



Politikk for morgendagens næringsliv

– om innovasjon, konkurranse og offentlig sektor



NORGE 2.0

Mot valget i 2009

Frem mot Stortingsvalget i 2009 vil NHO foreta en gjennomgripende analyse av næringspolitikken og foreslå tiltak for å sikre et konkurransedyktig næringsliv i Norge. Budskapet vil vi søke å formidle både til de politiske partiene i deres programprosesser, og til medier og opinion.

NHOs analyser og tiltak vil presenteres i form av en serie dokumenter, der hvert enkelt dokument omhandler avgrensede sider av verdiskapingspolitikken. Tidligere er utkommet *Kunnskapslandet Norge*, og *Fundamentet for fremtidens verdiskaping*. I løpet av 2009 kommer også *Arbeid og velferd*.

Dette dokumentet tar for seg verdiskaping og innovasjon i bred forstand og drøfter derfor både privat og offentlig sektor. Det omfatter rammebetingelser og virkemidler for forskning og innovasjon, omstilling og produktivitetsvekst. Det omhandler også betingelser for konkurranse på like vilkår i både offentlig og privat sektor, samt nødvendige strukturendringer i offentlig sektor.

Innovasjon og produktivitet i alle deler av samfunnet er en nødvendig betingelse for at vi skal møte de store velferdsut-

fordringene vi står overfor på sikt. Å husholdere med knappe ressurser betyr å utvide innovasjonsbegrepet til å omfatte alle typer virksomhet, uansett om man produserer for et marked eller yter velferdstjenester til skattebetalerne.

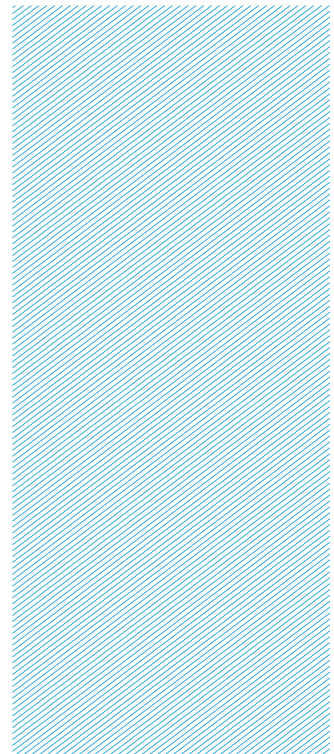
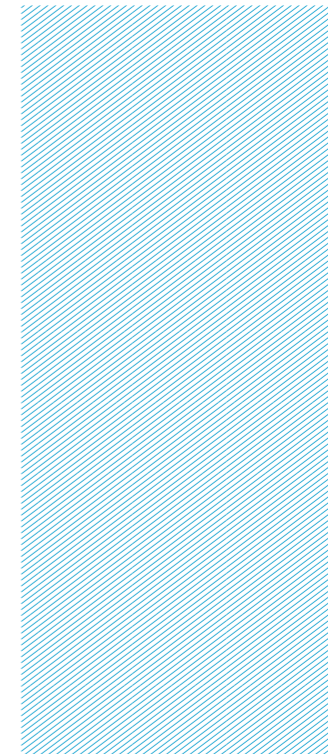
Innovasjon og produktivitet i privat og offentlig sektor

Innovasjonspolitikken handler om å fremme produktivitet. I kapittel 2 presenteres betingelser og virkemidler for å fremme innovasjon. Sentralt er økt satsing på kompetanse og forskning.

Konkurranse er en driver for innovasjon og utvikling, både i det offentlige og det private. I kapittel 3 presenteres tiltak for å fremme konkurranse på like vilkår.

Måten det offentlige forvaltningssystemet er organisert og fungerer på, har klare implikasjoner for effektivitet og produktivitet. Først og fremst i det offentlige, men også som viktige rammebetingelser for bedriftene. Dette gjennomgås i kapittel 4.

Norge har, som kanskje ingen andre land, muligheter for å lage rammebetingelser som konsekvent fremmer omstilling, innovasjon og høyere kunnskapsintensitet i både privat og offentlig sektor. Hvis de rette prioriteringene foretas i dag, legger vi grunnlaget for økt verdiskaping i morgendagens næringsliv. Det er også den beste garantien for fremtidens velferdssamfunn.





Innhold

1. Utfordringer og muligheter	06
2. Ny giv i innovasjonspolitikken	08
2.1 Kunnskapsdrevet vekst er målet	09
2.2 Politikk for bedre innovasjonsevne	12
3. Konkurransen på like vilkår	16
3.1 Et konkurransekraftig næringsliv	16
3.2 Konkurransen om offentlig finansierte tjenester	18
4. En bedre organisert offentlig forvaltning	20
4.1 Sentralforvaltningen: Samordning og bedre budsjettssystemer	21
4.2 En kommunal reform nødvendig	22

1. utfordringer og muligheter

Situasjonsbeskrivelse

Norsk økonomi og økonomisk politikk har de siste 20-30 årene gjennomgått grunnleggende endringer. Deregulering, omstilling, globalisering og utbyggingen av sokkelen har gitt kraftig produktivitetsvekst, og en verdiskaping per innbygger i verdenstoppen.

Næringsstrukturen er i rask endring, både i Norge og andre land. Kunnskapsintensiteten i næringslivet har økt de siste 30 årene, og denne utviklingen vil bare fortsette. Globaliseringen har ført til at fattige utviklingsland som Kina og India har klart å løfte flere hundre millioner mennesker ut av fattigdom og analfabetisme. Disse landene har hittil konkurrert ved å tilby store mengder billig arbeidskraft. Nå beveger de seg lenger opp i verdikjeden og tilbyr stadig mer avanserte og kunnskapsbaserte produkter og tjenester.

Norsk konkurranse- og vekstevne vil i økende grad avhenge av kunnskapsintensive bransjer med høy innovasjons- og lønnsnivå. Politikken bør derfor sikre rammebetingelser og virkemidler som fremmer bedret innovasjonsevne, kunnskapsbygging og omstilling til høyproduktive arbeidsplasser, slik at ressurs-

utnyttelsen blir best mulig og verdiskapingen størst mulig. Hvis Norge skal klare å øke produktiviteten og forbedre den internasjonale konkurransevnen, må politikken legge til rette for at både det eksisterende næringslivet og fremtidens entreprenører og bedrifter blir mer kunnskapsintensive, innovative og forskningsintensive.

