

NOU 2013:2 Hindre for digital verdiskaping - IKT-Norges hørings svar

IKT-Norge støtter i all hovedsak analysene og konklusjonene i rapporten fra Digit-utvalget. Vi mener det er en viktig rapport, hvis funn og anbefalinger må følges opp med konkrete tiltak for å fremme digital verdiskaping i Norge. Det er ingen tvil om at digitale løsninger vil stå for en stadig voksende del av den totale verdiskapingen i Norge, og at digitalisering vil øke produktiviteten, effektiviteten og lønnsomheten langt utover de sektorer vi normalt forbinder med IKT og digitalisering.

Enkelte steder mener IKT-Norge at Digit-utvalget kunne gått lenger i å utfordre og gi tydelige anbefalinger. Vi begrenser våre innspill til å kommentere enkelte områder av rapporten.

Kapittel 2: Digital infrastruktur

2.2. Bredbåndstilgang: stautus mål og virkemidler

IKT-Norge støtter Digit utvalget i at internettilgang er selve ryggraden for digital verdiskaping. Vi mener utvalget kunne gått lenger i å stille krav om at det settes konkrete mål for bredbånd i Norge. Man blir god på det man blir målt på og vi synes det er merkelig at Norge skal ha en mer flytende målsetting enn våre naboland og EU. I øvrige nordiske land har man f.eks. satt helt konkrete mål for hastighet, når dette skal nås og hvor stor andel av befolkningen det gjelder. I Finland, Danmark og Sverige har myndighetene besluttet at alle innbyggere skal ha tilgang til høyhastighets bredbånd og det er iverksatt tiltak for å nå dette.

IKT-Norge mener vi trenger en konkret og talfestet målsetting også i Norge på dekning av høyhastighets bredbånd innen 2020, slik våre naboland har.

IKT-Norge støtter en markedsdrevet og teknologinøytral bredbåndspolitik. Vi savner imidlertid føringer for hvordan markedet skal stimuleres til økt utbygging av høyhastighets bredbånd.

Det er i dag et betydelig hinder for større kapasitet og utbredelse i Norge at aktørene i praksis hindres i å bygge nødvendig infrastruktur for både kablet og mobilt bredbånd.

For utbyggere av fiber utgjør kostand til graving mellom 80-90% av kostnadene. Bransjen har i

mer enn 4 år ventet på forskrift om fremføring av bredbånd i veigrunn. I dag varierer krav om gravedybde fra 10 cm til 120 cm. SINTEF la nylig frem forslag til retningslinjer, men ser da utelukkende på riksveier. Paradoksalt nok er det ikke her problemet i første rekke ligger når det gjelder graving. Det skyldes at riksveger har bred veiskulder og i hovedsak går i områder av landet hvor det er lite bebyggelse og små eller ingen problemer med å grave. Hovedproblemet i dag er i og langs kommunale veier, og det er oppsiktsvekkende at disse ikke blir berørt av retningslinjene. Det er her vi i dag opplever store problemer og enorme forskjeller i hvilke krav ulike kommuner setter til gravedybde. Vi risikerer å få store digitale skillelinjer mellom kommuner som legger til rette for enkel fremføring og kommuner som setter krav til helt urimelig gravedybde.

Vi kan illustrere dette i et eksempel: Strekningen Alta – Tana bru ble bygget ut med statlige midler:

- Trasé: Ca. 530 kilometer gravedybde 30-40cm
- Kost per meter: Ca. 110 kr
- Byggekost: Ca. 60 mill. kr

Dersom man hadde lagt et krav om 70 cm gravedybde til grunn slik mange kommuner gjør og slik Veidirektoratet har ønsket ville vi fått følgende regnestykke:

- Trasé: Ca. 530 kilometer
- Kost per meter: Ca. 1800 kr
- Byggekost: Ca. 940 mill. kr

Det vil si en ekstrakostnad på 880 millioner kroner.

Tilsvarende møter man store problemer med å etablere nye og videreføre eksisterende basestasjoner. På tross av at samferdselsministeren, fornyingsministeren og kommunalministeren i 2010 sendte et felles brev til ordførere og rådmenn hvor de understreket behovet for økt mobildekning og bredbåndsutbredelse, er det et betydelig problem at mange norsk kommuner i praksis hindrer videre utbygging.

IKT- Norge mener at skal vi få fart på den markedsdrevne utbyggingen av bredbånd må vi ha regler som stimulerer til fremføring og ikke regler som straffer bygging av samfunnskritisk infrastruktur.

