



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Velferðarráðuneytið
b.t. Óttars Proppé heilbrigðisráðherra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Samkeppniseftirlitið			
Málsnr.	/705003	Ábm.	MþK
Bréfal.	26.1.4	Aðrir	
Mótt.	16.10.2017	Fskj.	
Aths.		Tönnm.	

Reykjavík, 16.10.2017

Tilv.: 1705003

Efni: Tilmæli til heilbrigðisráðherra um samkeppnisumhverfi í rekstri heilsugæslu.

Þann 25. apríl 2017 barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá Samtökum verslunar og þjónustu (SVP), f.h. Heilsugæslunnar Höfða ehf., þar sem fjallað er um samkeppnisumhverfi í rekstri heilsugæslu. Með útbóði Ríkiskaupa, f.h. Sjúkratrygginga Íslands, nr. 20307, var boðin út þjónusta og rekstur vegna þriggja nýrra heilsugæslustöðva á höfuðborgarsvæðinu. Á grundvelli útbóðsins var þann 6. september 2016 undirritaður samningur við Heilsugæsluna Höfða um rekstur heilsugæslu að Bíldshöfða í Reykjavík. Heilsugæslustöðin tók til starfa sumarið 2017.

Í erindinu er kvartað undan nokkrum atriðum sem varða samkeppnisstöðu sjálfstætt starfandi heilsugæslu gagnvart heilsugæslu sem rekin er af hinu opinbera. Nánar tiltekið er kvartað undan mismunun í verði vegna blóðrannsóknna, eftir því hvort um er að ræða rannsóknir fyrir sjálfstætt starfandi heilsugæslustöð eða stöð sem er rekin af hinu opinbera, mismunandi aðstöðu þegar kemur að trygginga- og lífeyrismálum, aðstöðu vegna tölvukerfa og hýsingar gagna, skólaheilsugæslu og endurgreiðslu virðisaukaskatts.

Í erindinu er farið fram á að Samkeppniseftirlitið rannsaki málið með hliðsjón af c. lið 1. mgr. 8. gr. og 18. gr. samkeppnislaga. Í þeim ákvæðum er fjallað um málsvarahlutverk Samkeppniseftirlitsins gagnvart stjórnvöldum. Jafnframt er farið fram á að Samkeppniseftirlitið beiti 14. gr. samkeppnislaga sem kveður á um fjárhagslegan aðskilnað, einkum hvað varðar rannsóknarkostnað sem greiddur sé niður fyrir heilsugæslustöðvar hins opinbera. Loks er óskað eftir því að gripið verði til viðeigandi aðgerða skv. 16. gr. samkeppnislaga telji eftirlitið að um brot á samkeppnislögum sé að ræða.

Með bréfum, dags. 26. maí 2017, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögnum velferðarráðuneytisins, Embættis landlæknis, Sjúkratrygginga Íslands og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins um erindið. Umsagnarbeiðnin var send út á grundvelli 9. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins en skv. henni er



Samkeppniseftirlitinu heimilt að leita umsagnar áður en lagt er mat á tilefni til rannsókna. Á grundvelli sömu heimildar leitaði Samkeppniseftirlitið athugasemda SVP við umsagnir framangreindra aðila með bréfi, dags. 21. júlí 2017. Athugasemdir SVP bárust eftirlitinu með bréfi, dags. 18. ágúst 2017.

Í kjölfar skoðunar og mats á þeim sjónarmiðum og gögnum sem borist hafa vegna málsins vill Samkeppniseftirlitið, með bréfi þessu, beina tilmælum til heilbrigðisráðherra, sem varða starfsumhverfi einkarekinna og opinberra heilsugæslustöðva. Mun Samkeppniseftirlitið ekki aðhafast frekar vegna framangreindrar kvörtunar. Hefur kvartanda verið gerð grein fyrir þessu málalýktum, sbr. meðfylgjandi afrit af bréfi til hans.

I.

