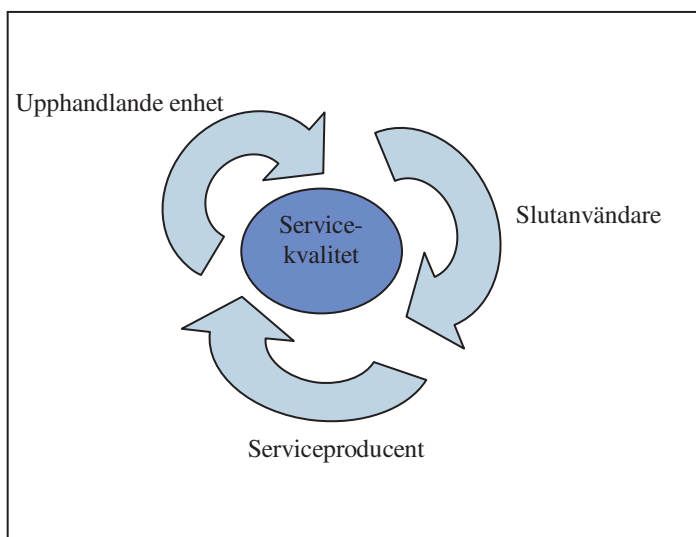
I svaren märktes också det att även om konkurrensutsättningen effektiviserats i och med den nya upphandlingslagstiftningen har dock den verkliga konkurrensen inte ökat inom alla områden beroende på det ringa antalet serviceproducenter. Å andra sidan ansåg ca hälften av respondenterna att antalet anbudsgivare inom social- och hälsovårdssektorn har ökat och blivit mer diversifierat under den tid den upphandlingslagen varit i kraft. Det att svaren är tudelade kan bero på regionala skillnader på marknaden för upphandling samt på skillnader mellan olika sektorer inom social- och hälsovårdstjänsterna. Om marknaden inte fungerar kan den upphandlande enheten inte genom konkurrensutsättning nå en optimal lösning i fråga om förhållandet pris-kvalitet. Marknaderna borde vara regionalt jämnt fördelade för att tillgången på sådana social- och hälsovårdstjänster som ska konkurrensutsättas skulle vara tillräckligt också regionalt.

- De upphandlande enheterna anser att konkurrensutsättningen har ökat i och med den nya upphandlingslagen.
- De upphandlande enheterna påpekade också att kommunernas ökade brist på resurser i fråga om social- och hälsovårdstjänster har lett till att behovet av köpta tjänster ökat. Kommunerna är inte kapabla att rekrytera tillräckligt med social- och hälsovårdspersonal varvid som lösning på problemet med tryggnad av tjänsterna kvarstår att köpa dem utifrån.
- Även om konkurrensutsättningen effektiviserats i och med den nya upphandlingslagstiftningen har dock den verkliga konkurrensen inte ökat inom alla områden beroende på det ringa antalet serviceproducenter. Marknaderna borde vara regionalt jämnt fördelade för att tillgången på sådana social- och hälsovårdstjänster som ska konkurrensutsättas skulle vara tillräckligt också regionalt. Utbudet på social- och hälsovårdstjänster är inte jämnt inom de olika sektorerna.

4.3.1 Om konkurrensutsättningens verkningar på tjänsternas kvalitet

Ett av målen med upphandlingslagen är att främja upphandling av hög kvalitet. Lagens bestämmelser möjliggör beaktande av kvaliteten vid konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänster. Även om lagstiftningen möjliggör beaktandet av kvalitetsaspekter, är det dock den upphandlande enhetens sak att i praktiken beakta kvalitetsfaktorerna. Anbudsgivarna måste dessutom kunna motsvara de kvalitetskrav som den upphandlande enheten ställer för att slutanvändaren ska få service av hög kvalitet. Då social- och hälsovårdstjänsterna är tjänster som inbegriper personlig service innebär detta särskilda utmaningar för och ställer specialkrav på konkurrensutsättningen.

Figur 9. Bedömning av kvaliteten



I bedömningen av verkningarna utgörs det centrala elementet av en jämförelse mellan den nya och den gamla upphandlingslagen. I den enkätundersökning som var riktad till de upphandlande enheterna ombads enheterna att uppskatta den nya upphandlingslagens verkningar i fråga om tjänsternas kvalitet. Av svaren framkom hur svårt det är att bedöma kvaliteten och jämföra nuläget med tidigare förhållanden.

Det innebär en stor utmaning att bedöma en tjänsts kvalitet eftersom man då bör beakta såväl slutförbrukarens som den upphandlande enhetens och serviceproducentens åsikter. Det handlar också ofta om en subjektiv syn. I de enkätundersökningar som genomförts skiljde sig de upphandlande enheternas åsikter från varandra och någon klar slutsats kan inte dras om hur upphandlingslagen påverkar tjänsternas kvalitet jämfört med tidigare. Slutanvändarnas åsikter kartlades genom en riktad enkät till vissa upphandlande enheter med begäran om en bedömning på allmän nivå av vilka slags kvalitetssystem och kundfeedbacksystem anbudsgivarna använder och på vilket sätt dessa utnyttjas vid kvalitetsutvecklingen. Samtidigt begärdes uppgifter om de enkätundersökningar om kundtillfredsställelse som de upphandlande enheterna hade samlat. Inga svar erhöles inom utsatt tid.

De mer detaljerade skyldigheter enligt den nya upphandlingslagen vilka reglerar upphandlingsprocessen har bidragit till att höja kvaliteten på tjänsteupphandlingar. Det ansågs att särskilt jämförbarheten av anbud hade förbättrats eftersom lagen innehåller ganska detalje-

rade bestämmelser om innehållet i anbudsförfrågan. Å andra sidan ansågs att den nya upphandlingslagen inte i någon större utsträckning hade påverkat kvaliteten på konkurrensutsatta tjänster eftersom uppmärksamhet fästes vid tjänsternas kvalitet redan medan den gamla lagen var i kraft.

Kostnadstrycket inom den offentliga ekonomin kan begränsa beaktandet av kvalitetsaspekterna fullt ut. Förhållandet mellan kvalitet och pris kan bli spänt när den upphandlande enheten försöker hålla sig inom budgetramarna och samtidigt framhålla vikten av fullvärdig kvalitet. Således kan hög kvalitet bli för dyrt för en offentlig aktör. Om priset å andra sidan får för stor betydelse kan detta leda till att serviceproducenterna prutar på kvaliteten för att kunna vara med i konkurrensen. En konkurrenssituation kan också leda till höjning av kvaliteten när serviceproducenterna tävlar om att uppnå bästa kvalitet samtidigt som de försöker hålla nere kostnaderna för att vinna anbudstävlingen.

Social- och hälsovårdstjänsterna är arbetskraftsintensiva sektorer där arbetskraftskostnaderna har en stor betydelse. En konkurrenssituation av detta slag får dock inte leda till att tjänsterna bjuds ut till underpris. De upphandlande enheterna har i viss mån också beaktat arbetsvillkoren och arbetsförhållandena som en delfaktor av servicekvaliteten. Sämre arbetsvillkor kan sannolikt återspeglas i tjänsterna så att servicekvaliteten försämras och de kan påverka t.ex. arbetskraftens kvarstående i arbetet. Serviceproducenterna tog upp personalkostnaderna som en stor utgiftspost i fråga om social- och hälsovårdstjänster eftersom duking och yrkeskunnigt personal utgör den största utgiftsposten i tjänstens kostnadsstruktur.

När valet görs på basis av totalekonomisk fördelaktighet och inte det lägsta priset ska den upphandlande enheten fästa tillräckligt mycket uppmärksamhet vid förhållandet mellan kostnadsfaktorerna och kvalitetsaspekterna. Det verkar som om priset ofta skulle vara viktigare än kvaliteten i det praktiska upphandlingsarbetet. Serviceproducenterna påpekade att priset fortfarande tycks dominera alltför mycket. Det ankommer på endast den upphandlande enheten att bestämma om prisets betydelse framhävs varvid enheten borde bedöma huruvida kvalitetsnivån kan garanteras om stor vikt läggs vid priset. Att priset framhävs kan beror på att de offentliga aktörerna är bundna av strama budgetvillkor varför de inte har möjlighet att förbise prisets betydelse. Att stor vikt läggs vid priset behöver inte nödvändigtvis betyda att kvalitetsaspekterna har glömts förutsatt att kvaliteten definierats tillräckligt väl i de grundläggande krav som ställs på tjänsten.

- Upphandlingslagen möjliggör beaktande av kvaliteten vid konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänster. Beslutet om huruvida kvalitetsaspekterna faktiskt ska beaktas har dock lämnats åt den upphandlande enheten. Därvid bör köparen definiera villkoren för servicen och kvalitetskriterierna i förväg.
- Bedömningen av en tjänsts kvalitet innebär en stor utmaning. Vid bedömningen bör såväl slutförbrukarens som den upphandlande enhetens och serviceproducentens åsikter beaktas. Det handlar också ofta om en subjektiv syn.
- De detaljerade bestämmelserna om upphandlingsprocessen har främjat tjänsteupphandling av hög kvalitet.
- Kostnadstrycket inom den offentliga ekonomin kan begränsa beaktandet av kvalitetsaspekterna fullt ut. Förhållandet mellan kvalitet och pris kan bli spänt när den upphandlande enheten försöker hålla sig inom budgetramarna och samtidigt framhålla vikten av fullvärdig kvalitet.
- Social- och hälsovårdstjänsterna är arbetskraftsintensiva sektorer där arbetskraftskostnaderna har en stor betydelse. En konkurrenssituation av detta slag får dock inte leda till att tjänsterna bjuds ut till underpris.
- Vid upphandling bör tillräckligt mycket uppmärksamhet ägnas åt förhållandet mellan kostnadsfaktorerna och kvalitetsaspekterna. Det verkar som om priset ofta

skulle vara viktigare än kvaliteten. Att stor vikt läggs vid priset behöver inte nödvändigtvis betyda att kvalitetsaspekterna har glömts förutsatt att kvaliteten definierats tillräckligt väl i de grundläggande krav som ställs på tjänsten.

4.4 Konkurrensutsättning och servicekvalitet

Konkurrensutsättningen och upphandlingslagen syftar till att främja upphandling av social- och hälsovårdstjänster som är av hög kvalitet. Vid bedömningen av kvalitetseffekterna är såväl köparnas som serviceproducenternas åsikter av central betydelse liksom också slutanvändarnas åsikter.

Tryggande av servicekvaliteten är av central betydelse vid upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster. Bestämmelsen i 4 § 3 mom. i lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/1992) förutsätter att man vid anskaffning av service hos en privat serviceproducent försäkras sig om att servicen motsvarar den nivå som krävs av motsvarande kommunala verksamhet. Bestämmelserna i upphandlingslagen gör det möjligt att beakta kvaliteten på många olika sätt. En upphandlande enhet kan definiera kvaliteten på den service som skaffas genom 1) att ställa lämplighetskrav på anbudsgivaren, 2) att använda totalekonomisk fördelaktighet som urvalskriterium vid jämförelsen av anbud, 3) att fastställa krav för servicen, 4) att ställa krav på uppföljning och utvärdering av kvaliteten under avtalsperioden.

