



Skyldighet att tillhandahålla tjänster på landsbygden

**– SGEI som verktyg
för anordnande av service**



Handboken har sammanställts i samarbete mellan Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen (YTR), Kommunförbundet och Institutet för hälsa och välfärd (THL).

Arbetsgruppens medlemmar:

Marika Kettunen, specialsakkunnig, Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen/THL

Katariina Huikko, jurist, Kommunförbundet

Ritva Pihlaja, specialsakkunnig, Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen/OK-studiecentralen

Heli Talvitie, specialsakkunnig, Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen/UKM

Anne-Marie Välikangas, finansråd, FM

Tarja Lukkari, specialsakkunnig, Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen/Kajaanin ammattikorkeakoulu

Veli-Matti Karppinen, verksamhetsledare, Kainuun Nuotta ry

Heli Siirilä, specialsakkunnig, Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen/Levón-institutet vid Vasa universitet

Marja-Leena Pellikka, verksamhetsledare, Manna ry

Tarja Jutila, expert på företagsverksamhet

Asta Juntunen, organisationschef, Sininauhaliitto

Översättning: Annika Rikberg-Grannas

Layout: Sopiva Design

Tryck: Kuntaliiton paino, 2015

Innehåll

| | |
|---|----|
| Serviceproduktion genom skyldighet att tillhandahålla tjänster | 4 |
| Nödvändig basservice och skyldigheten att tillhandahålla tjänster – komihåglista för beslutsfattare | 8 |
| Att ålägga skyldighet att tillhandahålla tjänster – komihåglista för beredare | 13 |
| Att delta i ett förfarande för skyldighet att tillhandahålla tjänster – komihåglista för serviceproducenten | 17 |
| Åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster | 20 |
| Åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster i Finland | 20 |
| Åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster i EU-länderna | 22 |
| Hur och när kan skyldigheten att tillhandahålla tjänster användas på landsbygden | 25 |
| Hemservice för äldre | 25 |
| Bredband | 26 |
| Bybutiken som samservicepunkt | 26 |

Serviceproduktion genom skyldighet att tillhandahålla tjänster

Vad innebär skyldigheten att tillhandahålla tjänster och varför behövs den? När är den ett användbart verktyg för att trygga servicen på landsbygden? Syftet med den här handboken är att ge information om förfarandet för att ålägga skyldighet att tillhandahålla tjänster:

- till kommunala beslutsfattare, vars uppgift är att besluta hur kommunen producerar den nödvändiga basservicen
- till beredare, vars uppgift är att genomföra detta förfarande i kommunen
- till serviceproducenter som är intresserade av sådana tjänster, regioner och kundgrupper där det inte är möjligt att producera service på marknadsvillkor

Skyldighet att tillhandahålla tjänster

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster är en metod för att se till att en allmännyttig tjänst produceras. Termen ”skyldighet att tillhandahålla tjänster” är den svenska motsvarigheten till den engelska förkortningen SGEI. Skyldigheten åläggs genom ett åläggandeförfarande, i vilket EU:s SGEI-lagstiftning ska följas. En nationell bestämmelse om skyldigheten att tillhandahålla tjänster finns till exempel i 131 § i den nya kommunallagen.

Handboken utgår från invånarnas behov och grundläggande rätt till nödvändig basservice.

Att använda köpta tjänster är vardag i kommuner och samkommuner. Många slags nödvändig basservice upphandlas som köpta tjänster, såsom vägunderhåll och andra infrastruktur-tjänster, trafiktjänster, social- och hälsovårdstjänster samt kultur- och idrottstjänster. Vanligen upphandlas de köpta tjänsterna genom sedvanlig konkurrensutsättning via ett upphandlingsförfarande.

Hur går det om marknaden inte fungerar och konkurrensutsättningen inte ger önskat resultat? Det är en allmän situation i många landsbygdsregioner. De långa avstånden och den glesa bosättningen gör att det antingen är endast svagt lönsamt eller helt olönsamt att producera service och att utbudet på marknaden därför är litet. Det finns exempel på detta överallt i Finland och inom alla typer av nödvändig basservice. Exempelvis är teleoperatörerna inte intresserade av att dra bredband i alla regioner. Detsamma gäller hemservice och stöd i vardagen för avlägset bosatta äldre eller utsatta personer, såsom missbrukare eller personer med mentala problem.

SGEI

SGEI är en förkortning av de engelska orden *Services of General Economic Interest*. På svenska talar man om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller skyldighet att tillhandahålla tjänster. Termen används i EU-lagstiftningen.

SGEI-lagstiftningen

SGEI-regelverket är en del av EU-lagstiftningen om statsstöd. Centrala rättsnormer är meddelandet om SGEI (2012/C 8/02, EUT C8/2012), kommissionens beslut om SGEI (2012/21/ EU, EUT L7/2012), kommissionens meddelande om SGEI (2012/C8/02, EUT C 8/2012) och SGEI de minimis-förordningen (360/2012, EUT L114/2012).

Meddelande om SGEI

I meddelandet klargörs grundläggande begrepp om statligt stöd vilka är av betydelse för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, såsom begreppen stöd, tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och ekonomisk verksamhet, samt relationen mellan reglerna om offentlig upphandling och statligt stöd.

Kommissionens beslut om SGEI

”Små och mellanstora SGEI-arrangemang” som uppfyller villkoren i beslutet undantas från kravet på förhandsanmälan till kommissionen. Arrangemanget ska rapporteras till kommissionen regelbundet vartannat år. Arbets- och näringsministeriet koordinerar rapporteringen.