Um samkeppnishvata í heilbrigðiskerfinu

Rétt er að rifja upp að Samkeppniseftirlitið hefur áður átt í samskiptum við ráðuneytið í tengslum við samninga við einkarekna heilsugæslustöðvar í kjölfar útboðs nr. 20307 sem fram fór árið 2016, en það útboð leiddi m.a. til samnings við Heilsugæsluna Höfða ehf. Í aðdraganda útboðsins bárust Samkeppniseftirlitinu ábendingar frá bæði læknum og sálfræðingum um að í framkvæmd útboðsins kynnu að felast hugsanlegar samkeppnishömlur. Einnig höfðu ábendingaraðilar áhyggjur af þeim skamma tíma sem veittur var til undurbúnings útboðsins. Við undirbúning útboðsins átti Samkeppniseftirlitið fundi með velferðarráðuneytinu og Sjúkratryggingum Íslands þar sem bent var á tiltekin atriði sem mikilvægt væri að huga að við svona útboð, m.a. jafnræði á milli keppinauta. Samkeppniseftirlitið benti sérstaklega á mikilvægi þess að samkeppnishvatar væru virkir í starfsemi heilsugæslustöðvanna í kjölfar útboðsins.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er sú þróun sem hefur átt sér stað í rekstrarumhverfi heilsugæslu á höfuðborgarsvæðinu mjög jákvæð út frá samkeppnislegu tilliti. Sú tilhögun að skjólstaðingar geti skráð sig og flutt á milli heilsugæslustöðva skapar hvata til þess að bæta þjónustu, skilvirkni og hagkvæmni í kerfinu. Er þessi breyting í samræmi við þær áherslur sem Samkeppniseftirlitið og Norræn samkeppnisyfirvöld hafa bent á að séu nauðsynlegar í nútíma velferðarkerfi.¹

Hvað sem framangreindu líður er ekki síður mikilvægt að tryggt sé að leikreglurnar í samkeppni á milli einkareknu og opinberu heilsugæslustöðvanna séu skýrar. Í því sambandi skipti meginmáli jafnræði sé tryggt sem best á milli aðila.

II.

Tilmæli til heilbrigðisráðherra

Til þess að tryggja að samkeppnishvatar nýtist í opinberum rekstri er mikilvægt að stuðla að jafnræði keppinauta þegar opinber fyrirtæki og einkafyrirtæki keppa. Þetta jafnræði er á ensku nefnt *Competitive neutrality*. Efnahags og framfarastofnunin, OECD, hefur skilgreint jafnræði keppinauta sem ástand þar sem ríkisrekin fyrirtæki og einkafyrirtæki keppa á jafnræðisgrundvelli. Það sé mikilvægt til að tryggja hagkvæma nýtingu framleiðsluáætta samfélagsins og þar með til að stuðla að vexti og framþróun.² Í skýrslu

¹ Sjá skýrslu Norrænu samkeppniseftirlitanna 1/2015, *A vision for Competition – Competition Policy Towards 2020*. Í skýrslunni er bent á þær áskoranir sem felast í lýðfræðilegri þróun og aukinni þörf á velferðarþjónustu í framtíðinni. <http://www.samkeppni.is/urlausnir/skyrslur/nr/2102>.

² Sjá, <http://www.oecd.org/competition/achievingcompetitiveneutrality.htm>.



OECD frá 2012 um jafnræði keppinauta eru tiltekin átta atriði sem skipti megin máli til að ná jafnræði á milli keppinauta:

1. Straumlínulaga þurfi opinber fyrirtæki, hvað varðar rekstarform.
2. Greina þurfi kostnað við hverja aðgerð og hanna tæki til að deila kostnaði rétt á milli mismunandi rekstrarliða.
3. Opinber fyrirtæki í samkeppnisstarfsemi eigi að gera sambærilega arðsemiskröfu og önnur fyrirtæki í sömu starfsemi.
4. Þegar opinber fyrirtæki sinni jafnframt stjórnýsly beri að fjármagna þá starfsemi með nægjanlegum, gagnsæjum og ábyrgðarfullum hætti.
5. Skattalegt jafnræði – opinber fyrirtæki í samkeppni eigi að búa við sambærilegt skattaumhverfi og einkafyrirtæki sem starfi á sama sviði.
6. Samskonar lagalegar kröfur og reglusetning eigi að gilda gagnvart opinberum fyrirtækjum og einkafyrirtækjum sem starfi á sama sviði.
7. Ráðast verði í aðgerðir í tilefni af mismunandi aðstöðu opinberra fyrirtækja og einkafyrirtækja og skapa jafnræði hvað varðar aðgang að lánsfé (vextir) (e. *Debt neutrality*).
8. Innkaup ríkisins og framkvæmd þeirra eigi að vera á samkeppnisgrundvelli, án mismununar og gagnsæi skal vera tryggt.

Við framangreint ber að hafa í huga að munur er á rekstrarformum sem hinu opinbera og einkaaðilum er ætlað að vinna eftir. Ekki er því raunhæft að eyða hvers konar mun á stöðu rekstrarformanna tveggja. Verkefnið er miklu fremur að leggja mat á það að hvaða marki mismunandi aðstaða opinberra aðila gagnvart einkafyrirtækjum skaðar samkeppni.³ Þegar það mat hefur farið fram er hægt að ráðast í aðgerðir til að jafna samkeppnisstöðuna.