Kapittel 3: Den norske nærings- og innovasjonspolitikken

Et overordnet trekk ved digital verdiskaping er at digitalisering ofte får store ringvirkninger som har positiv betydning på verdiskaping i andre sektorer og på andre områder enn der digitaliseringen skjer. For eksempel har digitaliseringen av bankene og bank-tjenester gitt store besparelser og effektiviseringsgevinster både hos bankene selv, hos brukerne, og hos næringslivet forøvrig. Digitaliseringens bidrag til verdiskaping i Norge er derved langt større enn

de digitale prosjektene i seg selv, og den langstrakte effekten av digitalisering på sektorer utenfor IKT og informasjonssektoren er vanskelig å kvantifisere og måle. Digitalisering har en transformerende effekt på samfunnet, og den effekten bør gjenspeiles i hvordan vi legger til rette for og stimulerer digitalisering i Norge fremover.

IKT-Norge fikk i 2011 utarbeidet en analyse av norsk næringspolitikk. Rapporten heter "Nye Norge - forutsetninger for en ny næringspolitikk", og er skrevet av Vista Analyse. Den konkluderer med at Norge i stor grad fortsatt har en næringspolitikk utviklet for og tilpasset et industrisamfunn, og at vi idag kanaliserer offentlige ressurser og virkemidler til områder innen næringslivet der investeringene kaster lite av seg. Næringspolitikken Norge fører legger med andre ord ikke opp til å stimulere mest mulig verdiskaping i Norge. Å legge til rette for verdiskaping er det overordnede målet ved næringspolitikken. Vi viser til "Nye Norge" rapporten for grundige analyser og konklusjoner om dette temaet.

Utover Innovasjon Norge er Forskningsrådet den viktigste brikken i norsk virkemiddelapparat. Digit rapporten fastslår at VERDIKT programmet er åpent for prosjekter innen digital tjenesteutvikling. VERDIKT programmet har således vært et viktig premiss for å sikre FoU innen IKT og digitale tjenesteutviklingsprosjekter, men det er nå avgjort at programmet avsluttes i 2014. Dermed forsvinner et viktig verktøy for stimulering av digital verdiskaping fra nærings- og innovasjonspolitikken. IKT-Norge frykter konsekvensene av dette - særlig i lys av ringvirkningene for innovasjon i andre sektorer som genereres fra FoU innen IKT.

3.3 Den brede nærings- og innovasjonspolitikken, og 3.5 Annen relevant politikk

IKT-Norge støtter Digit utvalget i at flere politikk områder enn den smale nærings- og innovasjonspolitikken har betydning for verdiskapingsevnen og utviklingen i digitale næringer. Et område som ikke er dekket i Digit rapporten, men som fortjener omtale, er skattepolitikken, som har store konsekvenser blant annet for forskning og utvikling av digitale tjenester. Regelverket for skattemessig behandling av kostnader til FoU av immaterielle løsninger som programvare er ikke det samme som regelverket for skattemessig behandling av FoU av eksempelvis industriprodukter og maskiner. Mens industrien har tydelige regler for kostnadsføring og avskrivninger av FoU kostnader, har aktører som forsker og utvikler innen programvare måttet bevise verdifall i hvert enkelt tilfelle for å få godkjent nedskrivning av programvaren. Dette har blitt til betydelig og kostbar advokat-mat for en bransje som i stor grad består av mindre aktører med begrenset juridisk kompetanse.

Norge sto i en periode i svært reell fare for å miste FoU aktivitet innen programvare til utlandet - blant annet til våre naboland som har klarere regler for kostnadsføring og avskrivning enn Norge. Gjennom en konstruktiv dialog og prosess med Finansdepartementet fikk IKT-Norge gjennomslag for en presisering av hvordan regelverket skal tolkes her. Fortsatt gjenstår en juridisk endring av regelverket, slik at digitale løsninger får de samme skattemessige vilkårene som fysiske varer og løsninger.

Eksempelet over demonstrerer hvordan norsk politikk, lov- og regelverk på mange måter ikke er

oppdatert til å favne om og stimulere digital tjenesteutvikling og verdiskaping. Digital verdiskaping skjer ofte på tross av, og ikke på grunn av regelverket og rammebetingelsene gitt av norske myndigheter. Det bør være en prioritert oppgave for politikere og myndigheter å gjennomgå norske rammebetingelsene, ikke bare i den smale og brede næringspolitikken, men også på andre politikkområder, for å sørge for at vi moderniserer disse slik at de har effekt for morgendagens verdiskaping.

