

NOU

Norges offentlige utredninger **2000: 19**

Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?

En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Avgitt 20. juni 2000

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Utvalget ble oppnevnt i regjeringskonferanse høsten 1998 med mandat til å oppsummere og systematisere nasjonale og internasjonale erfrainger med konkurranseeksponering av offentlig sektor. Hovedmålet for utredningsarbeidet har vært å bedre kunnskapsgrunnlaget for politikken på dette området. Utvalget ble bedt om å fremskaffe og systematisere kunnskap vedrørende forutsetninger for og erfaringer med konkurranseeksponering. Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Oslo, 22. juni 2000

Ole Willy SandbekkØyvind Christensen Utvalgets leder

Per Hovden

Frode Johansen

Kristin Lind

Malin Nossun

Tore Nyseter

Janne Log Røren

Steinar Undrum

Dag Strømsnes Sekretariatsleder

Asbjørn Englund

Stein Grøtting

Erik Oftedal

Kapittel 1

Innledning og sammendrag

1.1 Mandat

Regjeringen besluttet i august 1998 å nedsette et interdepartementalt utredningsutvalg som ble gitt følgende mandat:

«Konkurranseeksponering er ett av flere virkemidler som kan tas i bruk for å effektivisere offentlig sektor. Det er registrert økende bruk av konkurranseeksponering, og det er flere årsaker til dette: Strammere offentlig økonomi, teknologisk utvikling, økt internasjonalisering og konsekvenser av endrede internasjonale rammebetingelser. Samtidig er kravet til å tilfredsstille brukernes behov, herunder valgfrihet og fleksibilitet i tjenestetilbudet, større. På sikt vil også demografiske endringer og forventninger om lavere inntekter fra petroleumssektoren øke behovet for effektivisering av offentlig forvaltning.

Med konkurranseeksponering menes ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester.

På den bakgrunn som her er skissert, er det besluttet å nedsette et utredningsutvalg.

Mål for utredningsarbeidet

Hovedmålet for utredningsarbeidet er å bedre kunnskapsgrunnlaget for politikken på dette området. Utvalget skal fremskaffe og systematisere kunnskap vedrørende forutsetninger for og erfaringer med konkurranseeksponering. På dette grunnlag skal utvalget vurdere så vel områder som egner seg for konkurranseeksponering, som hvilken form for konkurranseeksponering som bør benyttes for ulike tjenester, samt utvikle forslag til veiledende retningslinjer for konkurranseeksponering av offentlig virksomhet.

Forutsetninger

Utgangspunktet for konkurranseeksponering i offentlig sektor har vært at det skal bidra til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Effektiviseringsgevinster som følge av konkurranseeksponering kan tas ut i form av reduserte kostnader, økt produksjon og/eller bedret kvalitet.

Hensynet til brukerorientering ligger til grunn, og beslutninger om konkurranseutsetting av kommunal og fylkeskommunal virksomhet skal tas av lokale folkevalgte organer uten statlige pålegg.

Utredningsarbeidet skal konsentrere seg om følgende virkemidler: Bruk av benchmarking/målestokkonkurranse, kuponger/pengene følger brukeren, anbudskonkurranse og etablering av fullstendige konkurransemarkeder.

Utvalget skal vurdere virkninger av de ulike formene for konkurranseeksponering på kort sikt og over tid for:

- kostnadseffektivitet og formåls effektivitet

- utvikling av markeder, herunder hvordan hensynet til virksom konkurranse ved konkurranseeksponering av offentlig virksomhet kan ivaretas
- kvalitet på offentlige tjenester
- politiske og administrative styringsutfordringer, herunder virkninger av konkurranseeksponering for den demokratiske styringen og det politiske engasjement
- tjenestepriiser, tjenestetilbud og tilgjengelighet mellom brukere i sentrale og perifere områder

Utvalget skal også vurdere hvordan en best mulig kan ivareta de ansattes rettigheter og arbeidsmiljø ved konkurranseeksponering. Ulemper knyttet til konkurranseeksponering skal også beskrives og tas med i drøftingen. Det er videre ønskelig at utvalget vurderer forslag til hvordan offentlig virksomhet kan ta i bruk tiltak for å forberede næringslivet på å løse nye oppgaver. Utvalget står fritt til å ta opp andre spørsmål knyttet til tema.

Utvalget skal basere sine vurderinger og anbefalinger på systematisering av norske og internasjonale erfaringer med konkurranseeksponering. Utredningsutvalget må vurdere om eksisterende materiale er tilstrekkelig, eller om det skal samles inn mer grunnlagsdata. Utvalget må samordne sitt arbeid med allerede pågående utredningsaktivitet av interesse.»

Utvalget ble bedt om å levere sin innstilling innen utgangen av 1999.

1.2 Sammensetning

Utvalget innledet sitt arbeid i november 1998 og har hatt fem møter.

Disse har deltatt i utvalget:

- Ekspedisjonssjef Ole Willy Sandbekk, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (leder)
- Rådgiver Øyvind Christensen, Sosial- og helsedepartementet
- Rådmann Per Hovden, Ørsta kommune
- Avdelingsdirektør Frode Johansen, Samferdselsdepartementet
- Førstekonsulent Kristin Lind, Kommunal- og regionaldepartementet
- Underdirektør Malin Nossun, Finansdepartementet
- Spesialrådgiver Tore Nyseter, Kommunenes sentralforbund
- Rådgiver Janne Log Røren, Nærings- og handelsdepartementet
- Avdelingsdirektør Steinar Undrum, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Sekretariatet har bestått av:

- Rådgiver Dag Strømsnes, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (sekretariatsleder)
- Rådgiver Asbjørn Englund, Konkurransetilsynet
- Seniorrådgiver Stein Grøtting, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Seniorrådgiver Erik Oftedal, Statskonsult

Underdirektør Kjersti Flåthen avløste Malin Nossun som Finansdepartementets representant i utvalget i februar 2000.

1.3 Avgrensninger og presiseringer

Utvalget har lagt vekt på å samle og systematisere dokumenterte erfaringer med konkurranseeksponering av offentlige tjenester i Norge, Norden og enkelte andre land som har bredere erfaring enn Norge med bruk av konkurranseeksponering. Dokumentasjonen er supplert med å intervju sentrale aktører innen administrasjonen i Norge, England og New Zealand.

De erfaringene som utvalget bygger sine vurderinger på, er nærmere beskrevet i vedlegget til utredningen.

Utvalget har vurdert mandatet som omfattende i forhold til tidsrammen og har funnet grunn til å gjøre visse avgrensninger:

- Utvalget vil konsentrere seg om å analysere og gi tilrådinger i tilknytning til den offentlige tjenesteproduksjonen som offentlig sektor møter brukerne med. Det innebærer at rapporten ikke vurderer interne støttetjenester som vask av kontorlokaler, outsourcing av IT-funksjonen, kantinedrift osv. Offentlig innkjøp heller ikke blant de emnene som rapporten behandler. Dette innebærer at kommunale erfaringer med outsourcing av støtrefunksjoner ikke vurderes i denne rapporten.
- Utvalget har ikke grunnlag for å konkret anbefale særlige områder eller sektorer hvor en bør ta konkurranseeksponering i bruk eller ikke, hverken for stat eller kommune. Dette må vurderes av ansvarlig sektormyndighet i det enkelte tilfelle.
- Utvalget har lagt vekt på å vurdere virkninger av konkurranseeksponering. Prosessen som fører fram til konkurranseeksponering, faller utenfor hovedemnet vårt. Vi gir derfor ikke anbefalinger om hvordan denne bør gjennomføres.
- Punktet i mandatet om å forberede næringslivet på nye oppgaver i forbindelse med konkurranseeksponering er ikke behandlet i rapporten. Dette vil måtte arbeides med senere dersom det offentlige vil bruke konkurranseeksponering som virkemiddel i større grad enn i dag.

I denne rapporten ser vi på både statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Der hvor vi ikke presiserer hvilket forvaltningsnivå det er tale om, bruker vi «offentlig sektor», «forvaltningen» osv. Disse begrepene omfatter alle nivåene. I den grad det er tale om ett av nivåene, blir det presisert.

1.4 Sammendrag

1.4.1 Innledning og problemstillinger

Norge må være forberedt på en nedgang i inntektene fra olje og gass. Uten petroleumsinntektene vil bærekraften for en sterk offentlig sektor være begrenset. Ikke minst vil økte utbetalinger blant annet som følge av demografiske endringer til trygd og helsevesen bidra til dette. Derfor er det viktig å ha utredet tiltak for omstilling og effektivisering av den offentlige tjenesteproduksjonen.

Et av de virkemidlene som vil være aktuelle å vurdere, er å utsette den offentlige tjenesteproduksjonen for konkurranse på ulike måter.

Rapporten drøfter fire former for konkurranseeksponering:

- *Etablering av konkurransemarkeder* skjer ved at et tidligere offentlig monopol fratas eneretten og må konkurrere i et marked. I slike markeder kan tilbyderne fritt konkurrere om etterspørrene både på pris, kvalitet og tilgjengelighet. Etterspørrene har på sin side valgfrihet mellom tilbyderne.
- *Anbud* innebærer at det offentlige avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige. Etter beslutning vil kontraktøren få en eksklusiv, men tidsbegrenset rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiveren. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet.
- «*Pengene følger brukeren*» virker slik at man tildeler en bruker en rett (kupon) til å benytte en gitt tjeneste og da gjerne inntil en gitt verdi. Brukeren velger deretter en tilbyder og benytter kupongen som hel- eller delfinansiering avhengig av kupongens verdi. Kupongsystemet kan benyttes for å etablere konkurranse mellom offentlige institusjoner, mellom private institusjoner eller mellom offentlige og private institusjoner.
- *Benchmarking* brukes ofte synonymt med sammenlikning og er en systematisk sammenstilling av ulike virksomhetsinformasjon. Ved å bruke denne informasjonen som et sammenlikningsgrunnlag kan man måle prestasjoner i egen virksomhet opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter.

Internasjonalt har konkurranseeksponering falt sammen med et sterkere finansielt press på offentlig sektor. Hovedsynspunktet, slik dette kommuniseres fra OECD, er at når det offentlige ikke konkurrerer i et marked, vil det ha en tendens til å være mindre effektivt og mindre brukerorientert. Tanken med å eksponere den offentlige tjenesteproduksjonen for konkurranse i et marked er at konkurranse fremmer effektivitet og omstilling i samsvar med brukernes behov.

Utviklingen kan også ses i sammenheng med at den teknologiske utviklingen har gjort det mulig å utvikle nye tjenester og produsere «gamle» tjenester billigere og mer lønnsomt enn tidligere. Dette har ført til at nye aktører har ønsket å tre inn på det offentlige «markedet». Utviklingen kan også forklares ved at det har etablert seg internasjonale markeder, og at det er blitt en større grad av brukerorientering i det offentlige. Brukerne ser i stadig større grad seg selv som kunder framfor klienter eller passive mottakere av rettighetsbaserte tjenester.

