INNSPILL TIL REGJERINGENS FORNYELSESARBEID

Generelt

HSH takker for invitasjonen til å komme med innspill til regjerings fornyelsesarbeid. Vi vil benytte anledningen til å spille inn forslag på flere områder. Vi legger til grunn at handlingsplanen for fornyelse vil ha et gjennomgående brukerfokus - ut fra behovene til dem som benytter offentlig sektor, enten det er innbyggere, næringsliv eller frivillig sektor.

HSH har følgende hovedprioriteringer for fornyelse av offentlig sektor:

- Fremme en effektiv, serviceinnstilt og brukerorientert offentlig sektor, der ressurser flyttes fra administrasjon til tjenesteproduksjon, og regelverk forenkles.
- Et stadig økende press på offentlige tjenester fremtvinger en tydeligere politisk prioritering mellom tjenestene, der mindre og mer "perifere" oppgaver og tjenester må prioriteres ned til fordel for sterkere satsing på de offentlige kjerneoppgavene.
- Avskaffe fylkeskommunen, slå sammen kommuner og etablere et effektivt system med to forvaltningsnivåer basert på naturlige arbeids-, bo-, og serviceområder.


Vi mener på generelt grunnlag at det er viktig at regjering og departementer gjennom slike invitasjoner også gir signaler om hva de selv ser for seg av mulige tiltak, slik at de inviterede kan respondere på dette. Det hadde vært klargjørende og interessant om en invitasjon som dette hadde vært fulgt av regjerings egne vurderinger.


En effektiv tjenesteproduksjon vil gi bedre velferd. Fornyelse i offentlig sektor må derfor føre til at arbeidsproduktiviteten øker, slik at veksten i offentlig sysselsetting kan begrenses. I dagens situasjon med mangel på arbeidskraft må ikke offentlig sektor tappe næringslivet og frivillige virksomheter for arbeidstakere.

I tillegg til økt konkurranse og bidrag fra private, må det gjennomføres nødvendige reformer i både offentlige og privat sektor. Pensjonsreformen må iverksettes i tråd med intensjonene om å stimulere til mer arbeid. Bl.a. må offentlige pensjoner tilpasses det nye pensjonsystemet og det må legges til rette for enkel overgang for arbeidstakere mellom offentlig og privat sektor.

Fornyelse handler også om å prioritere; å velge er også å velge bort. Det offentlige bør være tilbakeholden med å gripe direkte inn i næringslivet ved for eksempel å støtte enkeltmøter eller virksomheter på bekostning av resten av samfunnet. Vi må bevege oss bort fra en selektiv næringspolitikk, enten det dreier seg om støtte til opprettelse av dørfabrikker, direkte næringssubsider, billig kraft eller nettolønnsordninger, men derimot legge til rette for verdiskapning gjennom gode rammevilkår for hele næringslivet.

Et illustrerende eksempel er en av landets største næringer – handelsnæringen – som målt ut fra ulike kriterier (internasjonalisering, kundetilgjengelighet, priser, mangfold, etc.) er en suksesshistorie. Dette til tross for, eller helst på grunn av, at det ikke har vært spesifikke næringspolitiske tiltak rettet mot næringen. I Norge har vi hatt, og har, en industripolitikk, en landbrukspolitikk, en fiskeripolitikk, en skipsfartspolitikk osv., med tilhørende departementer og direktorer. Vi har aldri hatt noen varehandelspolitikk med tilhørende tiltak, men næringen har utviklet seg til en foregangsnæring også i internasjonal målestokk.

En annet viktig erkjennelse er at norsk samfunns- og næringsliv har vært kjennetegnet ved stor grad av pluralisme både på organisasjonssiden og på bedrifts- og næringsssiden. Derfor er også næringslivet i hovedsak kjennetegnet ved et finnmasket nett av små bedrifter. De store bedriftene blir imidlertid stadig større. Samtidig er statens rolle som eier og aktør i norsk næringsliv betydelig. Statens engasjement er hovedsaklig knyttet til de helt store bedriftene. En konsekvens av dette kan være at noen få miljøer får avgjørende innflytelse, også langt utover den som
normalt følger av de alminnelige forretningsmessige forhold. Hvis det er slik at det politiske miljø og forvaltningen i økende grad omgir seg med, og rådfører seg med, representanter fra disse, men mektige miljøer, så innebærer dette at vårt samfunn blir mindre preget av den pluralisme som har vært karakteristisk så langt. Dette vil være en farlig utvikling.

