



Innst. 232 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:128 S (2014–2015)

Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Snorre Serigstad Valen om profitt i offentlig finansierte velferdstjenester

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som skal utrede omfanget av profitt fra offentlig finansierte velferdstjenester, og foreslå tiltak som kan sørge for at offentlige midler som bevilges til velferdstjenester, i sin helhet går til dette formålet.»

To forhold danner grunnlaget for dette representantforslaget. Det ene er at private aktører kan hente ut profitt på velferdstjenester som er en del av det offentlige velferdstilbudet, og som er finansiert av skattebetalerne. Det bør etter forslagsstillernes syn være åpenbart at offentlige midler i sin helhet går til et godt velferdstilbud.

Det andre er at erfaringer med privat, kommersiell drift innen enkelte velferdstilbud viser et mangfold av ulike metoder for å hente profitt ut av velferdstilbudet ut over vanlig utbytte til eier. Med et stortingsflertall som ønsker større kommersielle innslag i velferden, krever disse problemstillingene en overordnet og prinsipiell gjennomgang i Stortinget. Det må være en forutsetning at skattepengene i sin helhet går til bedre tjenester for dem som trenger det, ikke til å bygge opp private formuer.

At skattepenger går til å bygge opp private formuer er mulig fordi kommersielle selskaper er tungt representert i en rekke velferdssektorer. Kommerisielle selskap har med nødvendighet profitt som øverste prioritet, noe som i en rekke situasjoner kan føre til konflikt mellom målsettingen om best mulig tjenester for brukerne og selskapenes inntjening. I tillegg er flere av de kommersielle velferdsselskapene eid fra skatteparadis. Det er urimelig at en aktør kan tjene gode penger på en skattefinansiert tjeneste, for så å aktivt unndra seg nettopp den beskatningen som muliggjør velferdstjenestene i utgangspunktet.

Så lenge det offentlige betaler private aktører for å levere en tjeneste, må også det offentlige stå fritt til å sette vilkårene for hvordan disse midlene forvaltes. Det varierer mellom de ulike velferdsområdene i hvor stor grad kommersielle aktører er representert, og hvordan reglene for profitt er. Der det for eksempel ikke er lov til å ta ut utbytte, kan eierne finne omveier ved å bygge opp formuer i morselskap gjennom blant annet internfakturering og bruk av skatteparadiser.

I Sverige har regjeringen nylig varslet at de setter ned et utvalg som skal gå gjennom regelverket og foreslå hvordan det kan innføres forbud mot profitt i velferdstjenestene. Begrunnelsen for dette er at skattepengene skal brukes til det formålet de er tiltenkt, velferd, ikke til å berike privatpersoner. Målet for dette utvalget er å komme med forslag som skal sikre at offentlig finansiering av velferdstjenester utformes slik at den sikrer «likeverdighet, kvalitet, samfunnsøkonomisk effektivitet, behovsstyring og åpenhet».

Det er behov for en helhetlig gjennomgang også i Norge. Det må derfor settes ned et utvalg som ser på hvordan det kan innføres forbud mot profitt der det offentlige finansierer velferdstjenesten. Siden hver sektor har ulike regler å forholde seg til, er det behov for en gjennomgang av enkeltsektorer.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lisbeth Berg-Hansen, Tore Hagebakken, Irene Johansen, Marianne Marthinsen, Torstein Tvedt Solberg og Truls Wickholm, fra Høyre, Solveig Sundbø Abrahamsen, Svein Flåtten, Sigurd Hille, Heidi Nordby Lunde og Siri A. Meling, fra Fremskrittspartiet, Hans Andreas Limi, Roy Steffensen og Kenneth Svendsen, fra Kristelig Folkeparti, lederen Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, fra Venstre, Terje Breivik, og fra Sosialistisk Venstreparti, Snorre Serigstad Valen, viser til representantforslag Dokument 8:128 S (2014–2015) og vedlagte uttalelse datert 3. november 2015 fra Finansdepartementet ved finansministeren i saken.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at vi i Norge har lange og gode tradisjoner med ideelle og private virksomheter som leverer offentlig finansierte velferdstjenester. Flertallet vil særlig trekke frem at det ikke hadde vært mulig å gjennomføre barnehageløftet eller å innføre rett til barnehageplass uten bidraget fra de private barnehagene, og vil også trekke frem den jobben private barnevernsinstitusjoner gjør hver eneste dag for utsatte grupper i samfunnet vårt.