Kommissionens meddelande om SGEI

Meddelandet tillämpas på stora SGEI-arrangemang när kommissionens beslut om SGEI eller SGEI de minimis-förordningen inte kan tillämpas. Arrangemanget ska anmälas till kommissionen på förhand och ett positivt beslut av kommissionen ska inväntas innan arrangemanget verkställs.

SGEI de minimis-förordningen

En förordning om så kallat SGEI-stöd av mindre betydelse. Gäller endast stöd av mindre betydelse (så kallat de minimis-stöd) som beviljas företag som tillhandahåller SGEI-tjänster. Stödet behöver inte anmälas på förhand eller rapporteras till kommissionen. Stödet kumuleras med det så kallade allmänna stödet av mindre betydelse, det vill säga stödet enligt de minimis-förordningen (1407/2013).

Hur kan kommunen trygga den nödvändiga basservicen om kommunen inte producerar den själv och marknaden inte fungerar?

En metod är skyldigheten att tillhandahålla tjänster, det vill säga det så kallade SGEI-förfarandet. Då ålägger myndigheten en serviceproducent att tillhandahålla en allmännyttig tjänst i form av att producera nödvändig basservice. Skyldigheten att tillhandahålla tjänster är ett administrativt verktyg som kommunen kan utnyttja för att upphandla köpta tjänster, men i bakgrunden finns alltid politiska värderingar och beslut: vilka tjänster anses vara så viktiga att de vid behov bör tryggas med hjälp av en skyldighet att tillhandahålla tjänster.

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan användas endast för sådan nödvändig basservice som är av allmänt ekonomiskt intresse. Den kan användas av kommuner, samkommuner och staten. Man bör emellertid vara medveten om att skyldigheten att tillhandahålla tjänster inte ger aktören inom den offentliga sektorn mer pengar, utan att det är frågan om ett förfarande för att trygga nödvändig basservice när det inte är möjligt att producera den på marknadsvillkor.

Nödvändig basservice och skyldigheten att tillhandahålla tjänster – komihåglista för beslutsfattare

Nödvändig basservice omfattar alla tjänster som gäller människans basbehov och grundläggande rättigheter eller allmänt intresse. Skyldigheten att tillhandahålla tjänster gäller alltid nödvändig basservice. Dessutom ska det vara frågan om service av allmänt ekonomiskt intresse som den offentliga sektorn – kommunen, samkommunen eller staten – ansvarar för att ordna eller har åtagit sig att ordna.

Kommunen kan besluta om vilken service den anser vara nödvändig basservice. Beslutet ska basera sig på tre delar:

1) Juridisk granskning

I den juridiska granskningen kontrolleras det om det är frågan om service som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ordna eller som kommunen kan ordna frivilligt.

2) Diskussion om värderingar

I diskussionen om kommunens värderingar tar man ställning till vilken service som anses vara nödvändig basservice.

3) Ekonomiska realiteter

De ekonomiska realiteterna och diskussionen om kommunens värderingar har ett nära samband. Å ena sidan bör man ta ställning till vad kommunen har råd med och å andra sidan vilken service kommunen måste ordna oberoende av det ekonomiska läget.

Ekonomisk verksamhet

Verksamhet som gäller erbjudande av varor och tjänster på en viss marknad. All offentlig finansiering av ekonomisk verksamhet omfattas av EU-reglerna om statligt stöd, om alla övriga kännetecken för statligt stöd uppfylls (stödet är selektivt, tas ur offentliga medel och inverkar eller kan inverka på handeln och konkurrensen mellan EU:s medlemsstater). Skyldighet att tillhandahålla tjänster kan åläggas endast för ekonomisk verksamhet.

Skyldighet att tillhandahålla tjänster kan åläggas när det är frågan om

nödvändig basservice

Kommunen kan besluta om vad som är *nödvändig basservice*.
Beslutet ska basera sig på tre delar:

Juridisk granskning

En del service är obligatorisk för kommunen, en del frivillig

Är det frågan om service,

1 som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ordna

eller

2 som kommunen kan ordna frivilligt?

Diskussion om värderingar

Politiska val

Vilken service anses vara nödvändig basservice?

Medborgarens perspektiv:
livsnödvändig service, grundläggande rättigheter

Också det regionala perspektivet är viktigt: servicens tillgänglighet

Ekonomiska realiteter

Stramare kommunal ekonomi

Vad har kommunen råd med?

En del av diskussionen om värderingar:
Vilken service måste kommunen ordna oberoende av det ekonomiska läget?

En kommun eller samkommun kan välja hur den ordnar den nödvändiga basservice som den bär ansvar för. Den kan antingen producera servicen själv eller köpa den av utomstående serviceproducenter. Servicen kan produceras på många sätt. När kommunen köper service av utomstående kan den använda antingen köpta tjänster eller servicesedlar. Skyldighet att tillhandahålla tjänster kan åläggas endast för köpta tjänster. (bild s. 11)

Åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster är ett förfarande som kommunen kan använda för köpta tjänster om det inte är möjligt att konkurrensutsätta servicen enligt upphandlingslagen (det finns inte tillräckligt många serviceproducenter och ett tillräckligt utbud för konkurrens, till exempel om det bara finns en producent). Genom att ålägga en aktör att tillhandahålla tjänster kan kommunen i detta fall trygga den service som den har ansvaret för att ordna.

Användningen av denna skyldighet finansieras på normalt sätt med kommunala medel. Kommunen bör beakta de avtal som gäller skyldighet att tillhandahålla tjänster i sin årliga budget precis som andra köpta tjänster. Även om kommunen använder sig av detta förfarande får den alltså inte mer pengar eller möjlighet att finansiera verksamheten på annat sätt.