Det er rettslige bindinger for konkurranseeksponering:

- Krav om anbud ved offentlige anskaffelser over visse terskelverdier
- Det må vurderes særskilt om det er rettslig adgang for andre rettssubjekter enn offentlige organer til å utføre oppgavene
- Arbeidstakernes status endres som følge av virksomhetsoverdragelse, eller ved endring av tilknytningsform. Selv om arbeidsmiljøloven gir arbeidstakerne visse rettigheter ved virksomhetsoverdragelse knyttet til å videreføre visse opparbeidede rettigheter, er disse uklare på grunn av motstridende rettspraksis

I utredningens analyse drøftes de fire konkurranseeksponeringsvirkemidlene i forhold til disse fem vurderingskriteriene:

- Effektivitet
- Kvalitet
- Styring og demokratisk kontroll
- Tilgjengelighet for bruker
- Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

De fem vurderingskriteriene er operasjonalisert på følgende måte:

Effektivitet

Under vurderingen av effektivitet står kostnadseffektivitet sentralt. Det offentliges utgifter til tjenesten før og etter konkurranseeksponering blir sammenlignet, og en ser på endringer i kostnadsbildet. I denne sammenheng vil en i begrenset grad se på de samlede samfunnsmessige kostnadene knyttet til innføring av konkurranseeksponering, og primært fokusere på kostnader og innsparinger knyttet til den enkelte virksomhet.

Kvalitet

Ønsket om å få bedre kvalitet på tjenestene kan også være en grunn til å bruke konkurranseeksponering. Det er flere innfallsvinkler til en analyse av kvalitetsbegrepet.

For det første kan det dreie seg om brukerdefinert kvalitet, det vil si hvordan brukeren vurderer tjenesten, om vedkommende opplever at tjenesten dekker hans eller hennes behov og svarer til forventningene. For det andre kan det dreie seg om ekspertdefinert kvalitet, det vil si den standard eksperter innenfor feltet mener en tjeneste bør ha. En tredje innfallsvinkel til kvalitetsbegrepet er å se kvaliteten i sammenheng med den politikerbestemte innholdssiden i den offentlige tjenesteproduksjonen. Problemstillingen blir om de politikerbestemte målene endres som følge av konkurranseeksponeringen.

Styring og demokratisk kontroll

Hvilke styringsvirkemidler benytter det offentlige for å sikre at politiske målsettinger blir ivaretatt, og hvordan brukes disse styringsvirkemidlene? Her drøftes hvilken betydning det har for den demokratiske kontrollen at styringsmulighetene dreies bort fra etats- og eierstyring mot generell regulering, konsesjoner, finansieringssystemer, inngåelse av kontrakter osv.

Tilgjengelighet for brukerne

Det er et spørsmål om alle konkurranseformer ivaretar likhets- og fordelingshensyn like godt, eventuelt hvordan en kan sikre at de gjør det. Et sentralt vurderingspremiss er om de ulike formene for konkurranseeksponering kan utformes slik at distriktsinteressene blir ivaretatt.

Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse er en forutsetning for vellykket konkurranseeksponering, med unntak av benchmarkingsmetoden.

Hvilke muligheter har det offentlige for å utvikle markeder med sikte på konkurranseeksponering? Bør det offentlig ta særlige hensyn når det er en stor aktør i markedet, for å sikre at konkurransesituasjonen opprettholdes? Hvordan løser staten eventuelle konflikter som følger av å være både aktør og regulator i markedet?

1.4.2 Sammendrag av oppsummering og konklusjoner*Etablering av konkurransemarkeder*

Etablering av konkurransemarkeder (deregulering) er et virkemiddel som er blitt tatt i bruk i flere sektorer i nesten alle OECD-land de siste 10-15 årene. Hovederfaringen internasjonalt synes å være at etablering av konkurransemarkeder leder til en mer effektiv produksjon, ved at tjenestene produseres billigere enn tidligere. Erfaringer viser at denne type konkurranse ofte leder til økt tjenestemangfold, bedre kvalitet og høyere servicenivå. Insitamentet til å framskaffe nye produkter synes også å bli sterkere.

Erfaringene utvalget har basert seg på, kan tyde på at det er konkurransen i seg selv som genererer forbedringene. Det innebærer at privatisering ikke nødvendigvis er avgjørende for å realisere effektiviseringsgevinster.

Effektiviseringsgevinster som følge av dereguleringer forutsetter etter utvalgets oppfatning at det etableres virksom konkurranse. Erfaringene fra blant annet Storbritannia viser at private monopoler som erstatter offentlige monopoler, ikke leder til effektivitets- og kvalitetsforbedringer.

Selv om konkurransemarkeder leder til effektivitets- og/eller kvalitetsforbedringer, kan det være næringspolitiske, distriktspolitiske, fordelingspolitiske, brukerpolitiske og miljøpolitiske mål som ikke ivaretas gjennom markedet. Tidligere kunne dette søkes ivaretatt gjennom eierstyringen.

Det som imidlertid understrekes i de internasjonale erfaringene, er at selskapsledelsen må gis betingelser til å opptre forretningsmessig. Utvalget vil påpeke at politiske føringer gjennom eierstyringen som påvirker de forretningsmessige beslutningene, vil kunne være en konkurranseulempe for selskapet.

I de tilfeller hvor markedet selv ikke ivaretar de mål myndighetene har for den aktuelle tjenesten, bør en vurdere om disse målene kan nås gjennom alternative styringsvirkemidler av regulatorisk og økonomisk art. Utvalget vil understreke at ved vurdering av etablering av konkurransemarkeder bør konsekvensene for den samfunnsmessige styringen vurderes kritisk. En bør særlig vurdere om de samfunnsmessige målene lar seg ivareta gjennom de alternative styringsvirkemidlene, og om eierstyring har mindre betydning som styringsvirkemiddel.

Utvalget ser at kommunene bare i begrenset grad vil kunne ta i bruk de alternative styringsvirkemidlene som er vurdert som alternativ til eierstyring. Etablering av konkurransemarkeder er derfor et virkemiddel som i mindre grad er egnet for kommunesektoren.

Anbud

Erfaringsgrunnlaget i Norge er ikke omfattende nok til at en kan trekke entydige konklusjoner.

De internasjonale erfaringene utvalget har basert seg på, indikerer at anbudskonkurranser normalt leder til kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10-30 %. Videre viser de internasjonale erfaringene at det er en betydelig variasjon i størrelsen på de besparelsene som er oppnådd. Variasjonene finner en både innenfor og mellom sektorer og innen for og mellom land.

Usikkerheten rundt en omstilling synes å være en belastning for arbeidstakerne. Lønnsnivået virker å være like bra eller bedre i de private virksomhetene. Det er ikke registrert klare tendenser til at private er dårligere til å tilrettelegge arbeidssituasjonen enn offentlige, men en del arbeidstakere i det private synes å oppleve en hardere arbeidsbelastning.

Verken i de norske eller internasjonale erfaringene finner en noen systematisk sammenheng mellom bruk av anbud og kvaliteten på tjenestene. Den kvaliteten som oppnås, henger nær sammen med den kvaliteten som bestilles gjennom anbudskontrakten. Anbudsspesifikasjonene beskriver ofte samme kvalitet som førsituasjonen.

Dersom målene ikke nås, er hovedproblemet etter utvalgets oppfatning ikke at tjenesteleverandøren ikke følger kontrakten, men snarere at det offentlige ikke spesifiserer kontrakten på en god nok måte.

For at anbudskonkurranser skal gi kostnadsbesparelser og/eller kvalitetsforbedringer, er det en nødvendig forutsetning at betingelsene for virksom konkurranse er til stede. Det offentlige kan i tilfelle anbudskonkurranse ha en oppgave i å utvikle markeder. Utvalget mener en bør vurdere å beholde noe produksjon i egenregi for å sikre framtidig konkurranse.

Kommuner som benytter anbudskonkurranser, er ofte større og preget av et variert næringsliv. Forholdene for bruk av anbudskonkurranser synes å ligge bedre til rette i tett befolkede strøk.

Ved anbudsutsetting endres utøvelsen av offentlig tjenesteproduksjon fra hierarkisk styring og organisering av tjenesteproduksjon til en modell hvor det utøves myndighet gjennom rollen som bestiller og enekjøper. Det politiske systemets rolle endres fra å tilby tjenestene i egen regi til å organisere tilbudet av dem.

Ved bruk av anbud må politikerne i større grad enn i dag gå inn og definere et bestemt tjenestenivå. Utvalget mener at anbudsutsetting dermed bidrar til å konkretisere målene og det kvalitetsmessige innholdet i tjenesteproduksjonen. Rollen som politisk beslutningstaker kommer sterkere fram, mens administrasjons- og eierfunksjoner blir kraftig redusert.

Utvalget vil imidlertid understreke at anbud også kan ha som konsekvens at politikerrollen blir svekket. Styring gjennom kontrakter innebærer at mulighetene for å gripe direkte inn reduseres eller til og med fjernes.

«Pengene følger brukeren»

«Pengene følger brukeren»-ordninger er primært tatt i bruk for å gi brukerne mulighet til å velge mellom ulike tilbydere. Den brukes både for å sette grupper av brukere i stand til å få dekket sitt tjenestebehov gjennom å kjøpe tjenes-

ten i et marked og som en finansieringsform for produsenter av offentlige tjenester.

Utvalget vil understreke at en forutsetning for at «pengene følger brukeren»-ordninger skaper konkurranse, er at prisen er høy nok til at det er interessant for tilbyderne å konkurrere om brukere. De ordningene utvalget kjenner til, har som hovedregel et fast offentlig tilskudd og eventuelt en offentlig fastsatt egenandel. Det er ingen klar sammenheng mellom de «pengene følger brukeren»-ordninger utvalget har sett på, og kostnadseffektivitet.

Kvalitet har stor betydning for valg av tjenesteleverandør. For alle de ordninger utvalget har sett på, har det offentlige fastsatt kvalitetskrav. Der hvor en har lagt vekt på å utvikle konkurranse mellom tjenesteleverandørene, har en redusert offentlig fastsatte krav. På en rekke områder hvor det er vanskelig for brukeren å vurdere kvaliteten på tjenesten, er det blitt etablert informasjonssystemer som skal gjøre det lettere for brukerne å gjøre velbegrunnede valg.

For å sikre flere tjenesteleverandører må offentlige myndigheter tilpasse sine krav til tjenesteleverandøren og tjenestens innhold til hvilken pris som betales. Enkelte av de tjenester som faller inn under «pengene følger brukeren»-ordninger, er så detaljert regulert at det begrenser konkurransen.

Benchmarking

Utvalget er av den oppfatning at benchmarking er et effektivt virkemiddel for å avdekke effektivitets- og kvalitetsforskjeller mellom offentlige virksomheter. Benchmarking representerer på denne måten en verdifull metode i bestrebelsene på å måle effektivitet i en sektor der det er forbundet med vanskeligheter å måle effektivitet i virksomhetene. På den måten kan det oppstå en konkurranse i det offentlige om å oppnå de beste resultatene. Benchmarking brukt på riktig måte, vil kunne gi bedre effektivitet og kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon.