Flertallet har et pragmatisk syn på bruk av private tjenesteleverandører. Flertallet mener derfor at det som er avgjørende ikke er hvem som tilbyr tjenestene, men derimot tjenestekvaliteten og prisen skattebetalerne må betale. Flertallet vil videre påpeke at både ideelle, private og offentlige leverandører har kapitalkostnader som må dekkes inn, selv om dette ikke defineres som profitt når offentlig sektor dekker sine kapitalkostnader. Flertallet vil videre påpeke viktigheten av at de som tilbyr tjenestene, har insentiver til å komme opp med nye, innovative og kostnadseffektive løsninger.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, understreker at det sivile samfunn har lagt mye av grunnlaget for dagens velferdssamfunn. Kirken etablerte de første sykehusene allerede på 1200-tallet, med helsetilbud og sosialomsorg for syke og fattige. Kirken brakte skriftspråket og boken til landet. På 1500-tallet kom konfirmasjonsundervisningen, forløperen til folkeskolen. Brede lag av folket –

både gutter og jenter – fikk lese- og skriveferdigheter, selve fundamentet for økonomisk og sosial utvikling.

Dette flertallet viser til at mange ideelle institusjoner lever videre i dag, blant annet i regi av Frelsesarmeen, Blå Kors, Kirkens Bymisjon eller Kirkens Sosialtjeneste. De utgjør et viktig supplement til statlige og kommersielle tilbud. Dette flertallet viser til at ideelle aktører opererer på ulike vilkår med store kommersielle aktører. De har ulike eksistensgrunnlag, og de har ofte svært ulike økonomiske forutsetninger. Dette handler blant annet om bemanning, lønnsutgifter, pensjonsutgifter, markedsorientering og strategisk selskapsstrukturering.

Dette flertallet understreker at de ideelle institusjonene leverer tjenester med høy brukertilfredshet, kvalitet og resultater. Kostnaden ved institusjonsplassene som ideelle tilbyr, tilsvarer opp til halvparten av kostnaden i offentlige institusjoner – uten at de ansattes pensjonsordninger og liknende er dårligere, slik tilfellet er hos mange kommersielle aktører. De opererer på en non-profit-basis, som gir en ekstra trygghet for at midler brukes i tråd med intensjonen. De ideelle aktørene samarbeider ofte med frivilligheten. De bidrar til innovasjon og nytenkning fordi de arbeider behovsorientert, og har gode tradisjoner for samarbeid med andre tjenestetilbydere og erfaringsutveksling med offentlige bestillere.

Dette flertallet viser til forslaget og behovet for mer kunnskap om bruken av offentlige midler på velferdsoppgaver levert av kommersielle tilbydere.

Dette flertallet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som skal kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte. Utvalget skal foreslå løsninger som kan sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd, og hvordan man kan hindre uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler.»

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at Kunnskapsdepartementet nedsatte en ekspertgruppe for å utrede og presisere regelverket for bruk av statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene i private høyskoler og fagskoler, og at rapporten har vært på høring med frist i juni 2015. Disse medlemmer viser til at ekspertgruppen foreslår endringer knyttet til blant annet innsyn, krav til rapportering, lovregulering av handel med nærstående og en rettslig presisering av vilkåret om at offentlige midler skal komme studentene til gode. Disse medlemmer viser til at saken ligger hos Kunnskapsdepartementet, og

mener at det er viktig at departementet selv får tid til å vurdere saken grundig.

Disse medlemmer deler det andre flertallets syn på at det kan være et behov for mer kunnskap om bruken av offentlige midler på velferdsoppgaver levert av kommersielle tilbydere, spesielt knyttet til ulike kreative modeller for å unngå eventuelle krav offentlige myndigheter har satt.

Disse medlemmer mener imidlertid ikke at et offentlig utvalg har noen reell mulighet til å være et slags granskningsutvalg som skal «kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte» slik mindretallet legger til grunn og foreslår.

