

Komunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Oslo, 28.05.2014

Vår ref.
51958/HS48

Deres ref.
14/2148

Høringssvar vedrørende sektorselskaper som effektive redskap i sektorpolitikken.

Spekter viser til høringsbrev datert 3. mars 2014 og vårt foreløpige høringssvar av 30. april. Nedenfor utdyper vi tre punkter:

1. Endringer i selskapenes rammevilkår
2. Helhetlig gjennomgang av potensialet for utskilling
3. Balanse i virkemiddelbruken i sektorpolitikken

1. Endringer i rammevilkår

Spekter vil understreke at plasseringen av selskapene i de to kategoriene som er omfattet av høringsnotatet, ikke er statiske. Mange av våre medlemmer som i dag er plassert i kategori 3 og kategori 4 har opplevd og opplever store endringer i markedssituasjon og rammebetingelser.

I regjeringsplattformen er det varslet en rekke endringer i rammebetingelsene til selskaper som er omtalt i høringsnotatet. Endringene kan få betydning både for hvilken kategori selskapene plasseres i og hvem som forvalter eierskapet (sektordepartementet eller Nærings- og fiskeridepartementet).

Som eksempler kan nevnes økt konkurranse i luftfarten med færre, større og mer konkurransedyktige lufthavner, regjeringens forslag om å oppheve reservasjonen mot EUs tredje postdirektiv, samt den varslede reformen i jernbanesektoren, der Jernbaneverket og NSB vil foreslås omorganisert for å oppnå en hensiktsmessig styringsstruktur, en forretningsmessig organisasjonsform og tydelige mål. Endringer i konkurranseforhold aktualiserer spørsmålet om hvilket departement som bør forvalte eierskapet.

Spekter vil understreke at ryddighet og klarhet i statens roller er viktig for å sikre nødvendig legitimitet og tillit, og sektordepartementet bør derfor som hovedregel ikke forvalte eierskapet til selskaper som er i konkurranse.

Det er også en rekke andre drivkrefter i samfunnsutviklingen som får betydning for selskapenes rammevilkår. Teknologiske løsninger og tilgjengelighet på tvers av sektorer og nasjonale grenser utfordrer det som tidligere kunne rammes inn og avgrenses i et sektorpolitisk rom. Eksempler på det er utenlandske spillsekskapers betydning for Norsk Tipping AS og digitaliseringens betydning for Norsk rikskringkasting AS (NRK). Tilsvarende ser vi at den sterke økningen i reiser og utenlandsopphold utfordrer Vinmonopolets rolle som alkoholpolitisk virkemiddel.

Problemstillingene som reises i høringsnotatet og eksemplene som brukes vil slik sett kunne se betydelig annerledes ut om noen år. I vurderingen av sektorselskaper som effektive redskaper i sektorpolitikken må det derfor også tas hensyn til de endringer som skjer og vil skjje i samfunnet i årene fremover. Spekter vil likevel understreke at systematisk gjennomgang og evaluering av virkemiddelbruken er viktig for å sikre at rammebetingelser støtter opp om virksomhetens mål, og at kunnskap om effekter av virkemiddelbruk kan øke treffsikkerheten.

2. Helhetlig gjennomgang av potensialet for utskilling

I høringsbrevet foreslås det at det enkelte eierdepartement bør foreta en gjennomgang av organiseringen av enkelte virksomheter som selskap, og en gjennomgang av beste praksis for organisering av statens ulike styringsroller. Det vises i høringsrapporten til spenningsfeltet mellom forvaltningsstyring og selskapsstyring, og det vises til utredninger (Difi mv.) hvor det stilles spørsmål ved om selskapsorganisering er hensiktsmessig for enkelte virksomheter. Det har med jevne mellomrom vært diskusjoner knyttet til statens styringsmuligheter som eier av selskaper, men ikke til omgjøring av selskapsdannelsene. De fleste selskapsdannelser har, etter at de er gjennomført, vært preget av relativt stor grad av politisk enighet. I lys av varslede endringer i rammebetingelsene for svært mange av de selskapene som er omtalt i høringsnotatet, fremstår det som lite hensiktsmessig å sette i gang arbeider med å vurdere omgjøring av selskaper i kategori 3 og 4 på nåværende tidspunkt.

