



SKOÐUN VIÐSKIPTARÁBS 4. JÚLÍ 2007

SVEITARFÉLÖG OG SAMKEPPNISHÖMLUR

■ áhrif starfsemi sveitarfélaga á virka samkeppni einkaaðila

Reykjavíkurborg hóf nýlega að auglýsa endurvinnslutunnur undir pappírsúrgang fyrir einstaklinga, fyrirtæki og húsfélög. Hingað til hefur borgarbúum boðist að aka með pappírsúrgang sinn í nálægar grenndar- og endurvinnslustöðvar. Um er að ræða aukna þjónustu við borgarbúa samkvæmt auglýsingunni og er þetta hluti af áætlun Reykjavíkurborgar um að vera til fyrirmyndar í umhverfismálum. Aukin umhverfisvitund forsvarsmanna borgarinnar er fagnaðarefni og til fyrirmyndar fyrir önnur sveitarfélög.

Þrátt fyrir góð og göfug markmið framangreindrar áætlunar Reykjavíkurborgar er rétt að merkja að þegar er virk samkeppni tveggja einkaaðila til staðar á umræddum markaði. Tvö einkafyrirtæki hafa um árabíl boðið borgarbúum uppá eðlislíkar endurvinnslutunnur. Eru borgaryfirvöld því að ráðast í beina samkeppni við einkaaðila. Líkleg afleiðing er að fyrirtækin neyðist til að draga sig í hlé, enda er þeim nær ómögulegt að keppa við borgina, sem bæði hefur lögbundna tekjustofna og er undanskilin tekjuskatti. Ber því við að spyrja hvort þessi þjónusta sé af því tagi að aðkoma sveitarfélags sé nauðsynleg? Er það í hag Reykvíkinga að fjármunum þeirra sé ráðstafað í viðbótarþjónustu sem þegar er sinnt af einkaaðilum? Er slík röskun á samkeppni borgarbúum í hag?

Viðskiptaráð leggur almennt áherslu á að sem flest verkefni á vegum sveitarfélaga séu boðin út. Engu að síður er afar óheppilegt að sveitarfélög bjóði út verkefni á þeim mörkuðum sem fyrir ríkir virk samkeppni einkaaðila. Ráðið hvetur sveitarfélög landsins til að endurskoða innkaupastefnur sínar í þeim tilgangi að koma í veg fyrir slíka samkeppnisröskun.

... rétt er að merkja að þegar er virk samkeppni tveggja einkaaðila til staðar ...

... afar óheppilegt að sveitarfélög bjóði út verkefni á samkeppnismörkuðum ...

... dregið hefur úr hlutverki sveitarfélaga sem þjónustuaðila í takt við breytta samfélagsmynd ...

VEL SKILGREINT VERKSVIÐ ÆSKILEGT

Ljóst er að verkefni sveitarfélaga eru afar fjölbætt. Aftur á móti hefur dregið úr hlutverki sveitarfélaga sem þjónustuaðila í takt við breytta samfélagsmynd. Öflug aðkoma íslenskra einkaaðila undanfarna áratugi hefur leyst sveitarfélögin undan hluta þeirrar ábyrgðar sem fylgt hefur tilteknum verkefnum. Má þar nefna rekstur menntastofnanna og umönnunnarþjónustu. Viðskiptaráð hefur ætíð beitt sér fyrir því að opinberir aðilar taki slíku framtaki einkaaðila fagnandi.

Verkefni sveitarfélaga má flokka í þrennt eftir eðli þeirra. Í fyrsta lagi eru tiltekin verkefni, s.s. félagsþjónusta og heilbrigðiseftirlit lögbundin. Í öðru lagi eru verkefni sem ekki eru lögbundin en flokkast undir grundvallarþjónustu og teljast íbúum mikilvæg. Í þriðja lagi eru það viðbótarverkefni sem miða að því að bæta tiltekna þjónustu sem þegar er til staðar eða kynna til sögunnar áður óþekktar þjónustu sem hvorki er lögbundin né telst nauðsynleg.

... mikilvægt að sveitarfélög bjóði út öll þau verkefni sem mögulegt er ...

Mikilvægt er að sveitarfélög bjóði út öll þau verkefni sem mögulegt er og stuðli að því að sem flest verkefni séu í einkaframkvæmd. Ennfremur er afar mikilvægt að sveitarfélög láti samkeppnismarkaði óafskipta. Ríki virk samkeppni á tilteknum mörkuðum er ljóst að aðkoma sveitarfélaga er óþörf og hagsmunir neytenda varðir. Sveitarfélög ættu ávallt að hafa framangreint í huga, sérstaklega þegar um er að ræða framangreind viðbótarverkefni. Ættu útboð því að vera meginreglan, nema þegar kemur að samkeppnismörkuðum, sem ættu að fá að starfa óáreittir. Þannig ættu verkefni sveitarfélaga almennt að vera skilgreind neikvætt, þ.e. verkefni sveitarfélaga skulu vera þau sem ekki eru þegar á hendi einkaaðila.

Með þessu móti má spara töluverða fjármuni í rekstri sveitarfélaga sem nýta má til lækkunar álagningar á íbúa, t.a.m. með lægra útsvari eða fasteignagjöldum.