Kriseløsninger må gi varig vekst

Norges finansielle styrke gir oss gode muligheter for å håndtere finanskrisen og den påbegynte lavkonjunkturen, men vår nåværende styrke risikerer også å bli vår langsiktige svakhet. Det må ikke bli slik at politikerne nå bruker oljemilliarder på krisetiltak som sementerer strukturer som hindrer endring, innovasjon og langsiktig verdiskaping. Snarere er det enda viktigere enn før at det satses på fremtidsrettede tiltak som gjør at Norge går styrket ut av krisen.

Demografiske utfordringer

Den forventede demografiske utviklingen understreker viktigheten av ikke å sløse med arbeidskraften. Norges befolkning antas å passere 5 millioner allerede rundt 2015. Ytterligere en million vil antakeligvis komme til før 2030. Dette skyldes

blant annet at andelen innvandrere forventes å øke fra omtrent 10 til 25 prosent. Økningen i befolkningen påvirker langsiktige trender for tilbudet av arbeidskraft, alderssammensetningen i arbeidsstokken, forsørgelsesbyrden og utgifter til pensjon og helse.

Samtidig som befolkningen øker, vil forsørgelsesbyrden for den yrkesaktive del av befolkningen øke. Etter ca. 2015 antas andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder å falle betydelig. Yrkeshyppigheten avtar, og forsørgelsesbyrden stiger. Hvilke av disse virkningene, økt befolkning eller økt forsørgelsesbyrde, som er sterkest, er vanskelig å forutsi. Uansett vil det være behov for både tiltak som stimulerer til økt yrkesdeltakelse, tiltak for å øke kompetansen i arbeidsstyrken, og strukturendringer i offentlig og privat sektor.

2. Ny giv i innovasjonspolitikken

Innovasjon er å gjøre noe nytt som skaper økonomiske verdier. Innovasjonsbegrepet omfatter således nye og forbedrede produkter og prosesser, men også organisatoriske endringer og nye forretningsmodeller. Innovasjoner må utvikles, brukertilpasses, kvalitetssikres og markedsføres av bedrifter eller entreprenører. Konkurransen i markedet sikrer at etterspørselen til sluttbrukeren eller bedriften definerer hva som er levedyktige innovasjoner.

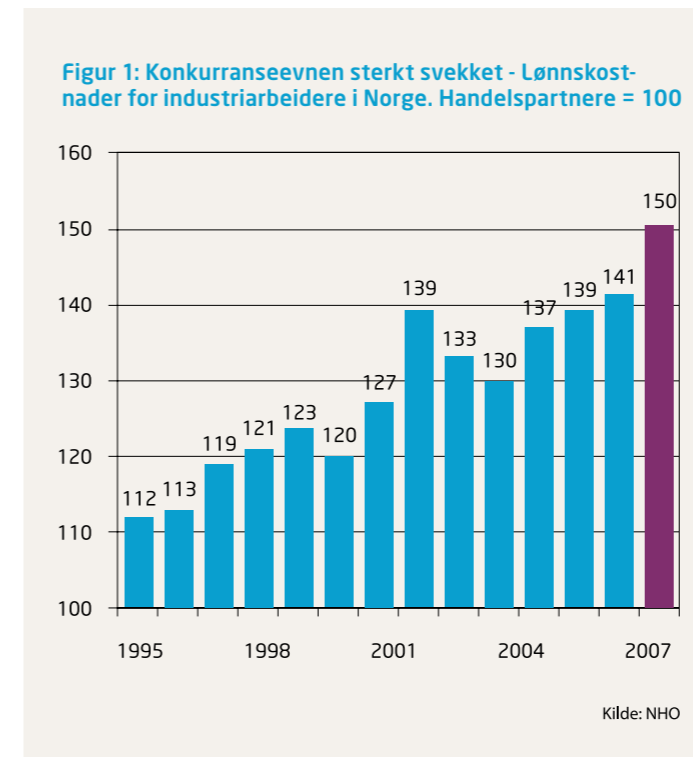
Omstilling av økonomien er en naturlig og nødvendig økonomisk prosess som over tid bidrar til at ressurser brukes der hvor de kaster mest av seg. Men omstillingsprosesser kan også medføre betydelige kostnader og problemer, både for dem som må finne seg nye arbeidsplasser, og for bedrifter som fort må snu seg om for å finne nye løsninger.

Det overordnede budskapet til politikerne er derfor at de bør støtte mennesker og lokalsamfunn i omstillingsprosesser, for eksempel i form av et sosialt sikkerhetsnett og målrettede kompetanseutviklingstiltak. Samtidig bør politikerne være varsomme med å gripe direkte inn i bedriftenes beslutninger. Politisk overstyring av bedriftenes strategier kan føre til in-

effektiv bruk av ressurser, mindre samlet verdiskaping, og derfor også mindre velferdsgoder til fordeling.

Gjennomsnittlige lønnskostnader for norske industriarbeidere er betydelig høyere enn hos våre handelspartnere og konkurrentland (se figur 1). Men kostnadsulempen er betraktelig mindre for høyt utdannet arbeidskraft. Når norske bedrifter omstiller seg til mer kunnskapsintensiv produksjon kommer de derfor bedre ut i den internasjonale konkurransen.

Innovasjonspolitikken må legge til rette for at vekstkraften og potensialet til de mest kunnskapsintensive bedriftene realiseres. De offentlige virkemidlene for forskning og innovasjon bør styrke bedriftenes egne prioriteringer. Alle aktører, så vel offentlige som private, må samspille nasjonalt og internasjonalt for å heve innovasjonsevnen.



