

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 174 § i lagen om offentlig upphandling och koncession

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att övergångsbestämmelserna för anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster i lagen om offentlig upphandling och koncession ändras. Propositionen gör det möjligt för de upphandlande enheterna att fortsätta med sina befintliga arrangemang för anknutna enheter och samarbete i enlighet med de gällande bestämmelserna till dess att kommunernas och sjukvårdsdistriktens uppgifter överförs till välfärdsområdena den 1 januari 2023.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2022.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	3
3 Målsättning	4
4 Förslagen och deras konsekvenser	4
4.1 De viktigaste förslagen	4
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	5
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	5
4.2.2 Konsekvenser för företagen	5
4.2.3 Konsekvenser för hushållen	5
5 Alternativa handlingsvägar	5
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	5
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	6
6 Remissvar	6
7 Specialmotivering	7
8 Ikraftträdande	8
LAGFÖRSLAG	9
Lag om ändring av 174 § i lagen om offentlig upphandling och koncession	9
BILAGA	11
PARALLELLTEXT	11
Lag om ändring av 174 § i lagen om offentlig upphandling och koncession	11

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016, nedan *upphandlingslagen*) trädde i kraft den 1 januari 2017. Genom reformen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (nedan *upphandlingsdirektivet*) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner (nedan *koncessionsdirektivet*), vilka gavs den 26 februari 2014. De bestämmelser om rättsskydd som finns i upphandlingslagstiftningen baserar sig på rättsmedelsdirektivet 665/1989/EEG och andra rättsmedelsdirektivet 92/13/EEG. Utifrån direktiven reviderades också upphandlingsförfarandena för social- och hälsovårdstjänster och andra särskilda tjänster samt föreskrevs om begränsningar i fråga om försäljning till utomstående från anknutna enheter vid upphandlande enheter. Upphandlingslagen innehåller likaså bestämmelser om övergångsperioder enligt vilka de upphandlande enheterna ska anpassa sin verksamhet så att den motsvarar kraven i den upphandlingslag som trädde i kraft 2017.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet. Under beredningen har centrala aktörer hörts. Propositionsutkastet har varit ute på en öppen remiss via webbtjänsten Utlåtande.fi under tiden 28 augusti–10 september 2021. Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga webbtjänsten under adressen <https://tem.fi/sv/lagstiftningsprojekt> med identifieringskoden TEM071:00/2021.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Enligt 15 § i upphandlingslagen tillämpas upphandlingslagen inte på upphandling som den upphandlande enheten gör hos anknutna enheter. Med anknutna enheter avses enheter som är formellt fristående från den upphandlande enheten och självständiga med tanke på beslutsfattandet. En förutsättning är dessutom att den upphandlande enheten självständigt eller tillsammans med andra upphandlande enheter utövar ett bestämmande inflytande över den anknutna enheten på samma sätt som över sina egna verksamhetsställen och att den anknutna enheten bedriver högst fem procent av sin affärsverksamhet och med högst en andel på 500 000 euro tillsammans med andra aktörer än de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. I enheter anknutna till upphandlande enheter får inte finnas annat kapital än de upphandlande enheternas kapital.

I 174 § i upphandlingslagen finns bestämmelser om en övergångsperiod för anknutna enheters försäljning till utomstående inom vilken de upphandlande enheterna ska anpassa sin verksamhet så att den motsvarar de krav på försäljning till utomstående som nämns i 15 §. I enlighet med den gällande övergångsbestämmelsen är sådan försäljning till utomstående som bedrivs av anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster 10 procent av affärsverksamheten fram till den 31 december 2021. Efter övergångsperiodens slut den 1 januari 2022 är den högsta tillåtna procentandelen för försäljning till utomstående i enlighet med 15 § 1 mom. i upphandlingslagen fem procent. Dessutom tillämpas gränsvärdet i euro, 500 000 euro, för försäljning till utomstående. Syftet med övergångsbestämmelsen har varit att säkerställa att bedrivandet av affärsverksamhet inte har blivit oskäligt för de upphandlande enheterna med beaktande av deras befintliga bindande avtal och samarbetsarrangemang när upphandlingslagen trädde i kraft 2017.

Anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster som de upphandlande enheterna utövar ett bestämmande inflytande över producerar de stödtjänster som de upphandlande enheterna behöver för sina upphandlande enheter. De medicinska stödtjänster som behövs inom hälso- och sjukvården, såsom laboratorietjänster och bilddiagnostiska tjänster, har centraliserats till regionala affärsverk. Utöver de upphandlande enheterna har dessa anknutna enheter erbjudit tjänster också till andra aktörer, såsom privata tjänsteproducenter. Genom försäljning till utomstående har till exempel utbudet av hälsotjänster möjliggjorts också i sådana glesbygdsområden där det inte funnits företagsekonomiska förutsättningar att ordna privat serviceproduktion.

I enlighet med lagen om välfärdsområden (611/2021) som gäller ordnande av social- och hälsovårdstjänster överförs skyldigheten att ordna social- och hälsovårdstjänster från kommunerna och sjukvårdsdistrikten till välfärdsområdena den 1 januari 2023. I samband med detta överförs också kommunernas och sjukvårdsdistriktens egendom, som huvudsakligen används för att producera de social- och hälsovårdstjänster som överförs. I lagen om välfärdsområden finns dessutom bestämmelser om organiseringen av anknutna enheters verksamhet samt preciserande bestämmelser om möjligheterna till försäljning till utomstående.

3 Målsättning

Under den föreslagna förlängningen av övergångsperioden kan de upphandlande enheterna fortsätta med sina befintliga arrangemang för anknutna enheter och samarbete i enlighet med de gällande bestämmelserna fram till dess att kommunernas och sjukvårdsdistriktens uppgifter överförs till välfärdsområdena den 1 januari 2023. Syftet med den föreslagna ändringen är att trygga genomförandet av reformen av välfärdsområden så att anpassningsåtgärderna för att uppfylla de krav som enligt 15 § 1 mom. i upphandlingslagen ställs på en anknuten enhets affärsverksamhet och vid organiseringen av de upphandlande enheternas verksamhet inte blir oskäliga för de upphandlande enheterna och deras anknutna enheter med beaktande av de omorganiseringåtgärder som offentliga samfund vidtar i samband med omstruktureringen av social- och hälsovårdstjänsterna.

Syftet med ändringen är dessutom att lätta på den administrativa börda som orsakas av ordnandet av verksamheten vid anknutna enheter som producerar social- och hälsovårdstjänster innan den strukturreform som gäller välfärdsområdena träder i kraft vid ingången av 2023.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Genom ändringen föreslås det att övergångsperioden för den procentandel försäljning till utomstående från anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster som är tillåten enligt 174 § i upphandlingslagen förlängs så att den snävare försäljningen till utomstående på fem procent enligt 15 § i upphandlingslagen börjar först den 1 januari 2023. När upphandlingslagen stiftades 2016 bedömdes det att den då anhängiga strukturreformen av social- och hälsovården skulle ha genomförts före utgången av 2022. Genom ändringen fås bestämmelserna om övergångsperioden att motsvara ikraftträdandet av strukturreformen som gäller ordnande av social- och hälsovården. Den andel av den tillåtna försäljningen till utomstående som ska tillämpas under övergångsperioden är enligt 5 mom. 10 procent enligt den gällande upphandlingslagstiftningen och tillämpningspraxis för den.

Syftet med den föreslagna ändringen är att i fråga om anknutna enheter som är verksamma inom branschen för social- och hälsovårdstjänster säkerställa att de begränsningar i de anknutna

enheternas och de upphandlande enheternas affärsverksamhet som anges i 15 § 1 mom. i den föreslagna lagen inte blir oskäligen för de upphandlande enheterna med beaktande av deras befintliga bindande avtal samt de ändringar och övergångsbestämmelser enligt lagen om välfärdsområden som gäller ordnande av social- och hälsovården och som träder i kraft vid ingången av 2023. Genom att förlänga övergångsperioden enligt upphandlingslagen med ytterligare ett år görs det möjligt för de upphandlande enheterna att på ett kontrollerat sätt anpassa sina befintliga arrangemang för anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster så att de motsvarar kraven i strukturreformen som gäller välfärdsområdena.