Det er utvalgets vurdering at benchmarking vil ha betydning for politisk styring og demokratisk kontroll i den forstand at benchmarking med stor sannsynlighet vil oppnå betydelig politisk oppmerksomhet. Det vil for eksempel være grunn til å tro at det vil bli atskillig oppmerksomhet blant kommunepolitikere når prestasjonene i egen kommune blir sammenliknet med tilsvarende resultater i andre kommuner.

1.4.3 Utvalgets tilrådinger

- Utvalget har ikke grunnlag for å peke på særskilte områder hvor en bør ta konkurranseeksponering i bruk verken for stat eller kommune. Utvalget tilrår imidlertid at en vurderer bruk av konkurranseeksponering på flere områder enn i dag. Slike vurderinger bør gjøres av sektormyndigheter og de enkelte kommuner.
- Utvalget vil påpeke den uavklarte rettspraksisen som er knyttet til personalets rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Erfaringsmaterialet viser at usikkerheten rundt en omstilling kan være et problem for arbeidstakerne. Derfor er det viktig å få avklart rettspraksis, eventuelt ta initiativ for å presisere lov og forskriftsverk med tanke på å etablere en forutsigbar praksis.

- Utvalget mener at etablering av konkurransemarkeder bør benyttes når det offentlige ønsker at brukerne skal være direkte representert som etter-spørrere i et marked. Forutsetningen for bruk av denne formen er at forholdene ligger til rette for konkurranse mellom alternative tilbydere. Det offentlige er både ut fra historisk tradisjon og stordriftsfordeler involvert i markeder med store faste investeringer. Dette er tjenester som kan vurderes konkurranseutsatt gjennom konkurransemarkeder.
- Utvalget mener anbudskonkurranser er et virkemiddel som kan benyttes dersom det offentlige ønsker å beholde kontroll over tjenestetilbudet og samtidig utnytte en antatt gevinst ved å la private tjenesteytere konkurrere om å utføre tjensten. Slike anbudskonkurranser kan benyttes på områder hvor det ikke eksisterer et velfungerende marked for å utføre selve tjenesten. Anbudskonkurranser er en krevende konkurranseform som stiller store krav til det offentlige som bestiller. For å kunne spesifisere en tjeneste i kontraktsform og for å ha kontroll med kostnadssiden må en spesifisere innholdet i tjenesten og hvor mange som skal benytte seg av den.
- På denne bakgrunn ser utvalget det som særlig aktuelt å benytte «pengene følger brukeren»-ordninger når det offentlige ønsker å kunne påvirke hvor mye av en tjeneste som brukes, og hvilke grupper som benytter seg av tjenesten og/eller ha vesentlig innflytelse på innholdet i tjenesten. Utvalget antar at dette særlig vil gjelde tjenester som har betydelige velferdsmessige konsekvenser for brukeren.
- Utvalget vil framheve at benchmarking bør brukes for å teste ut effektiviserings- og kvalitetsforbedringspotensialet innenfor virksomheter hvor forholdene ligger til rette for sammenlikning. Virkemiddelet kan også benyttes innenfor en sektor med sikte på å iverksette ytterligere konkurransetiltak, f.eks. anbud.
- Utvalget mener det bør utarbeides prosessveiledere basert på erfaringene i Norge og andre land. Veilederne bør beskrive både foranalyse og gjennomføringsprosess for bruk av de ulike konkurranseformene.
- Det er viktig at sektorspesifikke hensyn og mål tillegges avgjørende betydning når konkurranseeksponering skal vurderes. Det er etter utvalgets oppfatning viktig at de erfaringer de ulike organene gjør, systematiseres for videre kunnskapsoppbygging, slik at erfaringene kan nyttiggjøres på tvers.
- Etter utvalgets oppfatning viser erfaringene at det særlig bør vektlegges om det finnes et fungerende marked å konkurranseutsette virksomheten i. Det bør med utgangspunkt i norske forhold arbeides videre med hvordan de markedsmessige betingelsene eventuelt kan etableres og bedres.
- Det bør arbeides med å videreutvikle den offentlige kompetansen til å styre gjennom kontrakter. Den hierarkiske styringen bør suppleres med en større oppmerksomhet på kontraktsstyring basert på et «bestiller-utfører»-forhold.
- Det er behov for å bedre kunnskapene om bruk av de alternative styringsvirkemidlene på de deregulerte sektorene, spesielt med hensyn til konsesjoner og hvordan det offentlige kan bli en mest mulig effektiv kjøper av tjenester.

- Analysen har vist at andre styringsvirkemidler enn eierstyring er sentrale i sektorstyringen ved etablering av konkurransemarkeder. For de analyserte sektorene vurderes de alternative styringsvirkemidlene som egnet til å ivareta de samfunnsmessige målene. Dette understøttes ved at myndighetene har gått inn for å delprivatisere flere av de statlige selskapene. Begrunnelsen for statlig eierskap eller salg av statens eierandeler synes å være forankret i hvert enkelt sektordepartement. Det bør utvikles en overordnet og prinsipiell politikk på tvers av sektorene i forhold til begrunnelsen for statlig eierskap.
- Det er fra flere hold blitt reist spørsmål om rollene som eier og regulator bør ligge i samme departement. Dette spørsmålet aktualiseres ytterligere når statlige eller halvstatlige selskaper er i en konkurransesituasjon hvor det er viktig å understreke betydningen av habilitet og troverdighet overfor konkurrerende selskaper. I Norge er spørsmålet nå under utredning i en interdepartemental arbeidsgruppe.

1.4.4 Særmerknad fra utvalgets medlemmer Per Hovden og Tore Nyseter

Konkurrenseutsetting er ikke av ny dato i kommunesektoren. En rekke kommuner prøver dette ut som et alternativ i sin organisasjonsutvikling.

De temaene som konkurranseeksponeringsutvalget tar opp, griper inn i sentrale politikkområder som har å gjøre med sentrum-periferi, bruk og tilgang på kvalifisert arbeidskraft og demokratisk styring av offentlige tjenester. Diskusjonen om konkurranseeksponering må derfor ikke bare bli en diskusjon om markedsstyring kontra offentlig styring, men må ses i en større sammenheng hvor blant annet ulike konsekvenser klargjøres.

På denne bakgrunn fremmes følgende særmerknad:

1. I utvalgets rapport framstilles konkurranseeksponering empirisk og teoretisk. Etter disse medlemmers oppfatning må det understrekes at dette også i høyeste grad er et skjønnsmessig og politisk tema, basert på verdier og ideologi.
2. Konkurranse handler også om hvordan kommuner og fylkeskommuner med sine ansatte kan styrke sin kompetanse og bli bedre og mer effektive tjenestyttere. Dette er kommunesektorens hovedutfordring. Nødvendig modernisering av den lokale forvaltning krever et vidt spekter av tiltak som må ses i sammenheng. Effektivisering i form av konkurranse er bare en del av dette.
3. Etter disse medlemmers oppfatning brukes i rapporten begrepet «offentlig virksomhet» uten at det redegjøres tilfredsstillende for forskjellen mellom statlig og kommunal virksomhet. Det er forskjell på statlig forretningsdrift og kommunal tjenesteproduksjon. Når man drøfter konkurranseeksponering, må det også redegjøres for forskjellen mellom tjenesteproduksjon og næringsdrift. Offentlig og privat sektor bør ha mye å lære av hverandre. Men det er stor forskjell på det offentlige som først og fremst skal dekke innbyggernes behov, og det private som først og fremst skal tjene penger. Det blir derfor ulogisk å sammenlikne kjøp av forbruks-goder og bruk av velferdsgoder.
4. Det er et akseptert prinsipp i Norge at innbyggerne i utkant-strøk må ha samme muligheter og tilbud av velferdsgoder som innbyggerne i sentrale

strøk. Å rokke ved dette er en betydelig endring av bl.a. sosialpolitikken innhold. Med den bosetting og kommunestruktur vi har i dag, vil konkurranseutsetting være lite aktuelt for store deler av landet. Slik det pekes på i rapporten vil utkant-Norge vil ikke bli noe marked for private aktører. Denne sentrale problemstillingen er viktig i diskusjonen om konkurranseeksponering.

5. På tross av at staten opprettholder sin sektoriserte inndeling, ser mange kommuner og fylkeskommuner nødvendigheten og behovet for større samordning på tvers av tjenester og sektorer. Mange prøver derfor ut alternative måter å organisere tjenesteproduksjonen på for å møte stadig mer sammensatte velferdsproblemer. Man må være oppmerksom på hvorvidt konkurranseutsatte tjenester vil være i stand til å samordne oppgaver slik kommunene gjør. Allikevel vil mange være enig i at konkurranseutsetting kan være et positivt element i organisering og utføring av velferdstjenester. Dette betinger at det er reell konkurranse og ikke oppstår privat monopol. Som nevnt i rapporten er det grunn til å peke på at konkurranseutsetting av velferdsgoder innebærer at arbeidsplasser blir privatisert, med de konsekvenser det får for det offentlige som arbeidsgivere og for arbeidstakerne.
6. Benchmarking er et positivt, men sammensatt virkemiddel. Det bør derfor understrekes, som det er omtalt i vedlegget, at kommunesektoren og staten allerede har under utvikling et system (KOSTRA), som gir et betydelig bedre grunnlag for bruk av slike virkemidler. Store variasjoner mellom landets kommuner gjør at for eksempel utgifter pr. innbygger i en sektor ikke alltid er sammenliknbart.
7. Selv om det i rapporten er omtalt innsparinger ved konkurranseutsetting fra andre land, viser utvalgets rapport viser etter disse medlemmers oppfatning, at de norske erfaringene ikke dokumenterer at det er grunnlag for å spare betydelige offentlige utgifter til tjenesteproduksjon ved konkurranseutsetting, bl.a. uten samtidig å redusere tjenestenes omfang og kvalitet. Det er uheldig når utredninger og private konsulenter skaper inntrykk av at man nærmest automatisk får store innsparingsmuligheter ved konkurranseutsetting.
8. Med disse merknader mener medlemmene Hovden og Nyseter at rapporten om konkurranseeksponering har begrenset nytteverdi for landets kommuner og fylkeskommuner. Det kommunale selvstyre tilsier at det er kommunene selv som må gjøre sine valg. Det er derfor viktig at utredninger om kompliserte spørsmål fanger opp alle aktuelle problemstillinger. Kommunenes og fylkeskommunenes behov er først og fremst formidling av gode erfaringer og praktisk veiledningsmateriale som kan styrke deres kompetanse og gjøre tjenestetilbudet mer effektivt og med god nok kvalitet.
9. Disse medlemmer vil understreke at organisering av kommunal virksomhet og tjenesteproduksjon først og fremst er et tema for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Kapittel 2

Konkurrenseeksposering i offentlig sektor

2.1 Innledning

Norge må være forberedt på en nedgang i petroleumsinntektene. Dette vil lede til et ytterligere press på de offentlige budsjettene. Samtidig vil økte utbetalinger, blant annet som følge av demografiske endringer, til trygd og helsevesen øke. En effektiv offentlig sektor er et næringspolitisk konkurransefortrinn.