2.1 Kunnskapsdrevet vekst er målet Et utdanningssystem for fremtidens utfordringer

Utdanningssystemet må oppgraderes på alle nivåer. En arbeidsstyrke med god lærings- og omstillingsevne vil sikre relevant kompetanse for fremtidens kunnskapsintensive næringsliv. I grunnskolen må det satses på bedre kunnskaper i lesing, språk, skriving og matematikk. Alle elever må oppmuntres til å strekke seg så langt som deres evner tilsier. Kvaliteten må også økes i videregående skole, særlig i de studieforbereidende retningene. Evalueringer av det høyere utdanningssystemet viser at kvaliteten er svært lav ved mange utdanninger – med lærerutdanningen og ingeniørutdanningene som de to ferskeste eksemplene. Myndighetene bør derfor utvikle ordninger for å belønne god undervisning samtidig som NOKUT må føre en langt mer restriktiv praksis når det gjelder å trekke tilbake godkjenning på utdanninger som ikke holder mål. NHO omtaler problemstillinger knyttet til utdanning og kompetanse mer utførlig i dokumentet *Kunnskapslandet Norge*.

Politikk for kunnskapsdrevet vekst

Investeringene til en moderne kunnskapsinfrastruktur for innovasjon, forskning og utdanning må øke. Det offentlige bør også fortsette å legge til rette for klynge- og nettverksdannelse gjennom å støtte opp om forsknings- og innovasjonsprosjekter som gjennomføres av flere bedrifter, gjerne i samarbeid med internasjonale aktører. Det vil skape nye ideer og gi vekstimpulser til entreprenører, bedrifter og næringer som klarer å omsette kunnskap til kapital.

En forpliktende opptrappingsplan for forskningsinnsatsen

Økt bruk av kunnskap og et generelt høyere kunnskapsnivå kommer hele samfunnet til gode. Det er godt dokumentert at den samfunnsøkonomiske avkastningen av forskning er høy. Det er også bakgrunnen for Stortingets vedtak om å øke forskningsinnsatsen til 3 prosent av BNP i løpet av 2010, samme målsetting som EU-landene. Målet er at offentlig sektor skal bidra med 1 prosent, mens næringslivet forventes å bidra med 2 prosent. Norge har ikke klart å nærme seg denne målsettingen de siste fire årene, og den samlede forskningsinnsatsen utgjorde i 2005 1,52 prosent, fordelt på 0,67 prosent på offentlig sektor og 0,85 prosent på næringslivet. NHO støtter forskningsmålet, men ser at det er urealistisk å nå det innen den opprinnelige tidsfristen, og foreslår derfor at det straks iverksettes en forpliktende opptrappingsplan, slik at målet oppnås innen 2020.

Internasjonal spisskompetanse = lokalisering Norge

Det internasjonalt sett relativt lave norske lønnsnivået på høyt utdannet arbeidskraft er et viktig konkurransefortrinn i den globale kampen om de beste hodene, fordi det kan bidra til at internasjonale selskaper lokaliserer flere av sine kunnskaps-

intensive aktiviteter til Norge. Internasjonal spisskompetanse lokalisert i Norge øker Norges tiltrekningskraft slik at det blir lettere å kunne hente inn både teknologi og kunnskap fra den internasjonale forskningsfronten. I sum vil derfor sterkere norske forskningsmiljøer med internasjonal spisskompetanse kunne gjøre det mer interessant for både norske og utenlandske aktører å øke sine investeringer i forskning og innovasjon i Norge. NHO har mottatt sterke signaler fra flere større bedrifter om at spesielt ordningene med Senter for Forskningsdrevet Innovasjon (SFI), Kompetanseprosjekt med brukermedvirkning (KMB) og Brukerstyrt Innovasjonsarena (BIA) bidrar til at det utvikles kompetanse og kompetansemiljøer av internasjonalt format i Norge. Disse ordningene og programmene bør derfor forsterkes og gradvis utvides. Det er også viktig å sikre et økende kompetansegrunnlag i Norge, i form av uteksaminerte kandidater med næringsrelevant kompetanse. Den nye ordningen med Nærings-PhD bidrar til å knytte næringsliv og academia tettere sammen og NHO håper at Regjeringen vil fortsette å styrke denne ordningen, og vurdere om denne type ordninger etter hvert også kan innføres på masternivå.

Forskningsutstyr og forskere i toppklasse

Forskningsrådet viser til at det er et betydelig etterslep i investeringer i nødvendig forskningsinfrastruktur. Dette svekker norske forskningsmiljøers muligheter til å etablere seg i den internasjonale forskningsfronten. En langsiktig satsing på forskningsinfrastruktur og prioritering av næringsrettet forskning vil bidra til å sikre gode kunnskapsmiljøer i Norge med lokale kompetansebasen. Det bør investeres 20 milliarder kroner over en tiårsperiode til en langsiktig oppgradering av norsk forskningsutstyr, bygg og infrastruktur. En slik satsing på avansert teknologisk forskning vil også sende signaler til ungdom om at samfunnet trenger gode realister og teknologer.

Ordningen for Senter for Fremragende Forskning (SFF) har bidratt til at de beste norske forskningsmiljøene har fått bedre og mer langsiktig finansiering. Denne ordningen bør forsterkes og gradvis utvides, gitt at det ikke går på bekostning av kvalitetskravene.

Gjør mer av det som virker

Grundige evalueringer viser at skatteinsentivordningen SkatteFUNN og de brukerstyrte forsknings- og innovasjonsprogrammene bidrar til flere innovasjoner og økt verdiskaping. Vi må bruke denne kunnskapen og gjøre mer av det vi vet virker. SkatteFUNN er en landsdekkende ordning som kommer alle næringer til gode. Foretak som har hatt lite eller ingen FoU-aktivitet tidligere, har blitt stimulert til å øke sine investeringer i forskning og innovasjon. Effekten er interessant fordi den bidrar til et mer kunnskapsintensivt næringsliv. SkatteFUNN bør derfor styrkes kraftig og utvides i omfang slik at ordningen blir mer gunstig for såkalte forskningsintensive unge bedrifter (FUB). Disse kan ha et særlig stort potensial for å få til økt FoU-innsats i næringslivet og skape fremtidens vekstbedrifter.

Forskningsrådet har lenge påpekt at mange gode prosjekter med stort verdiskapingspotensial må avvises fra programmet Brukerstyrt innovasjonsarena (BIA), på grunn av manglende finansiering. BIA bør derfor styrkes kraftig, slik at de totale bevilgningene oppgår til en milliard årlig.

