

Konkurransen på like vilkår

NHOs handlingsplan for konkurranse på like vilkår



Handlingsplan – konkurranse på like vilkår

Bakgrunn/innledning

Offentlige og private foretak konkurrerer i stadig større grad med hverandre. At offentlige og private virksomheter utfordrer hverandre gjennom konkurranse er positivt, fordi det systematisk skaper flere alternativer å velge mellom og gir bedre kvalitet til riktig kostnad.

NHO mener likevel at kommunenes hovedoppgave er å utøve offentlig forvaltningsmyndighet og lovpålagte oppgaver i klassisk forstand. NHO mener at kommunene bør velge en bestillerrolle og systematisk søke å trekke på private bedrifter som partnere for utviklingen av offentlig sektor. Det betyr at NHO ønsker ryddige og profesjonelle bestillere i kommunal sektor, som ikke stenger private aktører ute.

Videre mener NHO at flere av det offentliges oppgaver kan løses i samarbeid mellom offentlig og privat sektor gjennom offentlig privat samarbeid. EU-kommisjonen vil i likhet med NHO fremme bruken av offentlig privat samarbeid til investeringer innenfor offentlige tjenester, infrastruktur og forskning. Et slikt partnerskap kan sette fart på investeringene innen helseytelser av høy kvalitet, utdanning og bæredyktige transportsystemer hvis det planlegges og iverksettes med den langsiktige offentlige interesse for øye. Det kan også være et redskap i taklingen av klimautfordringer, skape større energi-effektivitet og innovasjon i det offentlige rom.

Konkurranse er et virkemiddel for at samfunnet kontinuerlig skal oppnå forbedringer i hvordan oppgaven løses, samtidig som de ressursene som kreves for å løse oppgavene blir brukt på best måte.

Konkurranse mellom offentlige og private virksomheter reiser samtidig en rekke spørsmål knyttet til rolleavklaring og konkurranse på like vilkår. Rolleavklaringsspørsmål kan relatere seg til trykgheten om myndighetene opptrer som

myndighetsutøvere eller også med forretningsmessige interesser i konkurransesituasjonen. Andre spørsmål kan knytte seg til etablering av et tilstrekkelig håndhevelsesapparat, slik at gjeldende regler faktisk kan kreves etterlevd.

I idretten er doping både en ulovlighet og etisk undergravende for den ønskede og sunne konkurransen. Det er det til en viss grad i markedet også, men så langt har myndighetene ikke opptrådt like samlet overfor ulovlig offentlig kryssubsidiering, særfordeler eller adskilte roller for egen virksomhet. I så måte kan det uttrykkes at rammebetingelsene ikke er slik at næringslivet får opptre i et «dopingfritt» marked.

Konkurranse på forskjellige vilkår er med på å redusere den potensielle verdiskapingen som kan oppnås, og den får færre seriøse virksomheter til å investere eller konkurrere om å skape de beste løsningene. Konkurranse på ulike vilkår har kostnader som må synliggjøres og håndteres.

For systematisk å arbeide med sentrale problemstillinger som opptar næringslivet, har NHO utarbeidet handlingsplanen som følger nedenfor.

Handlingsplanen skal virke sammen med «NHOs handlingsplan for offentlige anskaffelser». Mens handlingsplanen for offentlige anskaffelser har et fokus på å heve bestillerkompetanse, kvaliteten på konkurransene og innovasjonsmuligheter, er denne rettet mot mer strukturelle tiltak som reduserer de verdiene som kan skapes ved konkurranse.

Begge handlingsplanene skal også virke sammen med NHOs policy og tiltak som er nødvendig for at det offentlige marked er åpent og tilgjengelig for seriøse virksomheter samt at formålstjenlige tiltak iverksettes for å skjerme det offentlige markedet mot aktører som systematisk opererer med ulovligheter og oppnår konkurransefordeler på et slikt grunnlag.



13 Grefsen st.
Nationalth. Torshov

111

Sammenblanding av myndighetsutøvelse og offentlig næringsvirksomhet

Et tydelig skille mellom næringsvirksomhet som utøves av det offentlige og offentlig myndighetsutøvelse

Et tydelig skille mellom myndighetsutøvelse og offentlig næringsvirksomhet vil bidra til å skape konkurranse på like vilkår. I de senere årene har flere kommuner startet næringsvirksomhet som konkurrerer i markedet. I noen tilfeller skyldes dette at de offentlige virksomhetene er gitt større frihet og selvstyre. I andre tilfeller er virksomhetene blitt oppfordret til – eller pålagt – å etablere nye forretningsområder, i den hensikt å øke inntjeningen og redusere behovet for offentlige tilskudd. Konkurranse mellom offentlige og private virksomheter reiser imidlertid flere spørsmål til de ulike roller det offentlige utøver. Dette må løses på måter som gir uomtvistelig tillit til upartiskhet ved utøvelse av forvaltnings-/myndighetsutøvende oppgaver, minimerer interessekonflikter og sikrer likebehandling av markedsaktørene.