Utskilling av offentlig virksomhet i egne selskaper med tilhørende deregulering og etablering av markeder, har vært et av de viktige virkemidlene i sektorpolitikken de siste 15-20 årene. Et sentralt trekk ved de statlige selskapsdannelsene har vært fokuset på å finne *hensiktsmessige organisasjonsformer* for statlig tjenesteproduksjon og forretningsvirksomhet. Selskapsdannelser er tatt i bruk med det formål å gi bedre offentlige tjenester. Av ulike grunner stoppet prosessen med å skille ut tjenesteproduksjon opp i perioden 2005-2013, men det skyldes ikke at potensialet er uttømt.

Spekter har i forbindelse med regjeringens arbeid med ny eierskapsmelding foreslått at meldingen også bør diskutere eierskap som virkemiddel, ikke bare for de virksomhetene som er offentlig heleide, eller på vei ut av offentlig eierskap. Vi støtter som nevnt forslaget om at virkemiddelbruken evalueres jevnlig, og vil understreke at det bør være like naturlig å diskutere eierskap som virkemiddel innen tjenesteområder som fortsatt ligger innenfor forvaltningen.

De siste tiår har det skjedd viktige endringer i samfunnet som vil ha betydning for videreutvikling og organisering av det offentlige tjenestetilbudet. Valgfrihet for individet og ønske om mangfold på tilbudssiden har fått bred tilslutning. Individets valgmuligheter underbygges av lovfestede individuelle rettigheter på stadig flere områder. De voksende oljeinntektene har også bidratt til å øke folks forventninger både til kvaliteten på og omfanget av de offentlige tjenestene. Lovfesting av rettigheter til tjenester og valgfrihet gir også brukerne en helt annen posisjon og gjør at

virksomhetene i større grad må konkurrere om brukerne og kundene. En viktig drivkraft fremover vil være brukernes krav og forventninger både til tilgjengelighet, kvalitet, valgfrihet og ventetid.

Utvikling av velferdsstaten er avhengig av et konstruktivt samspill og fornuftig oppgavedeling mellom offentlige, ideelle og private aktører. Anvendelse av markedet og utvikling av virkemidler for å sikre en effektiv produksjon av offentlige tjenester, er sentralt i Spekters arbeid. Spekter har etterlyst en gjennomgang av den samlede offentlige forvaltning – både på statlig og kommunalt plan – med tanke på å beskrive det samlede potensialet for utskillelse av tjenesteproduksjon. Vi snakker ikke om privatisering. Det offentlige ansvaret vil bestå, men det bør løpende vurderes hvordan offentlig tjenesteproduksjon kan organiseres for å gi bedre og mer effektive tjenester. Spekter mener at tiden er inne for å gå videre i dette arbeidet for å sikre nødvendig innovasjon, effektivitet og kvalitet av det offentlige tjenestetilbudet. Det er viktig at en fremover fokuserer på hva som er hensiktsmessige organisasjonsformer for å sikre effektivitet og god måloppnåelse i sektorpolitikken. Spekter bidrar gjerne med innspill i et slikt arbeid.

Som en del av dette vil det være naturlig å vurdere erfaringene med utskillingene som er gjort til nå. Flere kommuner har gjennomført betydelige endringer i organiseringen og konkurransen i blant annet barnehagesektoren og i pleie- og omsorgssektoren. Erfaringene med disse endringene for måloppnåelse og effektene av endringene bør evalueres og systematiseres. Spekter mener det kan dokumenteres positive effekter både for brukere, for virksomhetene og for det offentlige av de endringene som er gjort på statlig nivå. Dette er blant annet berørt i rapporten Bl lagde på oppdrag fra Spekter i 2008, «Fra vesen til virksomhet». Rapporten konkluderer med at omdanningen av virksomhetene til selskaper har resultert i at det produseres flere og bedre tjenester til lavere kostnad. For eksempel har drift av flyplasser og posttjenester gått fra å være en utgift for den norske stat til å bli en inntektskilde. I alle selskapene som inngikk i undersøkelsen hadde det vært en reduksjon i årsverksinnsats samtidig som produksjonen økte. I rapporten forklarer Arnesen og Hagen at selskapsdannelsene har bidratt til samfunnsøkonomisk effektivitet gjennom tre mekanismer:

