



Innst. 481 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:80 S (2016–2017)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Pål Farstad og Sveinung Rotevatn om en gjennomgang av statens organisering og utbredelse med formål å redusere offentlig aktivitet i velfungerende kommersielle markeder

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et offentlig utvalg for å gjennomgå og fremme forslag til prinsipper og retningslinjer for hvordan staten bør organisere de ulike delene av sin forskjelligartete virksomhet med spesiell vekt på å redusere offentlige aktiviteter i velfungerende private/kommersielle markeder. Utredningen bør være klar første halvdel av 2019.»

I 1989 avga Hermansen-utvalget en utredning med tittelen «En bedre organisert stat» (NOU 1989:5). Utvalgets forslag har etter manges mening utgjort en viktig del av premissgrunnet for mange av de reformer som senere er gjennomført i statlig organisering og styring i Norge.

Forslagsstillerne peker på at en viktig og underkommunisert årsak til veksten i offentlig sektor er at staten i stort omfang tiltar seg oppgaver hvor det eksisterer et velfungerende marked og sterke, etablerte fagmiljøer utenfor staten. Statliggjøringen av oppgaveløsningen skjer gjennom nye programmer og prosjekter, og delvis insourcing av oppgaver, hvor markedet tidligere har løst oppgaven. Hver for seg kan

disse oppgavene virke tilforlætelige, men summen utgjør etter forslagsstillernes syn et økende problem.

Etter forslagsstillernes syn fører dette til uforutsigbare rammevilkår.

Det medfører åpenbart en fare for rolleblanding og uklare grenser når staten på den ene siden er regulator og på den andre siden opererer som tilbyder av tjenester i samme marked som private tilbydere.

Det medfører også en betydelig risiko for innlåsning av kompetansemiljøer internt i statlige virksomheter. I dokumentet omtales følgende eksempler på «statligfisering»: nasjonal e-ID, forskning, helse, Statens kartverk, småbåtregister, bedriftsrådgivning i utlandet og nasjonal ruteplanlegger.

Det vises for øvrig til dokumentet for en nærmere beskrivelse av forslagene.

Komiteens behandling

Komiteen har i brev av 7. april 2017 til Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved statsråd Jan Tore Sanner bedt om en vurdering av forslaget. Statsrådens uttalelse følger av vedlagte brev av 16. mai 2017.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen og Eirin Sund, fra Høyre, Frode Helgerud, Frank J. Jenssen, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir Sigbjørn Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi

Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til Representantforslag 80 S (2016–2017) om en gjennomgang av statens organisering og utbredelse med formål å redusere offentlig aktivitet i velfungerende kommersielle markeder.

Komiteen viser til at forslagsstillerne ber Stortinget og regjeringen sette ned et offentlig utvalg for å gjennomgå og fremme forslag til prinsipper og retningslinjer for hvordan staten bør organisere de ulike delene av sin forskjelligartete virksomhet med spesiell vekt på å redusere offentlige aktiviteter i velfungerende private/kommersielle markeder. Utreddingen bør være klar første halvdel av 2019.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at forslagsstillerne peker på at en viktig og underkommunisert årsak til veksten i offentlig sektor er at staten i stort omfang tiltar seg oppgaver hvor det eksisterer et velfungerende marked og sterke, etablerte fagmiljøer utenfor staten. Statliggjøringen av oppgaveløsningen skjer gjennom nye programmer og prosjekter, og delvis insourcing av oppgaver, hvor markedet tidligere har løst oppgaven. Hver for seg kan disse oppgavene virke tilforlætlige, men summen utgjør etter forslagsstillerens syn et økende problem.

Flertallet ser at samarbeidspartiene har hatt stort fokus på forenkling, effektivisering og avbyråkratisering i regjeringsperioden, og at arbeidet for å forenkle byråkratiet for privat næringsliv fortsetter.