Ersättning för skyldighet att tillhandahålla tjänster

Kommunen betalar ekonomisk ersättning till den som åläggs att tillhandahålla tjänster. Kommissionens beslut om SGEI innehåller metoder för beräkning av ersättningen och ett förbud mot överkompensation. Ersättningens belopp får inte överstiga nettokostnaderna för att uppfylla skyldigheten att tillhandahålla tjänster, inklusive en rimlig vinst. Ersättningen betalas alltid ur kommunens egna medel och bör tas upp i kommunens budget.

Kommunen kan välja hur den nödvändiga basservicen produceras

Kommunen eller samkommunen e.d. producerar själv

■ Kommunen producerar själv

■ Flera kommuner producerar tillsammans

- värdkommun
- ansvarskommun
- samkommun

Mellanting mellan
kommunal och privat
verksamhet:

■ Kommunalt affärsverk

■ Kommunalt aktiebolag

Kommunen producerar inte själv, men ordnar

Kommunen köper
servicen som

- ### ■ köpt tjänst
- av företag
 - av organisationer

Kommunen betalar en
del av servicens pris
genom att ge klienten

■ en servicesedel

■ Skyldighet att tillhandahålla tjänster (SGEI):

Vid förfarandet för skyl-
dighet att tillhandahålla
tjänster ålägger kommu-
nen serviceproducenten
en skyldighet att till-
handahålla tjänster och
betalar ersättning för att
producenten producerar
tjänsten.

Kommunen producerar eller ordnar inte

Service som inte
hör till kommunens
befogenheter

**Kommunen kan inte
ge statsstöd för
service som inte hör
till dess befogenheter**

marknaden fungerar

marknaden fungerar inte

Att ålägga skyldighet att tillhandahålla tjänster – komihåglista för beredare

1) Red ut marknadsläget

Innan kommunen kan använda sig av skyldigheten att tillhandahålla tjänster bör den alltid först kartlägga marknadsläget för den aktuella tjänsten, det vill säga om marknaden fungerar. Finns det flera serviceproducenter, så att det uppstår konkurrens, eller finns det bara några eller bara en? Och uppfyller de här serviceproducenterna kommunens kriterier (till exempel rimligt pris, tillgänglighet)? Det räcker inte alltid att reda ut nuläget, utan det lönar sig att fråga de potentiella serviceproducenterna om de kommer att producera de aktuella tjänsterna också framöver (till exempel om 3–5 år).

Man kan reda ut marknadsläget till exempel genom ett öppet samrådsförfarande på kommunens webbsidor eller i en facktidning, genom inhämtande av en utomstående sakkunnigs bedömning av marknadssituationen eller genom publicering av en annons om en kartläggning av marknaden via annonseringskanalen för offentliga upphandlingar, HILMA.

Om ingen marknad finns råder marknadsbrist. Ibland konstateras detta också i en situation där inga anbud kommer in i en konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen eller det endast finns en aktör på marknaden som i praktiken kan ange prisnivån. Också då kan alternativet till direktupphandling vara att ålägga en aktör att tillhandahålla tjänster, förutsatt att de övriga villkoren för detta uppfylls. Då är det möjligt att undvika överkompensation och i vissa lägen även betalning av olagligt statligt stöd.

Att använda ett förfarande enligt upphandlingslagen endast i syfte att testa marknaden bör dock inte ses som en primär metod

Direktupphandling

Med direktupphandling avses upphandling enligt 27 och 28 § i upphandlingslagen (lagen om offentlig upphandling 348/2007). Det ska alltid finnas en lagenlig grund för direktupphandling. SGEI-regelverket eller åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster är inte en lagenlig grund för direktupphandling.

för att utreda marknadsläget. Vid utredningen av marknadsläget bör man komma ihåg att man ännu inte i det skedet väljer vilken aktör som ska åläggas att tillhandahålla tjänster, utan att det är fråga om att utreda hur marknaden fungerar.

Om utredningen visar att det finns många serviceproducenter och marknaden fungerar kan servicen köpas genom ett sedvanligt upphandlingsförfarande enligt upphandlingslagen. Om det å andra sidan finns endast få producenter och marknaden inte fungerar kan kommunen ta till skyldigheten att tillhandahålla tjänster. Därefter utreds från fall till fall om förfarande 1 eller 2 ska användas.

2) Utred förfarandet

Skyldighet att tillhandahålla tjänster kan åläggas genom två olika förfaranden: konkurrensutsättning enligt upphandlingslagen (1) eller ett annat öppet och icke-diskriminerande förfarande (2).

Om skyldigheten att tillhandahålla tjänster uppfyller definitionen av upphandlingskontrakt eller tjänstekoncession i lagen om offentlig upphandling ska förfarande 1 användas. Om det snarare är frågan om ett förfarande av understödskaraktär, väljs förfarande 2. Det kan ibland vara svårt att avgöra om det är frågan om ett kontrakt enligt upphandlingslagen eller ett understöd. Skillnaden mellan ett kontrakt och ett understöd är vanligen att kontraktet innehåller fler detaljerade villkor som måste uppfyllas, i sista hand i den allmänna underrätten.

Understöd som beviljats för skyldighet att tillhandahålla tjänster bör särskiljas också från kommunernas så kallade allmänna bidrag, som är avsedda för bidragsmottagarens allmänna verksamhet (kommunen bestämmer inte exakt hur bidragen ska användas), medan ett understöd för skyldighet att tillhandahålla tjänster är avsett endast för en särskild servicehelhet (se figuren nedan).

Alternativ 1:

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster konkurrensutsätts enligt upphandlingslagen. I upphandlingsavtalet bör de särskilda villkoren för skyldigheten att tillhandahålla tjänster beaktas (se punkt 3 nedan). Dessa särskilda villkor (till exempel grunderna för uträkning av ersättningen) och de centrala rättsnormerna för skyldigheten bör beaktas redan i anbudsförfrågan.

