



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Deres ref.:

Vår ref.: 2020/0447-2

Saksbehandler: Kathrine Tvedt Lavik
Saksansvarlig: Magnus Gabrielsen

Dato: 15.03.2021

Høringsuttalelse - NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten

Konkurransetilsynet viser til høring vedrørende NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten.

Rapporten er levert av Velferdstjenesteutvalget (heretter "Utvalget"), og består av to delutredninger. Delutredning 1 kartlegger reguleringer for offentlig finansierte velferdstjenester samt pengestrømmer og lønnsomhet hos både kommersielle og ideelle private leverandører av velferdstjenester. I delutredning 2 analyserer utvalget funn fra kartleggingen og foreslår tiltak som skal bidra til at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av velferd.

Konkurransetilsynet vil i denne høringsuttalelsen knytte én merknad til delutredning 1, nærmere bestemt den delen som vedrører metodikken for kartlegging og vurdering av reguleringer for offentlig finansierte velferdstjenester.

Videre vil tilsynet påpeke forhold som kunne styrket delutredning 2 hva gjelder tiltak som skal bidra til at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av velferd, og gjennomføringen av Utvalgets mandat om å "kartlegge om det finnes tiltak som eventuelt kan gjennomføres for å legge bedre til rette for konkurranse på like vilkår ved offentlig finansierte velferdstjenester".

Metodikken for kartlegging og vurdering av reguleringer

Utvalgets delutredning I er i hovedsak en kartlegging av de ulike velferdstjenester slik de ser ut i dag. I følge mandatet skulle Utvalget kartlegge hvordan bruken av private aktører er regulert på de ulike velferdsområdene. Regulering skal forstås vidt, som alle tiltak staten treffer for å legge til rette for en god og effektiv bruk av private aktører. Dette omfatter regulering i lov og forskrift, men også godkjenningsordninger, veiledninger i anskaffelser på de ulike tjenesteområdene, tilsyn og kontroll mv.

Konkurransetilsynet merker seg med tilfredshet at formålet med kartleggingen er å vise hvordan reguleringene er begrunnet, for eksempel ut fra særtrekk i de ulike sektorer, og hvordan reguleringene eller mangelen på reguleringer negativt eller positivt påvirker konkurransen i markedet og måloppnåelsen for det offentlige som kjøper av tjenestene.

Utvalget går i dybden på flere områder av offentlige velferdstjenester, herunder spesialisthelsetjenester, kommunale helse- og omsorgstjenester, barnevern og barnehager.

Konkurransetilsynet mener at gjennomgangen av rammeverket for disse sektorene med fordel kunne vært basert på metodikken i OECDs Competition Assessment Toolkit.¹ Dette er et verktøy for å vurdere reguleringer i et konkurranseperspektiv.

For de eller den reguleringen som er relevant for et markedsområde, innebærer tilnærmingen at man benytter en sjekkliste, der det vurderes om reguleringen:

- a) avgrenser antall eller utvalg av leverandører
- b) hindrer foretakenes muligheter for å konkurrere
- c) svekker insentivene til å konkurrere
- d) begrenser kundenes valgmuligheter eller informasjonsgrunnlag

Dersom det kan svares bekreftende på noen av spørsmålene i sjekklisten, innebærer tilnærmingen at reguleringen underlegges en dypere konkurranseanalyse, der det ikke minst er viktig å forstå formålet med reguleringen.

Videre må en, for å kunne analysere hvordan reguleringen virker inn på konkurransen, også ha kunnskap om hvilke andre konkurransebarrierer som eksisterer i markedet. Dette gjelder både de naturlige (for eksempel store oppstartskostnader), men også de som skyldes andre reguleringer. Det er med andre ord viktig å se behovet for reguleringen i sammenheng. Sist, men ikke minst viktig, er det å analysere om målsettingen bak reguleringen kan oppnås på en mindre konkurransebegrensende måte; altså om reguleringen er forholdsmessig og om målsettingen kan oppnås på en mindre konkurransebegrensende måte.

Poenget med å benytte en slik metodikk er at den på en systematisk måte gir grunnlag for å identifisere og vurdere nærmere aspekter ved rammebetingelsene som man bør se nærmere på, gitt at man ønsker konkurranse og ønsker å maksimere gevinstene ved konkurranse mellom offentlige og private tjenesteleverandører.

Et eksempel på bruk av metodikken er gitt i en forprosjektrapport som Menon utarbeidet på oppdrag for Konkurransetilsynet i 2016.² I rapporten pekes det på at rammeverket er egnet til å identifisere og vurdere konkurransebegrensende reguleringer av alle tjenesteytende næringer. Rammeverket konkretiseres gjennom eksempelstudier av tre næringer, herunder barnehager. I sin vurdering av rammeverket for barnehager peker Menon på at *"...det har uheldige konkurransemessige effekter at kommunene kan nekte å gi nystartede barnehager støtte. Så lenge barnehager kun får støtte for fylte plasser, og når kvaliteten er så strengt regulert, frykter vi i liten grad konsekvensene av fri etablering og stykkprisfinansiering. Dette er derfor en regulering myndighetene bør vurdere nærmere."* Denne anbefalingen står i motstrid til Utvalgets konklusjoner hva gjelder barnehager, der det synes som om konkurranseflaten mellom offentlige og private aktører fungerer tilfredsstillende: *"Finansieringsordningen for private barnehager er forutsigbar og transparent. Den gir også kommunene et insentiv til å drive kommunale barnehager på en kostnadseffektiv måte."*

Konkurransetilsynet vil understreke at vårt anliggende i denne sammenheng *ikke* er å ta stilling til Menons eller utvalgets faglige vurderinger i denne sammenheng.