Flertallet ser at privat næringsliv i størst mulig grad bør fokusere på produktivitet og minst mulig på myndighetsrapportering.

Flertallet mener at det er viktigere at tjenestene som ytes til innbyggerne holder høy kvalitet, enn hvem som drifter tjenestene.

Flertallet har en grunnleggende tro på at konkurranse i markedet er bedre egnet til å fremme kvalitet, innovasjon og effektiv drift enn offentlige monopoler. Flertallet mener derfor at slike monopoler kun bør etableres med begrunnelse i spesielle samfunnsmessige forhold. For å unngå uønskede monopollignende bransjer er det derfor nødvendig å ha like rammebetingelser for offentlige og private aktører. Flertallet har derfor med stor tilfredshet merket seg at det i inneværende stortingsperiode er innført nøytral merverdiavgift i staten, at det er utgitt en veileder om økt brukervalg i kommunal sektor, etablert en nasjonal strategi for bruk av skytjenester og at det offentlige anskaffelsesregelverket er betydelig forenklet.

Flertallet vil presse på for nye reformer i samme retning. Særlig vil flertallet understreke betydningen av å fullføre pensjonsreformen også i of-

fentlig sektor. En fullføring av pensjonsreformen vil være et ledd i likebehandling av landets innbyggere og gjøre det lettere for arbeidstakere å flytte mellom privat og offentlig sektor.

Flertallet har merket seg vedtak fra det rødgrønne flertallet i landets hovedstad om å stanse private tilbydere til byens sykehjem og at det ikke lenger skal åpnes for nye private barnehager. Flertallet har også merket seg en stadig kraftigere retorikk fra rødgrønne partier mot private aktører innenfor flere sektorer hvor det offentlige er kjøper av tjenester. Flertallet mener den holdningen som ligger bak vedtak og retorikk, er negativ for landets utvikling. Helse, omsorg og undervisning er store sektorer med betydelig reformbehov. Flertallet er trygge på at det også innenfor offentlige monopoler vil være evne og vilje til innovasjon. Likevel tilsier all erfaring at konkurranse fra et bredt utvalg av tilbydere også på slike områder vil være en langt bedre måte å utvikle tjenestene på og sikre tilfredsstillende tilbud til landets innbyggere.

Flertallet vil peke på at offentlig sektor leverer hoveddelen av tjenestene på velferdsområdet, og at kvaliteten på disse jevnt over er høy. Flertallet vil også peke på at offentlig sektor har en nødvendig kontrolloppgave for å sikre at alle får de offentlige tilbud de har krav på, uansett hvem som leverer tjenestene. Dersom private leverandører ikke leverer etter avtale, er det etablert gode ordninger for å avslutte leveransen. Brukerundersøkelser, medieovervåking og offentlig kontroll er gode verktøy for å avsløre dårlige leveranser. Dersom leveransen er gitt av en kommunalt eller statlig eid aktør, vil kommunene eller staten selv i praksis være kontrollør. En slik offentlig dobbeltrolle kan by på utfordringer som ikke er til stede ved kontroll av private leverandører av velferdstjenester.

Endelig vil flertallet vise til at brukerundersøkelser over tid peker i retning av at befolkningen er godt fornøyd med tjenester i Norge, uavhengig av om de leveres av private eller det offentlige.

På bakgrunn av dette fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjøre en gjennomgang av prinsipper og retningslinjer for samarbeid mellom staten og private aktører, med siktemål å redusere offentlige aktiviteter i velfungerende private/kommersielle markeder. Gjennomgangen bør være klar i løpet av 2018.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at offentlige oppgaver som finansieres gjennom skatter og avgifter eller brukerbetaling, som hovedregel bør drives i regi av det of-

fentlige. Dette sikrer demokratisk styring og utvikling av viktige samfunnsområder.