SKATTFRJÁLS SAMKEPPNISADILI

Aðkoma sveitarfélaga að samkeppnismörkuðum er eingöngu til þess fallinn að raska samkeppni. Einkaaðilum er nær ómögulegt að keppa við opinbera aðila á jafnréttisgrundvelli. Fyrir því eru einkum tvær ástæður. Annars vegar njóta sveitarfélög lögbundinna tekjustofna á borð við útsvar og fasteignagjöld. Er um að ræða lögvarðar kröfur sveitarfélaga á hendur almenningi sem m.a. eru tryggðar er með lögveði í fasteignum almennings. Hins vegar eru sveitarfélög og fyrirtæki í þeirra eigu undanskilin tekjuskatti sem og virðisaukaskatti, svo lengi sem seld vara eða þjónusta sé ekki í samkeppni við atvinnufyrirtæki.

... einkaaðilum er nær ómögulegt að keppa við opinbera aðila á jafnréttisgrundvelli ...

... athafnir og aðgerðir hins opinbera hafa tilhneigingu til að vinna ofan á sig

... líklegt er að núverandi samkeppnisaðilar hverfi af markaði ...

... aðkoma sveitarfélaga ætti að takmarkast við þau verkefni sem ekki er þegar sinnt af einkaaðilum ...

Því má spyrja hvort Reykjavíkurborg hyggist greiða af umræddum tunnnum virðisaukaskatt. Eins og fram hefur komið eru tunnurnar eðlislíkar þeim sem einkaaðilar hafa hingað til boðið borgarbúum. Þó eru þær frábrugðnar að því leyti að tunnur Reykjavíkurborgar eru einungis undir pappírsúrgang, á meðan endurvinnslutunnur núverandi samkeppnisaðila taka á móti ýmsum öðrum úrgangi sem á endanum er flokkaður og endurunninn á sama hátt. Þrátt fyrir þennan stigsmun á tunnunum hefur reynslan sýnt að athafnir og aðgerðir hins opinbera hafa tilhneigingu til að vinna ofan á sig. Má þannig leiða líkur að því að upphaflegur munur verði að engu með tímanum.

Á SKJÖN VIÐ SAMKEPPNISLÖG

Það er ljóst grunnrekstur sveitarfélaga sem og rekstur sem ekki er í fullri samkeppni við einkaaðila er nánast skattfrjáls. Af framangreindu er bersýnilegt að samkeppnisstaða sveitarfélaga er mun sterkari en einkaaðila. Það er því líklegt að núverandi samkeppnisaðilar sjái hag sínum best borgið með því að hverfa af viðkomandi markaði, til óhagraðis fyrir borgarbúa. Að sama skapi er aðkoma nýrra aðila nánast gerð ómöguleg eða í besta falli óálitleg.

Í 14. og 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 kemur fram sjónarmið löggjafans um að koma eigi í veg fyrir að opinberir aðilar skaði samkeppni á markaði. Er Samkeppniseftirlitinu þannig falið að hafa eftirlit með samkeppnishömlum og grípa til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila þar sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Það er mikilvægt að Samkeppniseftirlitið sé í stakk búið til að sinna framangreindu eftirliti enda telst það til grundvallarhagsmuna almennings að haldið sé uppi virkri samkeppni.

RÖSKUM EKKI SAMKEPPNI

Flest sveitarfélög hafa þróað og gefið út innkaupastefnur. Þar er kveðið á um þær meginreglur sem sveitarfélögin hyggjast fara eftir í innkaupum sínum. Stefnumörkun af þessu tagi er gleðiefni enda til þess fallin að auka gagnsæi og efla skilvirkni í innkaupum hins opinbera. Slíkt kemur bæði starfsmönnum sveitarfélaga til gagns sem og þeim aðilum sem eiga viðskipti við þau.

Viðskiptaráð hvetur sveitarfélög til að móta innkaupastefnur sínar þannig að komið verði í veg fyrir samkeppniskaskanir af því tagi sem hér um ræðir. Væri það gert með því að innkaup verði ekki viðhöfð á þeim mörkuðum þar sem fyrir ríki virk samkeppni einkaaðila, svo lengi sem önnur mikilvæg almannaþjónarmið krefjist þess ekki. Þannig væri aðkoma sveitarfélaga takmörkuð við verkefni sem ekki er þegar sinnt af einkaaðilum. Er framangreint í anda ákvæða samkeppnislaga en markmið þeirra er einmitt að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðsfélagsins.

*... hægt er að ýta undir
umhverfisvitund án þess að
brjóta niður
samkeppnismarkað ...*

Viðskiptaráð fagnar aukinni umhverfisvitund sveitarfélaga en leggur ríka áherslu á að slík vakning leiði ekki til röskunar á samkeppni milli einkaaðila, sér í lagi þar sem þeir sinna þegar því verkefni sem um ræðir. Ættu sveitarfélög því fremur að leggja áherslu á að stíga vistvæn skref sín í samstarfi við almennan markað. Með því móti mætti vekja athygli borgarbúa á nauðsyn þess að virða og vernda umhverfið og benda á mögulegar lausnir í þeim efnum. Þannig er hægt að ná báðum markmiðum, ýta undir umhverfisvitund án þess að brjóta niður markað þar sem þegar ríkir virk samkeppni milli einkaaðila.

Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson, hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands, og Haraldur I. Birgisson, lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands, í síma 510 7100.