

Socialdepartementet

s.remissvar@regeringskansliet.se

s.fs@regeringskansliet.se

God och nära vård (SOU 2020:19)

S2020/02841/FS

Sammanfattning

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Konkurrensverket avgränsar sitt yttrande till utredningens förslag som innebär att den s.k. nationella taxan för vissa läkare och fysioterapeuter upphävs och ersätts av regler på upphandlingsområdet.

Konkurrensverket tillstyrker utredningens förslag att lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi (LOF) upphävs. Konkurrensverket menar att dagens system med den nationella taxan leder till att vissa privata aktörer har rätt till offentlig finansiering utan konkurrensutsättning, och att det därför är välkommet att dessa system upphör.

Konkurrensverket har inga invändningar mot förslaget om att införa nationella obligatoriska valfrihetssystem enligt LOV för fysioterapi och psykiatri.

Utredningen lämnar också ett alternativt förslag som innebär att det införs ett kompletterande system för anslutning till den offentliga vården i en ny lag, som endast kan tillämpas i glesbygd. Konkurrensverket avstyrker detta förslag då det bör vara möjligt att åstadkomma de resultat som utredningen föreslår inom ramen för LOU och LOV

Med införande av den nya lagen skulle Konkurrensverket ges ett nytt tillsynsuppdrag. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det sannolikt att myndighetens kostnader kommer att öka om lagen införs.

Lagen om läkarvårdsersättning och lagen om ersättning för fysioterapi upphävs

Utredningen föreslår att LOL och LOF upphävs, men att de läkare och fysioterapeuter som redan ingår i systemet får fortsätta att verka med sådan ersättning i upp till sju år.

Konkurrensverket konstaterade redan för tio år sedan att systemet med den nationella taxan skapar spänningar mellan olika aktörer inom hälso- och sjukvården i flera avseenden, och att regionerna bland annat har varit tvungna att utforma sina vårdvalssystem på ett icke-optimalt sätt för att ta hänsyn till taxesystemet.¹ I samband med arbetet med de uppföljningar och rapporter i vilka vi skrivit om vårdvalssystem och hyrpersonal sedan dess, har det framkommit att regionerna varit fortsatt missnöjda med den nationella taxans utformning. Konkurrensverket menar att dagens system med den nationella taxan leder till att vissa privata aktörer har rätt till offentlig finansiering utan konkurrensutsättning, och att det därför är välkommet att dessa system upphör. Konkurrensverket tillstyrker därför förslaget.

Utredningen menar att det föreligger en "tillitsproblematik" mellan regionerna och utförarna när det gäller dagens nationella taxa och att det därför inte är tillräckligt att upphäva befintlig lagstiftning. Utredningen lämnar därför två alternativa förslag som syftar till att möjliggöra småföretagande inom vården. Det ena förslaget innebär att det införs ett obligatoriskt valfritetssystem i alla regioner för fysioterapi och psykiatri² och det andra att det införs en ny lag om främjande av hälso- och sjukvård i hela landet, vars syfte är att skapa incitament och förutsättningar för etablering av hälso- och sjukvårdsaktörer i glesbygd.

Förslag om obligatoriskt inrättande av valfritetssystem inom fler vårdområden (7.4.1)

Utredningens ena förslag innebär att det ska vara obligatoriskt för regionerna att inrätta valfritetssystem även inom fysioterapi och psykiatri. En ny bestämmelse i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska slå fast detta. Konkurrensverket ifrågasätter om tillitsproblem mellan regionerna och utförarna på den nationella taxan är ett tillräckligt argument för att införa ytterligare obligatoriska valfritetssystem. Det bör vara upp till varje region och varje myndighet att självt avgöra vilka varor och tjänster den har behov av att köpa från privata aktörer, vilket kan ske genom upphandling eller inrättande av valfritetssystem. Samtidigt har Konkurrensverket viss förståelse för att det i samband med avskaffandet av den nationella taxan kan vara önskvärt att införa nya möjligheter för småföretagande inom hälso- och sjukvården. Konkurrensverket vill i sammanhanget påpeka att valfritetssystem har flera viktiga fördelar i jämförelse

¹ Konkurrensverket (2010), *Uppföljning av vårdval i primärvården*. KKV Rapport 2010:3, sid 123

² Eftersom vårdval redan är obligatoriskt i primärvård föreslås att de läkare som arbetar inom primärvården på nationella taxan får gå över till det obligatoriska vårdvalet

med LOL och LOF, bland annat eftersom regionerna ges möjlighet att utforma krav och villkor på de tjänster som ska levereras och därmed anpassa dem till andra aktörer och system inom regionens sjukvård. Regionerna ges också ett tydligt ansvar att följa upp kvalitet, samtidigt som aktörerna ges möjlighet att konkurrera om brukarna genom kvalitet i form av t.ex. tillgänglighet och bemötande. En annan viktig fördel är att det finns möjligheter för nya aktörer att tillkomma under systemets löptid.

Konkurrensverket har därför inga invändningar mot förslaget.

Förslag om ett nytt kompletterande system för anslutning till offentligt finansierad vård i syfte att främja hälso- och sjukvård i hela landet (7.7.1)

Utredningens andra förslag innebär att det införs ett nytt kompletterande system för anslutning till den offentligt finansierade vården i form av en ny lag om främjande av hälso- och sjukvård i hela landet. Det nationellt utformade systemet syftar till att skapa långsiktighet och bättre förutsättningar för en jämlik vård i hela landet och möjliggör etableringar av mindre hälso- och sjukvårdsaktörer i glesbygd. Staten föreslås vara delfinansiär av vården för att skapa incitament för etablering i områden där vårdutbudet är litet.

