

Suomen Kuntaliiton hallituksen 4.2.2010 hyväksymät kilpailupoliittiset linjaukset

Kuntaliiton kilpailupoliittiset linjaukset

1. Kuntien rooli palvelujen järjestäjänä on yksiselitteisesti tunnustettu ja vahva

Kunnan roolia palvelujen järjestäjänä voidaan tarkastella eri näkökulmista. Kilpailupolitiikan kannalta olennaista on järjestämisvastuussa olevan kunnan oikeus valita tapa, jolla palvelut tuotetaan kuntalaisille. Kuntalaisten asema ja oikeusturva palvelujen käyttäjinä on otettava huomioon myös silloin, kun palvelun tuottaa muu taho kuin kunta itse.

Järjestämistehtävä merkitsee palvelukokonaisuuden hallintaa. Järjestämisvastuun kannalta kokonaiskuvaan vaikuttavat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä erityissairaanhoidon nykyiset, valmistelussa olevat ja keskustelussa esiin tuodut järjestämisvaihtoehdot. Koulutuksessa järjestämislupia on myönnetty kuntien ohella kuntayhtymille ja kuntien omistamille osakeyhtiöille sekä muiden tahojen omistamille yhteisöille. Kunnat vastaavat valtaosin näiden rahoituksesta kuntien asukaskohtaisen rahoitusosuuden kautta.

Kunnat ovat yksin tai seudullisesti laatineet palvelustrategioita, joissa ne pyrkivät hahmottamaan tulevat palvelutarpeensa ja sen pohjalta määrittelemään pitkäjänteisesti suuntaviivat erilaisten palveluntuotantotapojen käytölle. Kunta voi päättää tiettyjen palvelukokonaisuuksien ostamisesta tai kysyntähuippujen tasoittamisesta yksityisiä palveluntuottajia hyödyntäen. Kuntalaisten valinnanvapautta voidaan lisätä esimerkiksi palvelusetelin avulla. Palvelustrategia on työväline, joka helpottaa palvelukokonaisuuden hallintaa ja jolla on erityinen elinkeinopoliittinen merkitys. Palvelustrategialla kunta antaa elinkeinoelämälle vahvan viestin yksityisten palvelujen tarpeen tulevasta kehityksestä.

Henkilöstön asema on selvitettävä jo valmisteluvaiheessa palveluja ulkoistettaessa ja palvelurakenteita uudistettaessa.

Kunnalla tulee olla jatkossakin oikeus päättää siitä, tuottaako palvelun kunnan oma organisaatio, tuotetaanko palvelu yhdessä muiden kuntien kanssa vai hankintaanko palvelu markkinoilla toimivilta yrityksiltä.

Kuntaliitto tukee kuntia palvelustrategian laadinnassa ja ajantasaisen strategian ylläpitämisessä.

www.kuntaliitto.fi www.kommunforbundet.fi	Suomen Kuntaliitto Toinen linja 14,00530 Helsinki PL 200, 00101 Helsinki Puh. 09 7711, faksi 09 771 2291 etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi	Finlands Kommunförbund Andra linjen 14,00530 Helsingfors PB 200, 00101 Helsingfors Tfn 09 7711, fax 09 771 2291 foramn.efternamn@kommunforbundet.fi
--	--	---

2. Kunnilla on käytettävissään toimivat markkinat

Kunnat hyödyntävät markkinoita ostamalla tavaroita, palveluita ja urakoita. Vuosina 2000 – 2008 hankintojen arvo on kasvanut keskimäärin 7 prosenttia vuodessa. Palveluissa vastaava kasvu oli keskimäärin 9,2 prosenttia. Vuonna 2008 hankintojen kokonaisarvo oli 14,7 miljardia. Edelliseen vuoteen verrattuna ostojen arvo kasvoi 12 prosenttia ja palveluhankintojen peräti 13,3 prosenttia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ostot kasvoivat vuoden 2008 aikana 15,9 prosenttia.

Kunnat ja kuntayhtymät tytäryhteisöineen ovat merkittävä ostajia, joille toimivien markkinoiden olemassaolo on erittäin tärkeää. Hankintaosaamisen merkitys on kasvanut hankintojen arvon ja hankintatapahtumien määrällisen kasvun myötä. Markkinoiden toimiessa hintataso pysyy kohtuullisena, laatu hyvänä ja tuotevalikoima monipuolisena.