Alternativ 2:

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster åläggs genom ett öppet och icke-diskriminerande förfarande. Den utannonseras öppet och i annonsen nämns de särskilda villkoren för skyldigheten att tillhandahålla tjänster (se punkt 3 nedan). Serviceproducenterna kan lämna in sin ansökan inom utsatt tid. Utifrån ansökningarna väljs en eller flera serviceproducenter enligt de fastställda kriterierna och slutligen fattas ett skriftligt understödsbeslut.

3) Gör ett skriftligt uppdragsavtal

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster ska åläggas skriftligen och de centrala villkoren för produktionen av tjänsten och fastställandet av ersättningen ska anges. Dessa är till exempel skyldighetens innehåll, varaktighet (med beaktande av en eventuell tio års begränsning till följd av ett SGEI-beslut, se avsnittet om SGEI-lagstiftningen ovan), område, ersättningsmekanism samt villkor för tillsyn, öppenhet, separat redovisning och rapportering.

Den utvalda serviceproducenten ska ges ett uttryckligt skriftligt uppdragsavtal, som till sin juridiska karaktär kan vara ett understödsbeslut eller ett upphandlingskontrakt beroende på vilken typ av arrangemang det är frågan om. Skyldigheten kan vid behov preciseras under uppdragsperioden och även andra detaljer, såsom kvalitetskrav, kan beaktas.

Om skyldigheten är av understödstyp bör kommunen utifrån den sökandes ansökan fatta ett understödsbeslut där de centrala villkoren och grunderna för understödet specificeras. Av beslutet bör också framgå vilken rättsnorm för skyldigheten att tillhandahålla tjänster (kommissionens beslut om SGEI, den allmänna de minimis-förordningen eller SGEI-de minimis-förordningen) som uppdraget grundar sig på.

4) Följ upp och rapportera

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan omfattas av skyldighet att rapportera till kommissionen (se termen SGEI-lagstiftning ovan), beroende på objekt och omfattning. Det lönar sig att reda ut detta redan vid själva förfarandet och beakta det i det skriftliga uppdragsavtalet. Uppfyllandet av skyldigheten att tillhandahålla tjänster ska också övervakas på samma sätt som andra köpta eller utlagda tjänster.

Marknadsläget för tjänsten kartlägg

Fungerar marknaden?
Är det möjligt att tjänsten
skapar ett utbud på marknaden?

Det finns en skillnad
mellan skyldighet 2
och allmänna bidrag.
Vid skyldighet att
tillhandahålla tjänster
fastställs servicens
innehåll mycket noga.

**JA,
marknaden
fungerar**

Sedvanlig
konkurrens-
utsättning och
upphandlings-
process

**LAGEN OM
OFFENTLIG
UPP-HANDLING**

**NEJ,
marknaden
fungerar inte**

Konkurrens-
utsättning enligt
upphandlings-
lagen med
beaktande av
SGEI-kraven



Upphandlings-
kontrakt

**SKYLDIGHET
ATT TILL-
HANDAHÅLLA
TJÄNSTER 1**

**NEJ,
marknaden
fungerar inte**

Förfarande av
understöds-
karaktär



Öppet och icke-
diskriminerande
förfarande



Service-
producenter
kan anmäla sig

**SKYLDIGHET
ATT TILL-
HANDAHÅLLA
TJÄNSTER 2**

Kommunernas
allmänna bidrag
till organisationer



Då kan eller får
kommunen inte
fastslå vilken
verksamhet
organisationen
ska ha eller vad
dess service
skainnehålla

**ALLMÄNT
BIDRAG**

Skyldighet att tillhandahålla tjänster (131 § i kommunallagen som träder i kraft 1.5.2015)

För att trygga tjänster som behövs med tanke på kommuninvånarnas välfärd kan kommunen ålägga en tjänsteproducent som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden en temporär skyldighet att tillhandahålla tjänster i sådana fall där marknaden fungerar bristfälligt. Innan en skyldighet att tillhandahålla tjänster åläggs ska kommunen reda ut om marknaden fungerar tillräckligt bra.

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster ska åläggas skriftligen och de centrala villkoren för produktionen av tjänsten och fastställandet av ersättningen ska anges. I fråga om de ersättningar som betalas för att trygga tjänsterna ska dessutom Europeiska kommissionens bestämmelser om statligt stöd och allmänt ekonomiskt intresse beaktas.

Tjänsteproducenten ska väljas genom ett öppet och icke-diskriminerande förfarande. Om skyldigheten att tillhandahålla tjänster uppfyller definitionen av upphandlingskontrakt eller tjänstekoncession i lagen om offentlig upphandling, ska förfarandet enligt den lagen iakttas vid valet av tjänsteproducent.

Att delta i ett förfarande för skyldighet att tillhandahålla tjänster – komihåglista för serviceproducenten

1) Hur deltar du: Kartläggning av marknadsläget

Den som ålägger någon att tillhandahålla tjänster (här kommunen) bör utreda marknadsläget innan den inleder ett förfarande för att ålägga skyldighet att tillhandahålla tjänster. En annons om kartläggning av marknaden kan finnas till exempel på kommunens egen webbplats eller i en facktidning eller publiceras i annonseringskanalen för offentliga upphandlingar, HILMA. Då framgår det ofta av annonsens rubrik att det är frågan om en kartläggning av marknadsläget eller en begäran om information.