- Mer effektiv tjenesteproduksjon som følge av virksomhetsinterne kostnadsreducerende tiltak
- Virksomhetene har benyttet sin friere stilling til å ekspandere sin virksomhet, både ved ny aktivitet og ved å kjøpe seg inn i andre selskaper
- Friheten til selv å finansiere større investeringer og satsinger ut fra kommersielle betraktninger har resultert i at tilbudet er tilpasset en betalingsvilje på etterspørselssiden

Markedseksposeringen har resultert i et sterkere fokus på brukerne av tjenester, og selskapene hadde jevnt over et godt omdømme blant brukere og befolkning.

3. Balanse i virkemiddelbruken i sektorpolitikken

I vårt foreløpige hørings svar påpekte vi at vi ville komme tilbake til synspunkter på balansen mellom eierskap og andre sektorpolitiske virkemidler.

Som det fremgår av høringsnotatet kan sektorpolitikk utøves gjennom forskjellige virkemidler, som regulering, finansiering og gjennom eierskap. Spekter er opptatt av at det skal være samsvar mellom den sektorpolitiske rollen virksomheten har og de rammebetingelsene som skal understøtte den.

Særlig for de virksomhetene som har blandede mål er det viktig med tydelighet i hvilket samfunnsoppdrag virksomheten har, slik at forventningene hos politikere, kunder og andre interessenter er avklart.

Selskapsorganisering forutsetter og innebærer at staten må styre virksomhetene på en annen måte enn gjennom tradisjonell etatsstyring, hierarkisk kontroll og instruksjon. Det ligger i valg av selskapsformen at det stilles formelle krav til hvordan styringen utøves og at instruksjon kun kan anvendes i gitte fora (generalforsamling/foretaksmøtet). Instruksjonsretten og -plikten som følger av at en virksomhet er en del av forvaltningen, er en direkte styringsform. Den er imidlertid bare én av flere måter å styre på. Staten disponerer over en rekke andre styringsvirkemidler. Politisk styring er med andre ord ikke avgrenset til instruksjon og enkeltvedtak truffet på det politiske nivået. Noen av utfordringene som trekkes frem i høringsnotatet om spenningsfeltet mellom forvaltningsstyring og selskapsstyring, kan forklares med at eierrollen får for stor plass i sektorpolitikken på bekostning av andre virkemidler, eller at kombinasjonen av og balansen mellom virkemidlene bidrar til uklarheter. Forutsigbarhet med hensyn til regulering og virkemiddelbruk er også viktig for å sikre nødvendige rammebetingelser og god måloppnåelse.

I høringsnotatet anbefales det videre arbeid med utvikling av mål og resultatindikatorer for å rapportere graden av sektorpolitisk måloppnåelse. Det er store forskjeller i de sektorpolitiske oppgavene og det enkelte selskapets rolle som sektorpolitisk redskap. Spekter vil understreke at i utvikling av mål og resultatindikatorer, og i den formelle rapporteringen, må det skilles mellom statens ulike roller som eier, regulator og kontrollør. Vi mener at det ikke bør legges generelle føringer for at selskapene skal rapportere grad av sektorpolitisk måloppnåelse direkte til eierdepartementet der hvor det alt er etablert rapporteringsordninger og oppfølging via f.eks. tilsynsmyndighetene.

Spekter mener at balansen i virkemiddelbruken må tilpasses sektorens særpreg og mål. Det er også viktig å sikre at reguleringer og virkemidler på et politikkområde ikke undergraver virkemiddelbruken på andre områder. Prioritering av virkemiddelbruken, og balanse i denne må derfor også vurderes på tvers av sektorgrensene slik at det sikres samordnet styring og reduserer målkonfliktene.

