



# Konkurransen på like vilkår?

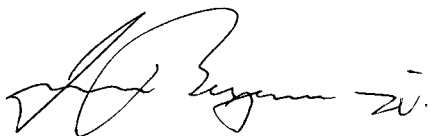
# INNHOOLD

|         |   |    |
|---------|---|----|
| 1       | Innledning .....  | 4  |
| 1.1     | Konkurransen for økt kvalitet og effektivitet .....                       | 4  |
| 1.2     | En begrepsavklaring .....   | 6  |
| 1.3     | Konkurransenutsetting forutsetter en profesjonell bestillerrolle .....    | 7  |
| 2       | Gode egnethetsvurderinger ved bruk av konkurranse .....                   | 8  |
| 2.1     | Problemutfordringer .....   | 8  |
| 2.2     | NHOs forslag til tiltak .....   | 8  |
| 3       | Fra kommunal forvaltning til "kommers" - en demokratisk utfordring? ..... | 10 |
| 3.1     | Problemutfordringer .....   | 10 |
| 3.2     | NHOs forslag til tiltak .....   | 11 |
| 4       | Konkurransen på like vilkår .....   | 12 |
| 4.1     | Problemutfordringer .....   | 12 |
| 4.2     | NHOs forslag til tiltak .....   | 13 |
| Vedlegg |   |    |
|         | Momenter til vurdering ved konkurranseutsettingsprosessen .....           | 14 |

Offentlige og private foretak konkurrerer i stadig større grad med hverandre. Konkurransen er positivt fordi det gir flere alternativer å velge mellom, bedre kvalitet til lavere pris.

Konkurransen mellom offentlige og private virksomheter reiser samtidig en rekke spørsmål knyttet til rolleavklaring og konkurranse på like vilkår.

Berøringsflatene mellom offentlig og privat sektor kan i mange tilfeller bli bedre. Dette gjelder både i forhold til når konkurranse skal brukes som virkemiddel og i de tilfeller hvor det eksisterer et konkurranseforhold. I dette dokumentet skal vi se på uklare berøringsflater, hvor forslag til løsninger og tiltak for å bedre situasjonen skisseres. Hovedformålet med dokumentet er å peke på forslag som kan bidra til å sikre best mulige betingelser for konkurranseutsetting og like konkurransevilkår der det er etablert konkurranse mellom offentlige og private virksomheter. Dette vil være til praktisk nytte både for medlemsbedriftene i NHO, for kommuner og andre offentlige instanser som skal håndtere disse spørsmålene.



Finn Bergesen jr.  
Administrerende direktør

# 1. INNLEDNING



Foto: Scanpix

## 1.1. KONKURRANSE FOR ØKT KVALITET OG EFFEKTIVITET

**Et vesentlig trekk** ved «den nordiske samfunnsmodellen» er at det offentlige har ansvaret for at det finnes et bredt tilbud av velferdsgoder. Dette er viktig også for næringslivet. Det gir en klarere ansvarsdeling mellom bedrift og samfunn. Næringslivet bidrar gjennom å skape arbeidsplasser, økonomisk aktivitet og ved å betale skatter og avgifter. Det offentlige bidrar med et sosialt sikkerhetsnett for alle.

Forutsetningen for at vår samfunnsmodell kan fungere er at ressursene brukes så effektivt som mulig. Det blir ingen velferd uten verdiskaping. Bedriftene må være i stand til å klare seg i internasjonal konkurranse. Det begrenser omfanget av blant annet skatter og avgifter. Det er også begrenset hvor stor del av samfunnets samlede ressurser og arbeidskraft som kan brukes på å produsere de tjenester det offentlige har ansvaret for. Formålet er å få tjenester som gir best mulig kvalitet, produsert så effektivt som mulig. Selv om det offentlige har ansvaret, vil det være hensiktsmessig med arbeidsdeling og konkurranse når det gjelder selve produksjonen av tjenestene. Målet er ikke oppdrag til private bedrifter i seg selv, men at dette blir et praktisk virkemiddel for å oppnå best mulig resultat for brukerne av offentlige tjenester.

