

Konkurrenspolitiska riktlinjer som Kommunförbundets styrelse godkände 4.2.2010

Kommunförbundets konkurrenspolitiska riktlinjer

1. Kommunerna har en stark, entydig och erkänd roll som tillhandahållare av service

Kommunens roll som tillhandahållare av service kan granskas ur olika synvinklar. Med tanke på konkurrenspolitiken är det väsentliga att kommunen, som är skyldig att tillhandahålla servicen, har rätt att välja hur tjänsterna till kommuninvånarna produceras. Kommuninvånarens ställning och rättsskydd som användare av tjänster ska beaktas också då tjänsterna produceras av någon annan än kommunen själv.

Att tillhandahålla service innebär att behärska servicehelheten. När det gäller ansvaret att tillhandahålla service påverkas helhetsbilden särskilt av de nuvarande, kommande och diskuterade alternativen inom social-, hälso- och sjukvården och inom den specialiserade sjukvården. Inom utbildningen har tillstånd beviljats förutom kommuner också samkommuner, kommunägda aktiebolag och sammanslutningar som ägs av andra instanser. Kommunerna svarar för lejonparten av finansieringen via sin finansieringsandel per invånare.

Kommunerna har självständigt eller i regionalt samarbete utarbetat servicestrategier där de försöker gestalta sitt kommande servicebehov och utifrån det fastställa långsiktiga riktlinjer för olika sätt att producera service. Kommunen kan välja att köpa vissa servicehelheter av privata serviceproducenter eller anlita dessa då efterfrågan är som störst. Kommuninvånarna kan ges mera valfrihet exempelvis genom servicesedlar. Servicestrategin är ett redskap som gör det lättare att hantera servicehelheten och den har en särskild betydelse för näringspolitiken. Genom den ger kommunen näringslivet en kraftig signal om hur behovet av privata tjänster kommer att utvecklas.

Personalens ställning ska klarläggas redan innan tjänster läggs ut och servicestrukturer omarbetas.

Kommunen ska också i fortsättningen ha rätt att besluta om den producerar servicen i egen regi eller i samråd med andra kommuner eller om den köper tjänsterna hos företag på marknaden.

Kommunförbundet stödjer kommunerna när de utarbetar sin servicestrategi och håller den uppdaterad.

2. En fungerande marknad står till kommunernas förfogande

Kommunerna utnyttjar marknaden genom att köpa varor, tjänster och entreprenader. Under 2000–2008 steg värdet av upphandlingarna med i medeltal 7 procent per år. Under samma period ökade servicevolymen med i medeltal 9,2 procent. År 2008 var värdet av upphandlingarna totalt 14,7 miljarder euro. Jämfört med året innan steg värdet av köpen med 12 procent och värdet av upphandlingarna av tjänster med hela 13,3 procent. Under 2008 ökade köpen av tjänster inom social-, hälso- och sjukvården med 15,9 procent.

Kommunerna och samkommunerna med dottersammanslutningar är viktiga köpare och för dem är det synnerligen angeläget med en fungerande marknad. Upphandlingskompetensen har blivit viktigare i och med att värdet av upphandlingarna har stigit och antalet upphandlingar ökat. Om marknaden fungerar är prisnivån rimlig, kvaliteten god och produkturvalet mångsidigt.

Som stora köpare kan kommunerna och koncernsammanslutningarna upptäcka karteller eller andra begränsningar i konkurrensen. Det ligger i kommunens intresse att ge akt på och vid behov underrätta konkurrensmyndigheterna om fenomen som snedvrider konkurrensen. På samma sätt ska kommunen ge akt på hur den egna verksamheten påverkar marknaden. Kommunen ska i förväg och på eget initiativ bedöma sin egen verksamhet och verksamheten inom sina bolag eller företagen på marknaden utifrån marknadsmekanismen och ur konkurrensrättslig synvinkel.

Att bevaka marknaden och ge akt på vad som sker där ska höra till kommunen som upphandlande enhet och också vara en naturlig del av den interna tillsynen.

Kommunernas upphandlingar och beslut att lägga ut tjänster har ofta också riksomfattande betydelse. Det är kommunen som beslutar om eventuell utläggning. Kommunernas beslut påverkar utvecklingen på marknaden i hög grad särskilt inom sektorer där kommunerna av hävd har producerat tjänsterna själva och den privata produktionen varit ringa. Kommunerna bör noga överväga i hur stora helheter de gör upphandlingarna.

Utläggning av tjänster innebär att den privata servicemarknaden växer. Kommunernas beslut påverkar hur konkurrensen på marknaden utvecklas. Kommunen kan främja att en konkurrensmarknad uppstår och finns till. Särskilt den minskande konkurrensen till följd av marknadskoncentration och balansen mellan små och stora företag påverkar hur väl marknaden fungerar. När det gäller tjänster där kommunerna är huvudsakliga beställare, kan volymen utläggningar och förfaringssättet i sig påverka marknaden. Efterfrågan och utbud ska vara i balans för att pris och kvalitet ska hålla en rimlig nivå.