Figur 10. Definition av kvaliteten vid tjänsteupphandling

<p>1. Behörighets- och lämplighetskraven på en anbudsgivare</p> <p>T.ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> - kompetenskrav (läkare) - erfarenhet av jourtjänstgöring - referenser 	<p>2. Jämförelsekriterier</p> <p>T.ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> - kundinriktning - kvalitetssystem - personalutbildning - tillgänglighet
<p>3. Kraven på serviceinnehållet</p> <p>T.ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> - kunden får betjäning på sitt modersmål (finska eller svenska) - arbetstagaren har en yrkesexamen inom social- och hälsovård - vårdplatsen ska vara belägen på ett ställe som lätt kan nås med allmänna kommunikationsmedel 	<p>4. Kraven beträffande uppföljning och bedömning av kvaliteten</p> <p>T.ex.</p> <ul style="list-style-type: none"> - uppföljning av kvaliteten och rapportering utgående från kvalitetssystemet

Upphandlingslagstiftningen gör det möjligt för de upphandlande enheterna att vid upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster, där den sakkunskap, den yrkeskunskap eller de kvalifikationer som innehas av de personer som ansvarar för tillhandahållandet av tjänsten intar en särställning, som kriterium också använda kvalitetsledning, kvalifikationer, erfarenhet och yrkeskunskap som överskrider de minimivillkor som ställs på anbudsgivaren för att kontraktet skall kunna fullgöras (72 § i upphandlingslagen). De flexibla bestämmelserna kan anses fungera väl för social- och hälsovårdstjänsternas del och bidra till högre kvalitet.

Mätning av kvaliteten och produktifiering av innehållet innebär en stor utmaning eftersom social- och hälsovårdstjänsterna inbegriper en mänsklig och personlig dimension som är svår att omvandla till produkt. I fråga om social- och hälsovårdstjänster är det dessutom svårt att definiera själva servicen som ska konkurrensutsättas eftersom slutprodukten är inte ”konkret” på samma sätt som t.ex. en vara. Av svaren framgår att de upphandlande enheterna ansåg att det finns en skillnad i omvandlingen av å ena sidan socialservice och å andra sidan hälsovårdsservice till produkter. Man ansåg att produktifieringen hade framskridit längre inom hälsovården än inom socialservicen. Gränsen mellan socialservice och hälsovårdsservice är inte absolut eftersom en del av den service som ges i form av socialservice kan även ha karaktären av hälsovård, såsom den service som ges inom institutionsvården för äldre eller som mentalvårdstjänster.

I fråga om socialservice ansågs det vara svårt att definiera olika servicevariationer och förfaranden. Det ansågs allmänt att svårigheten att definiera kvalitetsfaktorer och att bedöma dem framhävs i fråga om såväl socialservice som hälsovårdsservice. Dessutom framgick det att antalet serviceproducenter är begränsat vilket gör att det kan saknas en marknad där faktisk konkurrens råder. Upphandlingslagen förutsätter att konkurrensförhållandena utnyttjas. För att detta mål ska kunna nås förutsätts att antalet anbudsgivare ökar på marknaden för social- och hälsovårdstjänster.

- En upphandlande enhet kan *definiera kvaliteten på den service som köps* genom 1) att ställa lämplighetskrav på anbudsgivaren, 2) att fastställa krav för servicen, 3) att använda totalekonomisk fördelaktighet som urvalskriterium vid jämförelsen av anbud och 4) att ställa krav på uppföljning och utvärdering av kvaliteten under avtalsperioden.
- Mätning av kvaliteten och produktifiering av innehållet innebär en stor utmaning eftersom social- och hälsovårdstjänsterna inbegriper en mänsklig och personlig dimension som är svår att omvandla till produkt. Det bör utvecklas indikatorer som lämpar sig för mätning av kvaliteten på social- och hälsovårdstjänsterna.
- I fråga om social- och hälsovårdstjänster är det dessutom svårt att definiera själva servicen som ska konkurrensutsättas eftersom slutprodukten är inte ”konkret” på samma sätt som t.ex. en vara.
- Det finns skillnader i omvandlingen av å ena sidan socialservice och å andra sidan hälsovårdsservice till produkter. Produktifieringen hade framskridit längre inom hälsovården än inom socialservicen.

4.5 Kvalitet kan beaktas på många sätt

Vilka kvalitetsaspekter som används vid konkurrensutsättningen av tjänster utreddes genom en studie av anbudsförfrågningar och upphandlingsannonser som upphandlande enheter hade avfattat. Med tanke på utredningen erhöles förfrågningsunderlaget för 133 upphandlingar från 49 upphandlingsenheter. Det uppskattade värdet av upphandlingen uppgick till närmare 300 miljoner euro vilket representerar ca en tredjedel av de utannonserade upphandlingarna av social- och hälsovårdstjänster under granskningsperioden. Vid nämnd upphandling träffades valet av anbud nästan alltid (89 %) på basis av totalekonomisk fördelaktighet. När upphandlande enheter använder det lägsta priset som urvalskriterium innebär det inte direkt att kvalitativa aspekter inte alls skulle ha beaktats. Det lägsta priset kan mycket väl fungera som urvalskriterium vid tjänsteupphandling av hög kvalitet då kvaliteten på upphandlingen definieras t.ex. genom lämplighetskrav som ställs på anbudsgivarna, krav som ställs på själva servicen eller t.ex. genom krav på uppföljning och utvärdering av kvaliteten under avtalsperioden.

För de granskade upphandlingarnas del utreddes vilka kvalitetsfaktorer som hade uppgetts. Kvalitetsfaktorer anges vid upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster på mycket varierande vis antingen bland jämförelsekriterierna, lämplighetskraven beträffande anbudsgivare eller bland övriga kvalitetskrav som gäller upphandlingen. I granskningen behandlas de kvalitetsfaktorer som förekom oftast.

Utgående från granskningen av förfrågningsunderlag kan det konstateras att kvaliteten beaktas vid konkurrensutsättningen, särskilt i och med att kvalitativa jämförelsekriterier ställs. I serviceproducenternas åsikter betonas dock kraftigt att kvaliteten inte beaktas i tillräcklig utsträckning. Å andra sidan anser serviceproducenterna att kvalitetsfaktorer beaktas på mycket varierande vis. Skillnaden kan också bero på att det råder skilda åsikter om vad som betraktas som tillräcklig kvalitet. Serviceproducenterna påpekade att kvalitetskraven utvecklas hela tiden och att de i fråga om vissa tjänster redan blivit ganska detaljerade.

4.5.1 Kvalitet genom totalekonomisk fördelaktighet

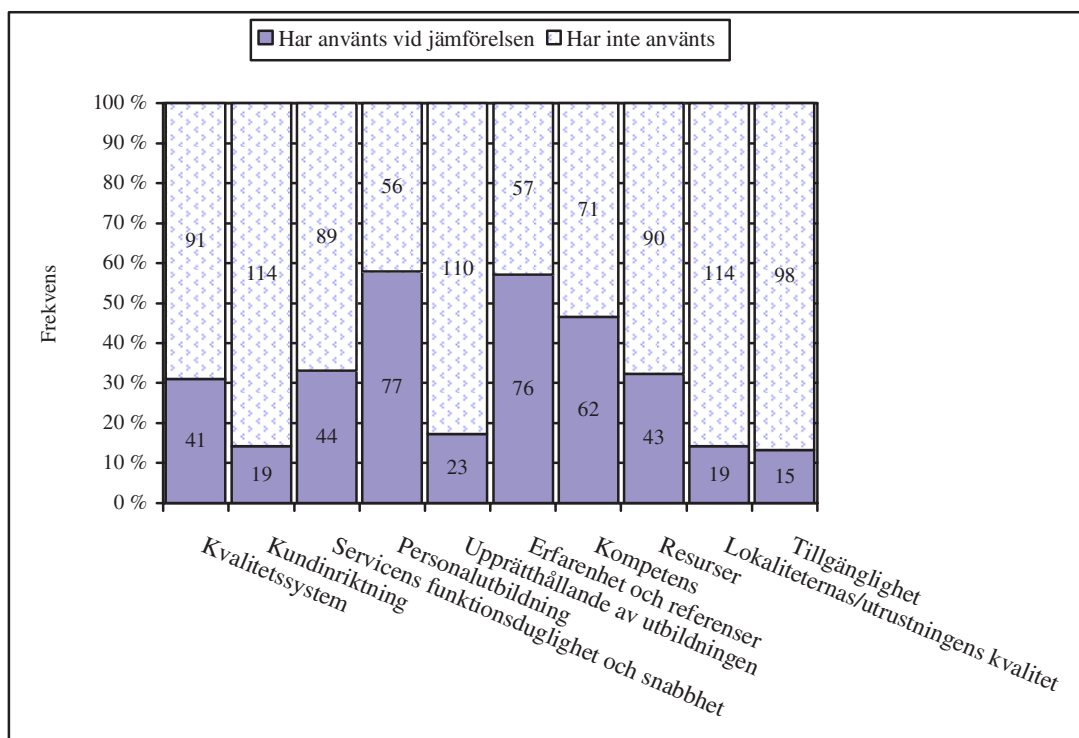
I de upphandlingar som studerades användes som urvalskriterium oftast (89 %) totalekonomisk fördelaktighet (N=133). Priset utgjorde nästan alltid ett av de jämförelsekriterier som ingick i totalekonomisk fördelaktighet. Utöver priset fastställdes som jämförelsekriterier kvalitativa aspekter, såsom att tjänsten skulle vara diversifierad och täckande, att kvalitetsystem och system för kundfeedback används, att tjänsten utgår från kundens behov, att tjänsten fungerar väl och att den utförs snabbt. Enligt serviceproducenternas syn läggs fortfarande för stor vikt vid priset som urvalskriterium och för låg vikt vid kvalitetsfaktorerna.

När det gäller social- och hälsovårdstjänster har många av de kvalitativa faktorerna ett direkt samband med personalens kompetens och yrkeskunnande. Kompetenskrav har ställts också från lagstiftarens sida i många speciallagar. Bland jämförelsekriterierna lyftes personalutbildning och personalens yrkeskompetens samt serviceproducentens erfarenheter och resurser fram som de viktigaste kriterierna näst efter priset. Dessa användes i 60 procent av de upphandlingar som ingick i samplet. Enligt upphandlingslagens principer måste serviceproducenternas erfarenhet och referenser kunna bedömas objektivt. Dessutom användes upprätthållande av kunskaperna och personalens kunnande som urvalskriterier. Det faktum att upprätthållandet av personalens yrkeskunnande beaktas är ett tecken på att man därigenom också vill försäkra sig om kvalitetsnivån.

En av de kvalitetsfaktorer som hade stor betydelse var också personalresurserna och deras tillräcklighet. Servicekvaliteten påverkas väsentligt också av att serviceproducenten är kapabel att ställa ett tillräckligt antal yrkesutbildade personer per kund till kundens förfogande eller att i övrigt sköta dimensioneringen av personalen t.ex. genom jour- eller vikariearrangemang. Knappa personalresurser kan leda till alltför stor brådska och anhopning av arbetet, vilket å sin sida kan leda till en försämring av servicekvaliteten. I en tredjedel av de anbudsfrågningar som granskades användes personalstyrkans tillräcklighet som ett kvalitativt jämförelsekriterium.

Enligt upphandlingslagen kan också kvalitetsledning, kvalifikationer, erfarenhet eller yrkeskunskap som överskrider minimivillkoren användas som jämförelsekriterium i fråga om social- och hälsovårdstjänsterna. Av de upphandlande enheternas svar framgår att denna möjlighet att utnyttjas till en viss grad.

Figur 11. Kvalitativa jämförelsekriterier



De upphandlande enheterna ställde i anbudsfrågningarna kvalitativa krav på servicens innehåll och lämplighet. Kvaliteten kunde bedömas t.ex. genom olika typer av servicebeskrivningar eller genom granskning av servicens rehabiliterande arbetsgrepp och personalens agerande i praktiken. Även språkliga faktorer användes som ett kvalitativt jämförelsekriterium. Språkliga faktorer kan anses ha en central inverkan på innehållet i vården och servicen och därigenom på servicekvaliteten. Dessa faktorer användes dock relativt sällan som jämförelsekriterier.