## UTVIKLE BESTILLERROLLEN

**I Norge har kommunene** hovedansvaret for gjennomføringen av velferdstjenestene. Kommunenes viktigste oppgaver på dette området er å sørge for at tjenesten utføres på en god og profesjonell måte, uavhengig av hvem som skal utføre dem. Kommunen har

ansvar for innhold og kvalitet i tjenestene. På denne måten legges det også et grunnlag for å ta i bruk konkurranse på flere områder.

Kommunene forvalter store midler som skal brukes til innbyggernes beste. Mest mulig må nå frem til den det gjelder, og minst mulig forsvinne på veien til mottakeren. Effektiv og kompetent tjenesteyting kan oppnås dersom kostnadene ved produksjon av tjenestene måles og at prisen gjøres kjent.

### VIKTIG INNKJØPERROLLE

**Kommunene står samlet sett** for en stor del av landets innkjøp. Offentlige innkjøp er en viktig del av politikken for å skape næringsutvikling. Ved å sikre konkurranse og lik tilgang til det offentlige markedet, skapes det nye muligheter for levedyktige bedrifter og nyetableringer. Et åpent offentlig marked handler blant annet om å finne en arbeidsdeling mellom offentlig og privat sektor som legger det beste grunnlaget for å skape verdier.

### OFFENTLIG EIDE BEDRIFTER

**Der hvor kommunene selv eier og driver** virksomheter som opptrer som aktører i markeder, må disse skilles forvaltningsmessig og økonomisk fra kommunens virksomhet for øvrig. Kapitalbidraget må synliggjøres. Reglene for regnskapsføring må endres, slik at de reelle kostnadene ved å produsere tjenester i egenregi kommer frem. Det må være konkurranse på like vilkår. Det betyr at felles spilleregler må gjelde for samme situasjon.

Interkommunalt samarbeid er bra for å utnytte ressursene effektivt.

Det bør foretas en vurdering om hvorvidt interkommunale selskaper (IKS) skal kunne konkurrere i markedet eller

hvorvidt de bare skal kunne betjene kommunene som har opprettet selskapet. I alle tilfeller bør konkurranseutsatt virksomhet skilles ut i eget AS. Dette for å synliggjøre at monopoldelen av selskapet ikke subsidierer den konkurranseutsatte delen. Rammebetingelsene for interkommunale selskaper som opererer i markedet må være de samme som for private bedrifter.

### SYSTEMATISK BRUK AV ANBUD

**Kommunene bør bruke anbud** systematisk for å få produsert tjenester mest mulig effektivt til høy kvalitet. Konkurransetsetting handler om å åpne mulighetene for nye ideer, nytenkning og kreative løsninger, og la private bedrifter få anledning til å konkurrere om å levere ulike offentlige tjenester til innbyggerne. Det kan bidra til å løse oppgaver mer effektivt enn tidligere. Alle tjenesteområder egner seg i utgangspunktet for bruk av konkurranse for å få frem effektive løsninger og et mangfold av ulike løsninger.

### BRUKERVALG

**Ordninger med brukervalg** gir den enkelte innbygger mulighet til selv å velge hvem som skal levere tjenesten innbyggeren har rett til. Erfaringer med brukervalg i eldreomsorgen viser at dette er konkurranse som er godt egnet også for å etablere nye småbedrifter

og kvinnearbeidsplasser, gjerne som «knoppskyting» fra det offentlige. Dette bidrar til nye måter å løse oppgavene på. Økt kvalitet fremmes ved gjensidig læring. Brukerne av tjenestene får mulighet til å velge individuelt tilpassede løsninger og får faste personer å forholde seg til.

## 1.2. EN BEGREPSAVKLARING

**Både den politiske debatten og mediens omtale** av konkurranseutsetting bærer preg av at det legges ulike innhold i begrepene. Utsagn som «konkurranseutsetting er det samme som privatisering av offentlig sektor» og «konkurranseutsetting betyr fri konkurranse og profittjag» er ikke uvanlige, men dessverre veldig misledende og ødeleggende for debatten. Det er derfor viktig å få klarlagt innholdet i begrepet konkurranseeksponering.