Kapittel 5: Digitalt innhold

IKT-Norge støtter Digit-utvalgets vurderinger og anbefalinger. Vi mener at teknologinøytralitet må være et overordnet prinsipp, og at virkemidler ved et minimum må være nøytrale, slik at de ikke defavoriserer innhold på digitale plattformer til fordel for innhold via tradisjonell teknologi, som papir. Det finnes gode argumenter for å overstimulere utvikling av digitalt innhold, blant annet økonomiske, logistiske, og miljømessige hensyn. IKT-Norge mener likevel at det mest fornuftige nå vil være å fjerne det diskriminerende moms-unntaket som papir-basert innhold har, slik at prinsippet om teknologinøytralitet overholdes, og digitale teknologier ikke lider under konkurransemessig ulempe sammenliknet med andre teknologier.

Kapittel 7: Digitalisering i offentlig sektor

I dag er det et stort gap mellom hva brukeren forventer og den servicen offentlig sektor yter. IKT-Norge gjennomførte sommeren 2011 en [kartlegging av brukeropplevelsen](#) av offentlige netjtjenester. Vi tok utgangspunkt i kommunen som en felles inngang mot offentlige tjenester, statlige og kommunale. Dette fordi vi mener at innbyggerne bør ha én inngang til offentlig sektor hvor alle tjenester er samlet i en "min side". Resultatet av kartleggingen viste manglende innbyggerfokus, få tjenester og dårlig brukeropplevelse. I 2012 har vi igjen foretatt en kommunekartlegging, hvor vi har spurt kommunene om hindre for å utvikle gode innbyggertjenester. Kommunene svarer at de ønsker en felles forpliktende satsing mellom kommune og stat, de ønsker å bruke felles løsninger og de ønsker å samle statlige og kommunale tjenester for innbyggerne i en "min side". Hele 77 prosent sier de ønsker styring fra regjeringen. Kommunene vil la den lokale selvråderetten vike da dagens praksis hverken er bra for samfunnsøkonomien eller innbyggerne som får dårligere service fra offentlig sektor. Dette er i sterk kontrast til regjeringens egen argumentasjon.

Vi får ikke bedre service og smartere ressursbruk av at alle kjører sine egne løp. IKT-løsninger er grunnleggende infrastruktur i et moderne samfunn. Det er et paradoks at ikke forvaltningsnivåene i offentlig sektor forpliktes til samarbeid for å gi innbyggerne bedre service og økonomiske gevinster for samfunnsøkonomien. Den lokale selvråderetten må ikke få ødelegge hensynet til at brukeren skal oppleve en offentlig sektor med gode digitale tjenester og høy servicegrad.

Kommunene er mange, og 78 prosent av disse har under 10 000 innbyggere. Kommunene er

ulike i sine behov og ønsker. Men felles for de alle er at innbyggerne forventer effektive tjenester og god kommunikasjon, i flere kanaler til alle døgnets tider. Dette er en utfordring kommunene ikke bør løse hver for seg. Det er store ulikheter mellom kommunenes IKT-innsats og kompetanse, og de bør i større grad samarbeide om tjenesteutvikling og deling av oppgaver.

Kommunene har behov for samordning seg i mellom og mellom nasjonale og lokale ledd. I Norge står den kommunale selvråderetten sterkt, men det er ikke viktig at IKT-løsningene er like mange som det er antall kommuner. Lokale og nasjonale myndigheter har behov for samhandling på tvers, om løsninger som gjør det bedre for innbyggerne. Det er dårlig samfunnsøkonomi at hver enkelt kommune selv skal utvikle tjenester. I dag må hver kommune selv ta regningen og får ikke fritt bruke løsninger som staten har utviklet. Eksempelvis er det kun to kommuner som får lov til å bruke Altinn.

I Danmark er digitalisering et sentralt virkemiddel i regjeringens plan for å skape ny økonomisk vekst mot 2020 – og de har satt seg svært konkret mål gjennom et helhetlig program på tvers av sektorer for å klare det. Dette skal spare ressurser og det skal hjelpe innbyggere til å betjene seg selv i stedet for å oppsøke et offentlig kontor. Det gir innsparelser på 5 milliarder årlig for kommuner og stat, og bedre tjenester til innbyggerne.

I Danmark er det et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune og et omforent mål om at all kommunikasjon skal digitaliseres innen 2015. Det bør også Norge ta lærdom av. Digitale tjenester er infrastruktur på lik linje med vei, og dermed et nasjonalt anliggende.