Om du som potentiell serviceproducent märker att det pågår en förfrågan om marknadsläget och du är intresserad av produkten eller ditt företag skulle kunna producera tjänsten enligt de ramvillkor som kommunen angett, meddela kommunen om din verksamhet. Berätta öppet om din kapacitet, ditt verksamhetsområde och din verksamhet i övrigt. Om du dessutom har planer på att utvidga din verksamhet till det område som kartläggningen gäller, meddela även detta till kommunen. Berätta då också om tidtabellen för utvidgningen och de övriga ramvillkoren.

Efter kartläggningen av marknaden överväger kommunen om det finns förutsättningar för att ålägga skyldighet att tillhandahålla tjänster. Ibland kan kartläggningen av marknaden leda till att servicehelheten konkurrensutsätts enligt upphandlingslagen och ibland till att ett förfarande för att ålägga skyldighet att tillhandahålla tjänster inleds. Även om ditt företag deltar i kartläggningen av marknaden innebär det inte automatiskt att det får ansvar för servicehelheten, utan skyldigheten att tillhandahålla tjänster åläggs alltid via ett åläggandeförfarande (se punkt 2).

Det är ändå viktigt att samarbeta vid kartläggningen av marknaden, för det hjälper också kommunen att precisera serviceobjektet närmare (inom de ramar som ställs upp i upphandlingslagen) och att få en bild av det rådande marknadsläget.

2) Förfarande för att ålägga skyldighet att tillhandahålla tjänster: anbudstävling enligt upphandlingslagen eller annonsering

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster åläggs genom ett åläggandeförfarande. Olika modeller för förfarandet beskrivs ovan i komihåglistan för beredare (se punkt 2).

Om skyldigheten att tillhandahålla tjänster åläggs i ett normalt upphandlingsförfarande enligt upphandlingslagen omfattas den av de normala förfarandereglerna enligt upphandlingslagen. Upphandlingsannonser enligt upphandlingslagen ska publiceras i annonseringskanalen för offentliga upphandlingar, HILMA.

Om skyldigheten att tillhandahålla tjänster åläggs genom öppen ansökan ska serviceproducenterna följa de förfaranderegler och tidsfrister som angetts i annonsen. Sådana annonser kan publiceras till exempel på kommunens egna webbplatser.

3) Skyldigheten att tillhandahålla tjänster åläggs genom ett upphandlingskontrakt eller ett förvaltningsbeslut

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster åläggs serviceproducenten slutgiltigt först när ett upphandlingskontrakt har undertecknats eller ett understödsbeslut har fattats. För serviceproducenten är det viktigt att känna till vilka skyldigheter och ansvar kontrakts- eller understödsperioden medför. Man kan vanligen inte förhandla om villkoren i efterskott, så det lönar sig att granska och gå igenom de centrala kontrakts- eller understödsvillkoren redan när man deltar i förfarandet.

4) Verksamhet under kontrakts- eller understödsperioden

På grund av EU-lagstiftningen om skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan en kontrakts- eller understödsperiod för detta omfattas av särskilda faktorer som bör beaktas. En av dessa är exempelvis skyldigheten att ha separat redovisning, vilket innebär att företaget bör göra upp en separat redovisning om de tjänster som skyldigheten gäller och eventuellt om sina övriga tjänster. Bestämmelser om kravet på separat redovisning finns i lagen om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om vissa företags ekonomiska verksamhet (19/2003). Vid behov lönar det sig att fråga den som ålägger skyldigheten att tillhandahålla tjänster (kommunen) om detaljerna i skyldigheten att ha separat redovisning.

I övrigt skiljer sig den service som ordnas enligt skyldigheten att tillhandahålla tjänster inte från företagets normala serviceverksamhet. Under kontrakts- eller understödsperioden ska företaget följa de ramvillkor som angetts vid konkurrensutsättningen eller när understödet beviljats.

Rimlig vinst

Den som åläggs att tillhandahålla tjänster har rätt att få en rimlig vinst för sin verksamhet. Enligt kommissionens beslut om SGEI "ska med rimlig vinst avses den kapitalavkastning som skulle krävas av ett typiskt företag som överväger om det ska tillhandahålla tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse under hela den period som den officiella handlingen om tilldelning gäller, med hänsyn tagen till graden av risk." När myndigheten fastställer en rimlig vinst kan den också ta i bruk incitament för tjänstens kvalitet och produktionseffektiviteten.

Åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster

Åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster i Finland

Skyldighet att tillhandahålla tjänster kan åläggas på såväl lokal, regional som nationell nivå för att trygga den nödvändiga bas-servicen. I Finland har SGEI-bestämmelserna och skyldigheten att tillhandahålla tjänster främst tillämpats inom staten. Nedan uppräknas tjänster inom vilka skyldighet att tillhandahålla tjänster har använts i Finland enligt den senaste landsrapporten.

Säkerställande av trafikförbindelser

- lotsning på Saimens vattenområde – Finnipilot Pilotage Ab
- temporärt tryggande av de statliga farledstjänsterna – Meritaito Ab
- tryggande av luft- och sjöfartsförbindelserna (Åland)

Social bostadsproduktion

- räntestödslån för social bostadsproduktion
- understöd för att förbättra bostadsförhållandena för specialgrupper
- Social bostadsproduktion (Åland)

Övriga SGEI-tjänster

- tryggande av elförsörjningen – Tunturiverkko Oy
- expert- och rådgivningstjänster för främjande av företagande – Finpro Oy

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2013:53 granskades ett arrangemang där Helsingfors stad hade beslutat upphandla boendetjänster för långtidsbostadslösa av tredje parter genom att ge ett åläggande att tillhandahålla tjänster utan att tjänsterna konkurrerats ut enligt upphandlingslagen. HFD ansåg staden borde ha tillämpat upphandlingslagen. Avgörandet innefattade inte förfaranden för att ålägga skyldighet att tillhandahålla tjänster eller bedömning av sådana förfaranden.