Konkurranseutsetting innebærer at produksjonen av tjenesten styres gjennom en kontrakt, fremfor interne retningslinjer eller på markedets egne premisser. Følgende tabell viser ansvarsforholdene ved de ulike formene for privat involvering:

Det er helt vesentlig å forstå at ved konkurranseutsetting beholder det offentlige ansvar for innhold, finansiering og fordeling av en tjeneste overfor brukere. Konkurranseutsetting åpner derfor for å finne den beste leverandøren. Det må ikke være noe tvil om at det fremdeles er et offentlig ansvar å sette krav til kvaliteten, eller bestemme om fordeling av tjenestene etter behov. Ved privatisering derimot overføres både finansieringen av tjenesten og ansvaret for tjenesten og utførelsen av denne til private aktører. Dette fører til en avvikling av det offentlige ansvaret for en bestemt oppgave eller virksomhet.

|   | Offentlig monopol       | Konkurranse om beste tjenesteyter (Konkurranseutsetting) |   | Privatisering          |
|---|-------------------------|--|---|------------------------|
| Hvem har ansvar/ myndighet, og bestemmer innholdet i tjenesten? | Kommunen                | <u>Internt bud</u><br>Kommunen                           | <u>Eksternt bud</u><br>Kommunen                               | Det private firmaet    |
| Hvem betaler?   | Kommunen                | Kommunen   | Kommunen  | Den enkelte bruker     |
| Hvem gjør jobben?   | Kommunenes egne ansatte | Kommunens egne ansatte                                   | De ansatte i et privat firma eller i et kommunalt eid selskap | Private firmas ansatte |



Foto: Scanpix

### 1.3. KONKURRANSEUTSETTING FORUTSETTER EN PROFESJONELL BESTILLERROLLE

**Hva som skal konkurranseutsettes**, er et politisk spørsmål, og det er uenighet om dette. Dersom en kommune har besluttet at tjenester skal konkurranseutsettes for å forbedre tjenesteproduksjonen, bør alle ha interesse av at konkurranseutsettingen skjer på en profesjonell og ryddig måte for alle involverte. Dette gjelder både i forhold til offentlig bestiller, de ansatte, berørt næringsliv og ikke minst brukerne. Konkurranseutsettingen i kommunal sektor preges i mange tilfeller av at det ikke er en god bestillerkompetanse på den offentlige siden. I de tilfeller vil de ovennevnte partene komme dårligere ut enn de kunne ha gjort.

Feilvurderinger eller forsering av prosessen vil kunne føre til dårlige eller mislykkede resultater. Vurderingene som gjøres og resultatet av dem vil også variere fra virksomhet til virksomhet eller mellom ulike distrikter og kommuner. Andre kommuners vurderinger kan ikke nødvendigvis kopieres, selv om tjenestene er de samme. Erfaringer fra inn- og utland forteller om store problemer dersom kravspesifikasjonen ikke er preget av grundighet med et særlig fokus på tjenesteutfordringene og brukerbehovene i den aktuelle kommunen. En viktig del av en riktig gjennomført prosess er å definere kvalitetskriterier og kontrollerbare mål for tjenesten i forkant av konkurransen.

Berøringsflaten mellom offentlig og privat sektor kan i mange tilfeller bli bedre. Det gjelder i forhold til når konkurranse skal brukes som virkemiddel og i de tilfeller der det eksisterer et konkurranseforhold. Det er mange eksempler på at konkurransen ikke skjer på like vilkår. **I dette dokumentet ser vi på en del uklare berøringsflater, hvor forslag til løsninger og tiltak for å bedre situasjonen skisseres.** NHOs forslag skal bidra til å sikre best mulige betingelser for konkurranseutsetting og like konkurransevilkår mellom offentlige og private virksomheter.

## 2. GODE EGNETHETSVURDERINGER VED BRUK AV KONKURRANSE

### 2.1. PROBLEMTILFØRINGER

**Mange politiske partier** går ut med forhåndsbestemte oppfatninger om at konkurranse ikke skal benyttes. Dette er spesielt tilfelle innen utdanning, helse og omsorg. Disse områdene unntas for konkurranse uten at man kritisk har vurdert hva som gir den beste tjenesteproduksjonen og en best mulig brukerkvalitet.

