



Representantforslag 80 S

(2016–2017)

fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Pål Farstad og Sveinung Rotevatn

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

Til Stortinget

Bakgrunn

I 1989 avga Hermansen-utvalget en utredning med tittelen «En bedre organisert stat» (NOU 1989:5). Utredningen munnet ut i en rekke forslag til prinsipper og retningslinjer for hvordan staten burde organisere de ulike delene av sin forskjelligartede virksomhet. Utvalgets forslag, som i hovedsak var enstemmig, har etter manges mening utgjort en viktig del av premissgrunnlaget for mange av de reformer som senere er gjennomført i statlig organisering og styring i Norge. Bl.a. la utredningen grunnlag for deregulering innenfor energi-, tele-, og postsektorene. Utredningen ble i 2014 kåret av Morgenbladet til å være Norgeshistoriens beste NOU.

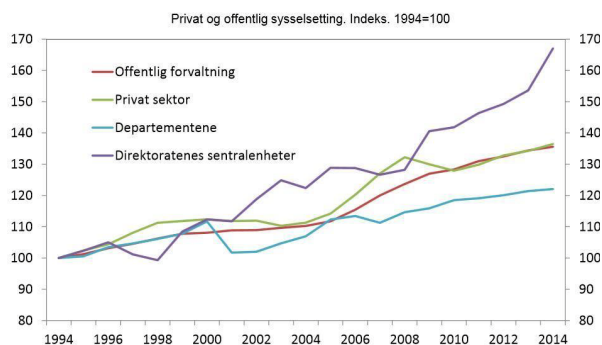
Forslagsstillerne mener at det kan være en god idé med en tilsvarende gjennomgang – 30 år etter. Dvs. at det settes ned et offentlig utvalg som skal avgi sin innstilling i 2019. Forslagsstillerne mener at det åpenbart er andre og nye utfordringer i 2019 enn det var i 1989, spesielt når det gjelder offentlige aktiviteter på velfungerende private/kommersielle markeder, men at det likevel er grunnleggende fornuftig med en fordomsfri diskusjon om staten til enhver tid er organisert optimalt.

Forslagsstillerne viser til at regjeringen allerede har satt ned en ekstern arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak for å bedre konkurransen mellom offentlig

og privat sektor. Arbeidsgruppen skal levere sin rapport i januar 2018. Etter forslagsstillerne syn kan denne rapporten inngå som en del av grunnlaget for en ny offentlig utredning om statens oppgaver og organisering.

Forslagsstillerne understreker at dette ikke primært handler om statlig eierskap eller eierandel i ulike bedrifter – det reguleres og diskuteres med jevne mellomrom i ulike eierskapsmeldinger – men at bakgrunnen for initiativet bunner i det faktum at offentlig sektor vokser både i omfang og som andel av den totale økonomien. Norge er det landet i OECD som har størst andel offentlig ansatte – ca. 35 pst. av arbeidsstyrken. Tar man med den delen av arbeidsstyrken som mottar ytelser fra det offentlige, er mer enn 50 pst. av befolkningen i arbeidsfør alder avhengig av det offentlige.

Sterk byråkratiekst



Kilde: Produktivitetskommissjonen (2016).

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 tilforlatelige, men summen utgjør etter forslagsstillernes syn et økende problem, spesielt fordi det ikke er satt inn i en helhetlig sammenheng.

I en tid hvor Norge skal bevege seg fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi, og hvor veksten i verdiskaping og nye arbeidsplasser vil skje i nye, kunnskapsbaserte næringer, har det stor betydning hvordan staten utøver sine ulike roller. Ikke minst har anskaffelse og utvikling av produkter og tjenester stor betydning.

Produktivitetskommisjonen har gjort en grundig gjennomgang av veksten i offentlig sysselsetting, som til dels skyldes økt rapporteringskrav og målstyring. Et viktig bidrag til å redusere veksten er effektivisering av driften ved å gjennomføre flere digitaliseringsprosjekter. Kommisjonen omtaler også tidligere fristilling av statlige virksomheter som i all hovedsak har vært vellykkede. De skriver bl.a.:

«Mulighetene for fristilling som middel for å ta ut effektivitetsgevinster bør vurderes også for andre institusjoner.»

Forslagsstillerne viser også til at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen¹ i Danmark, på oppdrag fra den danske regjeringen, har gjort en større analyse for å undersøke offentlige aktiviteter på kommersielle markeder. Rapporten konkluderer bl.a. med at det er behov for en revidering av offentlige institusjoners prisfastsettelse, og at det settes tydelige grenser for offentlig virksomhet på private markeder. Rapporten anbefaler også klare regler for hvilke offentlige aktiviteter som er hensiktsmessige for private markeder. I tillegg anbefales det bl.a. at offentlige tilskudd som forstyrrer konkurransen mellom offentlige og private virksomheter, avskaffes. Alle disse forslagene bør etter forslagsstillerne syn være aktuelle også for Norge.