Kvalitetsfaktorerna har nödvändigtvis inte enbart att göra med personliga prestationer, såsom kompetens och erfarenhet, utan också med omvärlden. Vid konkurrensutsättningen av tjänster inkluderades i jämförelsekriterierna bedömning av kvaliteten på lokaliteterna och utrustning såsom framkomlighet i utrymmen, antalet boende som skulle placeras i utrymmena eller nivån på den utrustning som används i behandlingen eller transporterna. En faktor som också trädde fram var servicens tillgänglighet, särskilt i stora städer var det av stor betydelse var serviceproducenten var belägen.

De upphandlande enheterna kunde också som kvalitetsfaktor fastställa serviceproducentens förmåga att engagera den egna personalen i arbetet samt trivseln på arbetsplatsen som skulle verifieras genom existensen av utbildnings-, handlednings-, inskolnings- och friskvårdsplaner. I de jämförelsekriterier som de upphandlande enheterna fastställt återspeglades också viljan att säkra sig om tjänsteproducenternas funktionsduglighet och kontinuiteten i serviceverksamheten.

Anbudsfrågningarna betraktades som alltför snävt avgränsade med tanke på organisationerna, dvs. aktörerna inom den s.k. tredje sektorn, och kvalitetsfaktorerna beaktades inte tillräckligt vid konkurrensutsättningen. Det är till vissa delar svårt att omvandla organisationers verksamhet till produkter. Organisationerna strävar efter att producera tjänster av så hög kvalitet som möjligt utgående från organisationens etiska värderingar. Dessa faktorer beaktas inte i tillräckligt hög grad.

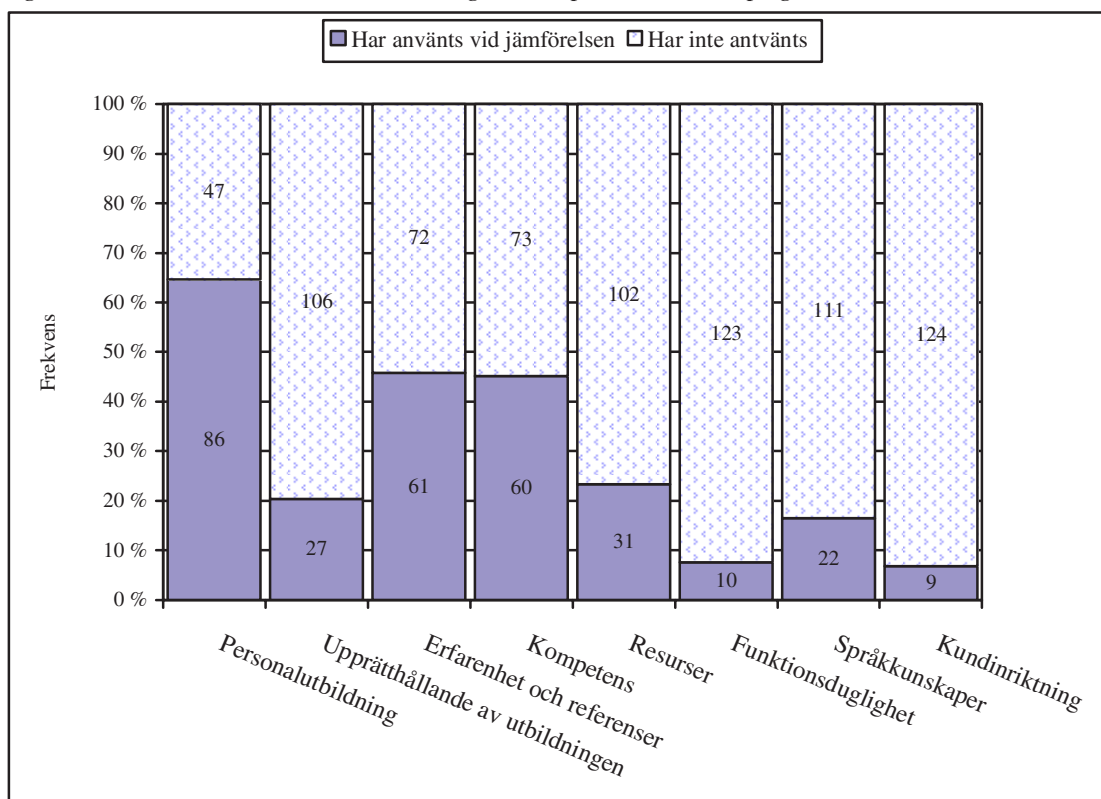
- Kvaliteten beaktas på många sätt i de jämförelsekriterier som fastställts.
- Priset användes som ett jämförelsekriterium nästan alltid när urvalskriteriet var totalekonomisk fördelaktighet. Utöver priset fastställdes som jämförelsekriterier kvalitativa aspekter, såsom att tjänsten skulle vara diversifierad och täckande, att kvalitetssystem och system för kundfeedback används, att tjänsten utgår från kundens behov, att tjänsten fungerar väl och att den utförs snabbt.
- Enligt tjänsteproducenternas syn läggs alltför stor vikt vid priset.
- När det gäller social- och hälsovårdstjänster har många av de kvalitativa faktorerna ett direkt samband med personalens kompetens och yrkeskunnande. Bland jämförelsekriterierna lyftes personalutbildning och personalens yrkeskompetens samt serviceproducentens erfarenheter och resurser fram som de viktigaste kriterierna näst efter priset.
- I en tredjedel av anbudsfrågningar användes tillräckliga personalresurser som ett kvalitativt jämförelsekriterium. Knappa personalresurser kan leda till alltför stor brådska och anhopning av arbetet, vilket å sin sida kan leda till en försämring av servicekvaliteten.
- Anbudsfrågningarna betraktades som alltför snävt avgränsade med tanke på organisationernas verksamhet. Det är till vissa delar svårt att omvandla organisationers verksamhet till produkter. Organisationerna strävar efter att producera tjänster av så hög kvalitet som möjligt utgående från organisationens etiska värderingar. Enligt organisationerna beaktas dessa faktorer inte i tillräckligt hög grad.

4.5.2 Kvalitet genom krav på anbudsgivarens kompetens och lämplighet

För att säkerställa kvaliteten på tjänsterna har de upphandlande enheterna i de förfrågningsunderlag som studerats uppställt krav på anbudsgivarnas kompetens och lämplighet vilka gäller personalens kompetens, yrkeskunnande och erfarenhet samt krav på referenser. Dyl-ika krav ställdes klart oftare än krav på andra kvalitetsfaktorer. Detta beror i mångt och mycket på att kvalitetsfaktorerna i fråga om social- och hälsovårdstjänster hänger samman med personalens kompetens och yrkeskunnande eftersom det är fråga om mänsklig och per-sonlig service. Krav på vårdpersonalens grundläggande kompetens har ställts i ifrågavarande speciallagstiftning.

I ca en femtedel av de granskade anbudsfrågningarna uppställdes även krav beträffande upprätthållandet av personalens utbildning samt tillräckliga personalresurser. När det gäller personalresursernas tillräcklighet betonades särskilt vikten av jour- och vikariearrangemang med hjälp av vilka tillgången till service kan garanteras.

Figur 12. Kvalitetskraven vid bedömning av kompetens och lämplighet



I vissa fall ville de upphandlande enheterna redan i det skede då behörighet och lämplighet definierades genom existensen av utbildnings-, handlednings-, inskolnings- och friskvårdsplaner försäkra sig om att serviceproducentens personal var engagerad och trivdes i sitt arbete. I behörighets- och lämplighetskraven ingick också krav som gällde funktionsduglighet och kontinuitet i verksamheten. I fråga om behörighetskraven är personalens språkkunskaper en av de kvalitativa delfaktorerna liksom också kundinriktningen. Sådana kvalitativa bedömningskriterier förekom dock relativt sällan.

Social- och hälsovårdstjänsterna är arbetsintensiva sektorer vilket innebär att personalens ställning, grepp om arbetet och ork i arbetet framhävs när det är fråga om servicens kvalitet. Dessa aspekter kan beaktas vid jämförelse av anbuderna genom att man begär utredning om arbetsvillkoren, verkställer besiktningar av olika servicesituationer och försäkras sig om existensen av tillräckliga personalresurser och att personalen trivs i arbetet.

Utgående från förfrågningar ansåg de upphandlande enheterna att den nya upphandlingslagen erbjuder mångsidigare möjligheter än den tidigare att hitta en kompetent serviceproducent och därmed ansågs också kvaliteten på servicen ha blivit bättre. På basis av enkätundersökningarna kan man också dra den slutsatsen att serviceproducenternas erfarenhet som producenter av köpta tjänster för den offentliga sektorn har höjt servicekvaliteten. De upphandlande enheterna påpekade att en del av serviceproducenterna i allt högre grad använder sig av kvalitetscertifiering. När den upphandlande enheten har uppställt tillräckliga och med tanke på upphandlingens volym riktiga lämplighets- och kompetenskrav, kan bland anbudsgivarna väljas de bästa för en jämförelse.

Serviceproducenterna framförde inte några åsikter för eller emot när det gäller lämplighets- och kompetenskraven. I svaren framhölls dock att det krävs alltför omfattande utredningar och bilagor som ska fogas till förfrågningsunderlaget för att bevisa att behörighets- och lämplighetskraven uppfylls.

- De upphandlande enheterna ansåg att den nya upphandlingslagen erbjuder mångsidigare möjligheter än den tidigare att hitta en kompetent serviceproducent och därmed ansågs också kvaliteten på servicen ha blivit bättre.
- För att säkerställa servicekvaliteten har de upphandlande enheterna i de förfrågningsunderlag som studerats ganska ofta uppställt krav på anbudsgivarnas kompetens och lämplighet vilka gäller personalens kompetens, yrkeskunnande och erfarenhet samt krav på referenser.
- I ca en femtedel av de granskade upphandlingarna uppställde anbudsförfrågningarna även krav beträffande upprätthållandet av personalens utbildning samt tillräckliga personalresurser.

