

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Regler för etablering av vårdgivare, förslag för att öka mångfald och integration i specialiserad öppenvård

SOU 2009:84

Sammanfattning

Konkurrensverket välkomnar utredningens intention, att skapa förutsättningar för fri etablering, inom den öppna specialiserade vården, men önskar i den fortsatta beredningen förtydliganden avseende följande:

- Konkurrensverket anser att de förutsättningar vid vilka ett landsting kan hindra en etablering och utforma produktionsbegränsningar för verksamheten samt vad som kan anses som grund för uteslutning av leverantör efter etablering, behöver förtydligas.
- Den tilltänkta myndighetens roll behöver förtydligas avseende gränsdragningen mot landstingen. Vidare föreslår Konkurrensverket att myndigheten ges möjlighet att återkalla utfärdade tillstånd på förekommen anledning.
- Det är angeläget att verksamheten följs upp och utvärderas. För att uppföljning ska fungera effektivt är det nödvändigt att tillsynsmyndigheter erhåller såväl erforderliga resurser som effektiva sanktionsmedel. Annars finns det risk för att allvarliga överträdelser inte kan beivras och att syftet med föreslagen lag därför inte uppnås.

Från konkurrenssynpunkt är möjligheten till fri etablering, inom den specialiserade öppenvården, den viktigaste delen i föreliggande betänkande och frågan bör därför utvecklas vidare även om förslaget inte genomförs i sin helhet. Principiellt kan det vara möjligt att bereda frågan om fri etablering vidare även inom ramen för LOV på liknande sätt som skett inom primärvården.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Inledning

Detta yttrande följer dispositionen i betänkandet.

3.6.5 Tillsyn och uppföljning

För att säkerställa förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens i enlighet med föreliggande förslag är det viktigt att det finns goda möjligheter att följa upp om fastställda villkor för etablering efterföljs samt att det vid avvikelser finns effektiva medel för att åstadkomma rättelse. Avsaknad av och svårigheter att genomföra uppföljning riskerar att snedvrider konkurrensen genom att möjliggöra för oseriösa företag att konkurrera på ett otillbörligt sätt. Medicinska ställningstaganden och effekten av erbjuden vård är svår att bedöma ur ett patientperspektiv. Patienten som konsument har en svagare och mer utsatt ställning inom vården än konsumenter på sedvanliga marknader varför marknadsmekanismen att "rösta med fötterna" inte alltid kan anses räcka som enda reglering. Konkurrensverket instämmer med utredarens bedömning att myndigheters tillsyn samt landstingens löpande uppföljning av leverantörer är nödvändiga för att marknaden ska fungera optimalt.

Trots ovanstående resonemang är den skrivning som nu finns i 26 § lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) och 25 § lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnaster (LOS), som medger landsting rätt att ta del av journaler för att verifiera att besök har ägt rum och att åtgärder stämmer överens med den ersättning som begärts, inte medtagen i lagförslaget till LOVE. Skrivningen i LOL och LOS tillkom utifrån uppmärksammade problem inom uppföljningsområdet. Konkurrensverket finner det därför angeläget att en liknande skrivning överförs till LOVE, förslagsvis efter viss omarbetning till att även omfatta kvalitet och inte enbart ekonomiska ansatser för revision.

Konkurrensverket anser vidare att det som en följd av den föreslagna skrivningen även bör övervägas olika möjligheter att utkräva vite eller liknande och i sista hand utträde om tillgång till efterfrågade uppgifter inte skulle medges enligt lag. Utan möjlighet till sanktion riskerar regeln i praktiken bli verkningslös. Om det går att ignorera gällande regler för tillträde till information om utförd vård, utan nämnvärd risk för leverantören, riskeras att konkurrensneutraliteten sätts ur spel.

8.6 Regionalt godkännande och ingående av etableringsavtal

Konkurrensverket anser att villkoren för etablering bör vara formulerade med utgångspunkt att garantera patientsäkerheten, tillse att skattemedel används effektivt och utformas enligt de EU-rättsliga principer som lagförslaget vilar på. Konkurrensverket delar även utredarens bedömning om vikten av att såväl landstingets egenregiverksamhet som externa leverantörer ska behandlas lika.

Enligt utredningens förslag kommer en myndighet att fastställa vilka verksamheter som ska omfattas av lagförslaget och därefter fastställa en lägsta ersättningsnivå för uppdraget.

Landstingen får därefter utforma regionala villkor för verksamheten i fråga. Villkoren kan gälla exempelvis medverkan i en landstingsgemensam kommunikationsplattform, gemensamma remissregler, medverkan i jour, krav på tillgänglighet för verksamheten samt takregler för ersättning och produktion.

Konkurrensverket anser att förutsättningar för villkor behöver ytterligare övervägas och förtydligas med särskilt beaktande av konkurrensneutralitet och EU-rättens proportionalitetsprincip. Alltför högt ställda krav riskerar att stänga ute leverantörer från marknaden samtidigt som lågt ställda krav riskerar äventyra patientsäkerheten. En utvärdering av de vårdvalsområden som under senare tid inrättats inom vårdområdet somatisk specialistvård kan ge ytterligare vägledning om hur villkoren på bästa sätt kan formuleras för att säkerställa god vård för patienten och samtidigt stimulera företagandet.

Vidare anser Konkurrensverket att den tänkta myndighetsstrukturen och gränsdragningen mellan vilka villkor som ska fastställas nationellt respektive lokalt framstår som oklara i betänkandet. Föreslagen struktur för fastställande av villkor på olika nivåer riskerar dessutom att påverka möjligheten för etablering negativt. Villkor för etablering ska enligt förslaget fastställas både från ett nationellt och ett regionalt perspektiv och ersättningsnivån endast utifrån ett nationellt perspektiv. Det finns en uppenbar risk att villkor och ersättning inte korresponderar.