Det offentlige må hele tiden søke å effektivisere og forbedre sin oppgaveutførelse. Offentlig tjenesteproduksjon kan forbedres både ved at den blir mer kostnadseffektiv, og/eller ved at den blir mer formåls effektiv.

Ett av de virkemidler for å effektivisere offentlig tjenesteproduksjon som vil være aktuelle å vurdere, er å eksponere den for ulike former for konkurranse.

Innenfor OECD-området har det utviklet seg en stadig sterkere oppmerksomhet om behovet for å effektivisere den offentlige tjenesteproduksjonen gjennom konkurrenseeksposering. Dette er foranlediget av at offentlig sektor har mange ulike oppgaver og mange krav som skal ivaretas. Behovet for offentlige tjenester er nær uuttømmelig, og det er et mål å effektivisere for å frigjøre ressurser fra ett område til andre prioriterte samfunnsområder. Målet er at offentlig sektor samlet skal få mest mulig ut av ressursene. Internasjonalt arbeider sosialdemokratiske så vel som borgerlige regjeringer med konkurrenseeksposering av den offentlige tjenesteproduksjonen.

Internasjonalt har konkurrenseeksposering falt sammen med et sterkere finansielt press på offentlig sektor. Hovedsynspunktet, slik dette kommuniseres fra OECD ¹, er at når det offentlige ikke må konkurrere i et marked, så vil det ha en tendens til å være mindre effektivt og mindre brukerorientert. Tanken med å konkurrenseekspone den offentlige tjenesteproduksjonen i et marked er at det kan fremme effektivitet og omstilling slik at brukernes behov kan bli bedre tatt vare på. Utviklingen kan også ses i sammenheng med at den teknologiske utviklingen har gjort det mulig å utvikle nye tjenester og produsere «gamle» tjenester langt billigere og mer lønnsomt enn tidligere. Dette har ført til at nye aktører har ønsket å tre inn på det offentlige «markedet». Utviklingen kan også forklares ved en større grad av brukerorientering fra det offentlige, og ved at brukerne betrakter seg som kunder framfor klienter eller passive mottakere av rettighetsbaserte tjenester. I tillegg kommer internasjonale avtaler om liberalisering av markeder.

Utviklingen kan imidlertid ikke forklares uten å trekke inn at det samtidig har skjedd en politisk-ideologisk utvikling i synet på måten å organisere og styre deler av den offentlige virksomheten på. En viktig del av denne rappor-

1. Dette er mer utførlig omtalt i vedleggets [\(Link til OECD\)](#) kapittel 1.7.

ten består i å utrede hvilke konsekvenser konkurranseeksponering representerer for det politisk-administrative styringssystemet.

2.2 En innledende begrepsavklaring

Konkurranseeksponering av offentlig tjenesteproduksjon er et effektiviseringsstiltak som også har fått stor oppmerksomhet i Norge. Både den politiske debatten og mediernes omtale av temaet bærer preg av at folk legger forskjellig innhold i begrepene. Utsagn som «konkurranseeksponering er det samme som privatisering av offentlig sektor» og «konkurranseeksponering betyr frikonkurranse og profittjag» er ikke uvanlige. Det er derfor viktig å få klarlagt innholdet i begrepet konkurranseeksponering og hva det innebærer.

Konkurranseeksponering, anbudskonkurranse og privatisering er begreper som ofte brukes om hverandre. Offentlig virksomhet kan i prinsippet utsettes eller eksponeres for konkurranse på flere måter. I denne rapporten vil vi drøfte fire former for konkurranseeksponering.

De fire formene for konkurranseeksponering er utførlig beskrevet i [\(Link til\)](#) kapittel 4, og en kortversjon er gjengitt i sammendraget i [\(Link til Innledning og problemstillinger\)](#) kapittel 1.4.1.

I denne rapporten vil vi bruke *konkurranseeksponering* for å beskrive de fire virkemidlene generelt. Begrepet *konkurranseutsetting* brukes i ulike sammenhenger synonymt med anbud. Så lenge vi også skal behandle benchmarking og ulike varianter av «pengene følger brukeren» som ikke nødvendigvis innebærer noen konkurranse i et marked, vil konkurranseeksponering være en mer riktig fellesbetegnelse.

Det å overlate ansvaret for en tjeneste til det private, kan innebære ulike grader av privatisering, i betydning *hvem* står for den løpende produksjonen av varer og tjenester. Ved anbud beholder det offentlige ansvar for innhold, finansiering og fordeling av en tjeneste. Det som eventuelt vil være privatisert, er selve produksjonsansvaret for tjenesten som er bestilt av det offentlige. En ren *privatisering* innebærer at tjenesten frambringes, finansieres (av kundene) og kontrolleres av private.

Dersom man ønsker å konkurranseeksponere tjenester og samtidig beholde full offentlig produksjon og finansiering, kan man benytte «pengene følger brukeren»-ordningen eller benchmarking.

Et fellestrekk for de fire ovennevnte formene for konkurranseeksponering er at det offentlige ønsker å etablere eller etterlikne egenskaper ved markeder. Hensikten er å benytte konkurransens insentivmekanismer til å effektivisere tjenesteproduksjonen. En felles forutsetning for alle formene for konkurranseeksponering er at det finnes alternative tilbydere, eventuelt noen å sammenlikne prestasjoner med.

2.3 Offentlig tjenesteproduksjon

Velferdsgoder som undervisning, helse, pleie og omsorg har tradisjonelt blitt ivaretatt av offentlig sektor. Også infrastrukturelle oppgaver som veibygging, jernbane og elektrisitet har vært lagt til offentlig sektor. Vi vil ikke gå inn på de ulike historiske årsakene til at det offentlige produserer disse tjenestene, men

vi skal legge fram noen momenter som kan tale for offentlig produksjon slik situasjonen er i dag.

Oppgavefordelingen mellom stat og kommune de senere årene har ført til at hovedtyngden av ansvaret for velferdsgodene er overført til kommuner og fylkeskommuner.

En stor del av den virksomheten som det offentlige driver, herunder den staten gjennom lovgivning pålegger fylkeskommuner og kommuner å drive, har karakter av tjenesteyting. Det dreier seg om tjenester av svært forskjellig slag. Mange av de tjenestene det offentlige er ansvarlig for, ville ikke blitt produsert i tilstrekkelig omfang, eller med uakseptable fordelingsvirkninger dersom de skulle bli finansiert i et privat marked.

Det offentliges engasjement i næringsdrift har sitt opphav i flere forhold. En del av engasjementene har sin bakgrunn i situasjonsbestemte og historiske forhold som har ført til at staten har eieransvar for skog, kraftverk, industriselskaper osv. Staten har i en del tilfeller engasjert seg i næringsdrift som et ledd i sektorpolitikken på et bestemt område. Eksempler på det siste er Vinmonopolet og jernbanen. De fleste av statsbankene, for eksempel Husbanken og Kommunalbanken, er opprettet som et ledd i sektorpolitikken. Dette er eksempler på at staten driver virksomheter som er sterkt beslektet med tilsvarende virksomheter som drives i privat regi.

Markedsbaserte løsninger kan føre til en fordeling som ikke er ønskelig. Markedet er fordelingsmessig blindt i den forstand at den enkeltes behov vektlegges i forhold til den enkeltes betalingsevne.

Et annet argument for et offentlig engasjement er at visse goder bærer preg av å være *kollektive goder*. Kollektive goder er av en slik karakter at den enkeltes «konsum» av godet ikke påvirker andres muligheter til også å konsumere godet. Militært forsvar, rettsvesen og kringkasting er eksempler på kollektive goder. I de to førstnevnte tilfellene kan en vanskelig tenke seg tjenesten omsatt i et marked, mens kringkasting gjennom ulike betalingsordninger delvis omsettes i markeder.

Det finnes også andre argumenter for at det offentlige direkte eller indirekte engasjeres i tjenesteproduksjon. I tilfeller hvor det eksisterer *eksterne virkninger*², vil en uregulert markedsløsning ikke framskaffe en tjeneste i det omfanget som er samfunnsøkonomisk ønskelig. Den enkeltes tilpasning, når det eksisterer eksterne virkninger, påvirker andre uten at det er noe marked som fanger opp denne påvirkningen. Et eksempel er utdanning. Den bidrar positivt for den enkelte, samtidig som den bidrar til et høyt utdanningsnivå i samfunnet. Et annet eksempel er forurensende produksjonsvirksomhet. Den enkelte bedrifts tilpasning påvirker oss andre gjennom sin forurensning uten at dette tas hensyn til av bedriften. Et liknende problem kan oppstå når det ikke eksisterer god informasjon i et marked. For eksempel kan dårlig informasjon om nødvendigheten av medisinsk behandling føre til et over- eller underforbruk av tjenesten.

Fellestrekket ved kollektive goder og eksterne virkninger er at uregulerte markeder ikke fører til en optimal tilpasning. Det eksisterer effekter som ikke tas i betraktning av den enkelte. I noen tilfeller kan det være hensiktsmessig

2. Med eksterne virkninger menes virkninger av konsum eller produksjon som ikke er trukket inn i markedsøkonomien gjennom priser.

at det offentlige står for produksjon og fordeling av et gode, mens det i andre tilfeller vil være tilstrekkelig at det offentlige gjennom avgifter, konsesjoner eller andre virkemidler gir private insentiver til å tilpasse seg på en samfunnsøkonomisk ønskelig måte.

En del statlig næringsvirksomhet er såkalte *naturlige monopoler*. Det vil si at det er så store faste kostnader at kostnadene blir lavest om en samler produksjonen i én produksjonsvirksomhet. Slike kostnadsstrukturer finner vi blant annet innenfor kraftoverføring og jernbaneinfrastrukturen. De samme sektorene er også blitt regnet som en viktig del av samfunnets infrastruktur og er også av den grunn blitt underlagt politisk styring.

En sentral problemstilling er om de forhold som begrunner et offentlig engasjement, også innebærer at det offentlige bør produsere og fordele godene. I denne rapporten vil vi vurdere om konkurranseeksposering kan benyttes for å fremme effektivitet uten at det går på bekostning av viktige styringshensyn.

I denne rapporten vil vi forstå offentlig tjenesteproduksjon som de varer, goder og tjenester offentlige forvaltningsorganer og selskaper er tillagt å framskaffe. Som tidligere nevnt vil en her ikke behandle interne støttefunksjoner, men den utadrettede produksjonen mot brukerne. Vi går heller ikke inn på tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet.

Kapittel 3

Rammebetingelser for konkurranseeksponering

I dette kapitlet gjør en først rede for bakgrunnen for de endringer som har funnet sted i forvaltningsutviklingen etter krigen. Dette er premisser som har ledet til at konkurranseeksponering nå er på den politiske dagsordenen. Videre omtales de styringsmessige utfordringene som konkurranseeksponering representerer i forhold til den tradisjonelle forvaltningsstyringen. Til slutt presenteres de juridiske bindinger i forbindelse med å eksponere offentlig tjenesteproduksjon for konkurranse. Til slutt behandles særlig forholdet til de ansatte.