I Danmark betjener innbyggerne seg i stor grad selv, og de har de beregnet at kommunene hvert år kan spare 700 millioner kroner ved digital saksbehandling. I tillegg kan de spare 2 milliarder ved mer effektiv IKT-bruk i hele kommunesektoren, og 3 milliarder årlig i portokostnader ved bruk av digital postboks for alle innbyggere.

Effekten av digitalisering vil komme også på andre områder enn der investeringene foretas, i form av en mer effektiv offentlig sektor med bedre brukertjenester og smartere organisering. Gjenbruk av løsninger i ulike forvaltningsledd vil samtidig gi store samfunnsøkonomiske gevinster. IKT-Norge ønsker en sterkere effektmåling av effektiviseringstiltak.

IKT-Norge mener det må settes klare tidsfrister for digitalisering og at det må etableres et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune. Vi vil ikke lykkes med å spare ressurser eller få bedre innbyggertjenester om ikke alle går i samme retning.

IKT-Norge mener staten må dele og finansiere felles løsninger slik at hindre for digitalisering minimeres. Dette gjelder blant annet Altinn og eID.

IKT-Norge vil samtidig foreslå at det etableres en digitaliseringsdirektør som har ansvar og myndighet til å sørge for at kommunalt og statlig forvaltningsnivå samhandler og bruker felles løsninger der det er hensiktsmessig. Digitaliseringsdirektøren skal også kunne påpeke

regelverkshindringer for digitalisering. Dette vil bedre samordning på tvers, og redusere distribuerte modeller som skaper heterogen arkitektur i forvaltningen.

IKT-Norge mener det må etableres en digitaliseringsbank for å styrke investeringseffektene og gi raskere gevinstuttak. Mange etater og kommuner mener digitalisering er for kostbart, men med en slik bankløsning vil terskelen være lav for å komme i gang. Dette kan kompensere for manglende politisk vilje til å finansiere digitalisering samt evne til å la digitaliseringsgevinster få konsekvens for budsjettene i stat og kommune. Sist men ikke minst må det etableres mekanismer som belønner offentlig ansatte og virksomheter som lykkes i digitaliseringsarbeidet.

7.4: Tilgjengeliggjøring av offentlige data

Offentlige data er den største kilden til informasjon i Europa. Som kilde til verdiskaping er verdien av disse dataene svært høy, dog vanskelig å anslå nøyaktig. En studie utarbeidet av EU kommisjonen i 2011 om den økonomiske effekten av offentlige data (Vickery studien) konkluderer med at den direkte og indirekte økonomiske verdien ligger på ca 140b milliarder i EU området. Økt tilgang til og bruk av offentlige data genererer nye bedrifter og arbeidsplasser og gir innbyggere flere og bedre tjenester.

Vi har hatt en god utvikling på tilgang til offentlige data i Norge det siste året. Bare i løpet av de første fire månedene av 2013 har flere hundre nye datasett blitt tilgjengelig på data.norge.no. Den største utfordringen knyttes til (manglende) tilgang til data fra Kartverket. Mens noen offentlige etater går foran og innfører "åpen data"-policy, som eksempelvis Metrologisk Institutt, tviholder Kartverket på gamle tilgangs- og forretningsmodeller. Det er til stor frustrasjon for alle offentlige og private aktører som ønsker både å ta i bruk og lage gode digitale tjenester basert blant annet på geografiske data.

Endringer i EUs PSI direktiv ble godkjent i april 2013. Der slås det blant annet fast at offentlige etater skal tilgjengeliggjøre data gratis, eller til marginal kost som kun skal dekke reproduksjon og distribusjon av dataene. Dermed faller muligheten for å ta ytterligere betalt for geodata bort.

IKT-Norge mener at Norge må lovfeste offentlige databehandlers plikt til å tilgjengeliggjøre data, og vedta endringer i offentlighetsloven som i dag gir Kartverket hjemmel til å ta betalt for data. Land over hele Europa, inkludert våre naboland Danmark og Finland, har allerede åpnet tilgangen til data fra sine respektive kartverk, og andre land ventes å følge etter i raskt tempo. Norge står her i fare for å falle akterut, og tilliten til Kartverket og bruken av deres data har fått store skudd for baugen. Kartverket sitter på store mengder data som i praksis ikke er tilgjengelig for andre fordi de avtalemessig og økonomisk gjøres utilgjengelig for andre.

Med vennlig hilsen,

Liv Freihow

Direktør næringspolitikk