NHO mener:

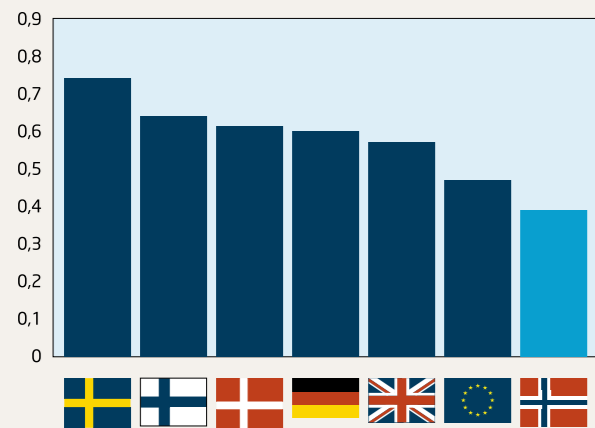
- Prioriter næringsrettet forskning og iverksett en forpliktende opptrappingsplan av norsk forskningsinnsats slik at 3 prosentmålet nås i 2020.
- Styrk brukerstyrte ordninger og virkemidler som lar bedriftene konkurrere nasjonalt. Det vil hindre at andre hensyn enn kvalitet og forretningsmessig potensial premieres. I første rekke bør Brukerstyrt Innovasjonsarena (BIA) gis en ramme på 1 milliard årlig.
- Styrk SkatteFUNN som skatteinsentiv, og gjør ordningen mer gunstig for forskningsintensive, unge bedrifter (FUB). Støttesatsen for FUB bør økes fra 20 til 30 prosent.
- Invester 20 milliarder kroner over en tiårsperiode til en langsiktig oppgradering av norsk forskningsutstyr, bygg og infrastruktur. Det vil bidra til å sikre gode kunnskapsmiljøer i Norge.
- Stimuler de mest fremragende norske forskningsmiljøene til å samarbeide med næringslivet og de beste internasjonale forskningsmiljøene, ved å legge til rette for at de langsiktig skal kunne utvikle og lokalisere sine aktiviteter til Norge. Utvid derfor SFF- og SFI-ordningene og ordningen for Kompetanseprosjekt med brukermedvirkning (KMB).
- Viderefør og styrk Nærings-PhD, med sikte på å innføre en lignende ordning også på masternivå.

2.2 Politikk for bedre innovasjonsevne

Norsk innovasjonsevne i tilbakegang

Den europeiske innovasjonsmålingen The European Innovation Scoreboard 2007 viser at Norge faller fra 16. til 20. plass fra 2006. Mens de fleste andre land i Europa øker sin innovasjonsevne slik den er målt i denne undersøkelsen, reduserer altså Norge sin. Norge er nå det landet i Europa som har den dårligste utviklingen over tid. De svake norske resultatene er en vekker om at Norges evne til å dyrke frem morgendagens vekstbedrifter kan være svekket. Vellykkede kommersialiseringsprosesser av forskning er fortsatt en stor utfordring i Norge, til tross for langvarig satsing fra myndighetenes side på dette området. Nyere forskning viser at det er viktig med samarbeid mellom universiteter, institutter og næringsliv, men at det er enda viktigere å stimulere

Figur 2: Norge sakter akterut på EUs innovasjonsindeks



Kilde: Forskningsrådet/European Innovation Scoreboard 2007



til intern kunnskapsoppbygging og forskning i bedriftene, for å få til vellykkede kommersialiseringsprosesser og innovasjoner.

Et kritisk blikk på det næringsrettede virkemiddelapparatet

Det kommer stadig flere og tydeligere signaler fra næringslivet om at det næringsrettede virkemiddelapparatet ikke er innrettet på en effektiv og hensiktsmessig måte. Inkonsistente styrings-signaler fra departementene risikerer å hindre aktørens muligheter for strategisk og langsiktig tenking. Det kan på sikt føre til at tilbudet fra Innovasjon Norge og Forskningsrådet blir inkonsistent og uoversiktlig for næringslivet. Av samme grunn har OECD nylig anbefalt at det gjennomføres en evaluering av det næringsrettede virkemiddelapparatet. NHO støtter OECD i dette og foreslår at man i en evaluering ser nærmere på mulighetene for å la organiseringen i høyere grad gjenspeile kjerneoppgavene og næringslivets prioriteringer.

Offentlige innkjøp er en innovasjonsdriver

Det offentlige er en stor innkjøper av varer og tjenester, og det er derfor viktig at man bevisst fører en offentlig innkjøps-politikk som stimulerer til økt innovasjon i næringslivet. I noen tilfeller er det slik at det offentlige ikke skal kjøpe inn standardprodukter som allerede er tilgjengelige på markedet. I disse tilfellene bør man systematisk bruke innkjøperrollen til å la næringslivet utvikle nye og skreddersydde tjenester og produkter. Da vil staten kunne inngå en offentlig forsknings- og utviklingskontrakt (OFU) som legger til rette for at staten og en leverandør i fellesskap utvikler nye løsninger. For staten vil dette innebære bedre produkter og tjenester samtidig som det fungerer som en effektiv risikoavlastning for bedriftenes innovasjonsprosjekter.

Entreprenørskap og privat eierskap fornyer og vitaliserer økonomien

European Innovation Scoreboard 2007 viser at Norge scorer svakere enn gjennomsnittet på flere indikatorer knyttet til entreprenørskap og innovasjon (se figur 3). Resultatene indikerer at Norge har spesielle utfordringer knyttet til mangel på tidlig fase venturekapital, lav andel hi-tech-eksport og produktinn-ovasjon. Mange lovende ideer må ofte forlate Norge for å kunne industrialiseres.