3.1 Forvaltningspolitiske utviklingstrekk

For å kunne belyse og forstå hvorfor konkurranseeksponering har blitt et mer og mer sentralt effektiviseringsvirkemiddel i 1990-årene, er det nødvendig å se konkurranseeksponeringen i en noe bredere sammenheng. Hensikten er å gi et bakteppe for eller et utvidet perspektiv på utviklingen.

I løpet av hele etterkrigstiden har det vært en utvikling der oppgaver og myndighet har vært flyttet ut av departementene, først til nye og etablerte direktorater og siden til kommuner og fylkeskommuner. I løpet av 1980- og 1990-årene har det funnet sted en rekke endringer i statlige virksomheters tilknytning til departementene, med økende fristilling.

Rasjonaliseringskomiteen av 1945 la vekt på å oppnå administrativ effektivitet blant annet med vekt på rasjonalisering og delegering av myndighet fra departementene. Fra midten av 1950-årene ble det gradvis lagt mer vekt på departementenes rolle som sekretariat for politisk ledelse, og at statsrådene og departementene måtte avlastes for mer rutinepregede oppgaver av administrativ og faglig karakter. Det ble foreslått å styrke Statsministerens kontor, opprette flere departementsrådsstillinger, bygge ut ordningen med statssekretærer og overføre oppgaver til mer frittstående direktorater. En rekke oppgaver ble flyttet til direktorater, og mesteparten av veksten i sentraladministrasjonen kom senere i slike organer.

Fra begynnelsen av 1970-årene ble målet om å desentralisere oppgaver fra sentralt nivå oppprioritert. Imidlertid ble doktrinen om å avlaste departementene gjennom å overføre oppgaver til direktoratene gradvis fortrenget av økt satsing på å bygge ut det lokale og regionale forvaltningsnivået. Dette kom til uttrykk blant annet gjennom etableringen av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen i 1971. I St.meld. nr. 31 (1975-76) om administrativt utviklings- og effektiviseringsarbeid ble det i hovedlinjene for det videre reformarbeidet lagt vekt på desentralisering, blant annet grunngitt i et ønske om at beslutninger skulle fattes nærmere dem som ble påvirket av dem, og at en således burde satse på å bygge ut den lokale administrasjonen i stedet for direktoratene. Denne flyttingen av oppgaver fra sentrale myndigheter til regionale og lokale myndigheter har vært forholdsvis omfattende etter 1970.

Særlig sterk har veksten i kommunesektoren vært. Dette er ytterligere forsterket som følge av etableringen av fylkeskommunene i 1976.

Fra begynnelsen av 1980-årene ble flere sentrale verdier fra 1960- og 1970-årenes forvaltningspolitikk utfordret av privatisering, økt markedsorientering, økonomisk individualisme, effektivitet og regelforenkling. Statens rolle som tjenesteyter og folket som kunder eller brukere ble vektlagt sterkere, først og fremst gjennom Willoch-regjeringens Moderniseringsprogram og Brundtland-regjeringens Fornyelsesprogram. Mange av ideene var hentet fra privat sektor, og de var i stor utstrekning bygd på en effektivitetstankegang basert på privat sektor-tenkning. De to forvaltningspolitiske programmene representerte også forsøk på en mer aktiv og samlet forvaltningspolitikk.

1980-årenes økende oppmerksomhet på effektivitet, desentralisering/ lokal autonomi og mål- og resultatstyring trer klarere fram utover i 1990-årene. En kartlegging av organisasjonsendringer utført av Statskonsult har registrert minst 50 endringer i tilknytningsform for statlige virksomheter i perioden 1988-94. Et gjennomgående trekk ved omorganiseringene er at virksomhetene har fått en friere stilling i forhold til departement, regjeringen og Stortinget. Flere store statlige virksomheter er blitt omdannet til selskaper, deriblant NSB, Telenor, Posten og Norsk medisinaldepot. Samtidig har omstilling til nye rammebetingelser og nedbemanning fått en større plass i 1990-årenes forvaltningspolitikk enn tidligere. I løpet av de siste par årene har også privatisering av statseide selskaper blitt aktualisert, for eksempel gjennom delprivatiseringen av Norsk medisinaldepot og Telenor og debatten om omorganisering og privatisering av Statoil.

Når det gjelder kommunesektoren, er en av de viktigste reformene de senere år kommuneloven, som trådte i kraft i 1993. Denne loven er felles for fylkeskommunene og kommunene. Loven understreker at statlige tilsyn og kontroll skal nedtones, det gir større rom for lokale variasjoner og frihet i valg av organisasjonsform, styrking av lokaldemokratiet og større adgang til delegering.

Samlet sett viser dette at det har skjedd en kontinuerlig desentraliseringsspross i statsforvaltningen i løpet av de siste 40-50 årene. For å styrke den overordnede politiske styringen har departementene i stor grad rendyrket rollen som sekretariat for politisk ledelse.

3.2 To ulike styringsperspektiver knyttet til konkurranseeksponering

De to perspektivene som presenteres her, er idealtypiske/rendyrkede beskrivelser. De framstiller to ulike styringsperspektiver som ofte settes opp mot hverandre i debatten om konkurranseeksponering.

3.2.1 Styring gjennom hierarki

Den tradisjonelle oppfatningen av demokrati og politisk styring i Norge er, som i mange andre vestlige land, den hierarkiske styringsmodellen. Folket skal velge representanter til politiske organer, disse skal igjen peke ut dem som skal utgjøre den utøvende makt, og den utøvende makt skal ha til disposisjon et forvaltningsapparat med betydelig faglig ekspertise; en forvaltning

som både skal bidra til forberedelse og iverksetting av den offentlige politikken.

Forvaltningens hovedoppgave er å forberede, iverksette og følge opp de vedtak som de politiske myndighetene gjør. Styringen skjer innenfor klart definerte hierarkiske rammer med klare ansvarsforhold og kommandolinjer, som politikken iverksettes gjennom. Den historiske begrunnelsen for utviklingen av den hierarkiske modellen er at offentlig sektor forfølger målsettinger knyttet til likebehandling, forutsigbarhet og rettssikkerhet. Det sentrale utgangspunktet for organiseringen av forvaltningsapparatet er hvordan en kan sikre at virksomhetene innretter sin produksjon av tjenester slik at de er i samsvar med samfunnsmessige behov og politiske prioriteringer. Denne styringsmodellen passer sammen med en sentralisert forvaltning med betydelig vekt på standardisering og likhet. Modellen fungerer best i et samfunn preget av stabilitet og lav endringstakt. Hvert område håndteres av en administrativ enhet som representerer kontinuitet på feltet, og som preges av gjentatte behandlinger av velkjente, løpende saker.

Styringsvirkemidler her vil være: instruksjon, rundskriv, prioriteringer knyttet til årlige budsjettvedtak, eierstyring osv.

3.2.2 Kontrakts- og regulatorstyring

Ved konkurranseeksponering av den offentlige tjenesteproduksjonen trengs en annen styringsmåte og styringsform enn den klassiske hierarkiske styringen som kjennetegner styring gjennom hierarki. Hovedtanken her er at det offentlige primært har en tjenesteytende rolle, hvor vekten skal være på økonomisk effektivitet, på god kvalitet av tjenester og på konsument-, bruker- eller klientrollen.

Innenfor denne retningen legges det betydelig vekt på at det offentlige må få klarere mål å styre etter, mer oppmerksomhet på resultater og et system med resultatinsentiver. Denne retningen inkluderer elementer fra økonomisk teori og ledelsesfilosofier fra privat sektor. Det viktigste her er styring gjennom kontrakter, men også konkurranse. Desentralisering og økt frihet for lokale virksomhetsledere vektlegges. I de land som i størst utstrekning har tatt i bruk de markedsmessige virkemidlene, legges det i tillegg betydelig vekt på å dele opp det offentlige apparatet: en klarere deling av politiske og administrative roller og en klarere differensiering av administrative funksjoner. Premisset for oppdeling er gjerne å skille funksjonene som bestiller og leverandør. I tillegg til dette skjer det også en økende fristilling av statlige enheter.

Politikerne skal ha styre i stort og via rammer, mens aktører på lavere nivå skal ha betydelig innflytelse over valg av virkemidler og tilpasning til lokale betingelser.

Styringsvirkemidler her vil være: kontrakter og bruk av regulatoriske rammevirkemidler. Disse gjør direkte inngrep fra politisk nivå, mer vanskelig.

3.2.3 Vurdering

Innvendinger mot «kontrakts- og regulatorstyringen» er at det offentlige karakteriseres av komplekse hensyn og mål, at virkemidler er vanskelige å avgrense og bruke, at måloppfyllelse er vanskelig å definere og måle, og at bruk av effektivitetsinsentiver er problematisk.

Den andre typen argument synes mer å understreke at konkurranseeksponering innebærer en endret balanse mellom politisk styring og kommersielle hensyn, i de siste hensyns favør. Men denne endringen kan også framstilles som en fordel for politikerne, det vil si at de får bedre rom til å styre med de strategiske og overordnede problemstillingene og mindre behov for å arbeide med detaljer.

Dessuten fokuseres det på at offentlig sektor har et potensial for effektivisering og at innsparte penger vil kunne omfordeles til andre samfunnsformål.

Vi står altså med to ulike syn på de styringsmessige implikasjonene av konkurranseeksponering: at styringen kan opprettholdes, ja endog styrkes, men da i en mer generell form, og at styringsmulighetene særlig på detaljnivå kan reduseres. Sentralt i denne utredningen vil være å se på de erfaringene som er gjort i konkurranseeksponerte sektorer.

3.3 Rettslige forhold angående konkurranseeksponering

3.3.1 Offentlige anskaffelser

Når det gjelder forpliktelsene som følger av EØS-avtalen, vil forskriften om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp få anvendelse for stat og kommuner som vil konkurranseutsette tjenester med en verdi på over henholdsvis 1,1 mill. kr og 1,6 mill. kr. Denne forskriften skiller mellom prioriterte tjenester og ikke-prioriterte tjenester.

For de prioriterte tjenestene, for eksempel bygningsrengjøring og eiendomsforvaltning, innebærer forskriften bestemmelser om hvordan konkurransen skal kunngjøres, regler for prosedyre, tildeling av kontrakt osv. Hovedregelen er at tjenestekjøpet skjer gjennom anbudskonkurranse.

For de ikke-prioriterte tjenestene, for eksempel støtte- og hjelpetjenester i forbindelse med transport og helse- og sosialtjenester, innebærer forskriften utelukkende en forpliktelse til å kunngjøre resultatet.