Merkittävänä ostajana kunnilla ja konserniyhteisöillä on mahdollisuus tehdä havaintoja kartelleista tai muista kilpailun rajoituksista. Kunnan omien etujen mukaista on huomioida ja tarvittaessa ilmoittaa kilpailuviranomaisille kilpailua vääristävistä ilmiöistä. Vastaavasti kunnan on huomioitava oman toimintansa vaikutukset markkinoihin. Kunnan on etukäteen ja oma-aloitteisesti arvioitava omaa toimintaansa, yhtiöidensä toimintaa tai markkinoilla toimivien yritysten toimintaa markkinoiden toimivuuden kannalta ja kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta.

Markkinoiden tarkkailu ja havaintojen tekeminen markkinoiden toiminnasta tulee kuulua toimintaan hankintayksikkönä ja myös luontevana osana sisäistä valvontaa.

Kuntien hankinnoilla ja ulkoistamispäätöksillä on markkinoilla usein valtakunnallistakin merkitystä. Päätöksen palvelujen ulkoistumisesta tekee kunta. Kuntien päätökset vaikuttavat markkinoiden kehittymiseen merkittävästi erityisesti niillä toimialoilla, joissa kuntien palvelutuotanto on perinteisesti ollut vahvaa ja yksityinen tuotanto vähäistä. Kuntien on syytä tarkoin arvioida, kuinka suurina kokonaisuuksina hankinnat tehdään.

Palvelun ulkoistamiset merkitsevät yksityisten palvelumarkkinoiden kasvua. Kuntien päätöksillä voidaan vaikuttaa siihen, millaiseksi kilpailu markkinoilla kehittyy. Kunta voi toimillaan edistää kilpailullisten markkinoiden syntymistä ja olemassaoloa. Erityisesti kilpailun väheneminen markkinoiden keskittyessä ja tasapaino pienten ja suurten yritysten välillä vaikuttavat markkinoiden toimivuuteen. Palveluissa, joissa kunnat ovat pääasiallisia tilaajia, ulkoistusten määrä ja toteutustapa voi jo sellaisenaan vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen. Kysynnän ja tarjonnan suhteen tulee pysyä tasapainoisena, jotta myös hinta ja laatu pysyvät kohtuullisella tasolla.

Markkinoiden toimivuuteen vaikuttaa myös kunnan oma toiminta elinkeinonharjoittajana. Oman palvelun suuntautuminen markkinoille voi vaikuttaa myös yritysten halukkuuteen investoida tai tarjota palveluja alueella. Toisaalta kunnan toiminta voi joissain tilanteissa ylläpitää ja edistää kilpailua.

Palvelujen järjestäjänä kuntien tulee huomioida yhteisön kilpailu- ja sisämarkkinalainsäädännön määräykset. Markkinoilla ei ole välttämättä riittävästi kannusteita kaikkien palvelujen tyydyttävään tarjontaan. Yhteisön perustamissopimuksen mukaan eräissä tilanteissa on mahdollista poiketa kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden määräyksistä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen osalta. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla (*services of general economic interest*) tarkoitetaan kaupallisia palveluja, joista on yleistä taloudellista hyötyä joille jäsenvaltiot ovat tämän vuoksi asettaneet julkisen palvelun velvoitteen. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tarkoituksena voi olla esimerkiksi keskeisten palvelujen saatavuuden takaaminen syrjäisillä seuduilla, tiettyjen kansalaisryhmien erikoistarpeet tai ympäristönsuojelun korkea taso. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole todettu, kuka määrittelee, onko kyse yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta ja kuka asettaa julkisen palvelun velvoitteen.

Merkittävänä markkinoilla toimijana kuntien on osaltaan kannettava vastuunsa markkinoiden toiminnasta.

Lainsäädännössä tulee selkiyttää kunnan mahdollisuudet antaa julkisen palvelun velvoite ja tukea yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamista. Lainsäädännössä tulee todeta, millä edellytyksillä kunnalla on oikeus määritellä palvelu yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi ja oikeus asettaa julkisen palvelun velvoite.

3. Pyrimme siihen, että kuntien toiminnalle markkinoilla on selkeät pelisäännöt

Omistajapolitiikka luo puitteet kuntakonsernin menestykselliselle toiminnalle ja määrittelee konsernin toimintaa suhteessa markkinoihin. Kunta määrittelee omistajastrategiassaan, millaisissa tehtävissä kunta on mukana omistajana ja sijoittajana.

Omistajapoliittisten linjausten laatimisessa lähtökohtana ovat kunnan kehittämistavoitteet, palvelustrategia ja niiden vaatimat voimavarat, kunnan nykyiset toimintatavat ja tuotantovälineiden omistus, pitkä aikavälin tavoitteet sekä arviot toimintaympäristössä ja sitä koskevassa sääntelyssä tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvista muutoksista ja tarve varautua niihin etukäteen.