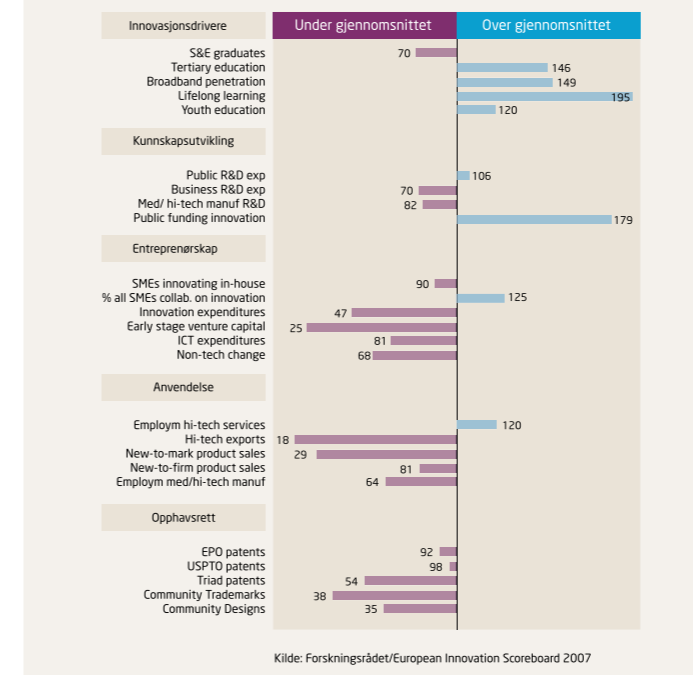
Gründere som starter bedrifter med stort vekstpotensial sere ifølge undersøkelsen Global Entrepreneurship Monitor 2007 (GEM 2007) ut til å ha bedre kontakter enn andre, både ved at de kjenner andre gründere, har innsikt som uformelle investorer eller business angels, og at flere har erfaring fra tidligere bedriftsetableringer.

Ved systematisk å bruke eksisterende industrielle kompetanse-nettverk kan nye ideer lettere realiseres og bli til levedyktige innovasjoner og bedrifter. Flere kunnskapsintensive og innovative norske vekstbedrifter begynte som knopp skyttinger fra etablert næringsliv. Blant annet ble solenergibedriften REC grunnlagt av en tidligere forskningsdirektør i Elkem, mens Opera Software ble utviklet av to tidligere ansatte i Telenor. Det bør derfor etableres et program for knopp skytting for å få frem potensialet i forretningsideer med utspring i etablerte bedrifter, men som faller utenfor bedriftenes egen kjernevirksomhet.

Både CONNECT Norge og Ungt Entreprenørskap er gode eksempler på organisasjoner som mobiliserer og overfører kompetanse fra det etablerte næringslivet til morgendagens gründere og entreprenører. Mange nystartede bedrifter har gjerne like stort pågangsmot som de har lite kapital. Dette

kan løses ved å skape insentiver for medarbeidereierskap. Interessen for å bidra til innovative løsninger stimuleres av et aktivt eierskap og flere studier viser at ansattes økonomiske delaktighet i bedrifter øker produktiviteten, konkurransekraften og lønnsomheten. Rammene for den skattefrie rabatten ved ansattes kjøp av aksjer i egen bedrift bør derfor tredobles.

Figur 3: Norge i European Innovation Scoreboard 2007



NHO MENER:

- Bruk undersøkelsene European Innovation Scoreboard og Global Entrepreneurship Monitor for å forbedre norsk innovasjons- og entreprenørskapspolitikk.
- Hev og systematiser innkjøpskompetansen i offentlig sektor for å stimulere til økt innovasjon og bedre ressursbruk. Styrk ordningen med forsknings- og utviklingskontrakter (OFU).
- Innfør ny politikk for privat eierskap. Fjerning av eier-beskatninger som formuesskatt og arveavgift vil frigjøre kompetent kapital, bidra til spin-offs og intraprenørskap samt utvikling og innovasjon i eksisterende bedrifter.
- Etabler et program for knopp skytting for å få frem potensialet i forretningsideer med utspring i etablerte bedrifter, men som faller utenfor bedriftenes egen kjernevirksomhet.

3. Konkurransen på like vilkår

Konkurransen er en driver for innovasjon og produktivitet. Men kjøperreglene må være klare og forutsigbare. Det gjelder så vel innenfor næringslivet, som i skjæringsflaten mellom det offentlige og bedriftene, som i offentlig sektor selv.

3.1 Et konkurransekraftig næringsliv

Bedrifter og personer som må konkurrere for å selge varer og tjenester tvinges til å bli mer effektive enn de som slipper å konkurrere. Men ulike konkurransebegrensninger reduserer vekstkraften i næringslivet, og svekker samfunnets evne til å finansiere fellesgoder. For å unngå dette må vi ha effektive konkurranseregler. Myndighetene må opptre på en mest mulig konkurranseøytral eller konkurransefremmende måte, både som markedsregulator og eier.

NHO anser det minst like viktig med velfungerende konkurranse i privat sektor som i offentlig sektor. Derfor er det et sentralt mål å sikre effektiv håndheving av konkurransereglene samtidig som politiske myndigheter griper minst mulig inn i næringsfrihet og konkurranse.

Tiltak for å styrke håndhevingen av konkurransereglene for foretak

Konkurransetilsynet har nå betydelig uavhengighet fra politiske myndigheter, og i hovedsak er det bare inngrep mot fusjoner og oppkjøp som kan overprøves på politisk grunnlag. For å sikre troverdighet om konkurransepolitikken er det viktig å sikre politisk uavhengighet også i fusjonssaker. Dette kan gjøres ved å oppheve adgangen til politisk overprøving i slike saker, og ved å innføre en uavhengig klagenemnd.

Lempningsreglene som gir «strafferabatt» til dem som avslører karteller er et viktig element for å sikre at karteller avdekkes og blir mindre lønnsomme. Disse reglene må bli mer effektive, ved å sikre at den som avslører karteller kan få lempning av både administrative og strafferettslige sanksjoner.

Tiltak for å unngå konkurransekadelig atferd fra det offentlige

Reglene om offentlige anskaffelser må håndheves mer effektivt, ved å gi Konkurransetilsynet kompetanse til å føre tilsyn og sanksjonere brudd på reglene. Ytterligere heving av terskelverdiene må unngås, og åpenhet og markedsadgang må sikres ved

å innføre en plikt til å lyse ut alle innkjøp under terskelverdiene på et eget offentlig nettsted, «Lilledoffin».