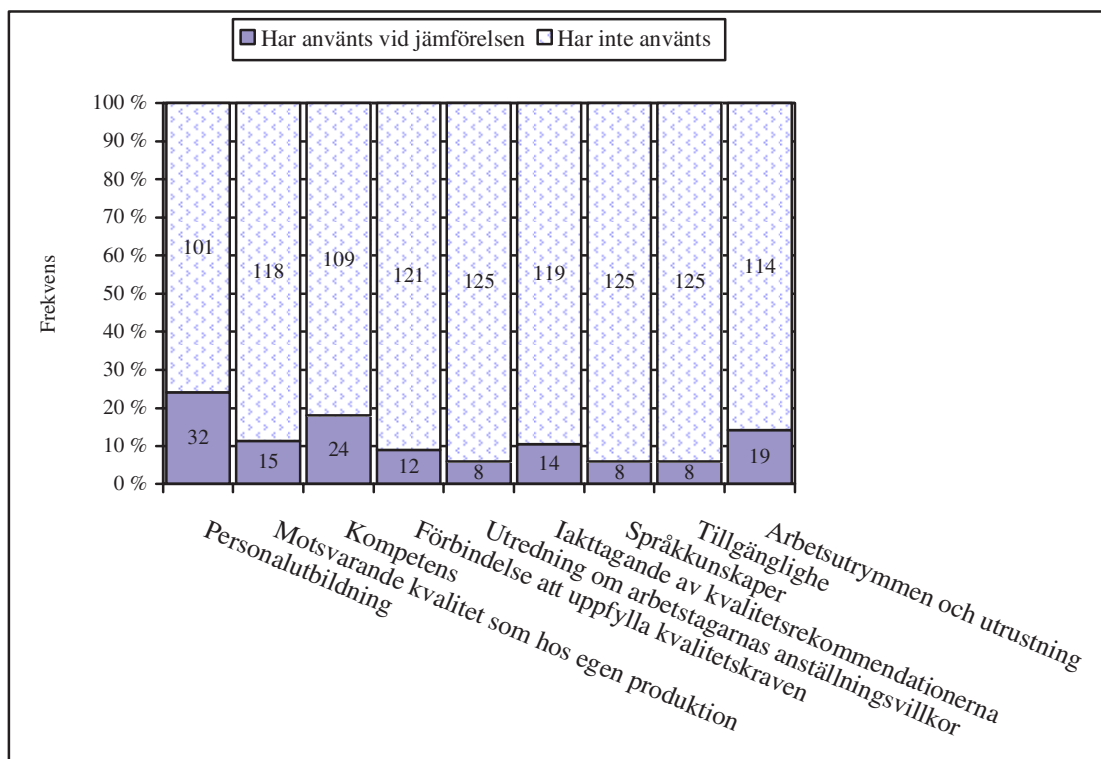
4.5.3 Andra kvalitetskrav

Kvalitetskrav kan uppställas också vid fastställande av innehållet i servicen. De upphandlande enheterna förutsatte i viss mån personalutbildning och viss kompetens av personalen som ett av de innehållsmässiga kraven. De upphandlande enheterna förutsatte också relativt ofta att vissa kvalitetsrekommendationer eller anvisningar skulle följas, t.ex. social- och hälsovårdsministeriets kvalitetsrekommendationer. Kvalitetsrekommendationer har utfärdats bl.a. om tjänster för äldre, mentalvårdstjänster, beroendevårdstjänster, hälsofrämjande, boendeservice för personer med nedsatt funktionsförmåga och skolhälsovården. Kvaliteten på servicen kan granskas tekniskt (t.ex. som frågor om lokaliteterna) samt processuellt (t.ex. tillvägagångssätt). I social- och hälsovårdsministeriets rekommendationer har kvaliteten definierats mångsidigt och så att särdragen hos olika tjänster har beaktats.

Serviceproducenterna påpekade att beaktande av kvalitetsfaktorer lyckas relativt väl med hjälp av kvalitetskrav och olika slags mekanismer för kvalitetskontroll.

I praktiken verkar det gå till så att kvalitativa aspekter inkluderas redan i det skede då valet av anbudsgivare och anbud sker vilket innebär att andra kvalitetskrav inte nödvändigtvis ställs. Utgående från figur 12 verkar det därför som om andra kvalitetskrav uppställdes endast i en liten utsträckning.

Figur 13. Andra kvalitetskrav



4.6 Svårigheterna med att definiera kvalitet och utarbeta en anbudsfrågan

En viktig utmaning i samband med konkurrensutsättningen består i att man lyckas utarbeta en klar anbudsfrågan så att den kan besvaras. Anbudsfrågan är oftast det viktigaste dokumentet vid ett upphandlingsförfarande. Syftet med anbudsfrågan är att beskriva föremålet för upphandlingen och de omständigheter som hänför sig därtill så, att man på basis av den får slutgiltiga anbud som kan mätas med samma mått och är jämförbara och på basis av vilka det är möjligt att jämföra anbud på ett enhetligt sätt. I rättspraxis betraktades ojämförbarheten av anbud på grund av brister i innehållet tidigare som ett av de svåraste problemen i anslutning till upphandlingsförfarandena. För att avhjälpa situationen beslöt man sig för att i upphandlingslagen ta in allmänna principer och krav beträffande anbudsfrågan. Upphandlingslagen uppställer standardiserade formkrav på datainnehållet i en anbudsfrågan.

Vid enkätundersökningen ansåg majoriteten (73 %) av de upphandlande enheterna att jämförbarheten av anbud hade ökat i och med den nya upphandlingslagen. Detta är en klar förbättring jämfört med tidigare. Å andra sidan kan mycket detaljerade bestämmelser leda till att anbudsfrågningar blir ännu mer komplicerade. På basis av enkätundersökningen kan man dra den slutsatsen att den nya upphandlingslagen delvis ansågs ha resulterat i en höjning av servicekvaliteten särskilt i och med att den anger ramarna för det obligatoriska data-innehållet i anbudsfrågan och därigenom utvecklar anbuden i en riktning som bättre beskriver kvaliteten.

Serviceproducenterna ansåg att det finns ännu åtskilligt kvar att förbättra i de anbudsfrågningar som upphandlande enheter skickar. Anbudsfrågningarna kan göras alltför komplicerade och de kan utarbetas utan tillräcklig kännedom om substansen. Av svaren på enkätundersökningarna framgår att nivån på upphandlingsenheternas kunskaper om konkurrensutsättning inte alltid ansågs vara tillräckligt hög.

Anbudsgivarna å sin sida inte klarar av att svara på komplicerade anbudsfrågningar. I samband med enkätundersökningen påpekade de upphandlande enheterna att det kan vara för arbetskrävande för företag att lämna in anbud. Anbudsgivarna är nödvändigtvis inte heller kapabla att besvara anbudsfrågningarna korrekt vilket resulterar i att anbud förkastas. Anbudsfrågningarna är ibland ganska omfattande och det kräver mycket arbete att gå igenom dem. Anbudsgivarna har inte nödvändigtvis någon möjlighet att ta del av omfattande handlingar varvid möjligheten av formfel ökar vid utarbetandet av anbud.

Det rådde delade meningar om huruvida den nya upphandlingslagen hade skapat klarhet i upphandlingsprocessen eller inte. Enligt enkätundersökningen ansåg majoriteten av de upphandlande enheterna att upphandlingslagen har skapat klarhet i upphandlingsprocessen men å andra sidan att den gjort processen stelare och alltför bunden av formkrav. Serviceproducenter betraktar som negativa effekter bl.a. att upphandlingslagens tolkning beträffande graden av formalitet har uträckts för långt hos vissa beställarorganisationer, dvs. de tekniska formkraven kan vara till och med mer dominerande än själva servicen som ska produceras. Förfrågningsunderlaget och de standarder som utgör bilagor till dem kan vara komplicerade, svärbegripliga och mångtydiga särskilt i fråga om social- och hälsovårdstjänster.

De upphandlande enheterna har en omfattande prövningsrätt och ansvar för definitionen av innehållet i kvaliteten samt uppställandet av kvalitativa krav. De upphandlande enheterna borde kunna definiera kvalitativa aspekter noggrant och tydligt så att serviceproducenterna skulle kunna svara på dem. Enligt förfrågningarna upplevde en del av de upphandlande enheterna att den mer detaljerade definitionen av innehållet i och kvaliteten på tjänsterna har gjort bedömningen av förhållandet mellan pris och kvalitet klarare och lättare.

När det gäller social- och hälsovårdstjänster har många av de kvalitativa faktorerna ett direkt samband med personalens kompetens och yrkeskunnande. Mätningen av kvalitet, omvandlingen av innehållet i tjänsterna till produkter och jämförelse av dem innebär en stor utmaning eftersom tjänsterna inbegriper en mänsklig och personlig dimension som är svår att produktifiera. Exempel på sådana tjänster är servicen i form av dygnetruntröende för handikappade, äldre och mentalvårdspatienter då det handlar om människors hem. Också serviceproducenterna har märkt att alltför stor uppmärksamhet fästs vid procedursaker varvid innehållet i den egentliga upphandlingen får för litet uppmärksamhet. Kvalitetsmässig konkurrensutsättning kräver substanskompetens utöver kännedom om upphandlingsproceduren.

Lagstiftningen möjliggör beaktande av kvalitetsfaktorer. Utgående från enkätundersökningen kan man dra den slutsatsen att det centrala problemet har att göra med de utmaningar som den praktiska konkurrensutsättningen av social- och hälsovårdstjänsterna innebär. Upphandlingskunnandet borde förbättras genom ökad utbildning, handledning och rådgivning. Råd-

givningsenheten för offentlig upphandling är ett viktigt organ när det gäller rådgivning men rådgivningen bör inriktas på olika sektorer så att deras särdrag beaktas. Vissa upphandlande enheter nämnde att de hade ordnat särskilda informationstillställningar för företag. Vid dessa hade man fått ny information om de utmaningar som såväl beställaren som producenten möter. I upphandlingsärenden borde dialogen mellan beställare och producenter utökas för att man skulle kunna skapa god upphandlingspraxis.

- Lagstiftningen möjliggör beaktande av kvalitetsfaktorer.
- En viktig utmaning i samband med konkurrensutsättningen består i att man lyckas utarbeta en klar anbudsfrågan så att denna kan besvaras.
- De upphandlande enheterna ansåg att jämförbarheten av anbud har förbättras i och med den nya upphandlingslagen. En del av de upphandlande enheterna tyckte att den mer detaljerade definitionen av innehållet i och kvaliteten på tjänsterna har gjort bedömningen av förhållandet mellan pris och kvalitet klarare och lättare.
- Den nya upphandlingslagen ansågs delvis ha resulterat i en höjning av servicekvaliteten särskilt i och med att den anger ramarna för det obligatoriska datainnehållet i anbudsfrågan och på detta sätt utvecklar anbuderna i en riktning som bättre beskriver kvaliteten.
- Serviceproducenterna ansåg att det finns ännu åtskilligt kvar att förbättra när det gäller utarbetandet av anbudsfrågningar. Anbudsfrågningarna kan göras alltför komplicerade och de kan utarbetas utan tillräcklig kännedom om substansen.
- Mätningen av kvalitet, omvandlingen av innehållet i tjänsterna till produkter och jämförelse av dem innebär en stor utmaning eftersom tjänsterna inbegriper en mänsklig och personlig dimension som är svår att produktifiera.
- Serviceproducenterna betraktar som negativa effekter bl.a. att upphandlingslagens tolkning beträffande graden av formalitet har uträckts för långt hos många beställarorganisationer varvid de tekniska formkraven kan vara till och med mer dominerande än själva servicen som ska produceras.

4.7 Kvalitetsuppföljning

Det är viktigt att en uppföljning av kvaliteten görs också efter konkurrensutsättningen. Ur slutanvändarens synvinkel är det viktigt att servicekvaliteten håller lika hög nivå under hela avtalsperioden. Utgående från svaren på enkätundersökningarna kan man dra den slutsatsen att de upphandlande enheterna ansåg att möjligheterna att följa upp utvecklingen av kvalitet har förbättrats då kvalitetskraven definieras noggrant redan i början av upphandlingsprocessen.

En effektivare bedömning och uppföljning av kvaliteten borde ske under hela avtalsperioden. Upphandlande enheters bristande resurser kan utgöra ett problem i detta hänseende.

Också serviceproducenterna tog upp kvalitetskontrollens betydelse. På basis av kvalitetsuppföljningen kan serviceproducenterna utveckla och förnya sitt serviceutbud så att det bättre motsvarar efterfrågan och på detta sätt behålla sin konkurrenskraft. Serviceproducenterna ansåg att uppföljningen och kontrollen av kvalitet kan vara bristfällig. Kvalitetskontrollen gagnar i sista hand slutanvändaren.

- Det är viktigt att en uppföljning av kvaliteten görs också efter konkurrensutsättningen. Kvalitetskontrollen gagnar i sista hand slutanvändaren.
- Utgående från svaren på enkätundersökningarna kan man dra den slutsatsen att de upphandlande enheterna anser att möjligheterna att följa upp utvecklingen av kvalitet har förbättrats då kvalitetskraven definieras noggrant redan i början av upphandlingsprocessen.
- Serviceproducenterna ansåg att uppföljningen och kontrollen av kvalitet kan vara bristfällig. Oftast är det en resursbrist som ligger bakom detta.