**Konkurranse**


Handelen, og spesielt dagligvarehandelen, er et godt eksempel på betydningen av en aktiv konkurransestimulerende politikk. I følge NILFs (Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning) rapport "Dagligvarehandel og mat 2006", har utvidet åpnings tid, økt varesortiment og flere butikkkonsepter gitt 16 000 nye arbeidsplasser i dagligvarehandelen de siste 10 årene. Den såkalte butikkdøden som var et typisk kjennetegn på dagligvarehandelen gjennom mange år, er over. Således har butikkantallet sluttet å gå tilbake, tvert om stiger det. Det er ingen tvil om at en aktiv konkurransestimulerende politikk er en sentral faktor bak denne utviklingen.

En forutsetning for rettferdig konkurranse er likeverdig behandling mellom ulike tilbydere. HSH erfarer ofte at beregningsgrunnlaget for offentlig finansiering, og dermed sammenlikningsgrunnlaget for private og offentlige kostnader og effektivitet er ufullstendig, og at offentlige aktørers kostnader ikke synliggjøres fullt ut. Underrapporteringen oppstår særlig i forhold til virksomhetens indirekte kostnader, hvor disse ikke i sin helhet henføres tjenestene. Eksempler på dette kan være lønnskjøring, regnskapsstjenester, vedlikehold av bygningsmasse og videreutdanning av ansatte. Offentlige virksomheter kan her dra nytte av sentraliserede, offentlige tjenester. Dette kan være rasjonelt, men kostnaden for tjenesten må likevel henføres virksomheten og tjenestene de produserer.

En reell behandling og kostnadshenføring av disse tjenestene vil også føre til at de offentlige tjenesteprodusentene får et beslutningsgrunnlag for å vurdere hvorvidt disse "støttetjenestene" bør produseres i offentlig egenregi, eller om virksomheten er bedre tjent ved å kjøpe tjenestene fra private tilbydere. Offentlig eide virksomheters praksis mht kostnadshenføring av kapitalkostnader, både egenkapital og fremmedkapital, og avskrivninger kan også føre til konkurranseveidning. Offentlige virksomheter har, på lik linje med private, kostnader til kapital og avskrivninger. Dersom indirekte kostnader og kostnader til kapital og avskrivninger ikke regnskapsføres på markedsmessige villkår, innebærer det at de reelle kostnadene ved offentlig tjeneste-produksjon ikke kommer frem, og grunnlaget for sammenlikning av kostnader og effektivitet forvirrer. Dette er en konkurranseulempen for private aktører og vanskelig å gjøre effektiv bruk av offentlige midler. For samfunnet er det viktig at det er den utføreren som er best egnet, som utfører allmennGitte oppgaver. Dette fordner en eierøytrykt beslutningsprosess hvor aktørenes fulle og reelle kostnader veies mot tjenestens kvalitet.
Problemstillingene ovenfor er gjeldene i alle sektorer hvor offentlige og private aktører konkurrerer, men er særlig akutte innenfor helse- og omsorgs-, barnehage- og utdanningssektorene. I disse sektorene er også ofte offentlige bestiller- og utførerenheter organisert i samme foretak og rapporterer til samme overordnet. I en slik konstellasjon settes målet om god, offentlig ressursforvaltning opp mot driftsresultatet til egne foretak. Det er uunngåelig at disse målene ikke vil komme i konflikt med hverandre, det er også sannsynlig at ressursforvaltningsmålet tidvis må vike. Det er derfor et stort savn at det i dag ikke er beregningsmetoder som kan vise hva tjenester i offentlig sektor virkelig koster.