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan användas också för många andra tjänster än de som nämnts här. I princip kan skyldigheten användas för all nödvändig basservice av allmänt ekonomiskt intresse som den offentliga sektorn ansvarar för i de fall där den offentliga sektorn inte producerar servicen själv och marknaden inte fungerar.

På kommunal nivå har skyldigheten att tillhandahålla tjänster tillsvidare använts ytterst lite i Finland. Endast två kommuner, Helsingfors och Esbo, har utnyttjat den i sin serviceproduktion. Orsaken till detta har bland annat varit att kommunerna inte känner till förfarandet och att det har ansetts vara ett juridiskt sett svårbegripligt och administrativt sett arbetsamt sätt att ordna service.

Såväl i Helsingfors som i Esbo gällde skyldigheten att tillhandahålla tjänster (SGEI-förfarandet) boendeservice för långtidsbostadslösa.

I Esbo genomfördes boendeservicen för långtidsbostadslösa genom åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster. Skyldigheten omfattade serviceboende och effektiviserat stödboende för missbrukare samt centraliserat stödboende för långtidsbostadslösa. Tre aktörer anmälde sitt intresse för att ordna serviceboende för missbrukare. Två av dem uteslöts från förfarandet eftersom de inte uppfyllde villkoren i annonsen. Skyldigheten ålades den tredje aktören, en allmännyttig stiftelse som uppfyllde villkoren. Två serviceproducenter anmälde intresse för att ordna centraliserat stödboende för långtidsbostadslösa, och båda uppfyllde kraven i servicebeskrivningen. Då ordnades en anbudstävling enligt upphandlingslagen. (SHM 2014)

Åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster i EU-länderna

Exempel från EU kan vara riktgivande för på vilket sätt och för vilka slags tjänster skyldigheten att tillhandahålla tjänster kunde utnyttjas även i Finland. Samhället och sättet att ordna service är olika i olika länder. Det avgör vilken nödvändig basservice som anses vara av allmänt ekonomiskt intresse och i vilka situationer skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan användas. Exempel från andra länder kan alltså inte tillämpas direkt i Finland.

I andra EU-länder har skyldigheten använts särskilt inom social- och hälsovården och för trafik- och infrastrukturjänster. Dessutom finns exempel på kulturtjänster och vissa andra tjänster. (se lista nedan).

Sociala sektorn och hälso- och sjukvård:

- Första hjälpen
- Första hjälpen och sjuktransporter
- Läkartjänster i eller utanför sjukhusmiljö
- Understöd för förmånligare hyresbostäder
- Understöd för förmånligare boende för äldre, personer med funktionsnedsättning eller socialt utsatta familjer
- Social bostadsproduktion
- Offentliga sysselsättningsstöd

Kultur

- Kulturinstitutioner
- Vuxenutbildning
- Turism

Trafik och infrastruktur

- Gas och vattenförsörjning
- Förbindelsebåtstrafik
- Flygtrafik i skärgården
- Upprätthållande av trafikinfrastruktur
- Posttjänster
- Kollektivtrafik
- Avfallshantering
- Avstjälningsplatser
- Understöd för infrastruktur/miljöbyggande i samband med social bostadsproduktion

Övriga

- Främjande av teknologi och ekonomi

(Kull 2013, 24)

Inom sociala sektorn och hälso- och sjukvården har skyldigheten att tillhandahålla tjänster använts särskilt för sjukhus-tjänster och social bostadsproduktion (t.ex. Belgien, Frankrike, Tyskland, Tjeckien). Inom trafik- och infrastruktur-tjänster har skyldigheten använts mest i fråga om hamnar och flygplatser (t.ex. Estland, Frankrike) och för att trygga flyg- eller sjötrafik (t.ex. Storbritannien, Spanien).

Det är svårt att säga i vilken mån skyldigheten att tillhandahålla tjänster har använts på lokal nivå i EU-länderna eftersom tillgången till information är knapp. Det finns ändå lokala exempel åtminstone från Tjeckien och Nederländerna. I Tjeckien har skyldigheten att tillhandahålla tjänster använts mångsidigt på olika förvaltningsnivåer. På kommunal nivå har den använts bland annat för sjukhus och social bostadsproduktion, och bland företag bland annat för äldreboenden och flyktingcentraler samt musei-, biblioteks- och teaterverksamhet. I Nederländerna har en kommun använt skyldigheten för att producera kulturtjänster och två kommuner för att bygga snabba datatrafikförbindelser.

Exempel på byggande av datatrafikförbindelser i Nederländerna:

Kommunen Heeze-Leende använde skyldigheten att tillhandahålla tjänster för att bygga ett snabbt datatrafiknät (NGA network). Kommunen ordnade en konkurrensutsättning som misslyckades. Det fanns ingen operatör som erbjöd sig att bygga nätverket på de villkor som kommunen ställt upp (bland annat tillgänglighet i hela kommunen och skäligt pris). Genom konkurrensutsättning ville kommunen säkerställa att marknaden inte fungerar. Till slut genomfördes projektet med hjälp av ett andelslag. Invånarna grundade andelslaget med offentligt stöd från kommunen och provinsen. Syftet med andelslaget är att finansiera, verkställa och upprätthålla snabba datatrafikförbindelser i kommunen. Andelslaget finansieras av invånarna, provinsen Noord Brabant, kommunen Heeze-Leende och privata investerare, såsom RABObank. (Teeven 2012; 2015)