Kuntien omistajapolitiikkaan liittyvissä linjauksissa on perustelua arvioida erikseen, millainen omistajaintressi kunnalla on eri liikelaitoksissa ja tytäryhtiöissä. Tämä selkeyttää kunnan ja sen liikelaitosten ja tytäryhtiöiden toimintaa ja luo osaltaan johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta kunnan harjoittamaan omistajapolitiikkaan ja kunnan liikelaitosten ja tytäryhtiöiden

toimintaan ja sen vaikutuksiin markkinoihin. Kuntien omistajapoliittisissa linjauksissa on mahdollista määritellä esimerkiksi ne tehtävät, jotka on tarkoitus toteuttaa pääsääntöisesti kuntien omien yksiköiden, tytäryhtiöiden tai kuntien yhteistoimintana. Korkeatasoinen omistajaohjaus ja siihen liittyvä tehokas konserniohjaus asianmukaisine raportointineen edistävät omalta osaltaan markkinoiden toimivuutta.

Kunnallisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia käsitellyt työ- ja elinkeinoministeriön JULKI -työryhmä esitti huhtikuussa 2009 jättämässään loppuraportissa lainsäädännön tarkistamista siten, että kuntien markkinoilla toiminnan pelisäännöt määritellään tarkemmin. Raportissa on käsitelty erityisesti kunnallisia liikelaitoksia, mutta kyse voi olla kaikesta julkisoikeudellisessa muodossa harjoitetusta liiketoiminnasta.

Kunnan mahdollisuus perustella toimintaansa markkinoilla yleisen edun vaatimuksella kapenee markkinoiden kehittyessä. Kunnan odotetaan toimivan kilpailutilanteessa samoin säännöin kuin yksityiset elinkeinonharjoittajat. Kuntien markkinoille suunnattujen palvelujen hinnoittelua ei ole säännelty ja kritiikkiä on kohdistettu kilpailua vääristävään alihinnoitteluun.

Kunnan palveluiden hinnoittelun tulee olla riittävän läpinäkyvää. Mikäli toiminta on tuettua, tuelle on kyettävä esittämään oikeudellisesti riittävät perusteet. Kunnan on huomioitava kilpailuneutraliteettia koskevat vaatimukset kunnan toiminnan suuntautuessa kilpailullisille markkinoille. Kilpailullisille markkinoille suuntautuvan toiminnan tulisi tapahtua osakeyhtiö- tai muussa kilpailun kannalta neutraalissa muodossa, mikäli toiminnalla on vaikutusta markkinoiden toimintaan.

Vesihuoltolaitokset, kaukolämpöverkostot ja muut vastaavat luonnolliset monopolit tuottavat palveluja tai hyödykkeitä, joita kansalaisten tulee saada kohtuullisin ehdoin. Luonnolliset monopolit ovat perusteltuja toiminnan vaatimien huomattavien alkuinvestointien ja toimintaan liittyvien volyymien vuoksi.

Kuntaliitto tukee kuntia omistajapolitiikan ja omistajaohjauksen kehittämisessä seuraamalla toimintaympäristössä ja sääntelyssä tapahtuvia muutoksia ja ylläpitämällä ajantasaisia suosituksia.

Kuntaliitto pyrkii varmistamaan kunnan oikeuden päättää oman toimintansa organisoimisesta markkinoille suuntautuvaa toimintaa koskevin rajoituksin.

Luonnollisten monopolien omistus on perusteltua säilyttää kunnilla, ellei siitä luopumiseen ole erittäin painavia syitä. Monopoli on toiminnassaan ja hinnoittelussaan huomioitava kilpailuoikeudelliset säännökset ja toiminnot on järjestettävä tuloksekkaasti.

4. Edistämme kuntien hankinta- ja kilpailuosaamista

Hankintaosaamisen kehittämisessä on keskitytty oikeudellisesti virheettömyyden kilpailuttamisvaiheeseen. Taloudellisen ja laadukkaan hankinnan tekeminen edellyttää kuitenkin laajempaa ostamisen ja tuotteiden osaamista. Hankintaosaaminen käsittää koko hankintaprosessin hallinnan sekä kyvyn tehdä havaintoja markkinoiden toiminnasta ja hyödyntää markkinoita. Koska hankinnassa tavoitellaan mahdollisimman hyvää sopimusta sitä kautta parempia tuotteita tai palveluja, hyvä hankintaosaaminen sisältää myös riittävät sopimusoikeudelliset valmiudet.