Det er dessverre flere eksempler på slik uheldig sammenblanding av roller når blant annet kommuner både er innkjøper av og selv leverandør av tjenestene. Spesielt problematisk blir det når kommunale innkjøpere selv sitter i styrene for kommunale foretak som deltar i konkurransen om kommunale oppdrag. Her er det en stor fare for samrøre. Dette må det ryddes opp i.

En annen utfordring er kommuner der lokale politikere bruker offentlige midler til å støtte næringsvirksomhet eiet av venner eller familie, som er i direkte konkurranse med andre næringsdrivende som ikke mottar støtte. Dagens næringsliv har blant annet avdekket slike tilstander i Jølster. Slik rolleblanding er uhøflig.

På et område som pensjonskostnader behandles offentlige helsevirksomheter og private ideelle ulikt og til ugunst for de private ideelle som må operere helt på det offentliges premisser, men som ikke får dekket pensjonskostnader til forskjell fra de offentlige. Her må ulike helsevirksomheter likebehandles.

HSH ønsker på bakgrunn av ovennevnte å etablere et samarbeid med regjeringen for å dokumentere om og evtl. hvordan organiserer, finansieringsmodeller og regnskapspraksis leder til en likebehandling av offentlige og private tjenesteverandører.

HSH avventer ikrafttredelsen av det nye regelverket om offentlige anskaffelser, og håper de tiltak som der er gjort for å forenkle regelverket gi praktiske utslag i leverandørens hverdag. HSH ser det som en nødvendig del av forenklingsarbeidet, at regelverksendringene blir fulgt opp med tiltak for å høyne de offentlige innkjøpene kompetanse om hvordan regelverket skal benyttes.

Arbeidet med evaluering av Klagenemnda for offentlige anskaffelser bør fokusere på å skape et raskt og effektivt klageorgan som gir leverandør informasjon om det foreligger brudd og som samtidig kan fungere som konfliktløser der det er mulig. Videre bør evalueringen sikre at det er proporsjonale kostnader (økonomisk og andre ressurser) forbundet med å klage en oppdragsgiver inn for KOFA sett i forhold til de rettigheter KOFA sikrer klager og øvrige leverandører i en klageprosess.


**Brukerfokus og forenkling**

Fornyelse bør være brukerdrevet – ut fra behovene til de som møter det offentlige. Det bør være et mål at statlige etater og tjenesteytere skal gjennomføre systematiske brukerundersøkelser som et ledd i arbeidet med å tilpasse tjenestetilbudet til den enkeltes behov.

Det offentlige bør ikke be om flere opplysninger enn man strengt tatt trenger. Fornyelsesarbeidet må føre til at det ikke bes om de samme opplysningene fra mer enn én etat. I tillegg er det nødvendig at man går gjennom offentlige skjemaer mv og luker bort overskuddsinformasjon. For å lykkes med dette, må det satses på økt samkjøring mellom offentlige registre og etater.


Skatte- og, ikke minst, avgiftsregelverket er svært vanskelig å forstå for mange små og mellomstore næringsdrivende og frivillig sektor. Slik dagens regler er utformet, må man ofte engasjere ekstern bistand i slike saker. Det finnes for eksempel mange kompliserte grensedragninger i forhold til merverdiavgift (ulike moms på kafémat avhengig av hvor du spiser den, ulike fradragsmuligheter avhengig av hvilken del av virksomheten innkjøpt er gjort til osv.) Regjeringen bør intensivere arbeidet med å lage et enkelt skatte- og avgiftsregelverk for næringsdrivende.

Vi opplever dessverre at det kuttes i høringsfristene, eller at saker sendes på høring så sent at saken i praksis allerede er avgjort. Et eksempel er høstens apotekhøringen der vi inviteres til å kommentere revidert trimprisordning i en situasjon der budsjettet nærmest er i trykken. Høringsrunder må være reelle, og høringsinstansene må ha tilstrekkelig tid til å kunne respondere.