Disse medlemmer mener at det på denne bakgrunn vil være mer riktig at regjeringen – bl.a. basert på høringsrunden knyttet til den allerede nedsatte ekspertgruppen som skal presisere regelverket for bruk av statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene i private høyskoler og fagskoler – på egnet måte legger fram en sak for Stortinget hvor det foreslås endringer og presiseringer i gjeldende regelverk knyttet til et bredt politisk ønske om at offentlige midler i størst mulig grad skal gå til produksjon av faktisk velferd, og hvordan man kan hindre uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge fram en sak for Stortinget hvor det foreslås endringer og presiseringer i gjeldende regelverk som sikrer at offentlige midler som går til å kjøpe tjenester fra private eller ideelle virksomheter, går til kostnadseffektiv tjenesteproduksjon av høy kvalitet, samt forslag til hvordan man kan hindre uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at flere mediesaker om privatskoler, barnehager og offentlige sykehjem kan ha bidratt til å så tvil om de midlene vi i fellesskap bruker på velferdstjenester går dit de virkelig burde, nemlig til produksjon av tjenestene. I Oslo har man også erfaring med at kommersielle aktører har fortrengt ideelle tilbydere, og dermed redusert mangfoldet.

Disse medlemmer har merket seg at tjenester som produseres av kommunale leverandører, er underlagt demokratisk kontroll både gjennom tilsyn og behandling i kommunestyre landet over. Kommersielle tilbydere har ikke det samme oversynet,

men svarer selvfølgelig til norsk lov og norske regnskapsregler. Disse medlemmer mener at det likevel er verdt å merke seg at aksjeselskaps hovedformål etter aksjeloven er å skape avkastning på investert kapital til aksjonærene. Ideelle aktører har ikke det samme presset, og har i liket med offentlige aktører som hovedformål å levere tjenester. Alle disse tre organisasjonsformene bidrar i dag til å levere velferd som det norske fellesskapet er avhengige av. Det er likevel lurt å stoppe opp og se på at ting gjøres slik vi i fellesskap ønsker det.

Handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis og tynnkapitalisering er eksempler disse medlemmer har merket seg gjennom media har vært brukt for å hente ut kapital utover rent utbytte fra kommersielle velferdsleverandører. Disse medlemmer mener det er uheldig om skattebetalernes penger ikke går dit de var tiltenkt, og at det er behov for å få en bedre oversikt over dette slik at debatten om hvordan vi bruker penger i det offentlige kan få en felles plattform.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at i Norge i 2040 bør 25 prosent av velferdstilbudet komme fra ideell sektor, i tråd med anbefalingen i NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg. Det er avgjørende at de ideelle velferdsinstitusjonene får løpende avtaler som sikrer stabilitet og forutsigbarhet for brukerne og institusjonene. Det bør etableres fond for sosial innovasjon, som kan støtte ideelle prosjekter som kan løse sosiale utfordringer i samfunnet.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge fram en sak for Stortinget hvor det foreslås endringer og presiseringer i gjeldende regelverk som sikrer at offentlige midler som går til å kjøpe tjenester fra private eller ideelle virksomheter, går til kostnadseffektiv tjenesteproduksjon av høy kvalitet, samt forslag til hvordan man kan hindre uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding romertall II fremmes av en samlet komité.

Komiteens tilråding romertall I fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som skal kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte. Utvalget skal foreslå løsninger som

kan sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd, og hvordan man kan hindre uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler.

II

Dokument 8:128 S (2014–2015) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Snorre Serigstad Valen om profitt i offentlig finansierte velferdstjenester – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 12. april 2016

Hans Olav Syversen

leder

Kenneth Svendsen

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen,
datert 3. november 2015****Dokument 8:128 S (2014-2015) - Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Snorre Serigstad Valen om profitt i offentlig finansierte velferdstjenester**

Jeg viser til brev fra finanskomiteen datert 6. oktober 2015 vedlagt Dokument 8:128 S (2014-2015) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Snorre Serigstad Valen om profitt i offentlig finansierte velferdstjenester.

Forslag:

Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg som skal utrede omfanget av profitt fra offentlig finansierte velferdstjenester, og foreslå tiltak som kan sørge for at offentlige midler som bevilges til velferdstjenester, i sin helhet går til dette formålet.

Det offentlige har stor glede av at private næringsdrivende leverer gode tjenester på en effektiv måte. Et mangfold av leverandører av velferdstjenester gir et bredere tilbud for den enkelte og for staten eller kommunene som ansvarlige for tjenesten. Derfor bør offentlige, ideelle og private virksomheter levere offentlig finansierte velferdstjenester. Sunn konkurranse bidrar til økt kvalitet og utvikling av tjenestene. Dersom det i tillegg legges til rette for fritt brukervalg, vil innbyggerne selv direkte bidra til at det er aktørene som har de mest fornøyde brukerne, som vil utvide tilbudet. Regjeringen har innført fritt behandlingsvalg, som skal innføres først for rus og psykiatri.