Kommunen Waalre använde skyldigheten att tillhandahålla tjänster i ett avtal med KTWaalre (Foundation Cable Waalre) för att säkerställa att alla hushåll i kommunen inom en nära framtid har tillgång till datatrafikförbindelser av hög kapacitet (NGA network). En orsak till projektet och användningen av skyldigheten att tillhandahålla tjänster var att alla kommuninvånare skulle kunna dra nytta av kommunens läge i Brainport-regionen (en av Europas högteknologiregioner). En annan orsak var att kunna erbjuda invånarna kommunala tjänster till ett skäligt pris. Genom att erbjuda digital information och service kan kommunen sänka kostnaderna för servicen. KTWaalre hade tillräckligt med egna pengar för att inleda projektet, men har senare fått finansiering också av provinsen Noord Brabant. (Teeven 2012; 2015)

Hur och när kan skyldigheten att tillhandahålla tjänster användas på landsbygden

Utgångspunkten för åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster kunde vara följande: Om kommunen anser att någon typ av service som är nödvändig för invånarnas välfärd bör ordnas i en viss del av kommunen, men det inte är möjligt att köpa servicen på en fungerande marknad, kan den använda sig av skyldigheten att tillhandahålla tjänster.

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan användas för att trygga nödvändig basservice av allmänt ekonomiskt intresse alltid när den offentliga sektorn inte producerar servicen själv och marknaden inte fungerar.

På landsbygden kan de långa avstånden och den glesa bosättningen göra det ganska eller helt olönsamt att producera service kommersiellt på marknadsvillkor. Därför finns det ofta få serviceproducenter och dålig konkurrens.

Dessutom kan det inom en och samma kommun finnas både tätt och glest bebodda områden. I dessa områden kan marknadsläget vara olika, och för att producera samma tjänst kan kommunen därför behöva använda sig av både normal konkurrensutsättning och åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster.

Hemservice för äldre

På landsbygden är det en stor utmaning att ordna service hemma hos äldre, framför allt ju mer glesbeott området är. Hemvård för äldre är dyrt och tidskrävande för kommunen om den kommer från kommunens centrum, eftersom klienterna finns utspridda på långa avstånd från centrum och varandra. Det är svårt att nå lönsamhet i affärsmässig serviceproduktion i sådana förhållanden, och därför är utbudet av social- och hälsovårdstjänster på landsbygden ofta dåligt. Man kan inte tala om konkurrens särskilt på byanivå och lokal nivå.

Det kan bli aktuellt att använda skyldigheten att tillhandahålla tjänster om kommunen har ansvaret för exempelvis hemtjänst, men inte själv producerar tjänsten, och om affärsmässig produktion av tjänsten är olönsamt och det inte finns mer än en eller några potentiella producenter.

I den här situationen är den potentiella serviceproducenten på landsbygden ofta en liten organisation eller ett litet företag vars huvudmål inte är att maximera vinsten utan att trygga lokal service.

Skyldigheten att tillhandahålla tjänster kan användas också för att ordna service för specialgrupper, såsom personer med funktionsnedsättning, missbrukare eller personer med mentala problem.

**Bredband
möjliggör
e-tjänster.**

Bredband

Snabba och välfungerande datatrafikförbindelser är nödvändig basservice i dagens samhälle. Såväl offentlig som privat service överförs i allt högre grad till webben. När samhällelig service flyttas till webben är det särskilt motiverat att alla medborgare har tillgång till tillräckligt snabbt bredband till ett rimligt pris. Dessutom bör samhället på ett eller annat sätt trygga de mindre bemedlade invånarnas möjligheter att använda webben.

På landsbygden finns många områden som saknar snabba datatrafikförbindelser. Det kan inte produceras på marknadsvillkor, för operatörerna är inte intresserade på grund av den låga lönsamheten. Man har försökt täcka dessa områden genom projektet Bredband för alla 2015, men resultatet kommer att ligga långt under det ursprungliga målet. Särskilt på landsbygden är invånarna ojämlika i fråga om bredband.

Om kommunen har ansvar för att ordna tillräckligt snabbt bredband för alla invånare till ett rimligt pris, kan det bli aktuellt att använda skyldigheten att tillhandahålla tjänster uttryckligen i glest bebodda områden där kommersiell produktion inte lönar sig. Till exempel i Nederländerna har två kommuner (se s. 24) använt skyldigheten att tillhandahålla tjänster för att bygga snabba datatrafikförbindelser så att de kan trygga tillräckligt snabba datatrafikförbindelser för alla invånare till ett rimligt pris.

Bybutiken som samservicepunkt

Ett sätt att trygga servicen på landsbygden är en samservicepunkt. En naturlig samservicepunkt är till exempel byskolan, bygården eller bybutiken. Bybutiken kunde vara en fungerande lösning i det hänseendet att många slags privata och offentliga tjänster kan erbjudas via den.


Det kunde bli aktuellt att ålägga en bybutik som fungerar som samservicepunkt skyldighet att tillhandahålla tjänster som kommunen ansvarar för men inte själv producerar i området och som på grund av dålig lönsamhet inte heller produceras av företag.

Sådana tjänster kunde vara till exempel kommunal måltidsservice för äldre, uppsamling och transport av inköp inom hemtjänsten, en elektronisk infotavla om kommunens tjänster och en dator med internetuppkoppling för anlitan av offentliga e-tjänster.


**Samservicepunkten
garanterar närservice
på landsbygden.**

Myter och fakta om skyldigheten att tillhandahålla tjänster


Påstående: Skyldigheten att tillhandahålla tjänster ger kommunerna mer pengar från staten.

 **Myt:** Den service som ingår i skyldigheten att tillhandahålla tjänster finansieras i normal ordning ur kommunens egen kassa, se s. 10.