4.8 Modellen med servicesedlar - ett alternativ för konkurrensutsättningen

Kravet på ökad produktivitet till följd av att befolkningen åldras tvingar dem som är ansvariga för tillhandahållet av tjänsterna att se över sitt sätt att organisera servicen. I och med att kunderna ges ökade valmöjligheter främjas konkurrensen och därigenom höjs också kvaliteten på servicen. Möjligheten att inverka på innehållet i servicen ökar samtidigt medborgarnas engagemang i modellen för organisering av offentligt finansierade välfärdstjänster.

Systemet med servicesedlar kan genomföras antingen genom en speciallag eller som offentlig upphandling varvid produktionen av servicen uppfyller kriterierna för antingen tjänster enligt upphandlingslagen eller tjänstekoncessioner enligt försörjningslagen. Det är möjligt att använda servicesedlar i stället för det traditionella upphandlingsförfarandet särskilt inom social- och hälsovårdstjänsterna på vilka alla procedurregler i upphandlingsdirektivet 2004/18/EG inte tillämpas som sådana utan det finns nationellt rörelseutrymme vid upphandlingen av tjänster. Den reviderade upphandlingslagen ger visserligen redan möjlighet till direktupphandling i situationer där detta är motiverat med tanke på en enskild patient eller kund.

Servicesedlar skulle kunna lämpa sig väl för sådana tjänster där den enskilda kundens roll och möjlighet att fungera som väljare av serviceproducent är realistisk. I modellen med servicesedlar skulle den ansvariga myndigheten ställa vissa kvalitetskrav på serviceproducenten och särskilt övervaka företagets verksamhet. Om alla företag som uppfyller uppställda villkor utsågs till ”servicesedelproducenter” skulle kunden själv kunna välja den bland serviceproducenterna som bäst skulle kunna falla honom eller henne i smaken och som bäst skulle tillgodose hans eller hennes behov. I sådana fall skulle de upphandlande enheterna inte behöva göra en jämförelse av och träffa ett val mellan anbudsgivare. Detta skulle underlätta också upphandlande enheters arbete eftersom jämförelsen av anbud som arbetsmoment skulle fall bort. Systemet med servicesedlar skulle i detta hänseende påminna mer om ett koncessionssystem.

Servicesedlarna skulle främja samarbetet mellan det kommunala social- och hälsovårdsväsendet och näringsväsendet samt privata serviceproducenter. I och med servicesedlarna skulle också kundens valmöjligheter öka och konkurrensen om kunderna skulle bidra till en höjning av servicekvaliteten. Servicesedlarna kan anses öka serviceutbudet och göra det mångsidigare. Å andra sidan kan kostnaderna öka i och med ibruktagningen av servicesedlar och införandet av dem kan kräva extra resurser av förvaltningen. Ett problem kan också vara att små orter inte har ett tillräckligt serviceutbud.

När villkoren för användning av servicesedlar fastställs bör man dock följa principerna om öppenhet, icke-diskriminering och jämbördigt bemötande enligt EG-fördraget vilket bör beaktas bland annat när serviceproducenter godkänns för arrangemanget och när deras rättskydd ordnas. Således bör man öppet informera om införande av systemet och sådana villkor får inte uppställas som gynnar eller missgynnar någon serviceproducent. Det är också

viktigt med tanke på modellens funktionsduglighet att man i prissättningsgrunderna beaktar konkurrensneutraliteten mellan den offentliga och den privata serviceproduktionen för att arrangemanget inte ska betraktas som statsstöd.

Servicesedlarna ger dem som beviljas servicesedlar en möjlighet att inverka på innehållet i den vård- eller omsorgstjänst som de erhåller. På detta sätt får kunden en central roll i utvecklingen av innehållet i och kvaliteten på servicen. För att en serviceproducent ska vara framgångsrik bör denna lyssna på sina kunder och sträva efter att beakta deras behov när innehållet i servicen utvecklas. I enlighet med det konsumentpolitiska program som statsrådet godkänt ska en arbetsgrupp med uppgift att utreda frågan om säkerställande av genomförandet av de konsumenträttsliga principerna också i fråga om offentliga tjänster tillsättas. Arbetsgruppens mandat löper ut vid utgången av år 2010.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 11 juni 2007 en arbetsgrupp för utredning av möjligheten att utvidga användningsområdet för den kommunala servicesedeln till alla sådana social- och hälsovårdstjänster som den lämpar sig för. Enligt arbetsgruppens uppdrag var målet att öka klientens valfrihet, göra servicestrukturen mångsidigare och främja samarbetet mellan social- och hälsovården, näringslivet och de privata serviceproducenterna. Arbetsgruppens uppgift var att bereda förslag till nödvändiga lagändringar för att lagändringarna ska kunna träda i kraft under år 2009. Arbetsgruppen har överlämnat sitt betänkande den 25 juni 2008. Arbetsgruppen föreslår att man ska främja användningen av servicesedlar i kommunerna i det gemensamma utvecklingsprojektet mellan arbets- och näringslivsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund samt aktörerna som företräder serviceproducenter. Inom ramen för projektet borde man till exempel planera ett register över serviceproducenter som är täckande på riksnivå eller lokal nivå. Den fortsatta beredningen pågår vid social- och hälsovårdsministeriet.¹⁴ Avsikten är att regeringens proposition ska avlåtats till riksdagen under höstsessionen 2008.

¹⁴ Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Utvidgning av servicesedeln användningsområde. Palvelusetelityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2008:32.

5 Miljöaspekter

Beaktandet av miljöaspekter har en stor betydelse vid offentlig upphandling med tanke på främjandet av hållbar utveckling. Enligt 2 § i upphandlingslagen ska de upphandlande enheterna sträva efter att ordna sin upphandling så att den kan genomföras på ett så ekonomiskt och systematiskt sätt som möjligt samt i form av så ändamålsenliga helheter som möjligt med beaktande av miljöaspekterna. Enligt 45 § i upphandlingslagen kan det i de tekniska specifikationerna för prestanda eller funktionella egenskaper också ingå krav på miljöegenskaper. Kriterierna för det totalekonomiskt sett mest fördelaktiga anbudet kan omfatta t.ex. kvalitet, estetiska och funktionella egenskaper, miljöegenskaper, driftskostnader eller livslängdskostnader.

Projekt för främjande av hållbara upphandlingar pågår på både EU:s nivå och nationell nivå. Under de två senaste åren har inom EU framlagts förslag som syftar till att höja graden av miljövänlighet i offentlig upphandling genom sektorsbunden lagstiftning.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 106/2008 om ett gemenskapsprogram för energieffektivitetsmärkning av kontorsutrustning trädde i kraft den 4 mars 2008. Enligt förordningen har centrala statliga myndigheter i den mening som avses i upphandlingsdirektiv 2004/18/EG vid anskaffning av kontorsutrustning en skyldighet att specificera minst energieffektivitetskrav av Energy Star-nivån då värdet av upphandlingen överstiger EU:s tröskelvärde. Energy Star är ett internationellt, frivilligt program för energimärkning. I enlighet med det avtal som ingåtts med Förenta Staternas regering deltar Europeiska gemenskapen i Energi Star-programmet för kontorsutrustningens del. Programmet omfattar datorer, bildskärmar och bildgivande utrustning av olika slag såsom kopieringsmaskiner och flerk Funktionsapparater.

Kommissionen framlade den 21 december 2007 ett förslag till direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon.¹⁵ Förslaget har som mål att komplettera den redan existerande styrningen vars syfte är att stödja minskningen av utsläpp från fordon. I förslaget förutsätts att de upphandlande myndigheter som avses i upphandlingsdirektiven 2004/17/EG och 2004/18/EG ska inkludera livscykelkostnaderna för energiförbrukningen vid drift, koldioxidutsläppen och utsläppen av förorenande ämnen som tilldelningskriterium vid all upphandling av vägtransportfordon.¹⁶ Skyldigheten ska gälla även vid all upphandling av vägtransportfordon för tillhandahållande av kollektivtrafik på licens eller med tillstånd eller godkännande av myndigheterna.

Utöver lagstiftningsinitiativen har kommissionen offentliggjort ett meddelande om beaktande av miljöaspekter vid offentlig upphandling.¹⁷ Meddelandets syfte är att skapa gemensamma krav beträffande hållbar upphandling, öka informationen om produkternas livscykelkostnader och erbjuda de upphandlande enheterna praktisk juridisk rådgivning. Medde-

¹⁵ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon (KOM (2007) 817 slutlig). Kommissionen framlade år 2005 kring samma tema ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av rena vägtransportfordon (KOM (2005) 217 slutlig). I syfte att främja användningen av fordon med låga utsläpp föreslog kommissionen ett krav om att 25 % av de tunga fordon som årligen anskaffas ska tillhöra kategorin rena fordon som uppfyller prestandakraven enligt direktiv 2005/55/EG. Europaparlamentet och rådet understödde målen i förslaget men de föreslog en mer övergripande strategi. Europaparlamentets miljöutskott förkastade förslaget 21.6.2006.

¹⁶ I direktivet föreslås en metod för beräkning av kostnaderna för energiförbrukningen, koldioxidutsläppen och vissa andra utsläpp under den tid fordonet är i drift.

¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Public procurement for a better environment COM (2008) 400 final; den svenska versionen är inte tillgänglig.

landet fokuserar på främjandet av hållbar upphandling genom andra än lagstiftningsåtgärder men det är möjligt att man inom vissa prioriterade sektorer, såsom byggandet, livsmedelssektorn och trafik- och transporttjänsterna, i fortsättningen kommer att föreslå obligatoriska miljökrav på gemenskapsnivå.

I syfte att främja hållbar offentlig upphandling har man i Finland uppgjort en handlingsplan Hållbar upphandling. Miljöministeriet håller som bäst på att bereda ett principbeslut om handlingsplanen.¹⁸ Miljöaspekterna i offentlig upphandling är ett prioriteringsområde för Rådgivningsenheten för offentlig upphandling år 2008. Dessutom pågår olika projekt som handlar om beaktande av miljöaspekterna, såsom arbets- och näringsministeriets anvisningar för beaktande av energieffektiviteten och Motivias s.k. Helpdesk för upphandlingar av miljöteknik.

Främjande och beaktande av miljöaspekterna vid offentlig upphandling innebär både en utmaning och en möjlighet. Det är särskilt viktigt att följa beaktandet av miljöaspekter och bedöma utvecklingsbehoven i detta hänseende. Det är fråga om en omfattande helhet och någon särskild bedömning av hur miljöaspekterna beaktats vid offentlig upphandling har inte gjorts i denna redogörelse. Det skulle vara mer ändamålsenligt att studera beaktandet av miljöaspekterna i ett senare skede då projekten på EU-nivå och nationell nivå har framskridit och det är möjligt att göra en konsekvensbedömning.

Beaktandet av miljöaspekter har en stor betydelse vid offentlig upphandling med tanke på främjandet av hållbar utveckling.

Projekt för främjande av hållbara upphandlingar pågår på både EU-nivå och nationell nivå. Ett principbeslut av statsrådet om genomförandet av handlingsplanen för hållbar upphandling bereds som bäst.

Det är särskilt viktigt att följa hur miljöaspekterna beaktas vid offentlig upphandling. Det skulle vara mer ändamålsenligt att studera beaktandet av miljöaspekterna i ett senare skede då projekten på EU-nivå och nationell nivå har framskridit och det är möjligt att göra en konsekvensbedömning.