Forbudet mot offentlig støtte må utvides til å omfatte enhver form for støtte fra offentlige myndigheter til kommersiell virksomhet som drives av det offentlige. Forbudet må videre håndheves mer effektivt, gjennom å gi Konkurransetilsynet adgang til å føre tilsyn med statsstøttereglene.

Offentlig eierskap til kommersielle foretak gir ikke i seg selv redusert konkurranse. Men ulike vilkår og ineffektivitet vil lett oppstå der offentlig eide foretak brukes for å oppnå politiske målsettinger som ligger utenfor foretakets kjernevirksomhet. Det må derfor skilles tydelig mellom det offentliges rolle som eier og markedsregulator/tilsynsmyndighet. Markedsreguleringer som skaper etableringshindre, begrensninger i markedsadgang og i internasjonal handel med varer og tjenester bør unngås.

NHO mener:

- Håndhevingen av konkurransereglene må styrkes gjennom mer effektive lempningsregler og politisk uavhengighet i behandlingen av fusjonssaker.
- Forbudene mot offentlig støtte og reglene om offentlige anskaffelser må håndheves mer effektivt, og reglene må utformes slik at omgørelser og ulovlig atferd fra offentlige myndigheters side unngås i større grad.
- Konkurransen på like vilkår mellom offentlig og privat eide foretak må sikres ved at det offentlige sikrer profesjonell eierstyring, og med et tydelig skille mellom det offentliges ulike roller som eier og markedsregulator.
- Konkurransbegrensende regler må liberaliseres.

3.2 Konkurransen om offentlig finansierte tjenester

Forskjellige virkemidler for å skape konkurranse

Det er bred enighet om at for blant annet helse-, omsorgs- og utdanningstjenester skal tilbys gratis eller nesten gratis til brukerne, og at det offentlige må være en viktig produsent av disse tjenestene. Men det skaper behov for at politikerne sikrer effektivitet og innovasjon i tjenesteproduksjonen gjennom å organisere denne på en slik måte at vilkårene for konkurranse blir så gode som mulig.

Mange velferdstjenester produseres av det offentlige for å sikre like tilbud til alle. For å få konkurranse i slike markeder må myndighetene organisere tjenesteproduksjonen på en slik måte at det skapes «kunstig» konkurranse om produksjonen av tjenestene. Noe forenklet kan dette skje gjennom bruk av anbudskonkurranse, brukervalgskonkurranse eller målestokkonkurranse, eller gjennom ulike kombinasjoner av slike teknikker.

Riktig brukt vil slike virkemidler kunne spare betydelige arbeidskraftressurser, og gi bedre offentlige tjenester som følge av at konkurransen i seg selv vil gi grunnlag for innovasjon og kvalitetsutvikling. Bare helsevesenet koster rundt 200 milliarder kroner per år, og er den raskest voksende enkeltsektoren, med et nærmest umettelig behov for ressurser og arbeidskraft. Selv små forbedringer her vil gi store samfunnsmessige gevinster.

Konkurransesutsetting

Konkurransesutsetting er etter NHOs vurdering viktig for alle offentlige tjenester der det finnes et mer eller mindre velfungerende marked hvor tjenesten kan kjøpes. Denne konkurranse-

formen er velprøvd innen de fleste tekniske tjenester, bygg og anlegg, drift og forvaltning av offentlig eiendom, og i en rekke publikumsrettede tjenester som drift av omsorgsinstitusjoner og produksjon av hjemmebaserte tjenester i eldreomsorgen.

Forutsetningen for at konkurransen skal virke er at tilbyderne – selv om det ender opp med bare å være en – regner det for sannsynlig at det vil komme andre tilbud, og at innholdet i disse er ukjent og usikkert på forhånd for hver tilbyder. Når konkurranseutsetting benyttes i umodne markeder for produksjon av offentlige velferdsgoder kan det være avgjørende at det offentlige selv driver en viss produksjon, for å sikre at konkurransen fungerer. I tillegg er det avgjørende å sikre at det offentlige har kompetanse til å være en kompetent og krevende bestiller på brukernes vegne. For å unngå kryssubsidiering må de offentlig eide konkurrentene drives gjennom egne rettssubjekter som styres på kommersielle vilkår.

Offentlig-privat samarbeid (OPS) er et nyttig verktøy ved konkurranseutsetting. OPS er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et prosjekt eller en tjeneste. Det kan være alt fra en vei eller skole, til aldersboliger, rådhus, idrettsanlegg som skal bygges, driftes og vedlikeholdes. Den offentlige utbygger beskriver oppgaven som skal løses, og definerer hvilke standarder og kvaliteter man vil ha levert. Innenfor disse rammene får den private aktøren frihet til å planlegge og gjennomføre arbeidet på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Brukervalg og brukerstyrt finansiering av tjenesteleverandøren

På områder der det offentlige skal stå for hoveddelen av tjenesteproduksjonen, slik som innen grunnutdanning og spesialisthelsetjenesten, er brukervalgskonkurranse ofte

et godt virkemiddel. Brukervalg er en enklere form for konkurranseeksponering av offentlig tjenesteproduksjon, og innebærer at det offentlige gir brukeren adgang til å velge mellom alternative tilbud eller tjenesteleverandører hva enten de tilbys av det offentlige selv eller private aktører. Fritt skolevalg og fritt sykehusvalg er vanlige eksempler på denne konkurranseformen.

For at brukervalg skal utløse et konkurransepress på de ulike tjenesteleverandørene, må finansieringen av tjenesten i en viss grad følge brukeren, slik at de ulike leverandørene tjener på å tiltrekke seg flest mulig brukere eller «kunder». Dette kan rendyrkes gjennom en ren stykkprisfinansiering, eller ved mellomformer som den modellen for innsatsstyrt finansiering man har valgt for sykehusene, med en kombinasjon av grunnfinansiering og en komponent som utløses ved behandling av pasienten.