Genom förslaget ändras inte procentandelen för försäljning till utomstående. Den andel av tillåten försäljning till utomstående som ska tillämpas under den övergångsperiod som förlängs förblir oförändrad som 10 procent enligt 5 mom. På motsvarande sätt tillämpas inte maximibeloppet i euro under förlängningen av övergångsperioden.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

En förlängning av övergångsperioden har sannolikt konsekvenser som sänker de administrativa kostnaderna, eftersom de upphandlande enheterna och de anknutna enheter som de har bestämmande inflytande över inte behöver anpassa sin affärsverksamhet för ett år före omstruktureringen av social- och hälsovården och de anpassningsåtgärder som den förutsätter.

4.2.2 Konsekvenser för företagen

När anknutna enheter bedriver konkurrensskyddad försäljning till sina ägare kan detta enligt en utredning från Konkurrens- och konsumentverket ha konsekvenser för företagens affärsmöjligheter och konkurrensutvecklingen i regionerna.¹ En förlängning av övergångsperioden med ett år kan således ha indirekta negativa konsekvenser för företag som erbjuder sina tjänster till marknader med anknutna enheter, medan upphandlande enheter inom hälso- och sjukvårdssektorn och deras anknutna enheter kan producera sådana produktionsinsatser som är nödvändiga för privata tjänster och säkerställa tillgången till tjänster och livskraftiga tjänster i områden där utbudet av privata tjänster är outvecklat. De anknutna enheternas verksamhet kan således förhindra marknadskoncentration och upprätthålla effektiviteten.

4.2.3 Konsekvenser för hushållen

En förlängning av övergångsperioden har inga konsekvenser för hushållen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Enligt 15 § 3 mom. i upphandlingslagen kan den upphandlande enheten genom att publicera en allmän öppenhetsannons avvika från den försäljning på fem procent till utomstående som nämns

¹Konkurrens- och konsumentverkets utredning 6/2021, Sidosityksiköiden ulosmyynti. (Anknutna enheters försäljning till utomstående). Sammandrag av utredningens första fas.
<https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2021/kkv-selvityksia-6-2021--sidosityksiköiden-ulosmyynti-selvityksen-ensimmäinen-vaihe.pdf>

i 15 § 1 mom. och tillämpa 10 procentandelar. En förutsättning för avvikelserna är att det inte förekommer verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och motsvarar affärsverksamheten vid en enhet som den upphandlande enheten utövar ett bestämmande inflytande över. Verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor anses inte förekomma om den upphandlande enheten har publicerat en i 56 § 3 mom. i upphandlingslagen avsedd öppenhetsannons om en planerad försäljning till andra upphandlande enheter än sådana som utövar bestämmande inflytande, och den upphandlande enheten inte inom den tidsfrist som anges i annonsen får svar om sådan verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och motsvarar enhetens affärsverksamhet. Enligt Konkurrens- och konsumentverkets utredning om bestämmelserna om anknutna enheter har användningen av öppenhetsannonser varit liten.² Detta kan bero på att den upphandlande enheten kan vara medveten om verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor och motsvarar den anknutna enhetens affärsverksamhet, varvid det inte finns någon grund enligt upphandlingslagen för en höjning av gränsen för försäljning till utomstående. Utan en öppenhetsannons kan den upphandlande enheten inte försäkra sig om att det inte finns ett utbud på marknadsvillkor i området.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I Finland hör gränserna för försäljning till utomstående till de lägsta i Europeiska unionen. Av de medlemsstater som besvarade Europeiska unionens förfrågan har andra än Finland och Polen i sin nationella lagstiftning infört den maximigräns på 20 procent för försäljning till utomstående som direktivet möjliggör.³

6 Remissvar

Vid remissbehandlingen under perioden 27 augusti–10 september 2021 inkom sammanlagt 11 svar. Utlåtanden lämnades av social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Birkalands sjukvårdsdistrikt, Finlands Kommunförbund rf, Finlands Näringsliv rf, Läkarföretagen rf, Företagarna i Finland rf, Hyvinvointiala HALI ry, Fimlab Oy samt privatpersoner. Propositionsutkastet var också ute på en öppen remiss på www.dinasikt.fi under tiden 1–10 september 2021.