Etter forslagsstillernes syn er det viktig å være svært tydelig og presis når det gjelder statens oppgaver for å unngå uhenksommessig rolleblanding. Staten kan i gitte tilfeller både være lovgiver (indirekte), regulator, innkjøper og konkurrent. Utfordringene mot markedet oppstår når rollene blandes eller blir utydelige. Særlig krevende er det når staten opptrer som konkurrent i et velfungerende marked, og benytter regulatorrollen til å svekke konkurransen og favoriserer egne løsninger. Det er også et betydelig problem at rollen som markedsaktør skjer innenfor rammen av annen virksomhet hvor risikoen for subsidiering av den konkurranseorienterte delen er stor.

Et typisk eksempel er når de statlige virksomhetene insourcer oppgaver som tidligere var løst av markedsaktører, eller at statlige virksomheter utvider sine virksomheter gjennom å etablere inhouse virksomhet som opererer i direkte konkurranse med markedsaktører. Begrunnelsen for denne typen statliggjøring av oppgaver er ofte å sikre seg kritisk kompetanse og/eller mer kontroll med strategisk viktige enheter.

Det største problemet etter forslagsstillernes syn er som påpekt innledningsvis at dette enkeltvis kan være tilforlatelig og at det skjer uten at det reiser spørsmål om i) den tilhørende veksten i antall offentlig ansatte, ii) konsekvensene for balansen mellom staten og de private tilbyderne, i det som i utgangspunktet var velfungerende markeder, og iii) alternativkostnadene dette medfører i form av forringede muligheter til å bygge opp kunnskapsmiljøer til et større marked.

Etter forslagsstillernes syn fører dette til uforutsigbare rammevilkår som følge av at staten utøver et betydelig handlingsrom hva gjelder å bestemme omfang og innretning av eventuelle partnerskap mellom staten og markedet: om og i hvilken grad private tilbydere skal få adgang til å tilby sine tjenester.

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.

Og sist, men ikke minst medfører det en betydelig risiko for innlåsing av kompetansetiljøer internt i statlige virksomheter, ved at staten for eksempel blir den mest attraktive (og lønnsdrivende) arbeidsgiveren for kompetente medarbeidere og dermed bygger interne kompetansetiljøer som ikke utsettes for konkurranse. Forslagsstillerne viser i den forbindelse til at 60 pst. av Abelia's medlemsbedrifter oppgir at de opplever at staten er en direkte konkurrent i sin bransje eller i sitt marked. Spesielt gjelder dette innenfor konsulent- og IKT-bransjen, men det er også betydelig innslag innen forskning og utdanning.

Eksempler på «statligfisering»

Nasjonal e-ID

I mai kunngjorde justis- og beredskapsministeren at det skal utvikles en statlig e-ID-løsning for sikker identifisering på nett, selv om det allerede finnes gode løsninger i markedet. De to mest brukte er BankID og Buypass. Hvis nasjonal e-ID blir en direkte konkurrent, kan det – helt unødvendig – slå beina under det private næringslivet. Uten konkurranse forsvinner behovet for innovasjon, og dermed den helt nødvendige utviklingen for å holde tritt med teknologi og sikkerhet.

1. http://www.denoffentlige.dk/sites/default/files/suppliers/news/files/off_aktiviteter_paa_kommercielle_markeder.pdf

Forskning

Da landbruks- og matministeren slo sammen fire forskningsinstitutter til ett (Norsk institutt for bio-økonomi (NIBIO)), fikk styret alle fullmakter unntatt den viktigste: Det ble politisk bestemt at det nye instituttet skulle være et forvaltningsorgan, dvs. at forskningsoppdragene ikke skulle konkurranseutsettes slik at de beste fagmiljøene kunne konkurrere om dem.

Samme skjebne fikk nasjonal overvåking av lakselus. Staten trakk tilbake forskningsoppdrag som tidligere ble utført av private forskningsinstitutter, og startet med egen forskning. Et tredje eksempel er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som utfører mer og mer forskning selv. Et fjerde eksempel er nasjonal overvåking av rømt oppdrettsfisk som ble flyttet fra Norsk institutt for naturforvaltning (NINA) (som vant anbudskonkurranse) til det statlige Havforskningsinstituttet.

I 2015 fikk NINA oppdrag fra Miljødirektoratet om å evaluere regional rovviltforvaltning. Landbruksorganisasjonene var misfornøyde med dette, noe som medførte at Landbruks- og matdepartementet ba NIBIO gjennomføre en vitenskapelig gjennomgang av rovviltbestandens betydning for landbruket. Resultatet ble derfor to parallelle utredninger.

I en tid med «alternative fakta» og eksempler¹ på statsråder som mer eller mindre bevisst forsøker å styre forskningen, mener forslagsstillerne at det er betydelige utfordringer knyttet til de eksempler og den utvikling som er vist til over.

Helse

Det norske selskapet Csam (som har sitt utspring i Helse Sør-Øst) har utviklet en løsning for digitalt helsekort for gravide som allerede er tatt i bruk i Finland. De har tilbudt samme løsning til norske myndigheter, men fått avslag fordi Direktoratet for eHelse ønsker selv å utvikle en identisk løsning.