Kommunens egen näringsverksamhet har också betydelse för hur väl marknaden fungerar. Om kommunen erbjuder sina tjänster på marknaden kan det påverka företagens intresse att investera eller erbjuda tjänster inom branschen. Å andra sidan kan kommunens verksamhet i vissa fall upprätthålla och främja konkurrensen.

Då kommunerna tillhandahåller tjänster ska de ge akt på bestämmelserna i EG-lagstiftningen om konkurrens och den inre marknaden. Marknaden har nödvändigtvis inte tillräckliga incitament för ett tillfredsställande utbud av alla slags tjänster. Enligt fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen är det i vissa fall möjligt att avvika från bestämmelserna om konkurrens och den inre marknaden när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Med sådana tjänster (services of general economic interest) avses ekonomiskt allmännyttiga kommersiella tjänster beträffande vilka medlemsstaterna därför har ålagt tjänsteleverantören offentlig serviceförpliktelse. Syftet med en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan vara exempelvis att trygga tillgången på viktig service i avlägsna områden, att tillgodose vissa medborgargrupper specialbehov eller att värna om en högklassig miljövård. I den nationella lagstiftningen sägs inte vem som avgör om det är fråga om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller vem som ålägger tjänsteleverantören offentlig serviceförpliktelse.

Kommunerna är viktiga aktörer på marknaden och ska därför bära sitt ansvar och bidra till att denna fungerar väl.

Lagstiftningen ska klarlägga kommunens möjligheter att ålägga offentlig serviceförpliktelse och att stöda produktionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Lagstiftningen ska säga på vilka premisser kommunen har rätt att avgöra om det är fråga om en allmännyttig ekonomisk tjänst och rätt att ålägga offentlig serviceförpliktelse.

3. Vi eftersträvar klara spelregler för kommunernas verksamhet på marknaden

Ägarpolitiken ger ramarna för en framgångsrik verksamhet inom kommundomänen och definierar verksamheten i förhållande till marknaden. I sin ägarstrategi bestämmer kommunen i vilka uppgifter den deltar som ägare och placerare.

Arbetet med de ägarpolitiska riktlinjerna utgår från kommunens utvecklingsmål, servicestrategin och de resurser den kräver, kommunens nuvarande rutiner och frågan vem som äger produktionsmedlen, målen på sikt, bedömningarna av eventuella kommande förändringar i omvärlden och bestämmelserna om den och från behovet att bereda sig på förändringarna i förväg.

I anslutning till de ägarpolitiska riktlinjerna är det befogat att särskilt bedöma kommunens ägarintresse i affärsverk och dotterbolag. Det klarlägger verksamheten inom kommunen och dess affärsverk och dotterbolag och bidrar till att skapa logik och förutsebarhet i kommunens ägarpolitik, affärsverkens och dotterbolagens verksamhet och verkningarna på marknaden. I kommunernas ägarpolitiska riktlinjer kan man slå fast exempelvis de uppgifter som i första hand utförs av kommunens egna enheter, av dotterbolag eller som kommunalt samarbete. En högklassig ägarstyrning och en anknyttande effektiv koncernstyrning med adekvat rapportering bidrar till att främja en väl fungerande marknad.

Den så kallade JULKI-arbetsgruppen vid arbets- och näringsministeriet som behandlat konkurrensneutralitet inom kommunal näringsverksamhet föreslog i sin slutrapport i april 2009 att lagstiftningen ska justeras så att noggrannare spelregler bestäms för kommunernas verksamhet på marknaden. Rapporten behandlar särskilt kommunala affärsverk, men det kan gälla all affärsverksamhet som bedrivs i offentligrättslig form.

Kommunens möjligheter att motivera sin verksamhet på marknaden med kravet på allmänt intresse minskar i takt med att marknaden utvecklas. I en konkurrenssituation förväntas kommunen agera enligt samma regler som privata näringsidkare. Prissättningen av kommunens tjänster på marknaden är inte reglerad och kritik har framförts om att underprissättning snedvrider konkurrensen.

Kommunernas tjänster ska prissättas tillräckligt genomskinligt. Om en verksamhet får stöd, ska tillräckliga rättsliga grunder för stödet anges. Kommunen ska ge akt på kraven på konkurrensneutralitet då den ger sig in på en marknad med konkurrens. Verksamheten bör då ske i aktiebolagsform eller i någon annan form som är konkurrensneutral, om den påverkar marknaden.

Vattentjänstverk, fjärrvärmenät och liknande naturliga monopol producerar tjänster eller förnödenheter som medborgarna ska få på rimliga villkor. Naturliga monopol är motiverade på grund av de avsevärda investeringarna i början och volymfördelarna.