Per i dag omfatter ikke regelverket for offentlige anskaffelser kommunal virksomhet ut over de forpliktelsene som følger av EØS-avtalen o.a. I stedet opereres det innenfor kommunal sektor med en normalinstruks utformet av Kommunenes Sentralforbund, som ble utformet i kjølvannet av Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA), som kommer i tillegg til våre internasjonale forpliktelser. Instruksen inneholder langt på vei tilsvarende regler som regelverket for statlige anskaffelser. Bare halvparten av kommunene har vedtatt å følge instruksen, og mange kommuner opererer med egne tilpasninger til instruksen. Dette har ført til at man i dag opererer med et noe fragmentert regelverk for kommunal sektor.

Stortinget har vedtatt ny lov om offentlige anskaffelser. I forbindelse med den nye loven vil det også bli utarbeidet nye forskrifter. Den nye loven, som trolig trer i kraft i i 2001, inneholder en bestemmelse som krever at man så langt mulig skal ha konkurranse om alle anskaffelser.

Nærings- og handelsdepartementet har, etter anmodning fra Stortinget i forbindelse med forskriftsarbeidet, satt i gang et arbeid med de berørte partene for å vurdere konsekvensene av å inkludere kommunesektoren i sin helhet i regelverket. I den forbindelse blir det også kartlagt hvordan norske

kommuner og fylkeskommuner faktisk organiserer sin anskaffelsesvirksomhet og forventede effektivitetsgevinster.

3.3.2 Kan andre rettssubjekter utføre offentlige oppgaver?

Et sentralt spørsmål når konkurranseeksponering skal vurderes, er om det offentlige har rettslig adgang til å la andre rettssubjekter utføre offentlige oppgaver.

Når det offentlige frivillig, det vil si uten lovbestemt plikt, tar på seg en oppgave, vil en i utgangspunktet ha full frihet med hensyn til hvordan virksomheten skal organiseres. Dette gjelder uavhengig av oppgavens karakter. Det offentlige vil derfor i utgangspunktet stå fritt til å avgjøre om det ønsker å drive virksomhet i egen regi, overlate oppgaven til et offentlig eid selskap, eller la et privat selskap utføre tjenestene på oppdrag fra det offentlige. Begrensninger i denne friheten kan imidlertid følge av det offentliges plikt til å forvalte tildelte midler på en forsvarlig måte. Dette kan ha betydning i vurderingen av om en virksomhet skal drives i offentlig regi, og om midlene benyttes på en måte som kommer innbyggere til gode.

I en del tilfeller er stat og kommune pålagt ved lov å sørge for visse tjenester. Hvilke av disse oppgavene som kan overlates til andre rettssubjekter, vil da være avhengig av forståelsen av den loven som er grunnlaget for den aktuelle oppgaven. Loven selv regulerer sjelden dette spørsmålet.

I hovedtrekk vil en oppgave som innebærer myndighetsutøvelse, eller som tillegger det offentlige rollen som offentlig forvalter eller samfunnsmessig styrer, normalt bare kunne overlates til andre når dette har hjemmel i lov. For oppgaver som anses som en tjenesteytelse, vil utgangspunktet være det motsatte. I disse tilfellene vil det ofte ikke være noe i veien for å overlate utførelsen av oppgaven til andre. Hvorvidt en oppgave kan overlates til andre, vil også kunne være avhengig av hvilke styrings- og kontrollmuligheter det offentlige har over det organet som utfører oppgaven. Dette vil igjen kunne være avhengig av hva slags selskapsform eller annen tilknytningsform som er valgt.

Selv om det offentlige overlater til en privat virksomhet å utføre en lovpålagt tjeneste, vil det offentlige ha et overordnet ansvar for å sørge for at befolkningen blir tilbudt en forsvarlig og helhetlig tjeneste i samsvar med lovens krav. Dette ansvaret vil det offentlige ikke kunne overlate til andre.

I hvilken utstrekning det offentlige vil være rettslig forpliktet til å gi borgerne tilgang på en ytelse, vil være avhengig av om borgerne har et rettskrav på ytelsen. Når borgerne har et rettskrav på en ytelse og ikke får tilgang til den, vil den enkelte kunne få håndhevet sin rett gjennom domstolene med krav om oppfyllelse eller erstatning. Dette gjelder uavhengig av om det offentlige har overlatt til andre å utføre oppgaven eller ikke. Et slikt krav om oppfyllelse eller erstatning kan i alminnelighet rettes mot det offentlige.

Et rettslig ansvar for det offentlige vil videre kunne bygges på et kontraktsrettslig synspunkt dersom det offentlige eller tjenesteyteren ikke oppfyller sin oppgave som den enkelte betaler et vederlag for, eller dersom oppfyllelsen er mangelfull. Hvorvidt et ansvar kan gjøres gjeldende mot det offentlige eller mot tjenesteyteren, vil være avhengig av hvem av disse som anses som kontraktspart i forhold til brukerne.

På tilsvarende måte vil det offentlige kunne bli erstatningsansvarlig på alminnelig uaktsomhetsgrunnlag dersom det offentlige og de ansatte der gjør feil eller volder skade i forbindelse med sin tjenesteytelse. Også arbeidsgiveransvar etter skadeerstatningsloven § 2-1 kan her bli aktuelt. Dersom det offentlige har overlatt til andre å utføre en oppgave, må utgangspunktet være at det offentlige ikke vil være ansvarlig for feil og skade som tjenesteyteren forårsaker.

Når det offentlige selv utfører en oppgave, vil reglene i forvaltningsloven gjelde for saksbehandlingen, også reglene om klageadgang. Det kan ikke være noe i veien for å pålegge det «rettssubjektet» som skal utføre den offentlige oppgaven, å følge forvaltningslovens regler. Det offentlige kan sette vilkår når vilkåret har saklig sammenheng med den oppgaven som overføres, og bidrar til å fremme formålet.

Det kan heller ikke være noe i veien for gjennom avtale å opprette et organ som kan overprøve avgjørelser tatt av den som yter tjenester på vegne av det offentlige. På tilsvarende måte må man kunne pålegge tjenesteyteren en plikt til å gi innsyn i saksdokumenter o.a. etter offentlighetsloven.

3.4 Konkurransseeksposering og arbeidstakernes rettigheter

En overføring av kommunal eller statlig tjenesteyting til et selskap eller et annet selvstendig rettssubjekt vil på ulik måte ha betydning for de ansatte som er knyttet til virksomheten, og forholdet mellom den ansatte og den offentlige arbeidsgiveren.

3.4.1 Reglene om virksomhetsoverdragelse

Hva omfatter en virksomhetsoverdragelse?

Private leverandører kan overta oppgaver som tidligere ble utført av det offentlige. Hvilke virkninger vil et slikt skifte av arbeidsgiver ha for de ansatte i disse tilfellene?

Reglene i arbeidsmiljøloven kapittel XII A om arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse m.v. kommer til anvendelse her. Disse er en innarbeiding av EØS-reglene som ble gjort gjeldende for Norges del fra og med 1994. Reglene kommer til anvendelse ved overføring av virksomhet eller del av virksomhet til en annen innehaver som følge av overdragelse, jf. arbeidsmiljøloven (aml.) § 73 A.

Bestemmelsene i dette kapittelet er en implementering av EUs Rådskonklusjon 77/187. Det foreligger etter hvert en rekke avgjørelser i EF- og EFTA-domstolene om hvordan bestemmelsene i direktivet (og dermed aml. kapittel VII A) skal forstås, men disse avgjørelsene går i noe ulike retninger.

Bestemmelsene i aml. kapittel XII A har stor praktisk betydning. De har til formål å sikre at endringer i eierforholdet eller andre endringer på arbeidsgiversiden ikke medfører dårligere rettigheter for arbeidstakerne. De forpliktelser arbeidsgiver har overfor arbeidstakerne, så vel som rettigheter, går over til den nye innehaveren eller arbeidsgiveren når virksomheten overføres. Overføringen kan ikke i seg selv gi grunnlag for oppsigelse av arbeidstakerne. Arbeidsgiveren plikter å informere de tillitsvalgte og gjennomføre drøftelser og eventuelle avtaleforhandlinger med de tillitsvalgte så tidlig som mulig, før

overføringen. Også den nye innehaveren har en viss drøftelses- og forhandlingsplikt overfor de tillitsvalgte for sine arbeidstakere.

Man kan stille opp fire hovedvilkår for at reglene om virksomhetsoverdragelse vil komme til anvendelse. Disse er:

- Det må være en type *virksomhet* som er omfattet av direktivet. Virksomheter som utøver offentlig myndighet, faller trolig ikke inn under direktivet, jf. EF-domstolens regel om at det må foreligge en økonomisk enhet. Det må derfor skje en avgrensning mot overføring av rene forvaltningsoppgaver. Tjenesteproduserende enheter vil imidlertid falle under direktivet.
- Det må skje en *overføring* som er i overensstemmelse med direktivet. Etter EF-domstolens rettspraksis er det vanskelig å tenke seg noen overføringsformer som vil falle utenfor direktivet i dag.
- Den virksomheten eller del av virksomheten som blir overført, må beholde sin *identitet*. EF-domstolen har også fastslått at et vesentlig kriterium for å definere eierskifte som en virksomhetsoverdragelse etter direktivet er at erververen har overtatt en eksisterende virksomhet. Det forutsettes også at virksomhetens aktiviteter fortsetter eller i det minste kan fortsette.
- Det må gjennomføres et *arbeidsgiverskifte*. EF-domstolen har avsagt en kjennelse om at direktivet kommer til anvendelse i alle tilfeller der det skjer et skifte av den fysiske eller juridiske personen som er ansvarlig for virksomhetens drift.

Hvilke rettigheter overføres?

Rettigheter etter individuell arbeidsavtale

Tidligere innehavers rettigheter og plikter som følge av arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet som foreligger på tidspunktet før overføringen finner sted, overføres til den nye innehaveren, jf. aml. § 73 B, nr. 1.

Arbeidstakerens rett til å opprettholde sitt arbeidsforhold og sine rettigheter uten reduksjoner som følge av overføringen er ufravikelige og kan ikke gyldig fraskrives på forhånd. Partene står naturligvis fritt til å avtale nye arbeidsvilkår hvis det er enighet om det.

Rettigheter etter tariffavtale

Etter et innehavskifte skal den nye innehaveren opprettholde de individuelle arbeidsvilkårene som følger av tariffavtalen som den tidligere innehaveren var bundet av, inntil tariffavtalen utløper eller avløses av en annen tariffavtale, jf. aml. § 73 B, nr. 2.

Det er bare de individuelle rettighetene i tariffavtalen som blir videreført. Selve tariffavtalen som sådan overføres ikke. Det innebærer at arbeidstakere som blir overført ved virksomhetsoverdragelsen, ikke er bundet av fredsplikten, hvis de ikke inngår tariffavtale med den nye innehaveren.