¹ Se <http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm> og vedlagte plakat utarbeidet av Konkurransetilsynet.

² Se <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2016-5-Forprosjekt-Analyse-av-konkurransebegrensende-reguleringer-1.pdf>

Vi erkjenner også at det ikke har vært mulig for Utvalget å gå systematisk gjennom alle særegenheter og reguleringer i de enkelte markeder med det for øye å gi en helhetlig vurdering av hva som påvirker antall/utvalg leverandører, hvorvidt det eksisterer reguleringer som hindrer foretaks muligheter for å konkurrere, samt hvordan insentivene til å konkurrere påvirkes.

Poenget er *kun* å peke på og underbygge at metodikken i OECDs Competition Assessment Toolkit er en systematisk og fruktbar tilnærming til å vurdere om reguleringene eller mangelen på reguleringer negativt eller positivt påvirker konkurransen i markedet og dermed måloppnåelsen for det offentlige som kjøper av tjenestene, og at metodikken derfor med fordel kunne vært benyttet.

Tiltak som skal bidra til best mulig utnyttelse av offentlige midler til produksjon av velferd

Det kan være mange forhold som påvirker om det offentlige velger å benytte private aktører i produksjonen av velferdstjenester. Utvalget har en god gjennomgang av ulike element som inngår i denne vurderingen, og de ulike utfordringer som må adresseres ved bruk av private så vel som ideelle aktører. Utvalget er også inne på ulike fordeler ved å bruke konkurransemekanismer.

Konkurransetilsynet deler utvalgets vurderinger hva gjelder at det er mange fordeler med å bruke konkurransemekanismer, og at det samtidig er styringsutfordringer og transaksjonskostnader som må hensyntas. Det er imidlertid viktig at dersom det legges til rette for konkurranse mellom offentlige og private aktører, bør konkurransen skje på like vilkår for at gevinstene skal realiseres og maksimeres.

Utfordringer knyttet til konkurranse på like vilkår og hensiktsmessige tiltak for å sikre dette i størst mulig grad er en problemstilling som er blitt omfattende drøftet, blant annet i en rapport fra en offentlig oppnevnt arbeidsgruppe, ledet av professor Erling Hjelmeng ("Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører")³, og to oppfølgende rapporter utarbeidet av Oslo Economics på oppdrag av Nærings- og fiskeridepartementet. Den første rapporten er en kartlegging, mens den andre rapporten er en samfunnsøkonomisk analyse av tiltak for å sikre like konkurransevilkår for offentlige og private aktører.⁴

Utvalgets mandat på dette punktet var å "kartlegge om det finnes tiltak som eventuelt kan gjennomføres for å legge bedre til rette for konkurranse *på like vilkår* ved offentlig finansierte velferdstjenester..." (vår utheving). Gitt dette mandatet mener Konkurransetilsynet det ville vært en styrke for utredningen om den i større grad hadde kommet inn på, eller bygd på de vurderinger som er gjort i Hjelmeng-utvalgets rapport. Dette gjelder særlig vurderingene av årsaker til at offentlige og private foretak ikke konkurrerer på like vilkår i samme marked, og hva som skaper like konkurransevilkår til brukernes beste.

Avsluttende merknader

Konkurransetilsynet mener at Utvalget med sin rapport gir en grundig og omfattende kartlegging av ulike velferdstjenester, samt fordeler og ulemper ved å bruke konkurransemekanismer og private aktører. Konkurransetilsynet er særlig tilfreds med at utvalget har vurdert hvordan reguleringene eller mangelen på reguleringer negativt eller positivt påvirker konkurransen i markedet. Dette er særlig viktig siden manglende

³ "Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører", se <https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4e4cebecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf>

⁴ Se <https://osloeconomics.no/analyse-av-tiltak-for-a-fremme-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer/>

reguleringer eller uheldig utformede reguleringer kan undergrave en sentral målsetting ved å bruke konkurransemekanismer i denne sammenheng; å bidra til at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av velferd.

Konkurransetilsynet mener at denne gjennomgangen kunne vært styrket ved å bruke OECDs anbefalte metodikk for vurdering av om reguleringer påvirker konkurransen på en uheldig måte. Konkurransetilsynet mener videre at Utvalget med fordel kunne sett hen til de problemstillinger som er drøftet i Hjelmeng-utvalgets rapport "Like konkurransevilkår for offentlige og private aktører", og Nærings- og fiskeridepartementets oppfølging av denne.

For øvrig merker Konkurransetilsynet seg at flertallet i Utvalget viser til at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som sier noe sikkert om effekten av å favorisere ideelle i konkurranser om velferdstjenester. Konkurransetilsynet mener at de konkurransemessige sider ved dette med fordel kunne vært utredet nærmere.

Med hilsen



Magnus Gabrielsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Vedlegg:

- 1 Sjekkliste for konkurransevurdering

<i>Mottaker</i>	<i>Postadresse</i>	<i>Poststed</i>	<i>Kontakt/e-post</i>
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	Camilla Bretteville Froyn Camilla- Bretteville.Froyn@nfd.d ep.no
Nærings- og fiskeridepartementet	Postboks 8090 Dep	0032 OSLO Norge	Marie Wiersholm Marie.Wiersholm@nfd.d ep.no