Mål:

- NHO skal arbeide for at det innføres krav om et selskapsmessig skille mellom forretningsmessig næringsvirksomhet som utøves av det offentlige og offentlig myndighetsutøvelse.

Tiltak:

- NHO vil utrede om et krav om eierskapsmessig skille («ownership unbundling») vil være et hensiktsmessig virkemiddel for å unngå sammenblanding av myndighetsutøvelse og næringsvirksomhet.



Åpenhet og gjennomsiktighet

Åpenhet og gjennomsiktighet i offentlig virksomhet vil bidra til å skape like konkurransevilkår mellom næringsvirksomhet i offentlig og privat sektor.

Sikre lik tilgjengelig informasjon for alle konkurrenter i en anbudskonkurranse

Tilbydere baserer eget tilbud på all tilgjengelig/kjent informasjon, størst mulig forståelse av og best mulig kunnskap og fakta om oppdraget i en anbudskonkurranse. Hvis en tilbyder – herunder kommunen selv ved interntilbud, eller den som utfører oppdraget – har tilgang til mer faktainformasjon om oppdraget enn øvrige tilbydere, kan dette ha avgjørende betydning for tilbudets utforming og presisjon. Dette vil gi denne tilbyderen uønsket/urimelig konkurransefortrinn. NHO mener det er viktig at oppdragsiver bestreber seg på å sikre at konkurrentene likebehandles med hensyn til informasjon og faktakunnskap om oppdragets karakter, krav og gjennomføring, for å ivareta like konkurransevilkår uavhengig av om tilbyder er privat aktør eller det offentlige selv.

Mål:

- NHO vil arbeide for lik tilgjengelig informasjon for alle konkurrenter i en anbudskonkurranse.

Riktig praktisering av interntilbud med egenregikalkyler

Kommunalsektoren er en del av forvaltningen og er satt til å utøve god forvaltningsskikk. Kommunesektoren skal derfor fremstå som en god bestiller av varer og tjenester, samtidig som habilitetsreglene skal opprettholdes. 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 «interntilbud» på vegne av kommunen. Det oppstår da en konkurranse om oppdraget mellom private tilbydere, men også mellom de private tilbyderne og kommunen som opererer med interntilbud. Denne situasjonen, hvor kommunen opptrer både som oppdrags giver og tilbyder i samme konkurranse, reiser problemstillinger om ryddighet og etterrettelighet, slik at det eksterne tilbudet sikres objektiv sammenligning med det interne budet.

Ved interntilbud kan man skaffe seg skjulte konkurransefortrinn i forhold til eksterntilbud ved å nyttiggjøre seg kommunale fellestjenester gratis, og som fører til en pris som ligger under reell markedspris. I interntilbudet regnes f.eks. ikke alle kostnadene på de tjenestene som skal med. Det er ikke vanlig å fordele alle kostnader som er knyttet til administrasjon og ledelse mellom de ulike tjenestestedene som administreres og ledes. Av hensyn til det anbudsmessige likhetsprinsippet må slike kostnader synliggjøres. Dette



innebærer at samtlige reelle kostnader ved å gjennomføre arbeidet, både direkte og indirekte, skal tas med i egenregikalkylen. De direkte kostnadene er normalt relativt uproblematisk å synliggjøre. Når det gjelder interntilbyders bruk av kommunens fellesressurser, som for eksempel administrasjon, felles regnskapstjenester, lokale osv., må dette også kalkuleres etter reelle satser og medregnes i egenregikalkylen.

Tiltak:

- NHO foreslår at det utarbeides standardkrav til hvordan kostnadene skal kalkuleres (egenregikalkyler) hvor offentlig virksomhet deltar i konkurransen.
- NHO foreslår at det utarbeides retningslinjer og standard modeller for hva som skal tas med i en egenregikalkyle. Det må samtidig pålegges oppdragsgivere å bruke modellen ved sammenligning av interntilbud og eksterne tilbud.
- NHO foreslår at Konkurransetilsynet gis kompetanse til å etterprøve om kriteriene for utarbeidelse av egenregikalkyler er overholdt ved evalueringen av interntilbud og de eksterne tilbudene i konkrete saker.