Barnehager er et godt eksempel på en tjeneste som kommunene har ansvar for, og der private leverandører bidrar til at kommunene kan oppfylle sin plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen. Halvparten av norske barnehager er private og hvert andre norske barn går i privat barnehage. Det hadde ikke vært mulig å gjennomføre barnehageløftet og innføre rett til barnehageplass uten bidraget fra de private barnehagene.

Det avgjørende er etter mitt syn at den private eller ideelle tjenesteleverandøren leverer minst like god kvalitet for brukerne til maksimalt samme kostnad for samfunnet som en offentlig aktør. Kvalitet er vanskelig å måle. Brukernes tilfredshet med tilbudet kan være en indikator på kvalitet. Brukerundersøkelser på barnehageområdet viser gjennomgående at

foreldre med barn i private barnehager er mer fornøyde med barnehagen enn dem som har barn i kommunale barnehager.

Fastlegene er også et eksempel på en privat tjenesteleverandør med svært høy gjennomsnittlig brukertilfredshet.

I barnevernet er tilbudet fra de private institusjonene viktig for å kunne tilby gode tjenester til barna som trenger det. Det offentlige skal ikke betale mer for tjenester av god kvalitet enn det som er nødvendig. De private driver etter inngått kontrakt hvor kvalitetsnivå og pris er fastlagt. Det har de gjort under den forrige regjeringen, og det ble heller ikke under forrige regjering foreslått å innføre utbyttebegrensninger i rammeavtalene med de private.

Uavhengig av om tjenesteleverandøren er offentlig, ideell eller privat, er det viktig at det offentlige stiller klare krav til kvalitet og følger opp tjenestene på en god måte. Operasjonaliserbare krav til kvalitet, skal være tydelig spesifisert i anskaffelsesprosessen og i kontrakten med den enkelte leverandør. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i 2015 utgitt veilederen Brukervalg i kommunal tjenesteyting - Veileder for kommuner som ønsker å innføre brukervalg. Dette er en oppdatering av veilederen fra 2004 basert på en ny kunnskapsgjennomgang. Formålet med veilederen er å bistå kommuner som vurderer å innføre brukervalg i sine tjenester. Veilederen gir konkrete råd og viser til gode erfaringer andre kommuner har gjort.

Det er ikke urimelig at private tjenesteleverandører innen offentlig finansierte velferdstjenester tar ut et overskudd til å avlønne eieren og kapitalen i virksomheten.

På enkelte områder har en vurdert at det er behov for å regulere muligheten til å ta ut overskudd ut over et rimelig årsresultat. Det gjelder for eksempel innen barnehagesektoren. Etter friskoleloven skal alle offentlige tilskudd og skolepenger komme elevene til gode, og det er forbudt å ta noen former for åpent eller skjult utbytte. På disse områdene finnes det altså begrensninger i lovverket. Både barnehageregelverket og friskoleregelverket har dessuten bestemmelser som skal sikre likeverdig kvalitet i det private tilbudet som i det offentlige, og som gir klare reaksjonsvirkemidler dersom regelverket ikke overholdes. Regjeringen har videre fastsatt endringer i finansieringsordningen for private barnehager, bl.a. i beregningen av kompensasjonen for pensjonskostnader, for å sikre bedre samsvar mellom kostnadene i

barnehagene og tilskuddet de får fra kommunen. På bakgrunn av noe mangelfullt regelverk omkring regulering og tilsyn med offentlige tilskudd og egenbetaling ved private høyskoler og fagskoler har Kunnskapsdepartementet nedsatt en ekspertgruppe som har utredet regelverket for bruk av offentlige tilskudd og egenbetaling for private høyskoler og fagskoler. Ekspertgrupperapporten har vært på høring med frist i juni 2015. Ekspertgruppen foreslår endringer i regelverket blant annet innen tilsyn, krav til rap-

portering, lovregulering av handel med nærstående og en rettslig presisering av vilkåret om at offentlige midler og egenbetaling skal komme studentene til gode. Rapporten er nå til behandling i Kunnskapsdepartementet.

Med bakgrunn i det positive bidraget private tjenesteleverandører gjør for kommuner og stat, mener jeg det ikke er behov for å nedsette et offentlig utvalg med det mandatet som er foreslått.