Målestokkonkurranse eller «benchmarking»

Målestokkonkurranse består i systematisk sammenstilling av ulik virksomhetsinformasjon, slik at man kan måle de enkelte virksomhetenes prestasjoner opp mot hverandre. Dette kan være en effektiv metode for å heve kompetansen og effektiviteten i offentlige virksomheter fordi de mindre effektive lett kan lære av de som gjør det best. Konkurransformen kan også suppleres med brukervalg eller ulike former for økonomisk premiering av «vinnerne», for å styrke konkurranseelementet.

En innvending mot bruk av målestokkonkurranse er at virksomhetens oppmerksomhet rettes mot å oppfylle de kriteriene som måles, slik at det oppstår fare for at andre viktige oppgaver nedprioriteres. Slik konkurranse bør derfor brukes med forsiktighet, og konkurranseformen passer antagelig best

i store komplekse offentlige virksomheter, og i kommunesektoren. Her kan man måle og sammenligne de mest sentrale indikatorene på virksomhetenes effektivitet, men uten å pretendere at målingen gir et helhetlig uttrykk for virksomhetens samlede produksjon og effektivitet.

Både målestokkonkurranse og andre konkurranseformer i offentlig sektor bør kombineres med ulike former for belønning av personer og enheter som produserer gode resultater. Større grad av individuell lønnsfastsettelse og større handlefrihet for ledere i offentlig sektor er nødvendig for å få slike konkurranseformer til å virke.

NHO mener:

- Effektivisering i offentlig sektor kan oppnås ved forskjellige konkurranse- og virkemidler, brukervalg, målestokkonkurranse og konkurranseutsetting. Offentlig-privat samarbeid (OPS) kan være et nyttig verktøy ved konkurranseutsetting.
- Regelverk som hindrer økt bruk av konkurranse i offentlig sektor må kartlegges og endres. Særlig er det viktig å innføre kompensasjonsordninger for MVA i hele statlig sektor.
- Det bør i større grad tas i bruk individuell lønnsfastsettelse og større handlefrihet for tjenesteleidere i offentlig sektor.

4. En bedre organisert offentlig forvaltning

Måten det offentlige organiserer og utøver sin virksomhet på, er av stor betydning for hele det sivile samfunn, så vel bedrifter som privatpersoner. I internasjonale sammenligninger gir norske bedrifter uttrykk for at de i all hovedsak opplever det offentlige byråkratiet som godt organisert og tilpasset de oppgaver de er satt til å løse.

Men det betyr ikke at ting ikke kan gjøres bedre. Bedriftene, særlig de mindre, peker ofte på skjemaveldet som en av de viktigste barrierene de møter i kontakt med offentlige etater. Utfylling av rapporter til myndighetene koster bedriftene store summer hvert år.

Det er tverrpolitisk enighet om å redusere denne belastningen for virksomhetene. Og forbedringer gjøres stadig, men de oppveies gjerne av at politikerne vedtar nye bestemmelser og rapporteringskrav.

I dette evige kappløpet mellom forbedringer og nye krav, er *digitalisering av offentlig sektor* det mest effektive virkemidlet for å gjøre hverdagen enklere for bedrifter og publikum (se boks 1).

Organiseringen av det offentlige; departementsstruktur, budsjettssystemer, oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåer med mer, er i utgangspunktet ikke et felt NHO normalt har oppfatninger om; dette er i stor grad et spørsmål om politisk vilje til å lage strukturer som er tjenlige for sine formål. Det viktige for bedriftene og publikum er at oppgavene blir løst, ikke hvilken etat som løser dem.

Men vi vil allikevel peke på et par felter der det virker åpenbart at det er behov for endringer. Dette dreier seg om *departementsstruktur, budsjettssystemer*, og ikke minst om organisering av *kommuner og fylker*.

Boks 1: ALTINN - Et godt eksempel på samfunnsnyttig digitalisering

Hvert år fyller norsk næringsliv ut en rekke skjema for å dekke det offentliges behov for informasjon. Undersøkelser viser at norske bedrifter bruker mer enn 7300 årsverk på rapportering bare til statlige organer.

I 2003 ble Altinn, en internettportal for offentlig innrapportering, åpnet.

85 offentlige skjema har vært tilgjengelige i Altinn siden starten, og i løpet av de første seks månedene ble mer enn 1,7 millioner skjema levert via Altinn. Det totale antallet nådde 15 millioner i august 2006.

Brukerne får automatisk en liste på skjermen over skjema når fristen for innsending nærmer seg. I tillegg får brukerne online hjelp til skjemautfyllingen.

4.1 Sentralforvaltningen: Samordning og bedre budsjettssystemer

Den norske sentralforvaltningen er fortsatt i stor grad organisert etter prinsipper som vokste frem under reguleringsøkonomiens fremvekst etter annen verdenskrig. Riktignok effektiviseres arbeidsprosessene stadig, og departementene blir stadig slankere til fordel for de ytre etater. Men grunntrekkene i departementene og regjeringens organisering har ikke vært gjenstand for særlig endring.

For å styrke statens evne til samordnet og koordinert opptreden overfor både borgere og bedrifter, må samordningen av motstridende interesser i departementsfelleskapet styrkes. For bedriftene er det sentralt at det er ett departement som har et overordnet ansvar for næringsliv og verdiskaping. Videre er det behov for å innføre et klarere skille mellom drifts- og investeringskostnader i statsbudsjettet, med sikte på å synliggjøre virkningen av bevilgningsvedtak på en bedre måte.

NHO MENER:

- Politikutformingen i sentraladministrasjonen må samordnes bedre. Det bør opprettes et eget nærings- og konkurransevedepartement med utgangspunkt i viktige deler av den porteføljen finans- og næringsdepartementene har i dag.
- Budsjetreglementet i staten bør endres ved at det innføres et klarere skille mellom drifts- og investeringskostnader i statsbudsjettet, slik at de politiske vurderingene vris fra virkninger i budsjettåret mot varige virkninger av de enkelte budsjettvedtak.

4.2. En kommunal reform nødvendig

Kommunesektoren ivaretar noen av de viktigste offentlige oppgavene i samfunnet, som pleie og omsorg, primærhelse-tjenester, arealplanlegging, barnehager og grunnsopplæring. For bedrifter vil kvaliteten på de kommunale tjenestene ofte være avgjørende i lokaliseringsspørsmål. Dette gjelder like mye tjenester som skole, barnehager med mer, som de tjenestene som retter seg direkte mot næringslivet.