Det sivile samfunn / frivillig sektor

Private aktører, de fleste drevet på et ideelt eller frivillig grunnlag, har lang tradisjon i Norge som leverandører av velferdstjenester. En rekke av disse virksomhetene har på mange måter vært som pionerer å regne innenfor sine områder. De private aktørene utgjør i dag både et alternativ, et supplement og et korrektiv til og en målestokk for offentlig eide produsenter av velferdstjenester, og de er således viktige for mangfoldet i velferds-Norge. En rekke av virksomhetene er i dag dessuten helt nødvendige for at folk skal få tilgang på de tjenestene man har krav på.

Som organisator av frivillig innsats har frivillig sektor også en viktig demokratisk funksjon. På andre områder fungerer organisasjonene nærmest som en integreringsarena for marginaliserte personer som ellers "faller mellom alle andre stoler."

Dessverre er det frivillige Norge under press fra flere kanter. I enkelte kommuner er det fortsatt lang vei til likebehandling mellom privat og offentlig sektor. Samtidig foregår det mange steder en sterk kommersialisering i form av at kommunene stiller tøffe krav til pris og kvantitet, men
ikke tilstrekkelige krav til kvalitet. Det gjør at det blir et fokus på antall plasser, mens kvalitet og innhold kommer i bakgrunnen. Mange private leverandører som i lang tid har vært en garantist for kvalitet, som Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon, kommer under pres for å senke kvaliteten for å kunne få anbud. HSH mener det er riktig og viktig med konkurranse på pris, men det må også være konkurranse på kvalitet.

Maksprisreformen i barnehagene er et annet eksempel på hvor galt det kan gå når kvantitet ser ut til å bli eneste fokus: Køene er store, kvaliteten forringes og spesielt de private tilbyderne får store problemer, når de ikke lenger kan ta betalt for ekstra kvalitet.


Det er store utfordringer med hensyn til organisering og finansiering av offentlige tjenester, spesielt på helseområdet. Veltilløpet organisering og finansiering har stor betydning for ressursutnyttelse, prioritering og samhandling mellom helsetjenestene, både innenfor den enkelte linje og mellom ulike linjer. Behovet for styrket samhandling er dessverre intet nytt tema.


Organisering og finansieringssystemer er riktignok kun midler og styringsverktøy, men det er etter HSHs vurdering viktig at regjeringen aksepterer og anerkjenner effekten av økonomiske insentiver. Ny organisering og finansiering, samt sterkere grad av harmonisering mellom lov om spesialisheletjeneste og lov om kommunehelsetjeneste kan etter HSHs vurdering være nøkkelen til bedre samhandling og samordning mellom spesialisheletjenesten og primærhelsetjenesten, jf. Willoffvalgets innstilling.

Tid er omsorg, og mindre byråkrati gir mer tid til brukerne. Utfordringer i helsevesenet er ikke bare et spørsmål om mer penger, organisasjonsmodeller og finansieringssystemer. Vi sliter også med en skadelig profesjonskamp, samt at flere helseyrker har fått et lavstatustempel. Vi mener det offentlige har mye å lære at hvordan private, både ideelle og kommersielle, har organisert sin virksomhet, med færre ledd og mer beslutningsmyndighet og ansvar hos den enkelte medarbeider.

Mye av arbeidet i frivillig sektor skjer med ulønnet arbeidskraft eller av ildsjeler som gjør en jobb ved siden av vanlig arbeidstid, og får litt betalt for det. For mange av disse er det lite fristende å stille opp, når mye av denne ekstrainspekteten går bort i skatt. Regjeringen bør vurdere om det kan settes høyere grenser for når det må betales skatt og sosiale utgifter i frivillig sektor.

---

1 NOU 2005:3, s. 140
Effektivisering og modernisering


Stabile rammevilkår er et overordnet hensyn. Hele næringslivet, også innenfor den ideelle sektor, er avhengig av dette. Stadige endringer i skatte- og avgiftsregelverket rammer alle våre medlemmer og stadig endrede krav/offentlige pålegg gjør det vanskelig å tenke langsiktig. Det må tas hensyn til konsekvenser for de berørte når det gjennomføres slike endringer, og endringer må varsles i forkant slik at det er mulig å forberede seg.