Kommunförbundet stödjer kommunerna att utveckla ägarpolitiken och ägarstyrningen genom att följa förändringarna i omvärlden och bestämmelserna och uppdatera rekommendationerna.

Kommunförbundet strävar efter att trygga kommunens rätt att besluta hur den organiserar sin verksamhet med de begränsningar som gäller för verksamhet på marknaden.

Det är befogat att låta kommunerna behålla sina naturliga monopol, om inte särskilt vägande skäl talar för något annat. I verksamheten och prissättningen ska monopolen respektera konkurrensrättsliga bestämmelser och funktionerna ska ge goda resultat.

4. Vi främjar kommunernas kompetens inom upphandling och konkurrens

Upphandlingskompetensen tar främst fasta på en juridiskt felfri konkurrensutsättning. En ekonomisk och högklassig upphandling kräver dessutom att upphandlaren har ett brett kunnande om köp och produkter. Upphandlingskompetens går ut på att behärska hela processen, förmå göra iakttagelser om verksamheten på marknaden och dra nytta av denna. Eftersom upphandlingen eftersträvar ett optimalt kontrakt och därigenom bättre produkter eller tjänster, innebär god upphandlingskompetens också tillräckliga avtalsrättsliga färdigheter.

Det allt mångsidigare utbudet av privata tjänster och den ständiga tekniska utvecklingen utmanar kommunerna att följa förändringarna på marknaden. Om kommunen förstår möjligheterna på marknaden kan den utveckla tjänsterna till kommuninvånarna. I bästa fall leder upphandlingen till innovationer och utveckling av marknaden genom att upphandlaren i anbudsförfarandet kräver nya och bättre produkter eller

bättre sätt att producera servicen. Genom upphandling av tjänster kan man lägga grunden till en affärsverksamhet som breder ut sig till privat efterfrågan och konsumenttjänster. Dessutom kan man lyfta fram verkningarna på miljön. En ekologiskt hållbar upphandling är ofta också totalekonomiskt fördelaktig.

Om upphandlingen centraliseras på ett överlagt sätt inom kommunen och regionalt, är det möjligt att utveckla sakkunskapen genom specialisering. Centralisering och kvalitetsutveckling tillför den konkreta upphandlingen kompetens, och då kan de myndigheter som är skyldiga att tillhandahålla servicen fokusera på innehållet. Tack vare KL-Kunthandkinnat Oy, den nationella upphandlingsenheten för gemensam upphandling, kan kommunerna upphandla stora volymer tillsammans. Centraliserade upphandlingar kan ge effektivare verksamhet och volymfördelar i produktpriserna. En utvecklad upphandlingsverksamhet vet hur marknaden fungerar, behärskar processen och stödjer sektorerna i upphandlingar som kräver specialkompetens.

Då man använder näringspolitiska instrument bör man särskilt ge akt på begränsningarna i lagstiftningen om statligt stöd. I regel är det förbjudet att stöda eller gynna enskilda näringsidkare. Kommunen ska själv i förväg utreda och bedöma om en enskild näringspolitisk åtgärd får statligt stöd och om det finns rättsliga grunder för stödet. Det kan med anledning av en klagan eller besvär bli aktuellt att i efterskott bedöma exempelvis om borgen som kommunen ingått eller fastighetsaffärer som den gjort är godtagbara. Om kommunen vill bevilja en näringsidkare stöd ska det beviljas på ett genomskinligt sätt och enligt adekvat förfarande. Bestämmelserna om statligt stöd har många nivåer och är svårbemästrade, och kommunerna har nödvändigtvis inte alltid tillräckliga färdigheter att beakta frågor om statligt stöd i sin beredning.

Kommunen ska ha en intern kostnadskalkyl per produkt för att kunna jämföra om egna tjänster eller köpta tjänster är fördelaktigare. Kalkylen ligger också till grund för bestämningen av servicesedelns värde. Behovet av kostnadskalkyler framhävs vid affärsverk och bolag som strävar efter att prissätta tjänsterna enligt företagsekonomiska principer.

Kalkyleringen har också att göra med kraven på avkastning vid affärsverk och bolag. Genom den kan avkastningskravet räknas på det kapital som de facto är bundet till produktionsmedlen.

Kommunförbundet stödjer utvecklingen av kommunernas upphandlingskompetens och främjar ett bredare samarbete och en spridning av samarbetsrutiner. Kommunförbundet påverkar lagstiftningen så att kommunerna effektivt kan utnyttja marknaden.

Kommunförbundet ger kommunerna råd vid tillämpningen av lagstiftningen om upphandling och statligt stöd. Tillsammans med statliga myndigheter utvecklar Kommunförbundet praktiska redskap och rutiner som kommunerna kan använda då de genomför näringspolitiska åtgärder. Rådgivningsenheten för offentlig upphandling tryggas finansiering i mån av möjlighet.

Kommunförbundet främjar utvecklingen av kostnadskalkylering i kommunerna med anvisningar och rekommendationer.