¹⁸ Mera om förslaget till handlingsplan Hållbar utveckling:
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=80568>

6 Samarbetet mellan kommuner

6.1 Riksdagens uttalande

När riksdagen antog upphandlingslagen förutsätter riksdagen att regeringen utreder vilka ändringar det behövs i speciallagstiftningen för att kommunerna ska kunna samarbeta om upphandlingar. I ekonomiutskottets betänkande ansågs att upphandlingslagens bestämmelse om förutsättningarna för samarbetet inte är tillräckligt tydlig varför frågan bör utredas ytterligare och nödvändiga bestämmelser skrivs in i nationell speciallagstiftning så att gränserna för det samarbete som inte omfattas av upphandlingslagen skulle vara bättre kända. I betänkandet betonades vidare att samarbetet mellan kommuner kan i likhet med konkurrensutställningen kan effektivisera användningen av offentliga medel.

Bakom riksdagens uttalande ligger en osäkerhet om det sätt på vilket upphandlingslagen överhuvudtaget ska tillämpas när det gäller samarbetet mellan kommunerna. Om upphandlingslagen ansågs äga tillämpning på samarbetet mellan kommuner uppstod dessutom tolkningssvårigheter bl.a. kring frågan huruvida bestämmelserna om s.k. in house-upphandling (10 § i upphandlingslagen: Upphandling hos enheter som är anknutna till den upphandlande enheten) trots allt kan tillämpas. Oklart var t.ex. om kriterierna för in house-upphandling kan anses bli uppfyllda när en enskild kommun har inskränkt rösträtt eller när samarbetsorganisationen till en viss del opererar på marknaden.

Någon uttömmande tolkning av hur upphandlingslagen bör tillämpas på samarbetet mellan kommuner går fortfarande inte att hitta i EU-lagstiftningen eller rättspraxisen. Saken har behandlats i några fall som blivit anhängiga men EG-domstolen har ännu inte meddelat något beslut i målen. EG-domstolens färskaste avgörande i målet Coditel Brabant (C-324/07) den 13 november 2008 skapar en viss klarhet i frågan om samarbetet mellan kommuner, särskilt när det gäller in house-upphandling. Kommissionen har dock bl.a. i sitt svar till kommunerna i huvudstadsregionen i samband med beredningen av upphandlingslagen ansett att samarbetet mellan kommuner också kan bestå av administrativa omorganisationer på vilka upphandlingslagen inte äger tillämpning. Överföring av ansvaret för tillhandahållandet av servicen på samkommuner har tolkats vara en sådan omorganisation.

Om samarbetet mellan kommuner inte tolkas som en administrativ omorganisation och upphandlingslagen anses äga vara tillämplig bör man vidare bedöma huruvida upphandlingen i fråga kan betraktas som upphandling hos en enhet som är anknuten till den upphandlande enheten (in house-upphandling). In house-upphandling omfattas av 10 § i upphandlingslagen. Bestämmelsen baserar sig på EG-domstolens rättspraxis. Bestämmelsen möjliggör direktupphandling hos enheter som är anknutna till den upphandlande enheten (s.k. in house-enheter).

Enligt 10 § i upphandlingslagen tillämpas lagen inte på upphandling som den upphandlande enheten företar hos enheter som är formellt fristående från den och självständiga med tanke på beslutsfattandet, om den upphandlande enheten ensam eller tillsammans med andra upphandlande enheter övervakar enheten på samma sätt som den övervakar egna verksamhetsställen och om enheten bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den.

Efter det att upphandlingslagen antogs har det inte uppstått någon betydande rättspraxis om upphandling hos enheter som är anknutna till upphandlingsenheten. Efter att upphandlingslagen antogs har dock ett beslut i det s.k. Tragsa-målet (C 295/05) meddelats. Enligt beslutet ska försäljning till andra än ägaren få motsvara högst 10 procent av omsättningen för en enhet som är anknuten till den upphandlande enheten.

Frågan om enheter som är anknutna till den upphandlande enheten har kommit upp vid bedömning av offentliga aktörers verksamhet på marknads villkor. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering ska regeringen genom konkurrenspolitiska åtgärder säkerställa att förutsättningarna för den privata och offentliga serviceproduktionen är jämlika. Arbets- och näringsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp (s.k. Julki-arbetsgrupp) som ska studera frågor som gäller konkurrensneutraliteten. Gemenskapsrådet förutsätter att en stat eller kommun när den agerar på marknaden gör det på samma villkor som övriga aktörer. Bl.a. frågan om hur kommissionens avgörande i fallet med statens vägaffärsverk (Destia) i december 2007 (beslut i Destia-målet, K(2007) 6073 slutlig, 11.12.2007) påverkar affärsverkens, t.ex. de kommunala affärsverkens, ställning har varit uppe till diskussion.

I beslutet som gällde Destia ansåg kommissionen att den nuvarande modellen med statliga affärsverk inte är förenlig med den gemensamma marknaden eftersom den inbegriper ett konkursskydd och skatteförmåner. Det finns en arbetsgrupp med uppgift att begrunda frågan om statliga affärsverks ställning som arbetar under finansministeriets ledning (Valtion liikelaitosmallin soveltuvuus yhteismarkkinoilla). Arbetsgruppens mandat löper ut den 31 december 2009.

Kommunallagens bestämmelser om kommunala affärsverk reviderades genom en ändring av kommunallagen (519/2007) som trädde i kraft den 15 maj 2007. Enligt bestämmelserna är inte de kommunala affärsverkens ställning helt lik ställningen för statliga affärsverk. Ett statligt affärsverk kan grundas förutom i syfte att bedriva affärsverksamhet dessutom också för en uppgift som sköts enligt företagsekonomiska principer. Detta möjliggör också överföringen av uppgifter som innebär utövande av offentlig makt till affärsverket. Kommunen fattar beslut om grundande av affärsverk och kommunen har ingen skyldighet att ombilda sådan verksamhet som bedrivs på marknads villkor till affärsverk. Affärsverk används också för effektivisering av den egna verksamheten. Ett kommunalt affärsverk, bortsett från en affärsverkssamkommun, är inte en självständigt juridisk person utan det utgör en del av en kommun eller en samkommun.

Kommissionens beslut i fallet Destia har meddelats efter det att kommunallagen ändrades. Utgående från fallet Destia bör man utreda hurudan ställning kommunens eller samkommunens verksamhet på marknadsvillkor har i dess organisation och på vilket sätt lagstiftningen bör ändras för att principen om konkurrensneutralitet ska förverkligas. Utgångspunkten är att behovet av ändringar i verksamhetsmodeller och kommunernas samarbete ska tillgodoses på någon annanstans i lagstiftningen än i upphandlingslagen. I detta sammanhang bör man samtidigt bedöma vilka verkningar upphandlingslagen har för den andra lagstiftningen.

6.2 Kommun- och servicestrukturreformen

Samarbete inom kommunsektorn undergår kraftiga ändringar för närvarande på grund av kommun- och servicestrukturreformen varför frågan om upphandlingslagens tillämplighet ska studeras i ljust riksdagens uttalande.

Syftet med lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007, ramlag) är att stärka kommun- och servicestrukturen, utveckla sätten att producera service och organisera den, så att det finns en stark strukturell och ekonomisk grund för tillhandahållandet och produktionen av sådana tjänster som är på kommunernas ansvar och för utvecklingen av kommunerna.

I ramlagen finns bestämmelser om vissa förutsättningar för organiseringen av tjänster. Enligt ramlagen ska det i en kommun eller inom ett samarbetsområde som sköter primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården finnas åt-

minstone ungefär 20 000 invånare. Avvikelse från detta kan göras på grund av skärgårdsförhållanden, långa avstånd eller för att trygga förverkligandet av de språkliga rättigheterna när det gäller nationalspråken eller de språkliga och kulturella rättigheterna för samerna. När det gäller tillhandahållande av grundläggande yrkesutbildning har krav på ett befolkningsunderlag på 50 000 invånare fastställts.

Ett samarbetsområde ska grundas antingen enligt den s.k. värdkommunmodellen eller på samkommunbasis. Enligt ramlagen bör dessutom kommunerna i fråga om service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag höra till samkommuner, vilka utöver specialiserad sjukvård och specialomsorger kan anförtros ett mer omfattande ansvar för ordnandet av service. I ramlagen åläggs 17 stadsregioner en skyldighet att utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen.

I ramlagen ålades samtliga kommuner, med undantag för kommunerna på Åland och de kommuner som omfattas av förvaltningsförsöket i Kajanaland, att före den 31 augusti 2007 förelägga statsrådet sina planer för genomförandet av reformen och utredningar om hur de ämnar fullgöra sina skyldigheter enligt ramlagen. De kommuner som hade beslutat sig för en lösning som baseras på en kommunsammanslagning hade möjlighet att inlämna sina verkställighetsplaner och utredningar före den 31 december 2007.

Samtliga 392 kommuner som omfattades av förpliktelsen i lagen tillställde statsrådet sina utredningar och verkställighetsplaner inom utsatt tid. Av kommunernas planer framgår att kommunerna (i juni 2008) ska bilda 62 samarbetsområden av vilka ca 30 redan inlett sin verksamhet eller ska inleda sin verksamhet från ingången av 2009. Fram till oktober 2008 hade kommunerna dessutom beslutat genomföra 37 kommunsammanslagningar i vilka 113 kommuner är involverade.

Samarbetskyldigheterna enligt ramlagen förutsatte en överföring av ansvaret för ordnandet av tjänsterna. Ur upphandlingslagens synvinkel ska de samarbetskyldigheter som föreskrivs i ramlagen betraktas som administrativa omorganisationer på vilka upphandlingslagen inte ska tillämpas.

Utöver fullgörandet av de samarbetskyldigheter som fastställts för dem i samband med kommun- och servicestrukturreformen har kommunerna med tanke på reformen organiserat sina servicestrukturer på basis av modellen beställare-producent. Syftet har varit att effektivisera serviceproduktionen. I en del kommuner är planerna ännu öppna men åtminstone 10 samarbetsområden har beslutat att införa modellen beställare-producent från ingången av 2009. Kommunerna har dessutom överfört en del av organiseringsansvaret på ett kommunalt affärsverk. Exempelvis har tre affärsverkssamkommuner bildats i Södra Österbotten. Sjukvårdsdistrikten håller dessutom på att planera organisering av primärvården inom samkommunen enligt affärsverksmodellen. Också dessa modeller handlar om administrativ omorganisering där nya organisationer tillhandahåller och producerar servicen för medlemskommunernas räkning. Avtalet mellan en kommun och samkommunen ska således alltså inte betraktas som ett upphandlingsavtal.

7 Företag med begränsad vinstutdelning

I sitt svar med anledning av upphandlingslagsreformen förutsatte riksdagen

att regeringen utreder om det behövs bestämmelser om icke-vinstdrivande organisationer och företag med begränsad vinstutdelning, särskilt för att medborgarna skall kunna garanteras adekvat och högkvalitativ social- och hälsovård.

Uttalandet har motiverats i ekonomiutskottets betänkande (EkUB 26/2006 rd) med att allmännyttig företagsverksamhet med utpräglad samhällsinriktning spelar en framträdande roll när det gäller att tillhandahålla vård, omsorg och utbildning och för att främja en rad viktiga samhällspolitiska syften. Allmännyttiga aktiebolag kan enligt betänkandet vara ett viktigt instrument i strukturomvandlingen och omdaning av offentlig sektor.

Stärkandet av medborgarorganisationernas ställning har nämnts särskilt också i regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering och det utgör en central del av politikprogrammet för medborgarinflytande.