Et offentlig sykehus i Østfold med kapasitetsutfordringer og pasientkøer meldte seg på i konkurransen om å levere bedriftshelsetjeneste – og fikk anbudet. De har priset seg ekstremt lavt, siden de ikke har tatt hensyn til husleie og administrative kostnader.

Statens kartverk

Statens Kartverk utvikler selv løsning for digital tinglysning der en konkurranseutsatt aktør allerede

har en løsning utviklet. Videre ble statens innsynsløsning www.seeiendom.no opprinnelige lansert som en gratis publikumsløsning, men er senere tilrettelagt for å møte behovene til det profesjonelle markedet – typisk banker og eiendomsmeglere. Dermed har staten gått inn i direkte konkurranse med næringslivsaktører.

Samferdselsdepartementet har sendt et forslag om implementering av EUs bredbåndsdirektiv på høring (frist 5. september 2017) hvor de foreslår statliggjøring av gravemeldingstjenesten som i dag tilbys av en privat aktør. Dersom departementets løsning gjennomføres, vil den innebære at oppgaver og arbeidsplasser tas fra private aktører – som bidrar på inntektssiden i statsbudsjettet og gir eksportinntekter – til Statens Kartverk.

Småbåtregister

Samferdselsdepartementet er i gang med å utrede opprettelsen av et nytt statlig småbåtregister. Driften av Småbåtregisteret ble overtatt av Redningsselskapet i 2005 fra Tollvesenet.

Småbåtregisteret inneholder relevant dokumentasjon om båt, motor og båteier, og fungerer i praksis som en informasjonsbank for enheter og aktører med legitime behov for raskt å finne frem til nødvendige opplysninger. Hovedredningssentralene, som har det overordnede operative ansvaret ved søk- og redningsaksjoner, politiet, Redningsselskapet, Havnevesenet og forsikringsselskapene er viktige enheter med døgnskuttetlig tilgang til Småbåtregisteret.

Bedriftsrådgivning i utlandet

Flere av Innovasjon Norges utekontorer tilbyr rådgivningstjenester for bedrifter, for at de skal få innpass i markedet i dette landet. Slike rådgivningstjenester finansieres 50 pst. av statlige midler.

Konkurransefordelen blir dermed stor sammenlignet med flere private aktører som har lange tradisjoner for slike rådgivningstjenester i enkelte land. Tidligere fikk flere private aktører tilskudd fra Norad for en slik virksomhet, som en del av bistanden fra Norge. I 2014 halverte først Norad støtten, for deretter å kutte den helt.

Nasjonal ruteplanlegger

Samferdselsdepartementet vurderer muligheten for å opprette en nasjonal ruteplanlegger av samme modell som Ruterapplikasjonen. Dette til tross for at det er flere private aktører som tilbyr slike tjenester og løsninger i dag.

Det finnes også en rekke andre eksempler, bl.a. innenfor utvikling av digitale læremidler hvor Nasjonal digital læringsarena (NDLA), nå eid av fylkeskommunene, leverer læringsteknologi til skolene

1. Nærings- og fiskeridepartementets omtale av bevilgningen til Veterinærinstituttet for 2017: «I 2017 skal instituttet prioritere kunnskapsutvikling og faglig arbeid som kan understøtte målene regjeringen har presentert i Meld. St. 16 (2014–2015) Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.»

som skolene selv opplever som «gratis», og hvor det dermed framstår som uhensiktsmessig å betale for det samme i det kommersielle markedet. Innovative e-læringsselskaper vil dermed slite med markedsgrunnlaget, og det norske skole- og utdanningssystemet står i fare for ikke å få de beste læringsteknologiske løsningene.

Forslagsstillerne mener at det på denne bakgrunn er nødvendig med en prinsipiell avklaring på hva staten skal gjøre og ikke gjøre, hvordan rolleblanding skal unngås, og hvordan partnerskap med markedet kan styrke behovet for verdiskaping og etablering av nye arbeidsplasser i privat sektor. Forslagsstillerne vil særlig peke på følgende utfordringer som avgjørende viktig:

1. Når det offentlige får nye oppgaver som utløser behov for ressurser, må det som prinsipp samtidig vurderes om andre oppgaver kan avvikles.
2. Det må gjøres en overordnet og prinsipiell avklaring av statens håndtering av sine ulike roller overfor og i markedet, etter modell fra statens forvaltning av det statlige eierskapet.
3. Alle statlige virksomheter bør gis i oppdrag å utrede (ekstern utreder) om fristilling/utskilling

av hele eller deler av deres underliggende etater kan gi bedre tjenester og øke samfunnets samlede produktivitet.

4. Det må utarbeides klare regler for hvilke nye oppgaver statlige aktører skal kunne påta seg og utføre som inntektsdekkende virksomhet på kommersielle markeder.
5. Der det offentlige konkurrerer direkte med aktører i markedet, må det skje på like vilkår.

Forslag:

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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.

30. mars 2017

Trine Skei Grande

Pål Farstad

Sveinung Rotevatn