Praktisering av offentlighetsloven ved offentlige anbud

Etter den nye offentlighetsloven er tilbud og protokoller offentlige fra tildelingstidspunktet, men det kan gjøres unntak fra innsyn i disse frem til valget av leverandør er gjort. Det skal gjøres unntak fra innsyn for opplysninger som er omfattet av taushetsplikt, for eksempel forretningshemmeligheter. Formålet med de nye reglene er å få en mer gjennomsiktig innkjøpsprosess, slik at leverandører, politikere og allmennheten kan kontrollere at det ikke blir tatt utenforliggende hensyn, herunder korrupsjon og korrupsjonsliggende forhold. Etter det nye håndhevelsesregelverket som Norge må gjennomføre, vil kontrakter i visse tilfeller måtte

Mål:

- NHO vil bidra til å klargjøre og synliggjøre praktisering av offentlighetsloven.

Tiltak:

- NHO vil be myndighetene vurdere behovet for å endre innsynsreglene.
- NHO ønsker etablering av en offentlig informasjonsdatabase.

reverseres. Med den nye offentlighetsloven, der konkurrenter har tilgang til tilbudene fra tildelingstidspunktet etter for eksempel en klage, vil det være et problem å reversere en kontrakt når alle kjenner konkurrentenes tilbud i detalj. Av den grunn alene, burde fullt innsyn tidligst være mulig etter kontraktsinngåelse, da den nye konkurransen ellers lett vil kunne bli redusert for det enkelte oppdrag. En annen måte å løse problemet på, er å vektlegge leverandørenes egen oppfatning av hva som er forretningshemmeligheter, for å redusere tilgangen til den konkurransemessige informasjonen for den enkelte konkurrent. Derimot mener NHO at det er viktig at alle leverandører som har vært med i en offentlig konkurranse, skal kunne be om protokollen for å se hva oppdragsgivers reelle begrunnelse er for avgjørelsen.

Etablering av en offentlig informasjonsdatabase

Regelverket for offentlige anskaffelser har utviklet seg over tid og bygger på EUs innkjøpsregler. Status er et moderne, relativt omfattende regelverk. Dårlige innkjøpsrutiner og brudd på regelverket for offentlige anskaffelser innebærer en stor ressursløsning og er ødeleggende for konkurransen. Innkjøpsfaget er en profesjon, og offentlige oppdragsgivere må styrke egen kompetanse og forbedre egne rutiner med sikte på å gjennomføre gode innkjøp. Det er samtidig viktig å velge seriøse bedrifter. En informasjonsdatabase med offentlig informasjon, som skatteattester og HMS-egenekklaring, vil kunne sikre kvaliteten på innkjøp og

Tiltak:

- NHO vil at det opprettes et leverandørregister i statens regi for å forenkle innkjøpsprosessen for leverandører og innkjøpere.

samtidig forenkle innkjøpsprosessen både for oppdragsiver og leverandør. Informasjon om bedriftens økonomiske situasjon kan også legges inn i en slik base. Informasjonen kan oppdateres fortløpende.

Organisering av innkjøp i offentlig sektor

Offentlig sektor består av et mangfold av virksomheter med ulik størrelse. Innkjøpene blir også organisert på forskjellige måter. Hoveddelen av alle innkjøp skjer i dag desentralisert. Noen virksomheter organiserer innkjøpsfunksjonen slik at de får en sentral enhet som forestår innkjøpene. Det er mer og mer vanlig at flere oppdragsgivere går sammen om å foreta utvalgte innkjøp i fellesskap. Andre legger hele eller deler av innkjøpsprosessen ut til eksterne innkjøpsentraler. Mange innkjøpere er tilknyttet nettverk der formålet er å dele og utvikle kompetanse og erfaringer.

Både sterk sentralisering og sterk desentralisert organisering av innkjøpene byr på visse utfordringer. Gjennom offentlige anskaffelser er det offentlige en stor kunde og kan derfor påvirke strukturen i de enkelte bransjer. Dersom anskaffelser i slike bransjer gjøres sentralisert, vil det kunne bli vanskelig for små bedrifter å delta i konkurransen.

Mål:

- NHO vil arbeide for at oppdragsgivere gir leverandører muligheten til å gi tilbud på delkontrakter.

Tiltak

- NHO vil arbeide for at næringslivets synspunkter vil bli ivaretatt ved vurdering av økt samordning av innkjøp.



