



Nærings- og fiskeridepartementet

Vår referanse
18/00155-3

Dato
2. mai 2018

Høringsuttalelse - Rapport om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører

Den norske tannlegeforening (NTF) viser til Nærings- og fiskeridepartementets brev av 30. januar 2018 der departementet ber om merknader til rapport om like konkurransevilkår for offentlige og private aktører.

NTF er en bransjeorganisasjon for landets tannleger og har en medlemsopplutning på over 90 %. Foreningen har rundt 6 400 medlemmer. Av foreningens yrkesaktive medlemmer arbeider ca. 1/3 i offentlig sektor, mens 2/3 er selvstendig næringsdrivende.

NTF har som kjent konkret erfaring med problemstillinger knyttet til kryssubsidiering i den offentlige tannhelsetjenesten (DOT), jf. EFTAs overvåkningsorgans (ESA) vedtak 113/14/COL av 12. mars 2014. Som følge av risikoen for at det kunne forekomme kryssubsidiering av den konkurranseutsatte delen av DOTs virksomhet (behandling av betalende pasienter) krevde ESA regnskapsmessig skille mellom de ulike deler av DOTs virksomhet. For å imøtekomme kravene fra ESA ble det inntatt en ny bestemmelse i tannhelsetjenesteloven § 5-3 som gir Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) myndighet til å gi forskrift om føring av atskilte regnskaper, stille krav til fordeling av inntekter og utgifter, regulering av overskudd, kontrollsystemer, informasjon og andre krav som er nødvendig for å unngå ulovlig offentlig støtte i form av kryssubsidiering. Slik forskrift ble innført med virkning fra 1. januar 2015.

NTF forstår det slik at arbeidsgruppen ikke har fått mandat til å vurdere i hvilken grad det offentlige faktisk skal kunne drive økonomisk aktivitet i konkurranse med private aktører, men at arbeidsgruppens anliggende skal være å vurdere konkurransevilkårene for offentlige og private aktører, der det offentlige faktisk opererer i et konkurranseutsatt marked. NTF mener dette er en viktig avgrensning siden spørsmålet om hvorvidt det offentlige skal drive økonomisk virksomhet er en helt annen problemstilling enn hvilke vilkår som skal gjelde for det offentlige når de faktisk driver slik virksomhet. NTF tar derfor her ikke stilling til hvilke tjenester det offentlige skal levere i et konkurranseutsatt marked, men når offentlige og private aktører faktisk leverer tjenester til kundegrupper i samme marked er NTF ubetinget enig i at det må legges til rette for at de ulike tilbyderne har likest mulig vilkår. NTF støtter derfor forslaget om å innføre et generelt lovprinsipp om at offentlige aktører som driver EØS-rettslig økonomisk aktivitet i konkurranse med andre må opptre på markedsmessige vilkår. Også for de situasjoner som faller utenfor EØS-avtalens

virkeområde, ser NTF fordelene av å innføre en forpliktelse for offentlige aktører til å drive økonomisk aktivitet etter markedsmessige prinsipper, slik arbeidsgruppens flertall foreslår. Det er NTFs oppfatning at konkurransenøytralitet er en viktig forutsetning for reell konkurranse mellom ulike tilbyderne, noe som igjen vil komme forbrukerne til gode i form av best mulig tjenester til riktigst mulig pris.

I forlengelsen av dette, og med de erfaringer vi har fra foran nevnte ESA-sak, stiller NTF seg også bak anbefalingen om at det innføres en generell plikt for det offentlige til å føre separate regnskap og betale skatt for den del av virksomheten som driver økonomisk aktivitet. NTF synes det er vanskelig å forstå hvordan offentlige aktører kan sannsynliggjøre og tilrettelegge for at det ikke forekommer kryssubsidiering av deres økonomiske aktivitet dersom denne delen av virksomheten ikke skilles regnskapsmessig fra den ikke-økonomiske virksomheten. Separat regnskapsføring kan også være fordelaktig da det vil bidra til økt bevissthet rundt finansiering og prissetting av det offentliges tjenester som leveres i konkurranse med private tilbydere. Det er i denne sammenheng nødvendig at regnskapsføringen er basert på objektive regnskapsprinsipper og preges av transparens, slik at det faktisk er mulig å etterprøve om ulike kostnader og inntekter er allokert korrekt i regnskapene.

NTF har ikke tilstrekkelig erfaringsgrunnlag til å ta stilling til om utskilling av offentlig virksomhet er et nødvendig tiltak i noen tilfeller for å sikre like konkurransevilkår mellom offentlig og privat virksomhet. Som arbeidstakerorganisasjon ønsker NTF imidlertid å påpeke at det må være en nødvendig forutsetning at det iverksettes tiltak som sikrer arbeidstakernes rettigheter dersom offentlige aktører pålegges å skille ut sin kommersielle aktivitet i en egen virksomhet.

På bakgrunn av erfaringene med nevnte ESA-sak anser NTF videre at det er mange fordeler med en nasjonal håndhevingsmyndighet som kan bidra til bedre etterlevelse av støtteregelverket.