Samkeppniseftirlitið aflaði m.a. sjónarmiða frá Sjúkratryggingum Íslands við meðferð málsins. Í svarbréfi Sjúkratrygginga, dags. 2. júní 2017, var fjallað um þau álitæfni sem SVÞ vísar til. Að mati Samkeppniseftirlitsins er eðlilegt að velferðarráðuneytið hafi hliðsjón af svari Sjúkratrygginga við mat á tilefni til aðgerða vegna mögulegs ójafnræðis á milli annars vegar einkarekinna og hins vegar opinberra heilsugæslustöðva.

Í bréfi Sjúkratrygginga Íslands er m.a. fjallað um verðlagningu Landspítalans á rannsóknarþjónustu. Fram kemur að ef það sé vilji velferðarráðuneytisins að Landspítali hafi sjálfðæmi um verðlagningu á rannsóknarþjónustu þá þurfi að taka tillit til mismunandi aðstöðu einkarekinna og opinberra heilsugæslustöðva við kaup á rannsóknnum í fjármögnunarlíkani ráðuneytisins. Hinn kosturinn sé að ráðuneytið hlutist til um að rannsóknir séu verðlagðar með sama hætti óháð stærð eða rekstrarformi kaupenda. Í þessu samhengi vill Samkeppniseftirlitið benda á að meginregla samkeppnislaga er sú að aðila sem ráðandi er á ákveðnu sviði ber að haga verðlagningu sinni með þeim hætti að

³ Sjá t.d. skýrslu Norrænu samkeppniseftirlitanna um samkeppni við meðhöndlun úrgangs. „Even if the causes of the lack of competitive neutrality are removed, there are probably going to be differences that affect the competitive environment. For example, the peculiarities of public ownership will most likely always have an effect, even in a corporatised setup. Publicly and privately owned undertakings will, with the current institutional setup, always have different advantages and disadvantages, and differences in ownership and legal form will probably persist, even if the most essential competitive neutrality issues among them have been settled. The aim is not to remove all differences, but rather to reduce or remove the harmful impact to which some of the differences give rise.“ <http://www.samkeppni.is/media/skyrslur-2016/Nordic-Report-2016-Waste-Management-Sector.pdf>.



keppinautum sé ekki mismunað með ómálefnalegum hætti.⁴ Samkeppniseftirlitið beinir þeim tilmælum til ráðherra að hann beiti sér fyrir því að tryggt sé að Landspítali mismuni ekki viðskiptaaðilum sínum í sambærilegum viðskiptum.

Í bréfi Sjúkratrygginga kemur fram að heilbrigðisstofnanir sem ríkið eigi í heild þurfi ekki að kaupa sjúklingatryggingu af tryggingafélögum, sbr. 11. gr. laga nr. 111/2000 um sjúklingatryggingu. Sjúkratryggingar tiltaka tvær leiðir til að jafna samkeppnisstöðu einkarekinnar heilsugæslu að þessu leyti. Annars vegar að víkka út reglu 11. gr. laganna þannig að hún taki til einkarekinnar heilsugæslu eða hins vegar að tekið verði tillit til þessa aukakostnaðar í fjármögnunarlíkaninu. Hvað varðar lífeyrisskuldbindingar er Samkeppniseftirlitið sammála mati Sjúkratrygginga að óþarfi sé að bregðast sérstaklega við þeim þætti enda megi ætla að tekið verði tillit til réttindaávinnslu starfsmanna ríkisreknu stöðvanna um leið og til hans er stofnað. Þá ber að líta til þess að lög og reglur varðandi réttindi og skyldur starfsmanna eru ólíkar eftir því hvort um er að ræða rekstur hins opinbera eða einkaaðila.

Í minnisblaði sem fylgdi umsögn Sjúkratrygginga kemur fram að stofnunin hafi heyrt af ákveðnum hnökrum í samskiptum Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og einkarekinna heilsugæslustöðva hvað varðar tölvukerfi og hýsingar. Margt bendi til þess að nauðsynlegt sé að gera samninga við Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins um þjónustu sem hún á að veita í nýju kerfi til að skýra betur hlutverk og fyrirbyggja hagsmunaárekstra. Samkeppniseftirlitið er sammála þessu mati. Ef það er ætlunin að Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins veiti keppinautum sínum þjónustu er mikilvægt að skýrir samningar og reglur liggi fyrir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra.