Påstående: Skyldigheten att tillhandahålla tjänster är en möjlighet att förbigå ett anbudsförfarande enligt upphandlingslagen.

 **Myt:** Skyldigheten att tillhandahålla tjänster är inte en metod för direktupphandling, se s. 12–15.

Påstående: Skyldigheten att tillhandahålla tjänster ger serviceproducenterna mer pengar.

 **Fakta:** Kommunen betalar i normal ordning för de tjänster som produceras genom en skyldighet att tillhandahålla tjänster. Den ersättning som kommunen betalar till serviceproducenten ska ändå möjliggöra en rimlig vinst och begränsas av förbudet mot överkompensation, se s. 10 och 19.

Påstående: Organisationers tjänster kan alltid tryggas genom skyldighet att tillhandahålla tjänster.

 **Myt:** Om en organisation bedriver verksamhet av allmänt ekonomiskt intresse och är intresserad av att producera tjänster åt kommunen när marknadsbrist råder, kan den åläggas skyldighet att tillhandahålla tjänster. Allmännyttig verksamhet är inte automatiskt en grund för åläggande av skyldighet att tillhandahålla tjänster.

Källförteckning

- Arbets- och näringsministeriet. 2014. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI) koskeva komission SGEI-päätöksen mukainen maaraportti 2012–2013. Följebrev 11.6.2014.
- Brainport Region Eindhoven. 2015. Tillgänglig på webben: <http://www.brainport.nl/en>
- European Commission 2013. SGEI Decision 2011 Report. Tillgänglig på webben: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2009_2011/netherlands1_en.pdf
- European Commission 2013. Report on the implementation of Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86(2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest (2005/842/EC). Tillgänglig på webben: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2009_2011/czech_republic_en.pdf
- European Commission 2013. UK Government report on aid granted for SGEI 2009-11. Tillgänglig på webben: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2009_2011/uk_en.pdf
- European Commission 2013. State Aid Services of General Economic Interest Commission Decision 2005/842 of 28 November, Article 8: Tri-annual Report 2009–2011. Tillgänglig på webben: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2009_2011/spain1_en.pdf
- European Commission 2013. Services of General Economic Interest: report submitted pursuant to the decision of 28 November 2011. Tillgänglig på webben: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2009_2011/estonia_en.pdf
- European Commission 2013. France – Rapport sur les compensations de services d'intérêt économique général: mise en oeuvre de la décision de la Commission européenne du 28 novembre 2005 SGEI decision Report 2009-2011. Tillgänglig på webben: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2009_2011/france_fr.pdf
- Europeiska kommissionen. 2012. Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tillgänglig på webben: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(02\)&qid=1425556150506&from=SV](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(02)&qid=1425556150506&from=SV)
- Europeiska kommissionen. 2012. Kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tillgänglig på webben: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&qid=1425556227845&from=SV>
- Europeiska kommissionen. 2012. Meddelande från kommissionen. Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (2011). Tillgänglig på webben: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)&qid=1425556297716&from=SV](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(03)&qid=1425556297716&from=SV)

- Europeiska kommissionen. 2012. Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Tillgänglig på webben:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0360&qid=1425555961123&from=SV>
- Finlands Dagligvaruhandel rf. 2015. Saisiko olla yksityisiä ja julkisia lähipalveluita kyläkaupasta? Keskustelualoite kuntien, yritysten ja asukkaiden palveluyhteistyön kehittämiseksi. Tillgänglig på webben:
http://www.pty.fi/fileadmin/user_upload/tiedostot/Julkaisut/Esitteet/Kylakauppaesite_web.pdf
- Kettunen, M. 2013. Maaseudun SGEI-palveluiden perustelut ja tarve kansalaisnäkökulmasta. I verket Vihinen, H. & Moilanen, H. (red.) Maaseudun palvelut valinkauhassa – Markkinoiden toimivuus ja SGEI. MTT Rapport 81.
- Kommunallagen (antagen 13.3.2015, RP 268/2014, inget författningsnummer när handboken gick i tryck)
- Kull, M. 2013. Services of General Economic Interest in the European Union – Definitions, Terminology and Sub-regional Perspectives. I verket Vihinen, H. & Moilanen, H. (red.) Maaseudun palvelut valinkauhassa – Markkinoiden toimivuus ja SGEI. MTT Rapport 81.
- Lagen om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om vissa företags ekonomiska verksamhet (19/2003)
- Lagen om offentlig upphandling (348/2007)
- Social- och hälsovårdsministeriet. 2014. Sosiaali- ja terveystien järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti. Rapport av arbetsgruppen för utvecklande av verksamhetsförutsättningarna för organisationer inom social- och hälsovårdssektorn. Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:4. Tillgänglig på webben:
http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=9882185&name=DLFE-29042.pdf
- Teeven, H. 2012. Next Generation Access networks and SGEI – A study on possible conditions to be set by local government to realise NGA-networks to improve social cohesion and territorial cohesion by applying SGEI. University of Technology Eindhoven. Tillgänglig på webben:
http://alexandria.tue.nl/extra2/afstversl/tm/Teeven_2013.pdf
- Teeven, H. E-postmeddelanden 24.2.2015 och 25.2.2015 om datatrafiken i kommunerna Heeze-Leende och Waalre.
- Vahtera, E. 2013. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI) koskeva sääntely. Powerpoint-presentation.
- Vihinen, H. & Moilanen, H. (red.) 2013. Maaseudun palvelut valinkauhassa – Markkinoiden toimivuus ja SGEI. MTT Rapport 81. Tillgänglig på webben: <http://www.mtt.fi/mttraportti/pdf/mttraportti81.pdf>