Efter det att upphandlingslagen antogs har ärendet behandlats i statsrådets principbeslut om att främja medborgarorganisationernas verksamhetsbetingelser där det konstateras bl.a. att regeringen utreder utvecklandet av gemenskapslagstiftningen så att ett aktiebolag eller ett andelslag kan grundas som ett företag med begränsad vinstutdelning. På detta sätt kan särskilt medborgarorganisationerna erbjudas en metod för produktion av tjänster i enlighet med uttalandet i ekonomiutskottets betänkande.¹⁹ I uttalandet hänsyftas ekonomiutskottets betänkande med anledning av förslaget till upphandlingslagstiftning.²⁰

Efter det att statsrådet fattat principbeslutet har man på uppdrag av justitieministeriet utrett på vilket sätt de åtgärdsförslag som nämns i principbeslutet skulle kunna förvandlas till beslut och praxis.²¹ I utredningsarbetet har man kommit fram till att den gällande aktiebolagslagen ger möjlighet att i ett bolags bolagsordning som bolagets syfte fastställa också annat än det antagna syftet att generera vinst åt aktieägarna, dvs. de behov som avses i principbeslutet kan tillgodoses utgående från den gällande aktiebolagslagstiftningen. Enligt justitieministeriets syn tillåter den nuvarande aktiebolagslagstiftningen grundandet av allmännyttiga aktiebolag.

Saken har tagits upp även i Delegationen för medborgarinflytande. Delegationen har veterligen inte beslutat om några rekommendationer eller fortsatta åtgärder.

Omfattningen av organisationsverksamhet

Antalet föreningar i föreningsregistret uppgår till ca 120 000 av vilka ca 70 000 är aktiva. Dessutom finns det ca 30 000 oregistrerade föreningar. Det finns föreningar som representerar alla livsområden och samhällspolitiska sektorer i Finland. De största organisationsgrupperna är idrotts-, hobby- och kulturorganisationerna, social- och hälsovårdsorganisationerna samt de fackliga organisationerna. Ca 75 procent av finländarna är under sin livstid medlemmar i någon förening.

¹⁹ Statsrådets principbeslut: Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi; Hallituksen politiikkaohjelmat/Kansalaisvaikuttaminen; oikeusministeriön julkaisu 4/2007; 28.3.2007 s. 3.

²⁰ Ekonomiutskottet har också i sitt betänkande om aktiebolagslagen (EkUB 9/2006 rd) påpekat att regeringen bör utreda om Finland behöver lagbestämmelser om allmännyttiga aktiebolag med begränsad vinstutdelning.

²¹ Utredningen har gjorts av filosofie doktor Aaro Harju (Sivistysliiton kansalaisfoorumi SKAF ry).

Medborgarorganisationerna omsätter ca 5 miljarder euro. Av omsättningen svarar den offentliga finansieringen för ca 1,6 miljarder euro, dvs. 32 procent. Inom organisationerna arbetar ca 82 000 anställda av vilka 25 000 arbetar på deltid. Detta är ca 3,5 procent av den arbetskraft som är i arbete. År 1996 utförde medborgarorganisationerna frivilligt arbete i över 123 miljoner timmar vilket motsvarar nästan 80 000 årsverken, dvs. 3,4 procent av arbetskraften. Det kalkylmässiga värdet av frivilligarbetet uppgår till ca två miljarder euro per år. Medborgarorganisationerna är huvudsakligen ideella föreningar vars verksamhet syftar till att tjäna det ideella syfte som definierats i föreningens stadgar.²²

Upphandlingslagens tillämplighet

Inremakdnads- och konkurrenslagstiftningen, inklusive bestämmelserna om offentlig upphandling, klassificerar inte operatörer enligt deras rättsliga natur utan det som är avgörande är arten av verksamhet. De tjänster som en offentlig sammanslutning eller annan upphandlande enhet enligt upphandlingslagen köper på marknaden mot vederlag ska huvudsakligen konkurrensetsättas om EU:s tröskelvärden eller de nationella tröskelvärdena överskrids. Detta stämmer in på en stor del av de köpta tjänster som olika organisationer producerar åt kommuner och andra parter.

När upphandlingslagens tillämplighet bedöms har arten av leverantör ingen betydelse. Upphandlingslagen tillämpas med andra ord också på medborgarorganisationer - både på allmännyttiga och icke allmännyttiga - som tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster när de deltar som anbudsgivare i ett anbudsförfarande.

I detta sammanhang bör observeras att vissa allmännyttiga uppgifter kan skötas också på annat sätt än genom offentlig upphandling. Ett sätt är att ålägga aktören en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. I Finland pågår som bäst en kartläggning beträffande tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. s.k. SGEI-tjänster (services of general economic interest). Tryggandet av tillgången på sådana tjänster betraktas som så viktigt ur samhällets synvinkel att medlemsstaten kan påföra en allmän serviceförpliktelse för att trygga tillgången på dem i en situation där ingen verksamhet på marknadsvillkor förekommer. De s.k. SGEI-tjänsterna, med vilken avses tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, är som ett begrepp än så länge relativt okänt i Finland. Vilka tjänster som ska betraktas som SGEI-tjänster ska fastställas sektorsvis inom varje förvaltningsområde. I Finland förutsätter påförande av en allmän serviceförpliktelse reglering på lagnivå eller ett befullmäktigande att utfärda förordning som anges i en lag. I artikel 8 i kommissionens beslut (842/2005) åläggs medlemsstaterna en skyldighet att rapportera om åtgärder enligt beslutet till kommissionen vart tredje år. Den första rapporten om åtgärder i anslutning till SGEI-tjänsterna ska tillställas kommissionen i december 2008. Rapporteringen samordnas av arbets- och näringsministeriet. Nästa år kommer kommissionen att genomföra ett omfattande samrådsförandet med anledning av detta. I det fortsatta arbetet bör uppmärksamhet ägnas också åt frågan i vilka situationer och på vilka villkor den allmänna serviceförpliktelsen i praktiken skulle kunna påföras också aktörer inom den tredje sektorn.

²² Kansalaisvaikuttamisen neuvottelukunta; yleishyödylliset palvelut työryhmän raportti, luonnos 15.10.2008.

8 Slutsatser om upphandlingslagens effekter och utvecklingsförslag

Allmänna effekter

Målet med upphandlingslagen, nämligen att öka öppenheten inom upphandlingen, har uppnåtts i och med ibruktage av den elektroniska annonseringskanalen för offentlig upphandling (HILMA). Den ringa utannonseringen av upphandlingar har tidigare utgjort ett hinder för små och medelstora företags inträde på marknaden för offentlig upphandling. I och med den nya lagen har antalet nationella upphandlingsannonser stigit från 2 000 till nästan 13 000 per år. De upphandlande enheterna ska utannonsera all upphandling som överstiger de nationella tröskelvärdena via den centraliserade annonseringskanalen för offentlig upphandling (HILMA). Arrangemanget anses fungera väl. Det ser ut som om företagssektorn inte känner till systemet tillräckligt väl vilket gör att de affärsmöjligheter som den offentliga sektorn erbjuder delvis förblir oupptäckta. En centraliserad annonseringskanal kräver å ena sidan större eget initiativ från leverantörernas sida eftersom de upphandlande enheterna inte längre skickar anbudsfrågningar direkt till leverantörerna utan dessa är tvungna att själva aktivt söka efter affärsmöjligheter inom den offentliga sektorn.

Antalet anbud och anbudsgivare har ökat. De upphandlande enheterna får allt mer information om de alternativ som finns på marknaden genom öppna konkurrensutsättningar. Dessutom har företagens möjligheter att erbjuda sina tjänster åt den offentliga sektorn ökat.

Upphandlingslagstiftningen har i allmänhet förbättrat nivån på upphandlingsförandet. Den kritik som riktar sig mot offentlig upphandling och konkurrensutsättning riktar sig inte mot själva lagstiftningen utan dess tillämpning och upphandlingspraxis. De exakta bestämmelserna gör att upphandlande enheter på ett bättre sätt än tidigare kan definiera sina behov. Den mer detaljerade regleringen av upphandlingsprocessen har uppmuntrat till bättre upphandlingspraxis. Jämförbarheten av anbud har förbättrats eftersom mer detaljerade jämförelsekriterier än tidigare tillämpas vid offentlig upphandling.

Även om skyldigheterna är avsedda att gälla myndigheter och andra upphandlande enheter förutsätter framgång vid anbudsförandena att anbudsgivarna kan besvara anbudsfrågningarna på rätt sätt. Särskilt små upphandlande enheter och små företag, enskilda yrkesutövare och organisationer anser det vara svårt. Stramare formkrav har lett till ökad byråkratisering av processen, vilket innebär att resurser krävs av både upphandlande enheter och anbudsgivare. De formella krav som de upphandlande enheterna uppställer på anbudsgivare tillämpas på samma sätt oberoende av om det är fråga om en stor eller liten tjänsteproducent. Olika upphandlande enheters anbudsfrågningar som skiljer sig strukturellt från varandra kräver resurser av anbudsgivarna när de ska sätta sig in i varje anbudsfrågan. Märkas bör dock att lagstiftningen har varit i kraft endast ett drygt år och det är klart att det till många delar förekommer okunskap och att god praxis först nu håller på att skapas.

Särskilt i fråga om tjänsteupphandling framhävs både kännedomen om konkurrensutsättning och substanskompetensen. Det har visat sig vara svårt att behärska båda dessa. Små upphandlande enheter, små företag och enskilda yrkesutövare upplever kraven beträffande kännedom om konkurrensutsättningen och substanskompetens som särskilt betungande och resurskrävande i fråga om både personal och kostnader.

Upphandlingsprocesserna ser ut att dra ut på tiden till vissa delar. Bakom detta kan ligga den ökade arbetsmängd som konkurrensutsättningen och anbudsförandena medfört. Konkurrensutsättningen tycks kräva alltmer personalresurser vilket har medfört administrativa

kostnader. Som ett positivt drag kan nämnas de alltmer exakta motiveringarna till upphandlingsbeslut varvid anbudsgivaren kan jämföra sin egen ställning med andra anbudsgivares.

Syftet med lagen är att effektivisera användningen av offentliga medel. Åsikterna om hur man lyckats med detta varierar. Tack vare inköpscentralisering har kostnadsbesparingar åstadkommits men baksidan av detta mynt är att upphandlingarna blir för omfattande t.ex. med tanke på små och medelstora företag samt enskilda yrkesutövare.

Även om konkurrensutsättningen effektiviserats i och med den nya upphandlingslagstiftningen har den verkliga konkurrensen dock inte ökat inom alla områden beroende på det ringa antalet serviceproducenter. Marknaderna borde vara regionalt jämnt fördelade för att tillgången på t.ex. sådana social- och hälsovårdstjänster som ska konkurrensutsetts skulle vara tillräckligt också regionalt. Utbudet på social- och hälsovårdstjänster är inte jämnt inom de olika sektorerna.

Tröskelvärden

Det är tills vidare för tidigt att göra en bedömning av vilka skulle kunna vara de optimala tröskelvärdena eftersom redogörelsen endast kan granska upphandlingslagens effekter under en granskningsperiod på ett år. Att fastställa exakta nationella tröskelvärden har varit en ändamålsenlig lösning. Tröskelvärdena har under granskningsperioden på ett år i allmänhet ansetts vara på rätt nivå, och nivån ska åtminstone inte sänkas.

I fråga om varuupphandling betraktas ett tröskelvärde på 15 000 euro som lagom högt. Det motsvarande tröskelvärdet för tjänsteupphandling anses också i huvudsak vara lagom högt. Å andra sidan anses det problematiskt att samma tröskelvärde tillämpas inom alla olika servicebranscher med undantag för social- och hälsovårdstjänsterna. Därvid beaktas inte de skillnader som finns mellan tjänsterna inom olika sektorer.