Auk þess er það mat Samkeppniseftirlitsins að mikilvægt sé að rafræn sjúkraskrárkerfi hins opinbera (Sögukerfið og Heklugáttin) séu þannig úr garði gerð að auðvelt sé fyrir stofnanir sem svo kjósa að nýta sér aðrar hugbúnaðarlausnir. Í þessu samhengi bendir Samkeppniseftirlitið á fyrri úrlausnir eftirlitsins sem varða rafræna sjúkraskrá.⁵

Hvað varðar skólahjúkrun sem ekki er inni í einkareknu stöðvunum er það mat Samkeppniseftirlitsins að ekkert í gögnum málsins bendi til þess að sú þjónusta sé niðurgreidd í núverandi mynd. Væri það svo er mikilvægt að tryggt sé að fjárveitingar vegna skólahjúkrunar endurspegli raunkostnað við að veita þjónustuna.

Hvað varðar endurgreiðslu virðisaukaskatts sem ekki stendur til boða fyrir einkareknu stöðvarnar er það afstaða Samkeppniseftirlitsins, líkt og í fyrri málum,⁶ að mikilvægt sé að skattkerfið mismuni ekki keppinautum eftir rekstrarformi þeirra.

⁴ Samkvæmt c. lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga er það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði að vekja athygli. Í c. lið 2. mgr. 11. gr. samkeppnislaga segir að misnotkun á markaðsráðandi stöðu geti m.a. falist í því að „viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt“.

⁵ Meðfylgjandi er bréf Samkeppniseftirlitsins til SVÞ og Embættis landlæknis, dags. 31. mars 2016. Í bréfinu er m.a. tilmælum beint til landlæknis um aðgang rafrænna sjúkraskrárkerfa að Heklugáttinni.

⁶ Sjá t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2014, Samkeppnishömlur við meðhöndlun úrgangs - Framkvæmd Reykjavíkurborgar og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og á Suðurlandi við innleiðingu á endurvinnslutunnum fyrir pappír og pappa. Í álitinu var þeim tilmælum beint til m.a. fjármálaráðherra að beita sér fyrir því að reglur virðisaukaskattslaga verði túlkaðar með þeim hætti að mismunandi rekstrarform breyti ekki skattskyldu.



III.

Samantekt

Með hliðsjón af framangreindu og í samræmi við c. lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, beinir Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til heilbrigðisráðherra að taka til skoðunar framangreind atriði með það að markmiði að greina mögulegan misbrest á samkeppnisjöfnuði á milli einkarekinna og opinberra heilsugæslustöðva. M.a. er þeim tilmælum beint til ráðherra að:

- Almenn skoðun fari fram á þeirri mismunandi aðstöðu sem annars vegar opinberar og hins vegar einkareknar heilsugæslustöðvar búa við. Heilbrigðisráðherra beiti sér m.a. fyrir því að mismunandi aðstaða opinberra og einkarekinna heilsugæslustöðva þegar kemur að sjúklingatryggingum verði skoðuð og að gripið verði til aðgerða til að jafna samkeppnisstöðu aðila að þessu leyti.
- Heilbrigðisráðherra beiti sér fyrir því að tryggt sé að Landspítali mismuni ekki viðskiptaaðilum í sambærilegum viðskiptum, sbr. umfjöllun um blóðrannsóknir hér að framan.
- Heilbrigðisráðherra beiti sér fyrir því að skýr og afmarkaður rammi verði settur utan um þá þjónustu sem ætlað er að Heilsugæsla Höfuðborgarsvæðisins veiti einkareknum heilsugæslustöðvum. Þannig liggi fyrir skýrir samningar og reglur um þessi viðskipti og samskipti.
- Heilbrigðisráðherra beiti sér fyrir því að skattaleg meðferð rekstrar annars vegar opinberra og hins vegar einkarekinna heilsugæslustöðvar verði sem jöfnust.

Samkeppniseftirlitið er reiðubúið að veita velferðarráðuneytinu frekari leiðbeiningar og aðstoð eftir því sem ráðuneytið metur nauðsynlegt.

Páll Gunnar Pálsson

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið

Magnús Þór Kristjánsson

Meðfylgjandi:

- Bréf Samkeppniseftirlitsins til SVP og Embættis landlæknis, dags. 31. mars 2016.
- Bréf Samkeppniseftirlitsins til SVP, dags. í dag.

Afrit bréfs þessa er sent til Samtaka verslunar og þjónustu; Embættis landlæknis, Sjúkratryggingar Íslands og Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu.




Velferðarráðuneytið
b.t. Óttars Proppé heilbrigðisráðherra
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík, 16. október 2017
Tilv.: 1705003

Kvittun fyrir móttöku

Ég undirrituð/undirritaður, f.h. Óttars Proppé, heilbrigðisráðherra, Velferðarráðuneytinu, Skógarhlíð 6, 105 Reykjavík, hef móttekið boðsend gögn Samkeppniseftirlitsins, kl. 15.40


Nafn viðtakanda


F.h. Samkeppniseftirlitsins