Remissinstanserna både understödde och motsatte sig den föreslagna ändringen. En del av de remissinstanser som svarade, såsom social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Finlands Kommunförbund rf och Fimlab Oy, understödde propositionen. Ändringen ansågs vara förenlig med den gällande upphandlingslagen. Enligt remissinstanserna är överföringen av befogenheter och uppgifter från kommunerna och sjukvårdsdistrikten till välfärdsområdena på grund av reformen av välfärdsområdena förenad med omfattande strukturella lösningar och avtalsarrangemang. Enligt social- och hälsovårdsministeriet ska välfärdsområdena kunna besluta också om verksamheten i de bolag som är verksamma inom social- och hälsovårdssektorn, och välfärdsområdena behöver ha

²Konkurrens- och konsumentverkets utredning 6/2021, Sidosyksiköiden ulosmyynti. (Anknutna enheters försäljning till utomstående). Sammandrag av utredningens första fas. <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2021/kkv-selvityksia-6-2021--sidosyksiköiden-ulosmyynti-selvityksen-ensimmäinen-vaihe.pdf>

³Konkurrens- och konsumentverkets utredning 6/2021, Sidosyksiköiden ulosmyynti. (Anknutna enheters försäljning till utomstående). Sammandrag av utredningens första fas. <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2021/kkv-selvityksia-6-2021--sidosyksiköiden-ulosmyynti-selvityksen-ensimmäinen-vaihe.pdf>

tillräckligt med tid att anpassa sin egen verksamhet och sin verksamhet i bolagsform. Social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund rf föreslog dessutom att bestämmelsens giltighetstid förlängs för att säkerställa att reformen av välfärdsområden genomförs före utgången av 2023.

Dessutom föreslog Kommunförbundet rf och social- och hälsovårdsministeriet att 15 och 16 § i upphandlingslagen ändras i fråga om procentandelen försäljning till utomstående och gränserna i euro.

Konkurrens- och konsumentverket tog dessutom i sitt utlåtande upp de allmänna konsekvenserna av försäljningen av anknutna enheters tjänster för marknadens funktion och konkurrensen på marknaden. Konkurrens- och konsumentverket påpekade dessutom att upphandlande enheter och deras anknutna enheter inom hälso- och sjukvårdssektorn kan producera produktionsinsatser som är nödvändiga för privata tjänster och säkerställa tillgången till tjänster och livskraftiga tjänster i områden där utbudet av privata tjänster är utvecklat. Då kan de anknutna enheternas verksamhet förebygga marknadskoncentration och upprätthålla effektiviteten.

En del av de svarande, såsom Hyvinvointiala HALI ry, Finlands Näringsliv rf, Företagarna i Finland rf och Läkarföretagen rf motsatte sig propositionen. Remissinstanserna anser att sådana aktörer inom den offentliga sektorn som producerar tjänster på marknaden och som kan utnyttja sin ställning som anknutna enheter har betydande konkurrensfördelar i förhållande till företag som är verksamma på samma marknad. Sådan verksamhet leder enligt remissinstanserna till snedvridningar av konkurrensen vilka försämrar möjligheterna till en kostnadseffektiv utveckling av tjänstemarknaden. Dessutom ansåg de svarande att de gällande bestämmelserna om en övergångsperiod på fem år i upphandlingslagen har varit tillräckliga för att de upphandlande enheterna ska kunna anpassa sin verksamhet. Likaså påpekar remissinstanserna att den gällande öppenhetsannonsen möjliggör försäljning till utomstående till 10 procent av omsättningen i en situation där det inte finns verksamhet på marknadsvillkor. Företagarna i Finland rf föreslog att bedömningen av propositionens konsekvenser för företagen också bör utvidgas och göras grundligare.