Yksityisen palvelutarjonnan monipuolistuminen ja jatkuva tekninen kehitys haastavat kunnat seuraamaan markkinoiden muutoksia. Markkinoiden tarjoamien mahdollisuuksien ymmärtäminen mahdollistaa kuntalaisille tarjottavien palvelujen kehittämisen. Parhaimmillaan hankintojen avulla tuetaan innovaatioita ja kehitetään markkinoita vaatimalla tarjouskilpailuissa tarjoajilta uusia ja parempia tuotteita tai parempia tapoja tuottaa palveluja. Palveluhankinnoilla voidaan luoda perusta yksityiseen kysyntään ja kuluttajapalveluihin laajenevalle palveluliiketoiminnalle. Hankinnoissa on mahdollista huomioida myös vaikutukset ympäristöön. Ympäristön kannalta kestävä hankinta on usein myös kokonaistaloudellisesti edullinen.

Hankintatoimen harkittu keskittäminen kunnassa ja seudullisesti mahdollistaa asiantuntemuksen kehittämisen erikoistumisen kautta. Hankintatoimen harkitun keskittämisen ja laadullisen kehittämisen kautta lisätään hankinnan toteuttamiseen liittyvää osaamista, jolloin palveluiden järjestämisestä vastuussa olevat viranomaiset voivat keskittyä hankinnan sisältöön. Kansallinen yhteishankintayksikkö KL-Kuntahankinnat oy mahdollistaa suurten hankintavolyymien yhteishankinnat. Keskitetyillä hankinnoilla voidaan saavuttaa toiminnan tehokkuusetuja sekä volyymietuja tuotteiden hinnoissa. Kehittynyt hankintatoimi tuntee markkinoiden toimintaa, hallitsee hankintaprosessin ja tukee eri toimialoja näiden erityisosaamista vaativissa hankinnoissa.

Elinkeinopoliittisten välineiden käytössä on huomioitava erityisesti valtiontukilainsäädännön asettamat rajoitteet. Yksittäisten elinkeinonharjoittajien tukeminen tai suosiminen on lähtökohtaisesti kiellettyä. Kunnan tulee itse selvittää ja arvioida etukäteen, sisältyykö yksittäiseen elinkeinopoliittiseen toimenpiteeseen valtiontukea ja onko tuen myöntämiselle oikeudelliset perusteet. Esimerkiksi kunnan myöntämien takausten tai kiinteistökauppojen hyväksyttävyyttä voidaan joutua arvioimaan jälkikäteen kantelun tai valituksen johdosta. Mikäli kunta haluaa myöntää tukea elinkeinonharjoittajalle, tuki on myönnettävä läpinäkyvästi ja asianmukaista menettelyä noudattaen. Valtiontukisääntely on monitasoista ja vaikeasti hallittavissa, eikä kunnilla ole välttämättä

aina riittäviä valmiuksia valtiontukikysymysten huomioimiseen valmistelussa.

Kunnan sisäinen tuotekohtainen kustannuslaskenta on oman tuotannon ja ostopalvelun edullisuusvertailun edellytys ja esimerkiksi palvelusetelin arvon määrittelyn lähtökohta. Kustannuslaskennan tarve korostuu liikelaitoksissa ja yhtiöissä, joissa palvelut pyritään hinnoittelemaan liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti.

Kustannuslaskenta liittyy myös liikelaitoksille ja yhtiöille asetettuihin tuottovaatimuksiin. Kustannuslaskentaa käyttämällä tuottovaatimus voidaan laskea tuotantovälineisiin aidosti sitoutuneelle pääomalle.

Kuntaliitto tukee kuntien hankintaosaamisen kehittämistä ja edistää hankintayhteistyön ja sen käytäntöjen levittämistä. Kuntaliitto vaikuttaa lainsäädännön kehittämiseen niin, että kunnat voivat tehokkaasti hyödyntää markkinoita.

Kuntaliitto neuvoo kuntia hankinta- ja valtiontukilainsäädännön soveltamisesta. Kuntaliitto kehittää yhdessä valtion viranomaisten kanssa käytäntöön soveltuvia työvälineitä ja käytäntöjä kunnan elinkeinopoliittisten toimien toteuttamiseen. Julkisten hankintojen neuvontayksikön rahoitus pyritään turvaamaan.

Kuntaliitto edistää kuntien kustannuslaskennan kehittymistä ohjein ja suosituksin.