Effektiv håndhevelse av konkurranseregelverket

Et konkurransetilsyn med ansvar for en helhetlig konkurransepolitikk, herunder offentlige anskaffelser og statsstøtte

Konkurransetilsynet har som formål å fremme konkurranse for å bidra til effektiv ressursbruk av samfunnets ressurser. Konkurransetilsynets hovedoppgave er å håndheve konkurranseloven. NHO mener at skal man få et samlet grep om konkurransepolitikken, må Konkurransetilsynet tilføres kompetanse på området offentlige anskaffelser og konkurransen mellom offentlige og private aktører. Dette vil gi synergier som får virkning langt utover det enkelte delområdet som tilsynet i dag håndhever. Gjennom en helhetlig konkurransepolitikk innenfor offentlige anskaffelser, konkurranse og statsstøtte, kan Konkurransetilsynet sette inn ytterligere innsats mot avdekking av konkurransekriminalitet, både kartellvirksomhet og økonomisk kriminalitet ved bruk av offentlige midler.

Tiltak:

- NHO vil styrke Konkurransetilsynet, slik at det også får tilsynsansvar for konkurranse mellom offentlige og private aktører.
- NHO vil styrke Konkurransetilsynet som tilsynsmyndighet for offentlige anskaffelser.
- NHO ønsker å få utredet «Tiltak for bedre konkurranse». Oppdraget bør gå ut på å utrede forslag til en sterkere konkurranse, bedømme forslagenes potensielle virkninger og økonomiske konsekvenser samt deres gjennomførbarhet.

Forhindre misbruk av statsstøtte og kryssubsidiering

Kunnskapen om de skadelige effektene på markedet ved kryssubsidiering og hvordan slik subsidiering skal forhindres, er vanskelig tilgjengelig. NHO har derfor støttet tiltaket med utarbeidelse av veiledende retningslinjer og beste praksisveileder som kan bidra til å forhindre konkurransevridende kryssubsidiering og statsstøtte. NHO mener likevel at dette ikke er godt nok. NHO mener derfor at konkurranseloven må suppleres med nasjonale regler om statsstøtte og kryssubsidiering, slik at generell konkurranserett og statsstøtteregler kan behandles samlet av ett forvaltningsorgan (Konkurransetilsynet). Det er betydelig sammenheng mellom konkurranseregelverket og statsstøttereglerverket, men reglene forvaltes av ulike organer, noe som gjør det vanskelig å få belyst alle relevante sider av en sak. Som kjent må saker som vedrører statsstøttereglerverket bringes inn for ESA etter dagens ordning. Konkurransetilsynet har i dag ingen formell kompetanse innenfor statsstøtteområdet.

Tiltak:

- NHO vil foreslå å kartlegge omfanget av kryssubsidiering og statsstøtte.
- NHO foreslår at det innføres en regel om nasjonal statsstøtte i konkurranseloven.
- NHO foreslår at Konkurransetilsynet gis kompetanse til å håndheve regelverket for statsstøtte.



Konkurransenøytrale merverdiavgiftsregler

Nettobudsjettering for staten, herunder helseforetakene

Aktiviteten som utføres av offentlig sektor, er i stor grad ikke merverdiavgiftspliktig. De som ikke har avgiftspliktig omsetning, vil heller ikke ha fradragsrett for inngående merverdiavgift. Ved kjøp av avgiftspliktige tjenester fra private aktører vil merverdiavgiften altså utgjøre en ekstra kostnad på 25 prosen i forhold til om oppgavene utføres av egne ansatte.

For å motvirke konkurransevridning som følge av merverdiavgiftsreglene, får kommuner og fylkeskommuner kompensert sine merverdiavgiftskostnader ved kjøp av varer og tjenester. En tilsvarende ordning finnes ikke for staten.

Helseforetakene var underlagt fylkeskommunene frem til 2002, men overføringen til staten hadde altså den konsekvens at de ikke lenger får kompensert sine merverdiavgiftskostnader.

Gjeldende merverdiavgiftsregler gir staten og helseforetakene et økonomisk motiv til å produsere avgiftspliktige tjenester med egne ansatte. Dette har blant annet ført til at helseforetakene i større grad enn tidligere ansetter egne folk til å ta seg av renhold, vakthold og kantinedrift.

For å motvirke dette, bør det innføres en nettobudsjetteringsordning for statlig sektor. Det innebærer at kostnader og investeringer budsjetteres netto, dvs. uten merverdiavgift som kostnad. Det aktuelle departement, direktorat eller helseforetak vil få kompensert sine merverdiavgiftskostnader krone for krone. Dette vil føre til at merverdiavgiften ikke lenger vil være styrende for valget av om tjenesten skal utføres i egen regi eller ved kjøp fra andre.

Tiltaket har ingen negative provenyeffekter for staten, men kan føre til effektiviseringsgevinster gjennom konkurranseutsetting.

Tiltak:

- NHO foreslår at det innføres en nettobudsjetteringsordning for staten, herunder helseforetakene, slik at merverdiavgiftsregelverket virker nøytralt når det skal vurderes om tjenester skal utføres med egne ansatte, eller om tjenestene skal kjøpes fra private aktører.