Særlig vil næringslivet merke ulemper ved små kommuner i spørsmål som angår arealplanlegging og kommunikasjon. Enhver kommunegrense representerer et potensielt konfliktområde, og jo flere kommuner jo flere slike områder.

En overgang til større kommuner vil også kunne gi positive ringvirkninger til bedrifter som leverer tjenester til kommunene, idet de vil få et større nedslagsfelt for sine produkter.

Kostnadene ved å opprettholde dagens struktur er betydelige. SSB beregnet i 2004 at en reduksjon til 90 kommuner ville gi en årlig besparelse på ca. 4 milliarder kroner. Merkostnadene ved dagens struktur havner hos bedriftene og privatpersoner. For det første ser vi gang på gang at de sentrale politikerne ikke aksepterer forskjeller på viktige områder som pleie og omsorg og grunnsopplæring og ikke har tillit til at de enkelte kommuner kan sikre tilstrekkelig gode tjenester. Dette fører til detaljstyring av kommunene.

For det andre er kommunene bundet opp av et sentralstyrt, detaljert inntektssystem. Dette er i stor grad konstruert for å ivareta mer eller mindre godt begrunnede rettferdighetshensyn. Det finnes så godt som ingen insentiver i inntektssystemet for

å sikre at kommunene driver en politikk for å trekke til seg og beholde vekstkraftig næringsliv.

For det tredje er kommunesektoren i Norge altfor fragmentert, slik at en uforholdsmessig stor del av ressursene i kommunesektoren bindes opp i politikk og administrasjon av små enheter. Særlig alvorlig er det at små kommuner ikke makter å opprettholde nødvendig kompetanse innen viktige forvaltningsområder som utdanning og omsorg.

Disse tre utfordringene springet i bunn og grunn ut av ett forhold: En manglende evne og vilje fra sentralt hold - regjering og storting - til å tilpasse forvaltningssystemet slik at de oppgaver fellesskapet skal løse for det sivile samfunn blir løst på en best mulig måte.

Statlig overstyring umyndiggjør lokaldemokratiet

Statlig detaljstyring hindrer utnyttning av de fordeler lokaldemokratiet ellers kunne gi i forhold til å sikre god og kostnadseffektiv produksjon av de viktigste helse- og omsorgstjenestene. Styringen skjer ved øremerking av midler, rettslig regulering av innholdet i tjenestetilbudet, ofte gjennom brukerrettigheter.

Hvis begrunnelsen for å la kommunene ta ansvar for en oppgave er at de gjennom lokale prioriteringer er bedre stilt enn staten til å finne gode løsninger, kan ikke staten systematisk frata dem den samme handlefriheten. Forskjeller i tjenestetilbud innen grunnskole, helse og omsorg, kan være problematisk og vanskelig å akseptere, men dette viser at det er behov for en avklaring av plassering av ansvar mellom staten og kommunene. Samfunnet må akseptere lokalpolitisk valgte forskjeller på alle de ansvarsområder som ligger til kommunesektoren. Dersom

dette er uakseptabelt, vil det logiske være å vurdere å legge den aktuelle sektoren inn under direkte statlig styring.

Kommunestruktur

De fleste partier er enige om at det er for mange kommuner i Norge, men har samtidig bundet seg til at ingen kommuner skal slås sammen mot sin vilje. Politikerne har med andre ord gitt kommunene beslutningsrett over sin egen organisering: I tillegg sikrer overføringssystemet fra staten til kommunene at mange kommuner straffes økonomisk for sammenslåinger. Interkommunalt samarbeid, som vil kunne bøte på mange av ulempene ved dagens kommuneorganisering, benyttes i liten grad.

En mer effektiv kommunestruktur vil dels lede til redusert arbeidskraftbehov, dels gi grunnlag for utvikling av mer robuste tjenesteproduserende enheter i kommunal sektor. Antallet kommuner og kommunenes størrelse bør fastlegges ut ifra hva som er naturlige bo- og arbeidsmarkedsregioner, basert på erfaringer med kommuner som har sett fordelene med å etablere faste samarbeidsformer i større politiske regioner. En slik tilnærming tilsier mellom 80 og 100 kommuner i Norge. Dette vil kunne bli robuste, handlekraftige forvaltningsinstitusjoner med nødvendig kompetanse, og forutsetninger for å drive effektivt til beste for både næringsliv og publikum.

Fylkeskommunen og nytt regionalt nivå

Etter helsereformen sitter fylkeskommunen igjen med videregående opplæring som sitt viktigste ansvarsfelt, i tillegg til samferdsel og enkelte andre mindre oppgaver. En betydelig innsats er nedlagt de siste årene på å finne oppgaver som kan flyttes fra staten til fylkeskommunen, i forsøk på å opprettholde

dette forvaltningsnivået. Det at ingen oppgaver er funnet å være egnet til å bli flyttet fra staten til fylkeskommunen er etter NHOs vurdering tilstrekkelig bevis for at det er på høy tid å gå motsatt vei, og drøfte på hvilket nivå dagens ulike fylkeskommunale oppgaver bør legges når fylkeskommunen legges ned. Å opprette et nytt regionalt nivå ved å slå sammen fylkeskommuner – er ikke noe alternativ.

De samferdselsoppgavene som i dag ligger til fylkeskommunen bør i hovedsak flyttes til staten. Noen mindre fylkesveier kan overføres til et nytt og styrket kommunenivå. Ansvar for videregående opplæring bør overføres til kommunene, forutsatt en struktur med vesentlig færre kommuner enn i dag.

NHO MENER:

- Kommunesektoren må reformeres ved at det vedtas en mer hensiktsmessig kommunestruktur. Om lag 80-100 kommuner med stor handlefrihet innen sine ansvarsområder bør være målet.
- Fylkeskommunens oppgaver bør overføres dels til et styrket kommunalt nivå, dels til staten. Det er dermed ikke behov for noe tredje forvaltningsnivå.