Disse medlemmer mener det finnes lite belegg for forslagsstillernes påstand om at staten i fravær av konkurranse ikke evner å drive innovasjon innenfor sine virksomhetsområder. Tvert imot er staten i kraft av sin størrelse, kunnskapsbase og innkjøpsmakt en tilrettelegger for innovasjon i både nye og eksisterende næringer og en aktiv fornyer av fellesskapets tjenester.

Mange større offentlige anskaffelser er knyttet til utvikling og drift av IT-systemer. Dersom det offentlige også i fremtiden skal ha reell kontroll over egne systemer, er det avgjørende at man ikke knytter seg ensidig til større leverandører, og at man foretar en vurdering av hvilke systemer som bør driftes i egen regi.

Disse medlemmer viser til at staten på enkelte områder konkurrerer med det private næringslivet om å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, særlig innen IT-området. Det er avgjørende at arbeidsbetingelsene i statlig sektor er tilstrekkelig gode til at staten kan beholde en stabil bemanning.

Disse medlemmer mener det tilligger politiske myndigheter å bestemme hvilke samfunnsområder som skal være underlagt offentlig styring og myndighet. Den praktiske gjennomføringen av forslaget vil føre til en betydelig merutgift til konsulenter i tillegg til et betydelig tap av driftseffektivitet i forbindelse med bestilling av oppdrag og påfølgende vurdering.

Disse medlemmer mener at forslaget bærer preg av å ønske å privatisere offentlig sektor ut fra en ideologisk overbevisning.

Disse medlemmer viser til at statens engasjement i næringsdrift historisk har vært begrunnet i flere forskjellige hensyn. Næringspolitikk, sektorpolitikk, regionalpolitikk og sysselsettingspolitikk har vært viktige faktorer. I tillegg har fordelingshensyn ofte vært avgjørende. Dette er hensyn som i forskjellig grad og på forskjellige områder også vil gjøre seg gjeldende fremover. Det vises ellers til eksisterende regler, blant annet etter EØS-avtalen, som avgrenser dette.

Komiteens medlem fra Senterpartiet ønsker ikke en omfattende konkurranseutsetting av helsetjenester, omsorgsoppgaver og skole. Dette medlem mener at private leverandører fortsatt skal ha en plass i leveranse av offentlig finansierte oppgaver, men det er ikke ønskelig å øke konkurranseutsettingen av velferdstjenester. Denne typen offentlig virksomhet bør fortrinnsvis drives av det offentlige og ideelle organisasjoner.

Dette medlem mener at konkurranseutsetting må vurderes opp mot faren for større ulikhet i tilbu-

dene og uønsket oppsplitting og byråkratisering av offentlig virksomhet.

Dette medlem mener det ikke er behov for nedsetting av et offentlig utvalg for å gjennomgå statens organisering.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at velferd, skole og omsorg ikke skal være gjenstand for kommersialisering. Det er også avgjørende viktig for rettssikkerhet og for kvalitet i saksbehandling og i innkjøp at stat og kommune eier god kompetanse i egen virksomhet når det gjelder juss og økonomi, samt innkjøpskompetanse på ulike områder, slik at de er i stand til å utføre både drift, samarbeid og innkjøp/anskaffelser med høy kvalitet.

Dette medlem vil peke på at såkalte effektiviseringskutt lett kan sette nødvendig kompetanse under press og gjøre at en ikke har den kompetanse som må til for å overskue eller kontrollere innholdet og kvaliteten i eksempelvis egne innkjøp. Dette kan medføre feilinvesteringer og kontrakter som ikke holder mål. Når det gjelder juridisk kompetanse, kan særlig kommunesektoren lett bli avhengig av eksterne ekspertise som en i neste omgang kanskje møter som motpart. Det kan være all grunn for kommunen til å samarbeide om å bygge opp egen nødvendig kompetanse på slike områder når det gjelder kontraktsrett og andre felt der slik kompetanse er nødvendig.