I utredningen framgår att landstinget i etableringsavtalet får föranstalta om att en etablerad verksamhet ska upphöra. Konkurrensverket anser att ett förtydligande är nödvändigt om vilka saksål som kan medföra att etablerad verksamhet enligt LOVE upphävs.

8.7 Landstingets möjligheter att kontrollera kostnader

Landstinget får enligt förslaget hänvisa begärd etablering till inrättade vårdvalssystem om verksamheten stämmer överens med, eller endast marginellt avviker från uppsatta regler för vårdval. Ersättning ska enligt förslaget även kunna utslutas för åtgärder som kan utföras inom ett sådant vårdvalssystem, utan men för patienten och den medicinska kvaliteten. Konkurrensverket anser att ett förtydligande är nödvändigt gällande vad som hänsyftas med en marginell avvikelse från uppsatta regler för vårdval.

Konkurrensverket ser vidare administrativa svårigheter att hantera flera parallella system för etablering, där verksamheters ansvarsområden tillåts att delvis löpa in i varandra, i enlighet med skrivningen ovan. Att hantera flera system som kan verka i förhållande till varandra, i matrissystem, är komplicerat att administrera samt ger begränsade möjligheter till transparens. Stor komplexitet försvårar marknadsanalyser och kan därigenom upplevas som ett etableringshinder. Konkurrensverket anser att denna risk bör övervägas i arbetet med att förtydliga förutsättningarna vid vilka ett landsting kan hindra en etablering.

Om utredningens förslag genomförs och om Konkurrensverket i sådant fall skulle ges i uppdrag att granska utvecklingen av LOVE och komma med förslag till regeländringar så bör ett sådant uppdrag vara tidsbegränsat i likhet med vad som gäller för Konkurrensverkets uppdrag inom vårdvalsområdet.

8.13 Tillsyn över landstingens ansvar för etableringar och vissa konkurrensfrågor

Konkurrensverket har idag en tillsynsroll gällande LOV men har ingen talerätt på området. Enligt Konkurrensverket förutsätter en talerätt enligt LOVE en talerätt enligt LOV, vilken Konkurrensverket anser vara angelägen.

9.1.2 Direkta konsekvenser för statens finanser

Det är angeläget att verksamheten följs upp och utvärderas. För att uppföljning ska fungera effektivt är det nödvändigt att tillsynsmyndigheter erhåller såväl erforderliga resurser som effektiva sanktionsmedel. Annars finns det risk för att allvarliga överträdelser inte kan beivras och att syftet med föreslagen lag inte uppnås.

Övriga synpunkter

LOVE reglerar uteslutning av sökande men saknar lagreglering för utträde efter etablering. Avsaknaden av sådan reglering kan anses särskilt bekymmersam när avtalen löper tillsvidare. Från konkurrenssynpunkt är det viktigt att det finns tydliga regler för utträde ur system med fri etablering för att inte attrahera mindre lämpade företag till marknaden.

Konkurrensverket förordar att den myndighet som beviljar tillstånd för etablering bereds möjlighet, att på förekommen anledning, utesluta leverantörer och återta tillstånd. Vid mindre allvarliga avsteg från villkor för etablering anser Konkurrensverket vidare att vite eller annan form av sanktion bör övervägas som ett första alternativ tillsammans med begäran om rättelse. Ett förtydligande om reglering av eventuella sanktioner och villkor för uteslutning i avtal mellan landsting och leverantör bör även övervägas. Att villkor efterlevs är av stor vikt för trovärdigheten för systemet och som garanti för att samma regler gäller för samtliga leverantörer. Behovet av utträde har även uppmärksamats av flera landsting som infört vårdval inom primärvården, en marknad snarlik den som utredningen ämnar lägga grund för.

Konkurrensverket ifrågasätter vidare den föreslagna skrivningen i 6 kap. 2 § tredje stycket LOVE (motsvarar 19 § tredje stycket i LOL och LOS). "Om vårdgivare trots påminnelser vid upprepade tillfällen eller i annars väsentlig utsträckning begär vårdgivarersättning med för högt belopp eller på annat felaktigt sätt, får landstinget sätta ned den samlade vårdersättning som begärs för viss tid till skäligt belopp." Konkurrensverket anser inte att skrivningen främjar en effektiv konkurrens.

Ett systematiskt utnyttjande av ersättningssystemet genom att inte åtgärda påpekade felaktigheter av detta slag bör vara skäl nog för vite och i sista hand uteslutning av vårdgivare. Detta för att gynna sunt företagande på lika villkor.

Konkurrensverket noterar vidare att föreslagen lag, LOVE, har stora likheter med lag om valfrihetssystem (LOV). Den största skillnaden avser den nationella prislistan. Fastställande av verksamhetsområden nationellt kan jämföras med ett obligatoriskt införande av vårdval inom primärvårdsområdet. Regionala villkor för etablering samt annonsering av dessa villkor ska ske i nationell databas och godkännande av leverantörer som uppfyller villkoren för etablering ska beredas på likartat sätt utifrån båda lagarna. Från konkurrenssynpunkt är möjligheten till fri etablering, inom den specialiserade öppenvården, den viktigaste delen i föreliggande betänkande och frågan bör därför utvecklas vidare även om förslaget inte genomförs i sin helhet. Principiellt kan det vara möjligt att bereda frågan om fri etablering vidare även inom ramen för LOV på liknande sätt som skett inom primärvården.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit Maria Weber Persson.

Dan Sjöblom

Maria Weber Persson