Sektorpolitikken bør i første rekke utøves gjennom *andre* virkemidler enn eierstyring, som for eksempel reguleringer, konsesjoner, avtaler og offentlig kjøp. Det er særlig viktig der hvor virksomhetene opererer i konkurranse eller en markedslignende situasjon. AS Vinmonopolet er et eksempel på at eierskapet er et virkemiddel i seg selv. Statens eierskap og polets enerett til butikk salg av vin, brennevin og sterkøl skal sørge for en regulert omsetning av alkohol, uten at økonomiske interesser skal være en pådriver for å øke salget. Gjennom ansvarlig salg og regulert tilgjengelighet skal AS Vinmonopolet bidra til å begrense alkoholkonsumet og skadevirkningene av alkohol. Samtidig stiller Staten også krav om at virksomheten skal drives forretningsmessig lønnsomt og utvikle seg i takt med samfunnets forventninger og behov, slik at fortsatt oppslutning og legitimitet i befolkningen sikres. Vinmonopolets enerett til butikk salg utsettes for konkurranse blant annet gjennom ordningen med at man kan ta inn en avgiftsfri alkoholkvote når man har vært i utlandet, og fra salg av øl i butikk. Flere reiser, samtidig som både kvoten og tilgjengeligheten til den har økt er eksempler på endringer som kan få betydning for hvor effektivt Vinmonopolet er som et alkoholpolitisk virkemiddel og gi grunnlag for å vurdere balansen i virkemiddelbruken. Forslaget om flere åpningsdager for polet som nå er ute på høring kan ses som et forsøk på en avveining av polets oppgave med å begrense alkoholbruk og å styrke polets legitimitet og konkurransekraft.

Spekter vil understreke viktigheten av at virkemiddelbruk vurderes i en helhetlig, fremtidsrettet sammenheng. For eksempel vil vurderinger av hva som er en god balanse i virkemiddelbruken i

spesialisthelsetjenesten blant annet være avhengig av innholdet i den varslede nasjonale helse- og sykehusplanen, de varslede endringene i finansiering av sykehus, innføring av fritt behandlingsvalg og intensjonen om økt kjøp av private helsetjenester. Dagens organisering av sykehusene er robust i forhold til å kunne tilpasse seg de nye rammebetingelsene.

Virkemiddelbruken bør ikke vurderes isolert for et selskap. For eksempel kan endringer i medienes rammevilkår vurderes samlet fremfor å starte med NRK-lisensen og alternative betalingsordninger. Regjeringen legger i regjeringsplattformen også opp til reformer i kultursektoren. Dette vil kunne ha innvirkning på utformingen av de sektorpolitiske virkemidlene som finansieringsordninger, styring og organisering. Gjennomgangen av Kulturrådets arbeidsform og organisering er et eksempel i denne forbindelse.

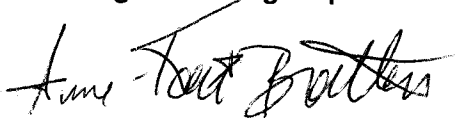
Oppsummering

Selskapskategoriene vil måtte være dynamiske i tråd med endringer i rammebetingelser og konkurranseforhold. I vurderingen av sektorselskaper som effektive redskaper i sektorpolitikken og av de sektorpolitiske virkemidlene som helhet, må det også tas hensyn til de endringer som skjer og vil skje i samfunnet i årene framover.

Evalueringen av virkemiddelbruk bør også omfatte vurdering av hvilke virksomheter som er egnet for utskilling. Virkemiddelbruken må balanseres for å sikre god måloppnåelse og effektiv ressursbruk. Spekter bidrar gjerne med ytterligere innspill i det videre arbeidet med systematisk evaluering og vurdering.

Med vennlig hilsen

Arbeidsgiverforeningen Spekter



Anne-Kari Bratten

Administrerende direktør