Dette medlem viser til at kommersialisering og privatisering kan medføre hemmelighold, og at viktige kvalitetsindikatorer ikke blir offentlig tilgjengelige, med begrunnelse i bedriftshemmeligheter. Dette medlem vil også minne om at private institusjoner i dag ikke har krav om å følge forvaltningsloven, offentleglova og arkivloven på samme måte som offentlige institusjoner. Dette medlem viser også til at private institusjoner kan unnlate å delta i kommunale eller statlige satsinger og felles brukerundersøkelser. Dette medlem mener åpenhet rundt mangfoldet av metoder, innovasjon og nyskaping vil kunne bidra til videreutvikling av tjenestetilbudet, mens manglende åpenhet og ansvar på like vilkår med det offentlige kan påvirke rettssikkerheten for innbyggere som bruker tjenestene hos private.

Dette medlem viser til eget forslag om å be regjeringen fremme nødvendige lovforslag som – uavhengig av kommunal eller ikke-kommunal drift – sikrer full åpenhet rundt sentrale kvalitetsindikatorer, herunder bemanningssituasjonen, ved tjenester kommunene har ansvaret for, samt at sentrale deler av lovverk som gjelder det offentlige, også gjøres gjeldende for private institusjoner.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk

Venstreparti viser til at det offentlige er en stor innkjøper, og at hvordan en innretter slike innkjøp vil kunne fremme eller hemme både lokal og nasjonal næringsutvikling, og også sterkt påvirke andre viktige samfunnsområder, som ved å fremme klimavennlige produkter og universell utforming av samfunnet.

Disse medlemmer viser til at det innen IKT-området er behov for styrket kompetanse i offentlig forvaltning og at innkjøpene gjøres på en slik måte at det bidrar til å bygge opp og utvikle IKT-miljøet og bedrifter i Norge. Disse medlemmer viser til Innst. 84 S (2016–2017) og Innst. 16 S (2016–2017) om å sikre nasjonal kontroll over kritisk infrastruktur og tilstrekkelig nasjonal kompetanse for å håndtere dette. Dette er nødvendig for å ivareta samfunnsikkerheten, men også for å gjøre det mulig for norsk IT-næring å vokse.

Disse medlemmer viser til at offentlig sektor er en stor byggherre, og at dette bør brukes til å fremme norsk bygge- og anleggsnæring, særlig knyttet til klima- og miljøvennlig produksjon, drift, vedlikehold og resirkulering av materiale. Disse medlemmer viser til at skal det grønne skiftet realiseres, må det offentlige etterspørre grønne produkt og ikke kun som en vektning i innkjøpsreglene, men som et minstekrav som må oppfylles. Disse medlemmer viser i den forbindelse til egne forslag om å bygge nytt regjeringskvartal i tre og at dette dessverre ikke er tatt til følge. Det er viktig at en bruker slike store prosjekter som en utviklingsmulighet for norsk trebyggeindustri.

Disse medlemmer viser til forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmet i Innst. 249 S (2015–2016) om å sørge for at anbudskriteriene og kontraktstørrelsen i prosjekt Nytt regjeringskvartal utformes på en slik måte at norsk næringsliv kan delta i anbudsprosessen på en konkurransedyktig måte, og å utrede og vurdere hvordan bygging av nytt regjeringskvartal kan brukes til å vise fram og fremme bruk av tre.

Videre viser komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti til forslag fra Sosialistisk Venstreparti om å sikre at nytt regjeringskvartal blir et nullutslippsbygg i bygge-, drifts- og avhendingfasen, bidrar til innovasjon innen climateknologi og blir et plussus i drift.

Dette er eksempler på hvordan en rent praktisk må stille krav for å sikre at næringslivet kan ha prosjekter å konkurrere om som utvikler framtidrettede løsninger.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre.

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

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen gjøre en gjennomgang av prinsipper og retningslinjer for samarbeid mellom staten og private aktører, med siktemål å redusere offentlige aktiviteter i velfungerende private/kommersielle markeder. Gjennomgangen bør være klar i løpet av 2018.