Med beaktande av sammanfattningen av remissvaren anser arbets- och näringsministeriet att det är ändamålsenligt att precisera propositionen när det gäller bedömningen av konsekvenserna för företagen.

7 Specialmotivering

174 §. Övergångsbestämmelser. Det föreslås att 3 mom. ändras i fråga om övergångsperioden för den procentuella andelen försäljning till utomstående från anknutna enheter enligt 15 § i upphandlingslagen som är verksamma inom branschen för social- och hälsovårdstjänster. I förslaget föreslås att övergångsperioden förlängs med ett år så att den procentandel och begränsning i euro som föreskrivs i 15 § 1 mom. samt 15 § 3 och 4 mom. i upphandlingslagen tillämpas på anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster först från och med den 1 januari 2023.

Det föreslås att 5 mom. ändras i fråga om övergångsperioden för anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom branschen för social- och hälsovårdstjänster så att den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och som tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter som är verksamma inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2022. Under den övergångsperiod som avses i momentet begränsas den anknutna enhetens affärsverksamhet enligt 15 § 1 mom. endast av den

begränsning på högst 10 procent som anges i momentet. Den föreslagna ändringen motsvarar 1 mom.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 174 § i lagen om offentlig upphandling och koncession

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) 174 § 3 och 5 mom.
som följer:

174 §

Övergångsbestämmelser

Den procentandel och begränsning i euro som anges i 15 § 1 mom. samt 15 § 3 och 4 mom. tillämpas på andra anknutna enheter än enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster först från och med den 1 januari 2019. Nämda procentandel och begränsning i euro samt 15 § 3 och 4 mom. tillämpas på anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster först från och med den 1 januari 2023.

Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på andra anknutna enheter och upphandlande enheter än enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2018. Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och som ska tillämpas på anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2022. Den procentandel som avses i 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på upphandlande enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2021. Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom branschen för avfallshantering är 15 procent till och med den 31 december 2017.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 7 oktober 2021

Statsminister

Sanna Marin

RP 168/2021 rd

Arbetsminister Tuula Haatainen

Lag

om ändring av 174 § i lagen om offentlig upphandling och koncession

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) 174 § 3 och 5 mom.
som följer:

Gällande lydelse

174 §

Övergångsbestämmelser

Den procentandel och begränsning i euro som anges i 15 § 1 mom. samt 15 § 3 och 4 mom. tillämpas på andra anknutna enheter än enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster först från och med den 1 januari 2019. Nämda procentandel och begränsning i euro samt 15 § 3 och 4 mom. tillämpas på anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster först från och med den 1 januari 2022.

Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på andra anknutna enheter och upphandlande enheter än enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2018. Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2021. Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 15 procent till och med den 31 december 2017.

Föreslagen lydelse

174 §

Övergångsbestämmelser

Den procentandel och begränsning i euro som anges i 15 § 1 mom. samt 15 § 3 och 4 mom. tillämpas på andra anknutna enheter än enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster först från och med den 1 januari 2019. Nämda procentandel och begränsning i euro samt 15 § 3 och 4 mom. tillämpas på anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster först från och med den 1 januari 2023.

Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på andra anknutna enheter och upphandlande enheter än enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2018. Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och som ska tillämpas på anknutna enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2022. Den procentandel som avses i 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på upphandlande enheter inom branschen för social- och hälsovårdstjänster är 10 procent till och med den 31 december 2021. Den procentandel som avses i 15 § 1 mom. och 16 § 1 mom. och som ska tillämpas på anknutna enheter och upphandlande enheter inom branschen för avfallshantering är

RP 168/2021 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

15 procent till och med den 31 december
2017.

Denna lag träder i kraft den 20 .