En annen utfordring er det offentlige virkemiddelapparatet rettet mot næringslivet. Blant annet Innovasjon Norge og Forskningsrådet har i stor grad et fokus mot tradisjonell industriproduksjon som gjør at blant annet innovasjon i tjenester vanskelig når gjennom i systemet. Virkemiddelapparatet skal være tilpasset behovet, ikke vokse ut over det. Også her et "den store næringspolitikken" avgjørende. Gode, generelle rammebetingelser for hele næringslivet (spesielt skatter, avgifter og infrastruktur) er langt viktigere, og bør være prioriteret framfor selektive virkemidler.

Innvandrerkvinner som har etablert seg som grunnlere sier til HSH at det som møtte dem i det offentlige apparatet var informasjon om hvilke trygder og stønader de evtl. hadde krav på, og hvor de evtl. kunne få jobb i det offentlige. Ingen spurt dem om hvilke kunnskaper og ressurser de hadde, og om de vurderte å starte for seg selv. Innovasjon Norge var i følge disse bare opptatt av "tekniske oppfinnelser" og hadde ikke noe tilbud til dem. Fokus må snus slik at grøndervirksomhet og etablering kommer mer i fokus ved motak av innvandrere, og mindre fokus på trygdesystemet.

Internasjonal handel

Befolkningensmessig er Norge et lite land med mindre enn 0,1 prosent av verdens befolkning. Norges økonomiske betydning er imidlertid betydelig større enn befolkningens mengden skulle tili. For den voksende tjenestesektoren er Norge på 23. plass både i eksport og import. Mens folkemengden i Norge utgjør under 0,1 pst, står Norge for ca 1,2 prosent av verdens eksport og ca 1,1 prosent av importen. Verdien av Norges totale eksport og import av varer og tjenester utgjør hele 75 prosent av den samlede verdiskapingen (BNP) i Norge, mens gjennomsnittet for alle verdens land er omkring 45 prosent. Handel er mao. avgjørende for norsk velferd. Desto mer skadelig er meningsløse og byråkratiserende norske tollsatser.

De norske tollinntektene utgjorde i 2004 ca 1,6 mrd. kr, tilsvarende 0,3 prosent av de samlede skatte- og avgiftsinntektene. Beløpet er lite, men tollavgiftene og kvotene fører til store kostnader i form av byråkrati og regulering, økte produksjonskostnader for norsk næringsliv,
Dyrere og et snevrere utvalg av varer og tjenester for befolkningen, og vanskelige adgang til norske marked for produsenter fra andre land.


Av varer med tollsatser som neppe kan sies å være direkte avgjørende for overlevelsen til norsk landbruk kan nevnes:

- puddingpulver 22,58 kr pr kg.
- kakemiks 9,47
- palmehjerter 12,92
- søte pepperfrukter 0,18
- artiskokker 0,20
- oliven 0,6
- grapefrukt 1,74
- sukkermais 1,78
- aprikoser 0,05
- afger (herunder tang og tare) 1,34
- kokos-, palmekjøerne- og bambusolje 4,88
- manioka 1,74
- myseproteiner (utjennlig for menneskeføde) 18,35
- stearinsyre 3,91
- hvaler, delfiner, niser, maneter og sjøkuer 119,01
- reptiler (bla. slanger og skilpadder)
- modifisert stivelse 495 %
- klær 5,9 – 10,7 %
bl.a: nattskjorter og pyjamaser for herrer 10,7 %
mens nattskjorter og pyjamaser for damer 6,9 %
- tepper og pledd 11,2 %
- rullegardiner 5,6 %
- blomster som betlehemsklokke og hengepetunia 51 %
- stuessalea (Azalea indica) i tiden 15. november – 23. desember 17 %
- avskårne tulipaner, liljer og roser 249 %
- spiselig slakteavfall av bl.a. muldyr og mulesler 15,88 kr per

Skal regjeringen fornye offentlige sektor, er dette området overmodent. Her kan mye forenkles til små kostnader.