II

Dokument 8:80 S (2016–2017) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Pål Farstad og Sveinung Rotevatn om en gjennomgang av statens organisering og utbredelse med formål å redusere offentlig aktivitet i velfungerende kommersielle markeder – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 13. juni 2017

Helge André Njåstad

leder

Mazyar Keshvari

ordfører

VEDLEGG**Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/statsråd Jan Tore Sanner,
datert 15. mai 2017****Dokument 8:80 S (2016-2017) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Pål Farstad og Sveinung Rotevatn om en gjennomgang av statens organisering og utbredelse med formål å redusere offentlig aktivitet i velfungerende markeder - kommersielle markeder**

Jeg takker for anledningen til å kommentere dette forslaget. Representantforslaget tar opp interessante og viktige problemstillinger om grensene mellom offentlig og privat virksomhet. Jeg deler forutsetningen som forslagsstillerne legger til grunn, om at det offentlige ikke skal fortrenge private aktører fra velfungerende markeder. Det offentlige skal ikke tilta seg roller der kommersielle aktører må konkurrere på andre vilkår. Slike problemstillinger er viktige i den politiske debatten, og det er prisverdig at slike prinsipielle spørsmål reises i Stortinget.

La meg peke på noen eksempler på tiltak som regjeringen har gjennomført for å fremme bruk av markedet i løsningen av offentlige oppgaver: Vi har innført nøytral merverdiavgift i staten og i helseforetakene, vi har utgitt en veileder om økt brukervalg i kommunal sektor, en nasjonal strategi for bruk av skytjenester åpner for å løse oppgaver i skyen framfor å utføre dem selv, delingen av offentlige data for viderebruk er økt og anskaffelsesregelverket er betydelig forenklet.

I situasjoner der både offentlige og private virksomheter deltar i økonomisk aktivitet, er det viktig med like konkurransevilkår. Her har regjeringen allerede satt i gang et utredningsarbeid, slik forslagsstillerne også har referert til. Formålet med arbeidsgruppens utredning er å gi norske myndigheter et godt grunnlag for å iverksette tiltak som skal sørge for at reguleringen av økonomisk aktivitet utøvd av staten, fylkeskommuner, kommuner, regionale helseforetak og helseforetak er i tråd med EØS-avtalens regler om offentlig støtte, og at offentlige og private aktører har like konkurransevilkår.

Representantene viser i sin begrunnelse til at et offentlig utvalg bør vurdere en rapport fra Danmark med en analyse av offentlige aktiviteter på kommersielle markeder. Jeg gjør oppmerksom på den eksterne arbeidsgruppen som nå er i gang med sitt arbeid, også skal kartlegge regelverket og erfaringene med de ulike tiltakene som er gjennomført i Sverige, Danmark og Finland, og innhente informasjon om hvordan de samme problemstillingene er løst i andre utvalgte EU-land, samt innhente informasjon fra OECD. Jeg mener derfor det ikke vil være hensiktsmessig å starte en ny, parallell undersøkelse om dette, men heller avvente arbeidsgruppens kartlegging.

Etter min vurdering tar representantforslaget opp prinsipielt viktige problemstillinger som vi bør diskutere politisk. Å oppnevne et offentlig utredningsutvalg innebærer et omfattende og ressurskrevende arbeid, både til forberedelser, gjennomføring og oppfølging. Det bør derfor være en rimelig grad av sikkerhet for at utvalgets forslag vil bli vurdert grundig med sikte på gjennomføring. Regjeringen har som nevnt allerede nedsatt en ekstern arbeidsgruppe som vil ta opp flere av de problemstillingene som representantene peker på. Det vil derfor være en fordel å vente til arbeidsgruppens utredning og forslag foreligger i 2018 før det tas stilling om det bør oppnevnes et offentlig utvalg, og hvordan et mandat for dette arbeidet i så fall skal være.