Det er et paradoks at det ikke stilles spørsmål ved private barnehager, mens privat eldreomsorg for enhver pris må unngås.

Det er ikke et mål i seg selv at private aktører skal overta offentlig virksomhet. Det er tilbyderer av den beste tjenestekvaliteten til brukerne som bør få oppdraget, uavhengig av om denne er offentlig eller privat. Bedre tjenester for brukerne er målet for å sette ut offentlige oppgaver i konkurranse samt å få et korrektiv til kommunens egenproduksjon.

NHO savner gode og nøkterne egnethetsvurderinger for når konkurranse skal benyttes eller ikke.

### 2.2. NHOs FORSLAG TIL TILTAK

**Forvaltning og myndighetsutøvelse** skal skje av kommunene selv.

Tjenesteproduksjon bør i den enkelte kommune vurderes ut ifra hva som gavner brukerne best. Den kommunale

tjenesteproduksjonen må vurderes i forhold til om;

- brukerne er fornøyd med dagens tilbud av tjenester
- tjenesten kan styres gjennom kontrakt
- hva som gir mest effektiv ressursutnyttelse
- det er et marked som det kan konkurreres i

NHO foreslår at kommunal tjenesteproduksjon vurderes med tanke på konkurranse ut fra følgende fem kritiske forhold:

1. **Avgrensning av myndighetsoppgaver**  
Tildeling av rettigheter, vurdering av behov, fastsetting av priser og kontroll foretas av kommunene selv.
2. **All tjenesteproduksjon vurderes i forhold til brukernes behov**  
Det må foretas en kritisk vurdering av hva som gavner kommunenes innbyggere best.



Foto: Scanpix

### 3. Dagens kostnad og kvalitet må kartlegges

Fastsetting av dagens kostnad, kvalitet og brukerkrav er en forutsetning forut for å kunne vurdere behov og hvordan konkurranseutsettingen skal foregå.

### 4. Utførerenheten kan skilles ut kostnadmessig og organisatorisk

Det må være mulig å etablere en bestiller-/utførerrelasjon og styre gjennom kontrakt, insentivstrukturer og brukertilfredshetsmålinger.

### 5. Det må være mulig for kommunene å kjøpe tjenesten

Det må være et fungerende marked, hvor flere aktører konkurrerer om tjenesteproduksjonen.

Kommunene bør som følge av dette ikke konkurranseutsette tjenester hvor det er muligheter for:

- At det etter markedsundersøkelser og bearbeiding, tilsier at det ikke eksisterer tilfredsstillende konkurranse, og at det ikke vil være hensiktsmessig eller mulig for kommunene å utvikle velfungerende markeder.
- At beredskapshensyn tilsier at kommunene bør beholde noe produksjon selv.
- At kommunene kan bli tappet for nødvendig kompetanse på et viktig område.
- At kommunene på enkelte store tjenestoområder bør beholde en viss tjenesteproduksjon i egenregi som kontroll av kostnadsnivået i markedet.

Se prosess knyttet til konkurranseutsetting i vedlegg.

# 3. FRA KOMMUNAL FORVALTNING TIL «KOMMERS» – EN DEMOKRATISK UTFORDRING?

## 3.1. PROBLEMTUTFORDRINGER

**I de senere årene** har flere kommuner startet forretningsaktiviteter som skal konkurrere med private aktører innenfor ulike områder. I noen tilfeller skyldes dette at de offentlige foretakene er gitt større frihet og selvstyre. I andre tilfeller er foretakene blitt oppfordret til – eller pålagt – å etablere nye forretningsområder i den hensikt å øke inntjeningen og redusere behovet for offentlige tilskudd.

Konkurransen mellom offentlige og private virksomheter reiser imidlertid flere spørsmål knyttet til de roller som myndighetsorgan har ved utøvelse av forvaltningsvirksomhet, når disse opptrer som konkurrenter til private. Dette må løses på måter som gir uomtvistelig tillit til upartiskhet ved utøvelse av forvaltnings-/myndighetsutøvende oppgaver, interessekonflikter og sikrer likebehandling av markedsaktører.

Et eksempel er brannvesen som er et myndighets- og tilsynsorgan, med særskilte offentlige fullmakter. I de siste årene har flere brannvesen startet konkurrerende virksomhet i det private markedet som for eksempel salg av konsulent-, innbruddsalarm- og trygghets-alarmtjenester.