Under det norske importregimet opereres det med visse kvoter som kan innføres tollfritt fra enkelte land (stort sett andre u-land enn MUL, men også EU). Dette gjelder ulike landbruksprodukter. En stor del av disse kvotene fordeles etter auksjon. Det betyr at den importør som er villig til å betale mest, tildeles kvoten. Således vil det i 2007 være 60

**Lokalfornærmelse/Regionalreform**

En vellykket og forenknelige regionalreform vil kunne være en viktig del av regjeringens fornyelsesarbeid. HSH mener reformen må innebære at fylkeskommunen avvikles og antallet folkevalgte nivåer reduseres fra tre til to. Den regionale statsforvaltningen bør organiseres i færre og større enheter, og antallet kommuner bør reduseres gjennom sammenslåing til kommuner som utgjør felles arbeids-, bo- og serviceområder. "Nærhetsprinsippet" bør legges til grunn og kommunene bør overtta "sørging-for"-ansvaret for flere oppgaver i takt med at fylkeskommunen avvikles. I tillegg bør statsen desentralisere nye oppgaver til de nye, større kommunene. Økt oppgaveportefølje for kommunene må ikke forstås ensbetydende med økt tjenesteproduksjon i kommunal regi. Det er tvært i mot viktig at kommunenes "sørging-for"-ansvar ledsages av prinsippet om "flest og best mulige tjenester for pengene, uavhengig av leverandør".

Hvis regjeringen opprettholder holdningen om at det fortsatt skal være tre forvaltningsnivåer, mener HSH subsidiert at regionene på det nye forvaltningsnivået må være så store og effektive som mulig. Oppgaveløsning og hensiktsmessighet må ligge til grunn før man "tegner kart". Det bør være et klart mål at oppgaver i den grad det er mulig bør ligge på ett nivå. Reformen bør føre til en klar nedbrykrakratisering, og reelt vurdere hvilke oppgaver det er naturlig at de nye regionene bør utføre, samt hvilke oppgaver som eft kan overføres til private, kommunene eller utgå. Målet er betydelig færre, slankere og mer effektive regioner.

For å kunne være effektive tjenesteproduserende og forvaltningsnivåer bør de nye regionene være så store at de reelt kan håndtere oppgaver som overtas fra statlig nivå. En ny regioninndeling må henge sammen med en nyorganisering i primærkommunestrukturen i betydelig færre og større kommuner ut fra naturlige bolig- og arbeidsmarkedsregioner. Det er også viktig at regionene kommer i stedet for og ikke i tillegg til dagens regionale nivåer.

Det foregår i dag mye dobbel saksbehandling mellom fylkeskommunene og regional statsforvaltning. Ved en ny regioninndeling i store regioner bør også fylkesmannemøtene og valgkretsnene samordnes med, og følge den nye inndelingen. En rekke statlige virksomheter er i dag indrettet i regioner. En ny regionsstruktur bør i den grad det er mulig samordnes med den statlige regionale strukturen.

Det samme gjelder til dels overlappende lovverk, der en opprydning vil gi bedre samhandling og organisering av praktiske forbindelseslinjer mellom kommunalt, regionalt og statlig nivå. Vi har i dag også en utfordring med tjenester som havner "mellom to stoler", det vi blant annet kan kalle den manglende "halvannenlinjetjenesten" innenfor helseområdet, der ansvaret for tjenester og innbyggere blir uklaart mellom primærkommuner og fylkeskommuner eller mellom fylkeskommuner og stat. Vi må se verdikjeden i sammenheng. Her kan det igjen være mye å lære av et helt annet område, varehandelen som har vært innovasjoner på å tenke hele verdikjeden.
Regionalreform bør ikke bare handle om fordeling av oppgaver mellom stat, regioner og primærkommuner, men også om hvordan private (kommersielle og ideelle) tjenesteleverandører lettere kan bidra til å levere viktige tjenester til innbyggerne. Færre og større offentlige enheter vil også være mer profesjonelle bestillere av tjenester både fra offentlige og private leverandører.

Vennlig hilsen

HANDELS- OG SERVICENÆRINGENS
HOVEDORGANISASJON

Lars E. Haartveit
Direktør

Sverre Molandsvæen
Fagsjef