Den nya lagen får endast tillämpas av regioner som inom sitt geografiska ansvarsområde har ett område som kan betecknas som glesbygd. Avtal som ingås med stöd av denna lag bedöms av utredningen som antingen offentliga kontrakt enligt LOU-direktivet eller som koncessionskontrakt som omfattas av lagen (2016:1147) om koncessioner (LUK), dvs. LUK-direktivet. Utredningen har dock valt att utforma lagen genom tillämpning av delar av LOU med motiveringen att regionerna känner sig mer hemma i denna lagstiftning. Liksom utredningen redovisar beror frågan om vilket av direktiven som blir tillämpligt och hur avtalen ska klassificeras på hur ersättningssystemet utformas. Det finns således en möjlighet att lagen kommer att hänvisa till LOU samtidigt som ersättningssystemets utformning gör att det snarare är fråga om ett koncessionskontrakt. Lämpligheten av ett sådant scenario bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet, om något sådant blir aktuellt.

Vidare innehåller de föreslagna reglerna inget nytt jämfört med de nu gällande upphandlingsreglerna. Vad gäller bestämmelsen om längsta avtalstid om sju år kan Konkurrensverket konstatera att en fastslagen längsta avtalstid kan inge en falsk trygghet om att en sådan avtalstid är förenlig med EU-rätten när det i själva verket är omständigheterna i det enskilda fallet som avgör om avtalstiden är väl avvägd. Omvänt skulle en avtalstid om mer än sju år i vissa fall, beroende på omständigheterna, kunna vara förenlig med EU-rätten. Konkurrensverket konstaterar också att en region som skulle bedöma att det är förenligt med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna med en längre avtalstid än sju år helt enkelt kan välja att tillämpa LOU i stället, eller att inrätta ett valfritetssystem enligt LOV. Vidare föreslås en ny regel som innebär att urvalet

ska göras baserat på kvalitet. Konkurrensverket konstaterar att detta redan är möjligt i upphandlingar enligt LOU och även i valfrihetssystem enligt LOV. Vidare bör det beaktas att upphandlings- och valfrihetslagstiftningen redan i dag i vissa fall anses som svåröverskådlig och svårtillämpad. För att få en väl fungerande offentlig upphandling i Sverige är det enligt Konkurrensverket viktigt att sträva efter att förenkla och effektivisera reglerna för att på olika sätt underlätta regelefterlevnad. De nya reglerna riskerar att motverka den utveckling som eftersträvas i det avseendet. I förlängningen kan det komma att påverka Konkurrensverkets tillsynsuppdrag.

Konkurrensverket konstaterar sammanfattningsvis att det inte är nödvändigt med en ny lagstiftning. Konkurrensverket ser hellre att de möjligheter som finns inom ramen för LOU och LOV används och avstyrker därför förslaget om särskilda upphandlingsregler för de tjänster som omfattas av utredningen i en ny lag.

Konkurrensverket kan konstatera att inget av de två förslagen garanterar att samtliga läkare och fysioterapeuter som i dag ersätts enligt den nationella taxan kommer att kunna fortsätta arbeta som självständiga aktörer med offentlig finansiering. Detta beror bland annat på att merparten av de läkare och fysioterapeuter som i dag omfattas av LOL eller LOF är verksamma i storstadsområden och knappast är intresserade av att flytta till glesbygd. Konkurrensverket anser dock att det är önskvärt och lämpligt att offentliga kontrakt konkurrensutsätts och tidsbegränsas, och att det därför är naturligt att offentliga uppdrag upphör efter en tid. Utredningens förslag om en lång övergångsperiod innebär också att samtliga berörda läkare och fysioterapeuter ges väl tilltagna möjligheter att anpassa sin verksamhet efter de nya förutsättningarna.

Nytt tillsynsuppdrag för Konkurrensverket

Utredningen föreslår att Konkurrensverket ges i uppdrag att utöva tillsyn över de upphandlingar som genomförs enligt den nya lagen. Utredningen menar att eftersom den föreslagna formen högst innefattar 620 nya upphandlingar så är det så få att tillsynen kan genomföras inom ramen för Konkurrensverkets existerande budget. Då tillsynsbestämmelsen i den nya lagstiftningen är utformad utifrån LOU så är tillvägagångssättet likt nog att det inte krävs utformande av nya rutiner eller anställningar.

Konkurrensverket vill påpeka att behovet av tillsyn varierar kraftigt mellan olika områden. Vissa områden är avsevärt mer komplexa än andra, särskilt sådana områden där regelverken är nya och rättspraxis saknas. Konkurrensverket vill också påpeka att det, som utredningen uttrycker det, finns ett "tillitsproblem" mellan regionerna och de företag som i dag verkar med ersättning enligt den nationella taxan. Det finns därför anledning att anta att sannolikheten för att det kommer in klagomål och frågeställningar om det nya regelverket är relativt hög.

Konkurrensverket gör därför bedömningen att det är sannolikt att tillsynsuppdraget kommer att leda till ökade kostnader för myndigheten.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit rådet Leif Nordqvist.

Rikard Jermsten