Det finnes flere tilsvarende eksempler innen renovasjon, renhold og vedlikeholdsmarkedet.

Etaten bør ikke bruke offentlige skattekontroner i konkurransen om eksterne kontrakter. Hvordan er informasjonsflyten mellom offentlig organ som har betydning for konkurransen mellom private og den offentlige aktøren? I hvilken grad bruker det offentlige organet sine særegne offentlige fullmakter og markedsføringsfordeler utover det som er hensynet bak lovgitte fullmakter? Og ikke minst – hvem sikrer at ikke etatens forvaltningsposisjon i samfunnet blir brukt i etatens egne kommersielle mål?

Slike spørsmål er lite avklart i lovverket og blir bare delvis dekket av konkurransereglene. Utfordringene er like mye et demokratisk problem, som et konkurransemessig problem – og «gråsonene» må unngås.



Foto: Scanpix

### 3.2. NHOs FORSLAG TIL TILTAK

- Forretningsvirksomhet bør som hovedregel organiseres i egne juridiske enheter som er ledelsesmessig, personalmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksomheten. Det bør bare gjøres unntak fra denne regelen når det kan godtgjøres at det finnes samdriftsfordeler som fordrer fellesorganisering. I slike tilfeller må det praktiseres utvidete tiltak for åpenhet og innsyn.
- Regelverket må sikre at det ikke oppstår inhabilitet og dobbeltroller i de tilfeller daglig leder/styret i et interkommunalt selskap også sitter i ledelse/styre eller andre besluttede stillinger i datterselskap som kommunen har opprettet og konkurrerer med private bedrifter.

- På de områder hvor kommunen forvalter lovpålagte tjenester, må regelverket sikre at det ikke oppstår uklare grensesnitt mellom lovpålagt virksomhet (forvaltningsoppgaver) og forretningsvirksomhet, blant annet ved at forvaltningsdelen ikke organiseres, drives og styres organisasjonsmessig eller faktisk sammen med den forretningsmessige og konkurranseutsatte virksomheten. Regelverket og praksis må sikre fullstendig uavhengighet mellom disse to atskilte virksomheter. I den grad en offentlig eid konkurranseutsatt virksomhet kjøper tjenester fra monopoldelen, må det foreligge forretningsmessige avtaler i en form som kan etterprøves og som er dokumenterbar.

# 4. KONKURRANSE PÅ LIKE VILKÅR

## 4.1. PROBLEMFORDRINGER

**Konkurranse på like vilkår** mellom offentlige og private virksomheter, er bare delvis ivaretatt av gjeldende forvaltningslov, konkurranselov, lov om offentlig støtte og lov om offentlige anskaffelser.

Dette gjelder spesielt i forhold til «internbud» og kryssubsidiering samt markedsrett som følger av tilknytningen til kjerneoppgavene som kommunale etater og interkommunale selskap utøver.

*Internbud:* Når en kommune konkurranseutsetter en oppgave, får ofte den kommunale etaten som tidligere har utført oppgaven, anledning til å delta i konkurransen ved å gi såkalt «internbud» på vegne av kommunen. I denne situasjonen opptrer kommunen både som oppdragsgiver og tilbyder i den samme konkurransen. Det er positivt at kommunen eksponerer produksjonen for konkurranse, men det er også viktig å være klar over at det er spesielle problemstillinger som må løses for at konkurransen skal bli reell og lik for de som deltar.

- Internbud kan skaffe seg skjulte konkurransefortrinn i forhold til eksterntilbud ved å nyttiggjøre seg kommunale fellestjenester gratis og som gir grunnlag for en pris som ligger under reell markedspris.
- I internbudet regnes for eksempel ikke alle kostnadene på de tjenestene som skal med. Det er ikke vanlig å fordele alle kostnader som er knyttet til administrasjon og



Foto: Samfoto

- ledelse mellom de ulike tjenestestedene. Dette innebærer at samtlige reelle kostnader ved å gjennomføre arbeidet, både direkte og indirekte, ikke tas med i egenregikalkylen.
- Når det gjelder internbyders bruk av kommunens fellesressurser, som for eksempel administrasjon, felles regnskapstjenester, lokale osv., må dette også kalkuleres etter reelle satser og medregnes i egenregikalkylen.