Arbeidstakernes rett til ytelser i forbindelse med alderdom og invaliditet eller ytelser til etterlatte i henhold til pensjonsordninger overføres ikke til den nye arbeidsgiveren, jf. aml. § 73 B, nr. 3. Offentlig ansatte, som alle har en tjenstepensjonsordning (forutsatt at de arbeider et visst antall timer per uke), kan derfor komme til å miste denne ordningen eller bli tilbudt en dårligere

ordning ved slikt arbeidsgiverskifte. I privat sektor er tjenstepensjonsordninger atskillig mindre utbredt enn i offentlig sektor.

I og med at tariffavtaler strekker seg over to år, vil altså arbeidstakerne maksimalt beholde sine rettigheter etter tariffavtalen (f.eks. lønn) i to år, ofte kortere dersom virksomhetsoverdragelsen finner sted midt i tariffperioden. Ny arbeidsgiver har imidlertid anledning, men ingen plikt, til å opprettholde rettighetene ut over tariffperioden. Han har også anledning til å tilby bedre arbeidsbetingelser enn tidligere avtale. Den som overdrar oppgaven - kommunen - har dessuten anledning til å legge inn i anbudsvilkårene et krav om at de ansatte skal beholde sine arbeidsvilkår i *hele* anbudsperioden, ikke bare i tariffperioden. Men ny arbeidsgiver har i prinsippet også anledning til å tilby dårligere (tariff)forhold enn tidligere når tariffavtalen utløper. Hvordan situasjonen faktisk vil forholde seg for arbeidstakere som opplever en virksomhetsoverdragelse, er derfor ikke entydig og må studeres konkret i hvert enkelt tilfelle. Erfaringene viser at ansatte kan oppleve både forbedrede og forverrede arbeidsforhold. Foreløpig har man relativt få tilfeller av virksomhetsoverdragelse i Norge. Det er derfor vanskelig å trekke generelle konklusjoner.

Arbeidstakeren antas ikke å ha plikt til å følge med over til en ny arbeidsgiver ved en virksomhetsoverdragelse. På den annen side er det også uklart om arbeidstakeren har rett til å bli værende i kommunen når arbeidsoppgaven overføres til en ny leverandør (reservasjonsrett). Flere norske domsavsigelser er i det siste avsagt om tilfeller av virksomhetsoverdragelse, men de går til dels i ulik retning: Noen tilkjenner de ansatte retten til å bli værende i kommunen, andre konkluderer med at de ikke har en slik rett og i praksis må følge med over til ny arbeidsgiver, med mindre de ikke velger å si opp sitt arbeidsforhold og dermed står uten arbeidsgiver. Etter hvert vil trolig en mer ensartet rettspraksis nedfelles.

Opprinnelig arbeidsgiver (i dette tilfellet kommunen) har anledning til å tilby de overførte arbeidstakerne muligheten til å komme tilbake dersom de ikke trives i sitt nye arbeidsforhold, for eksempel i form av en fortrinnsrett til ledige stillinger innen en viss tidsfrist.

Selv om altså aml.s kapittel XII A gir arbeidstakerne visse rettigheter ved virksomhetsoverdragelse, er de uklare på grunn av motstridende rettspraksis.

3.4.2 Endring av tilknytningsform

En beslutning om å endre statlig tilknytningsform til for eksempel et statsforetak eller et hel- eller deleid statlig aksjeselskap vil skje gjennom stortingsbehandling. Etter Hovedavtalen § 2, nr. 5 skal de tillitsvalgte ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, dessuten beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til publikum). Oppstår det uenighet mellom arbeidsgiverinstansen og organisasjonene i den enkelte virksomhet om en beslutning går inn under dette punktet, avgjøres dette spørsmålet av vedkommende fagdepartement.

Spørsmål om hvordan en beslutning skal gjennomføres, skal gjøres til gjenstand for medbestemmelse i henhold til tilpasningsavtalen, med mindre også gjennomføringsmåten må betraktes som politisk, eller påvirker eller har betydning for den politiske delen av vedtaket.

Dersom en politisk beslutning vil kunne berøre de tilsattes arbeidssituasjon i vesentlig grad - og virksomheten forbereder en uttalelse i saken - skal arbeidsgiveren sørge for at de tillitsvalgte får anledning til å uttale seg. De tillitsvalgte kan ikke kreve at uttalelsen skal følge saken lenger enn til fagdepartementet, jf. § 2, nr. 4.

Dette innebærer at de tillitsvalgte i utgangspunktet ikke vil ha medbestemmelse i slike saker, bortsett fra når det gjelder hvordan en slik beslutning skal gjennomføres. Imidlertid vil de tillitsvalgte ha mulighet til å uttale seg selv om beslutningen er politisk.

Kapittel 4

Virkemidler og problemstillinger

I dette kapittelet vil vi beskrive de ulike konkurranseformene som utredningen vurderer. Deretter vil vi operasjonalisere de mandatpunktene konkurranseformene skal analyseres og drøftes i forhold til.

4.1 Konkuranseeksponeringsvirkemidler

I henhold til mandatet behandler vi her fire former for konkurranseeksponering. Dette er:

- Etablere konkurransemarkeder
- Anbudskonkurranser
- «Pengene følger brukeren»
- Benchmarking

Gjennomgangen i 4.1 har til hensikt å presisere og avgrense de fire virkemidlene.

4.1.1 Etablering av konkurransemarkeder

Konkurransemarkeder forstås som markeder med tilnærmet fri etableringsrett. I slike markeder kan tilbyderne fritt konkurrere om etterspørrene både på pris, kvalitet og tilgjengelighet. Etterspørrene har på sin side valgfrihet mellom tilbyderne. I konkurransemarkeder bestemmes pris, kvalitet og tilgjengelighet i et samspill mellom tilbuds- og etterspørselssiden.

Konkurranseeksponering ved hjelp av etablering av et konkurransemarked innebærer vanligvis at et tidligere offentlig monopol fratas eneretten og må konkurrere i et marked. En sier gjerne at et marked blir deregulert.

Deregulering innebærer grovt sagt at eksisterende regelverk endres eller oppheves. Begrepet brukes helst om endringer i regelverk som omfatter større områder eller sektorer. Når et område dereguleres, kan det skyldes at det offentlige ønsker å endre reguleringsregimet, for eksempel ved å etablere konkurransemarkeder på området.

Begrepet deregulering er imidlertid ikke spesielt knyttet til konkurranseeksponering av offentlig virksomhet. Da regelverket for luftfart i Norge ble endret slik at området ble åpnet for konkurranse, ble dette betegnet som deregulering av luftfarten. Imidlertid var det privat virksomhet og ikke offentlig virksomhet som ble utsatt for økt konkurranse i den forbindelse.

Etablering av konkurransemarkeder har hittil blitt benyttet i markeder hvor konsumentene før dereguleringen var direkte representert som etterspørre. For eksempel er offentlige monopoler i markedene for telekommunikasjon og elektrisk kraft blitt erstattet med konkurranse.

Ulike problemstillinger knyttet til deregulering

Deregulering av offentlig virksomhet endrer vilkårene for styring gjennom eierskapet fordi det offentlige som eier må ta hensyn til konkurransen. Det er

tre alternativer som er aktuelle for en tidligere offentlig monopolist i en konkurransesituasjon:

- Den tidligere monopolvirksomheten omdannes til et statsaksjeselskap. Hovedpoenget med dette er å etablere en tilknytningsform med tilstrekkelig frihet til at virksomheten er i stand til å konkurrere med andre, gjerne private aktører, etter at monopolsituasjonen er opphevet (dereguleringen). For statsaksjeselskapene gjelder særbestemmelser i aksjeloven som angår det offentliges styring av selskapene.
- En annen variant er at det offentlige trekker seg ut som produsent og overlater hele markedet til private. Dette innebærer en full privatisering. Dette var strategien i Storbritannia - i 1980-årene.
- Ulike delprivatiseringsmodeller representerer en tredje løsning. Her vil det offentliges styringsbehov kombinert med et behov for privat eierskap avgjøre hvordan aksjefordelingen blir. En delprivatisering vil medføre at selskapsrettens særregler for statsaksjeselskaper faller bort.

Alle de tre måtene å organisere de tidligere monopolvirksomhetene på brukes for virksomheter i konkurranse, men graden av det offentliges styringsmuligheter reduseres med graden av offentlig eierandel. Muligheter for eierstyring er selvsagt fraværende ved 100 % privatisering, den vil også være beskjeden ved en delprivatisering. Selv for de statlige selskapene er den faktiske eierstyringen relativt beskjeden.³

I den grad markedet ikke i seg selv ivaretar de hensyn som er politisk ønskelig i de deregulerte sektorene, vil det være behov for bruk av ulike alternative styringsvirkemidler. De alternative styringsvirkemidlene inkluderer økonomiske og regulatoriske virkemidler. Disse behandles særskilt i [\(Link til Styring og demokratisk kontroll\)](#) kapittel 5.1.3.

Særreglene i aksjeloven for statsaksjeselskapene gjelder ikke for kommunale selskaper. Videre vil kommunene ha begrensede muligheter til å gjøre bruk av de alternative styringsvirkemidlene, særlig de regulatoriske. Dette gjør at de styringsmessige betingelsene for bruk av dette virkemiddelet er dårligere på kommunenivået enn på statsnivået.

4.1.2 Anbudskonkurranse

Anbudskonkurranser i det offentlige innebærer at det offentlige avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av seg. Dette er en vanlig form for konkurranseeksponering både i Norge og i våre naboland. I den offentlige debatt brukes begrepet *konkurranseutsetting* synonymt med anbud.

Deltakerne i anbudskonkurranser om offentlige oppdrag kan være både offentlige og private leverandører. Dersom private vinner anbudskonkurransen, innebærer det at en privat leverandør overtar produksjonen av tjenesten.

Det offentlige vil ved anbud ha en bestillerrolle. I dette ligger at det offentlige fortsatt vil drive myndighetsutøvelse, gjøre behovsvurderinger, sette tjenestestandard, forhandle forut for kontrakter med leverandører, være kontraktsmotpart og ikke minst drive kontraktsadministrasjon. Det offentlige

3. Statskonsult (1998) I godt selskap? Rapport nr. 21

vil fortsatt være ansvarlig for at brukeren får det loven tilsier, være ansvarlig for informasjon til brukere og være klageinstans. Til slutt påligger det et ansvar for oppfølging og kontroll av tjenesten i form av for eksempel kvalitets-, kompetanse- og bemanningskrav.

Anbudskonkurranser skiller seg fra andre konkurranseformer ved at konkurransen skjer *om* et marked i stedet for *i* et marked. Med dette menes at vinneren av en anbudskonkurranse får enerett på definerte leveranser i kontraktsperioden.