När det gäller upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster har tröskelvärdet på 50 000 euro ansetts vara lagom högt. Å andra sidan påpekade vissa upphandlande enheter, liksom också serviceproducenter, att tröskelvärdet är lågt.

Tröskelvärdet på 100 000 euro för byggentreprenader ansågs vara lagom högt. I fråga om upphandling enligt försörjningslagen på vilken inga nationella tröskelvärden tillämpas betraktades de höga EU-tröskelvärdena som ett problem (vid varu- och tjänsteupphandling 412 000 euro och vid byggentreprenader 5,15 miljoner euro). En ganska ansenlig mängd upphandlingar inom försörjningssektorerna hamnar således utanför lagens tillämpningsområde och omfattas inte av annonseringsskyldigheten eller marknadsdomstolsförfarandet. Öppenheten borde ökas i sådan upphandling inom försörjningssektorerna som understiger EU:s tröskelvärden för att principerna om öppenhet, icke-diskriminering och likvärdighet skulle kunna realiseras.

Det skulle vara mer ändamålsenligt att göra en bedömning av tröskelvärdenas storlek och nivå i framtiden då upphandlingsförfarandena och upphandlingspraxisen hunnit etablera sig bättre hos de upphandlande enheterna och bland leverantörerna. Eventuella ändringar i tröskelvärdena bör övervägas noga. Vid övervägandet ska bl.a. ändringar i kostnaderna och inflationsutvecklingen beaktas. Ingen mekanism för justering av de nationella tröskelvärdena har skapats. Man bör dock vara försiktig när det gäller ändringar i tröskelvärdena och beakta bl.a. att de nuvarande tröskelvärdena är avsedda att vara så permanenta som möjligt och låta att lära sig (jämn tal). Då skulle t.ex. en indexbunden höjning inte nödvändigtvis vara en fungerande lösning.

En granskning av tröskelvärdena kommer att ske år 2010.

Kvaliteten på social- och hälsovårdstjänsterna

Social- och hälsovårdstjänsterna svarade för ca hälften, dvs. ca 15 miljarder euro, av kommunernas och samkommunernas utgifter år 2006. Värdet av inköp hos den privata sektorn uppgick till ca 1,3 miljarder euro av vilka huvudparten konkurrensutsattes enligt upphandlingslagen.

Upphandlingslagen möjliggör beaktandet av kvalitetsaspekterna i flera olika skeden av upphandlingsförfarandet. Köparen beslutar om innehållet i och kvaliteten på den service som ska köpas samt om villkoren för upphandling. Kvalitetsaspekter kan beaktas och de har också beaktats på många sätt i samband med konkurrensutsättningen men kvaliteten skulle kunna ges ökad vikt. Kostnadstrycket inom den kommunala ekonomin kan begränsa beaktandet av kvalitetsaspekterna fullt ut varvid prisets betydelse kan öka. Det är svårt att göra en jämförelse mellan kvaliteten på de tjänster som kommunen producerar själv och de tjänster som köpts på marknaden. Social- och hälsovårdstjänster av hög kvalitet kan fås när köparen vet vad han eller hon vill köpa och på vilka villkor samt ser till kvalitetsuppföljningen.

Mätning av kvaliteten och produktifiering av innehållet innebär en stor utmaning eftersom social- och hälsovårdstjänsterna inbegriper en mänsklig och personlig dimension som är svår att omvandla till produkt. Det bör utvecklas indikatorer som lämpar sig för mätning av kvaliteten på social- och hälsovårdstjänsterna.

Social- och hälsovårdstjänsterna är arbetskraftsintensiva sektorer där arbetskraftskostnaderna har en stor betydelse. En konkurrenssituation av detta slag får dock inte leda till att tjänsterna bjuds ut till underpris.

Miljöaspekter

Främjande och beaktande av miljöaspekterna vid offentlig upphandling innebär både en utmaning och en möjlighet. Det är särskilt viktigt att följa hur miljöaspekter beaktas vid offentlig upphandling och bedöma utvecklingsbehoven i detta hänseende. Det är fråga om en omfattande helhet som kan bedömas endast utgående från en utredning som fokuserar på frågorna. Det skulle vara mer ändamålsenligt att studera beaktandet av miljöaspekterna i ett senare skede då projekten på EU-nivå och nationell nivå har framskridit och det är möjligt att göra en konsekvensbedömning.

Utveckling

Upphandlingslagstiftningens verkningar kan troligtvis bedömas bäst ca 5–7 år efter det att reformen trätt i kraft då upphandlingspraxisen enligt den nya lagen hunnit bli etablerad. Denna uppföljning, som genomförts under en granskningsperiod på ett år (1.6.2007–31.5.2008) räknat från lagens ikraftträdande, är avsedd att ge feedback om lagens effekter på kort sikt samt underlätta bedömningen av behovet av möjliga korrigerande åtgärder. En granskning av tröskelvärdena kommer att ske år 2010.

De resurser som organisationerna förfogar över, målens klarhet och rådgivningen medverkar till att skyldigheterna enligt upphandlingslagen kan omfattas och att god upphandlingspraxis kan utvecklas. I många upphandlingar, såsom social- och hälsovårdstjänsterna, är konkurrensutsättningen förenad med särdrag i fråga om både kännedomen om konkurrensutsättning och substanskompetensen samt kombinationen av dessa. Tillräckliga resurser borde riktas till rådgivning och utbildning. Rådgivningsenheten för offentlig upphandling, vars verksamhet finansieras av arbets- och näringsministeriet och Finlands Kommunförbund rf, innehar en central roll i detta. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra

regering ska verksamheten vid den rådgivningsenhet för offentlig upphandling som bedrivs i samarbete med Finlands Kommunförbund permanentas.

Medvetenheten om de olika upphandlingsförfaranden som upphandlingslagen möjliggör borde ökas för att de skulle kunna utnyttjas bättre vid upphandlingen av social- och hälsovårdstjänster. Användningen av servicesedlar som ett alternativ till det traditionella upphandlingsförfarandet i fråga om vissa social- och hälsovårdstjänster bör i mån av möjlighet ökas. Avsikten är att en regeringsproposition som baserar sig på servicesedelarbetsgruppens förslag ska avlåtas till riksdagen under höstsessionen 2008. De upphandlande enheterna och serviceproducenterna bör uppmuntras till sådant samarbete som upphandlingslagen möjliggör för att serviceinnovationer och högre kvalitet skulle kunna åstadkommas.

De upphandlande enheterna centraliserar sina upphandlingar bl.a. för att åstadkomma kostnadsbesparingar och effektivisera upphandlingsväsendet. Stora upphandlingshelheter och centraliserad upphandling kan göra det svårare för små och medelstora företag att delta i konkurrensutsättningar. De upphandlande enheterna bör tillåta delanbud i större utsträckning än tidigare för att små och medelstora företag skulle ha bättre möjligheter att delta i konkurrensutsättningen. Nätverksbildningen av små och medelstora företag bör främjas för att dessa ska kunna inlämna gemensamma anbud vid upphandlingar.

Systemet med annonseringskanalen för offentlig upphandling, dvs. HILMA, är inte tillräckligt välkänt inom företagssektorn vilket gör att de affärsmöjligheter som den offentliga sektorn erbjuder delvis förblir upptäckta. Företagssektorn bör fästa uppmärksamhet vid detta.

Samarbetet mellan kommuner

Riksdagen förutsatte att regeringen utreder vilka ändringar det behövs i speciallagstiftningen för att kommunerna skall kunna samarbeta om upphandlingar. Bakom riksdagens uttalande ligger en osäkerhet om det sätt på vilket upphandlingslagen överhuvudtaget ska tillämpas när det gäller samarbetet mellan kommunerna. Om upphandlingslagen ska tillämpas på samarbetet mellan kommuner uppstår dessutom tolkningssvårigheter bl.a. kring frågan huruvida bestämmelserna om s.k. in house-upphandling (10 § i upphandlingslagen: Upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten) trots allt skulle kunna tillämpas.

Någon tolkning om hur upphandlingslagen bör tillämpas går fortfarande inte att hitta i EU-lagstiftningen eller EG-domstolens rättspraxis. I fråga om in house-upphandling, dvs. upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten, grundar sig bestämmelsen i lagen på EG-domstolens rättspraxis och det är inte möjligt att utvidga den i den nationella lagen.

Frågan om enheter som är anknutna till den upphandlande enheten behandlas just nu i den arbetsgrupp med uppgift att studera offentliga aktörers verksamhet på marknadsvillkor som har tillsatts av arbets- och näringsministeriet (s.k. Julki-arbetsgrupp) där frågorna kring konkurrensneutraliteten också begrundas i ett vidare perspektiv.

Samarbete inom kommunsektorn undergår stora förändringar för närvarande på grund av kommun- och servicestrukturreformen varför frågan om upphandlingslagens tillämplighet ska studeras i ljuset riksdagens uttalande. De samarbetsförpliktelser som anges i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (ramlag) förutsätter överföring av ansvaret för ordnandet av tjänsterna. De samarbetskyldigheter som föreskrivs i ramlagen har ur upphandlingslagens synvinkel betraktats som administrativa omorganisationer på vilka upphandlingslagen inte ska tillämpas.

Företag med begränsad vinstutdelning

Riksdagen förutsatte att regeringen utreder om det behövs bestämmelser om icke-vinstdrivande organisationer och företag med begränsad vinstutdelning. Enligt utredningar är det möjligt att redan enligt den nuvarande aktiebolagslagstiftningen grunda allmännyttiga aktiebolag. Om man önskar utreda huruvida det finns behov av eller intresse för någon annan modell för organisering av de allmännyttiga organisationernas verksamheter, krävs fortsatta utredningar, särskilt i fråga om beskattning och reglerna om statsstöd.

Källor:

Niina Hannonen: Laatu ja hinta sosiaali- ja terveystalvveluhankinnoissa. Tutkimus kunnallisten sosiaali- ja terveystalvveluhankintojen kilpailuttamisessa käytettävistä valinta- ja vertailuperusteista. Pro gradu-tutkielma. Joensuun yliopiston kauppa- ja oikeustieteellinen tiedekunta. 4.6.2008

Reformering av rättskyddssystemet vid offentlig upphandling. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2008:6.

<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Tyoryhmamietintoja/Tyoryhmamietintojenarkisto/Tyoryhmamietintoja2008/1224166709332> (7.11.2008)

Kommunernas och samkommunernas externa utgifter år 2006.

<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;347;93750;11320;30820;31181;32380&field=FileAttachment&version=30> (7.11.2008)

Statistisk årsbok om socialvård och hälso- och sjukvård 2007.

<http://www.stakes.fi/FI/tilastot/tilastojulkaisut/vuosikirja.htm> (7.11.2008)

Utvidgning av servicesedelns användningsområde. Promemoria av servicesedelarbetsgruppen. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2008:32.

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2008/06/pr1214556113106/passthru.pdf> (7.11.2008)

Företagarna i Finland och Förbundet för Finländskt Arbete: *Julkiset hankinnat –kysely*.

http://www.yrittajat.fi/fi-FI/tutkimustoiminta/kasityksia_julkisista_hankinnoista/ (7.11.2008)

Statistikcentralen: Kuntien sosiaali- ja terveystalvvelmenot jatkoivat reipasta kasvuaan vuonna 2006. http://www.stat.fi/til/ktt/2006/ktt_2006_2007-09-20_tie_002.html (7.11.2008)

Vaikutusarvioselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Handels- och industriministeriet. Handels- och industriministeriets publikationer 18/2006.

Statsrådets principbeslut om att främja medborgarorganisationernas verksamhetsbetingelser. Regeringens politikprogram/Medborgarinflytande. Justitieministeriets publikation 4/2007.