*Kryssubsidiering:* Et tilsvarende problem er når den kommunale enheten (eller foretaket) deltar i konkurranse om eksterne kontrakter. Selv om det er et forbud mot kryssubsidiering i lovverket, er det i praksis svært problematisk for utenforstående å få tilgang til informasjon om pengestrømmen. I mange tilfeller vil den offentlige enheten betrakte informasjonen som forretningshemmeligheter, og norske virksomheter må klage norske myndigheter inn for EFTAs Overvåkingsorgan (ESA) for å få bistand. Slike prosesser er omfattende og sendrektige, og som regel vil små og mellomstore virksomheter ikke ha ressurser til å få reglene etterlevd.

*Markedsmakt:* Overfor private har Konkurransetilsynet omfattende fullmakter til å fatte tiltak som skal hindre misbruk av markedsposisjon og konkurranseskadelig samarbeid mellom foretak. Derimot mangler tilsynet effektiv håndhevelsesmyndighet overfor forvaltningsetater som bruker sin forvaltningsstilling på en måte som tilsidesetter konkurransen i markedet.

#### 4.2. NHOs FORSLAG TIL TILTAK

- Det bør utarbeides retningslinjer og standard modeller for hva som skal tas med i en egenregikalkyle. De reelle kostnadene for å produsere tjenesten må komme frem.
  - Utgangspunktet for produktregnskapet bør være full fordelte kostnader (selvkost).
  - Produktregnskapet bør i utgangspunktet bekreftes med begrenset revisjon.
  - Uansett revisorgodkjennelse vil handlingsrommet for fordeling og manipulering være betydelig. Man bør derfor gi andre aktører innsyn i det offentlige foretakets produktregnskap.
- Oppdragsgivere må pålegges å bruke modellen ved sammenligning av internbud og eksterne anbud.
- Det bør etableres en egen åpningsbalanse for den kommunale forretningsvirksomheten. Åpningsbalansen vil synliggjøre hvilke aktiva som inngår i aktiviteten ved oppstart.
- For å sikre åpenhet og gjennomsiktighet bør Konkurransetilsynet gis kompetanse til å etterprøve om kriteriene for utarbeidelse av egenregikalkyler er overholdt ved evalueringen av internbud og de eksterne tilbudene i konkrete saker.
- Konkurranseloven må suppleres med nasjonale regler om statsstøtte og kryssubsidiering, slik at generell konkurranserett og statsstøttereglene kan behandles samlet av ett forvaltningsorgan (Konkurransetilsynet).
- Forretningsvirksomhet må som hovedregel organiseres i egne juridiske enheter som er ledelsesmessig, personalmessig og fysisk adskilt fra kjernevirksomheten.
- Konkurransetilsynet må få effektiv håndhevelsesmyndighet overfor offentlig forvaltningsvirksomhet som tilsidesetter konkurransen i markedet.

# VEDLEGG

## MOMENTER TIL VURDERING VED KONKURRANSEUTSETTINGSPROSESSEN

### Innledende vurdering

1. Avgrensning av myndighetsoppgaver
2. All tjenesteproduksjon vurderes i forhold til brukernes behov
3. Dagens kostnad og kvalitet må kartlegges
4. Utførerenheten kan skilles ut kostnadmessig og organisatorisk
5. Det må være mulig for kommunene å kjøpe tjenesten

### Situasjonsbeskrivelse

6. Beskrivelse av tjenesteområdet
7. Utvikle mål og strategier for konkurranseutsettingen - valg av konkurransemodell
8. Dokumentere kontroll- og oppfølgingssystemene
9. Utforme beslutningsgrunnlag for kommunestyre om konkurranseutsetting

### Gjennomføring av konkurransen

10. Lage prekvalifiseringsgrunnlag
11. Lage konkurransegrunnlag
12. Forhandle med aktuelle tilbydere
13. Signere kontrakt

### Driftsfasen

14. Kontraktsadministrasjon
15. Kontroll og oppfølging