Siden det i Norge ikke finnes et uavhengig tilsynsorgan som kan foreta selvstendige undersøkelser knyttet til ulovlig støtte eller som kan ilegge sanksjoner ved overtredelse av støtteregelverket må klager på brudd på EØS-avtalens statsstøtteregler rettes til ESA. Det er NTFs erfaring at saksbehandlingstiden i ESA er lang og at det er vanskelig for private aktører å etterprøve at vilkårene satt av ESA, f.eks. for å forhindre kryssubsidiering, faktisk etterleves av offentlige aktører. Til illustrasjon kan nevnes at det gikk nesten to år fra klagen vedrørende kryssubsidiering i DOT ble innsendt av et av våre medlemmer til ESAs avgjørelse forelå.

Selv om fylkeskommunene har oppfylt kravet til å føre separate regnskaper har det også vist seg svært vanskelig for andre aktører å forstå, basert på regnskapene, hvordan kostnader og inntekter er fordelt mellom DOTs ulike aktiviteter. Et år etter at plikten til å føre separate regnskaper ble innført tilskrev NTF derfor HOD for å få en oversikt over hvilke tiltak som er truffet for å sikre at ESAs avgjørelse etterleves i praksis. I sitt svar viste HOD i hovedsak til at det er fylkeskommunene som pliktsubjekt som skal sikre at kryssubsidiering ikke forekommer, og at det kun foreligger en rapporteringsplikt til ESA via departementet annet hvert år. Det synes altså å være liten oppfølging av om fylkeskommunene faktisk etterlever kravene stilt i forskriften.

NTF har også erfart at det er vanskelig å få forståelse hos myndighetene for nye problemstillinger knyttet til offentlig støtte når disse tas opp. I foran nevnte brev til HOD pekte NTF på at det er viktig at det treffes tiltak for å sikre at EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte overholdes også i de tilfellene fylkeskommunen ikke selv yter tannhelsetjenester, men i stedet inngår avtaler med

privatpraktiserende tannleger om å utføre tannbehandling på vegne av fylkeskommunene. Det samme gjelder dersom disse leier offentlig eide behandlingslokaler eller der hvor offentlig ansatte tannleger driver privat næringsvirksomhet fra DOTs lokaler. NTF har mottatt flere henvendelser fra medlemmer i ulike deler i landet knyttet til denne type problemstillinger. I sitt svarbrev viste HOD kun til at ansvaret for å forhindre kryssubsidiering ligger hos fylkeskommunene og synes ikke å være opptatt av å avklare om slik subsidiering faktisk forekommer. NTF har også tatt problemstillingene opp med de aktuelle fylkeskommunene uten å få gehør for sine bekymringer. I sitt brev til HOD etterlyste NTF også en vurdering av om kryssubsidiering er en relevant problemstilling ift. pasientbehandling som ikke gjøres i undervisningsøyemed på de ulike odontologiske lærestedene. Til dette har HOD opplyst at Kunnskapsdepartementet har blitt gjort oppmerksom på problemstillingen uten at dette er videre fulgt opp.

NTF kan trolig si mer om hvordan oppfølgingen fra norske myndigheter oppleves etter HODs evaluering av hvordan tiltakene overfor fylkeskommunene har fungert. Evalueringen er planlagt gjennomført i 2018 og vil forhåpentligvis også avklare om de tiltak som er iverksatt også synliggjør den økonomiske virksomhet som foregår i DOTs regionale kompetansesentrene og i tillegg avdekker om leiekontrakter inngått med private leverandører av tannhelsetjenester finner sted på markedsmessige vilkår.

Videre har NTF overfor HOD påpekt i sin høringsuttalelse av 30. september 2016 om oppfølging av Primærhelsetjenestemeldingen og Oppgavemeldingen mv. at departementet i § 5 i forskriften om krav til føring av atskilte regnskaper mv. har foretatt en snevrere avgrensning av DOTs økonomiske virksomhet enn det som fremkommer av ESAs avgjørelse. Til tross for NTFs påpekninger har HOD verken kommentert NTFs syn eller foretatt de nødvendige endringer i forskriften. Dette betyr at fylkeskommunene etter forskriften ikke er pålagt å innta kjeveortopedisk behandling av barn og unge i regnskapene for sin økonomiske virksomhet, selv om dette er ansett av ESA å utgjøre slik virksomhet.

På bakgrunn av våre erfaringer med ESA-saken støtter NTF både arbeidsgruppens flertall og Produktivitetskommissjonen i deres anbefaling om at det innføres et nasjonalt tilsyns- og håndhevingsregime for å styrke håndheving av reglene om offentlig støtte nasjonalt. NTF er enig i at både kompleksiteten i vurderingene, utbredelsen av EØS-rettslig økonomisk aktivitet i offentlig sektor, samt betydningen av like konkurransevilkår for det private næringslivet, også tilsier at det er behov for et nasjonalt tilsynsorgan. En nasjonal håndhevingsinstans med kompetanse på problematikk knyttet til offentlig støtte og som opptrer uavhengig av andre offentlige aktører vil etter NTFs oppfatning kunne bidra til økt tillit til at støtteregulverket etterleves når offentlige aktører driver økonomisk virksomhet i konkurranse med private aktører.

Med vennlig hilsen

Den norske tannlegeforening

Camilla Hansen Steinum
President