I en *åpen anbudsrunde* spesifiserer det offentlige hvilket produkt det ønsker, og inviterer alle interesserte til å levere inn anbud. I stedet for å holde en åpen anbudsrunde kan en sende invitasjon til et begrenset antall potensielle leverandører som får anledning til å levere inn et anbud i en *begrenset anbudsrunde*. På denne måten kan en spare transaksjonskostnader og eventuelt gjøre en prekvalifisering som eliminerer useriøse leverandører. Anbudskonkurranser kan gjennomføres på ulike måter. Den vanligste formen når det gjelder offentlige oppdrag, er en anbudskonkurranse der det ikke gis informasjon underveis i prosessen. Dette kalles en *skjult anbudsrunde*.⁴ Tildelingen skjer deretter til den leverandøren som har levert inn det beste tilbudet. Alternativt kan en under en anbudskonkurranse gi tilbakemeldinger underveis slik at en stopper konkurransen når ingen er villig til å legge inn et bedre anbud. I en slik konkurranse holder en ikke informasjon om de andres bud skjult underveis.

Et annet spørsmål knyttet til bruken av anbud er størrelsen på anbudsrundene. En oppdragsgiver som ønsker å sette en tjeneste ut på anbud, må avgjøre om oppdraget skal lyses ut som en helhet eller deles opp i delkontrakter. En kan ønske å gjøre et oppdrag størst mulig for å gjøre det mest mulig attraktivt og for å utnytte mulige stordriftsfordeler. På den annen side kan dette ekskludere mindre leverandører og også sette oppdragsgiveren i et sterkt avhengighetsforhold til leverandøren.

Ulike problemstillinger knyttet til anbudskonkurranse

Etter en anbudskonkurranse velger det offentlige en leverandør av en vare eller tjeneste. Selve konkurransen har bestått i å framstå som den leverandøren som kan frambringe en vare eller tjeneste billigst mulig og med en bestemt kvalitet. Anbudskonkurranser er en konkurranseform som dreier seg om å konkurrere om å levere en tjeneste på vegne av det offentlige. Etter at leverandøren er valgt, er det kontrakten som skal sikre at hun eller han utfører de oppgavene det offentlige ønsker å få utført.

Å definere hvilke tjenester brukerne skal ha tilgang til, er ikke alltid enkelt. Spesielt vanskelig er det å definere og kontraktsfeste tjenester med store individuelle forskjeller i behovene. En står derfor overfor utfordringer dersom en skal ta i bruk anbudskonkurranser innenfor helse- og omsorgstjenester.

Det vil kunne oppstå situasjoner hvor leverandøren misligholder kontrakten. Muligheten for mislighold reiser et spørsmål om det offentliges mulighet

4. Dette kalles ofte også for en lukket anbudsrunde. Begrepet kan imidlertid virke forvirrende da åpen anbudsrunde henspiller på deltakerne i anbudsrunden.

til å kontrollere og sanksjonere overfor leverandøren i kontraksperioden. Sanksjoner ved mislighold må være kontraktsfestet.

Bruk av anbud skiller den rollen det offentlige har som *bestiller og utfører*. Dette medfører blant annet at det offentlige ikke kan overlate til produksjonssenheter å definere kvalitet slik den tradisjonelle styringen ofte virker i praksis. En anbudsutlysning tvinger politikerne til å ta stilling til hvilken kvalitet som skal bestilles av tjenesteleverandøren. Hvis den bestilte tjenesten ikke leveres som forutsatt, vil det være et kontraktsbrudd som bestilleren kan forfølge. Skillet mellom bestiller og utfører er også nødvendig dersom en ønsker å få til en tilnærmet lik konkurransesituasjon mellom interne og eksterne produksjonssenheter. Internbud stiller høye krav til at bestilleren opptrer upartisk og likebehandler leverandørene.

Prosessen med å lyse ut et anbud kan være kostbar og vanskelig. Det kan ha en kostnad i form av opplæring av ansatte, utforming av anbudsvilkår og vurderinger av budene. På den annen side kan utforming av anbud ha en læringsfunksjon ved at bestilleren måtenke gjennom hvilke mål og kriterier som skal knyttes til tjenesten. Bruk av anbud blir derfor først lønnsomt når gevinsten en kan oppnå gjennom anbudskonkurransen, klart overstiger de kostnadene anbudsprosessen fører med seg.

4.1.3 «Pengene følger brukeren»

En «pengene følger brukeren»-ordning har to sentrale forutsetninger:

- Stykkprisfinansiering, som innebærer at tjenesteleverandøren blir «betalt» for de tjenester som faktisk produseres for den enkelte bruker, og ikke blir finansiert gjennom for eksempel rammebevilgninger.
- Fritt brukervalg, som innebærer at brukeren selv kan velge hvem som skal levere ham tjenesten.

Dette kan eksemplifiseres med forholdet mellom pasient og sykehus. Dersom sykehuset mottar tilskudd fra det offentlige etter hvor mange pasienter som behandles, og hvilke lidelser de har, og pasienten ikke selv kan velge hvilket sykehus han skal behandles på, snakker vi om stykkprisfinansiering. Dersom pasienten kan velge hvilket sykehus han skal behandles på, og sykehusets inntekter ikke avhenger av antall behandlede pasienter, snakker vi om fritt brukervalg. Når pasienten selv kan velge sykehus og noen andre dekker utgiftene knyttet til den konkrete behandling (det offentlige eller et privat forsikringsselskap), har vi en «pengene følger brukeren»-ordning.

Det er i utgangspunktet likegyldig om tjenesteleverandørene er offentlige eller private. Det offentlige kan imidlertid sette vilkår for hvem som kan yte tjenester innenfor ordningen. Likeledes kan det offentlige regulere hvilke brukere som har krav på tjenestene.

Utformingen av «pengene følger brukeren» har betydning for hvordan ordningen fungerer konkurransemessig. Dersom det er fullfinansiering fra det offentlige, vil mottakeren av tjenestetilbudet ha få insentiver til å finne fram til billigste tjenesteleverandør, samtidig som det offentlige ikke kan bruke prismekanismen for å begrense etterspørselen etter tjenesten. En kan imidlertid innføre en egenandel for brukerne. Det kan fremme konkurranse på pris mellom tjenesteleverandørene, dersom egenandelen er utformet slik at brukeren tjener på å velge en billig framfor en dyr tjenesteyter. Egenandel kan også

brukes for å motvirke overforbruk av tjenesten, men kan ha uønskede fordelingsmessige følger.

En kan anta at brukeren vil ha best mulig kvalitet på tjenesten. Det vil således i utgangspunktet ligge til rette for konkurranse på kvalitet mellom tjenesteleverandørene dersom tilbudet overstiger etterspørselen.

Problemstillinger knyttet til «pengene følger brukeren»

Når pengene skal følge brukeren, må det offentlige på en eller annen måte sikre seg at brukeren har fått den tjenesten som det offentlige betaler for. Dette kan gjøres på ulike måter. En måte er å gi brukeren en verdikupong som han tar med seg til leverandøren, og som leverandøren senere kan bruke for å få penger av utstederen. Denne praktiske løsningen forklarer hvorfor «pengene følger brukeren» ofte omtales som bruk av «voucher» (kupong) i engelsk litteratur. Vanligere i norsk sammenheng er at brukeren kvitterer for mottatt tjeneste, og at oppgjøret finner sted direkte mellom tjenesteleverandør og det offentlige. En kan imidlertid også finne eksempler hvor brukeren selv betaler for tjenestene og får utgiftene tilbakebetalt ved dokumentasjon av utgiftene. Innenfor trygdesystemet er dette en vanlig form, for eksempel i forbindelse med refusjon av dokumenterte utgifter til ulike typer behandling.

Grunntanken i «pengene følger brukeren»-modellen er at brukeren fritt skal kunne velge sin leverandør av tjenesten. Det offentlige kan imidlertid stille krav til tjenesteyteren som begrenser brukerens frie valg. På samme måte kan det offentlige stille generelle krav til innholdet i den tjenesten som tilbys (for eksempel krav til minimumsstandard). Avhengig av hvordan pengene betales til bruker eller tjenesteyter, kan det offentlige ha et kontrollansvar for at pengene er brukt i overensstemmelse med forutsetningene, avhengig av hvordan feltet er regulert.

Dersom det dreier seg om fritt valg av tjenester som produseres av det offentlige (for eksempel sykehustjenester), kan det offentlige ha både leverandør- og eieransvar. Hvis derimot tjenesten leveres av private, vil ikke det offentlige ha et slikt ansvar.

Dette viser at ansvarsfordelingen vil variere betydelig alt etter hvordan ordningene er utformet.

4.1.4 Benchmarking

Benchmarking er ett av mange verktøy som kan brukes for å måle effektiviteten og resultatoppgåelsen i offentlig sektor. Benchmarkingsbegrepet brukes ofte synonymt med sammenlikning: Benchmarking kan legges opp slik at en virksomhet sammenliknes med beste praksis, med standarder⁵ eller med andre virksomheter. Både oppnådde resultater og prosesser kan gjøres til gjenstand for benchmarking. Benchmarkingen kan enten skje mellom likeartede offentlige eller private virksomheter, mellom offentlige og private virksomheter og/eller mellom virksomheter internasjonalt.⁶ Benchmarking mellom offentlige og private virksomheter kan være hensiktsmessig når det

5. Se vedleggets [\(Link til Sverige\)](#) kapittel 4.3, eksemplet om den danske kvalitetsprisen, og [\(Link til Storbritannia\)](#) kapittel 4.4, EFQM-modellen

6. For nærmere dokumentasjon av ulike former for benchmarking, se Statskonsults rapport 1999:5

gjelder sammenlikning av støttefunksjoner eller prosesser. Ved sammenlikning av resultat er det mest hensiktsmessig å sammenlikne likeartede virksomheter. Internasjonal benchmarking er ofte det eneste alternativet når det bare finnes en aktuell nasjonal virksomhet.

I en annen forståelse av begrepet kreves det en årsaks- og prosessanalyse knyttet til den aktuelle sammenlikningen. Ut fra denne forståelsen vil benchmarking og sammenliknende analyse framstå som synonyme begreper. I en tredje og mer snever forståelse av begrepet ses benchmarking som én spesiell form for sammenliknende analyse - kjennetegnet av identifisering av målestokker, systematisk sammenlikning, forbedringsperspektiv osv. Det er denne forståelsen av benchmarkingsbegrepet som har sin opprinnelse i næringslivet, og som er framstilt i en rekke lærebøker.

Den europeiske kvalitetsmodellen, utviklet av European Foundation for Quality Management (EFQM), representerer en form for kvalitetsbenchmarking der virksomheten måles opp mot standarder knyttet til i alt ni kriterier. Kriteriene, som knytter seg både til virksomhetens innsatsfaktorer (inndata) og resultater (utdata), vektes med tanke på den relative betydningen de ulike kriteriene har i en virksomhet med høy kvalitet. Det deles ikke ut noen kvalitetspris for offentlige virksomheter i Norge i dag. Enkelte europeiske land (bl.a. Danmark og Storbritannia) gjør det.

Problemstillinger knyttet til benchmarking

Vellykket benchmarking forutsetter at det er tillit til data, og at presentasjonen av data knyttes til en analyse, dersom det er nødvendig for at data skal kunne oppfattes riktig. Tilsvarende bør det ikke være mulig å manipulere datamaterialet. Den som regisserer konkurransen, bør trekke konkurrentene med i forarbeidet.

Benchmarking vil kunne stimulere til mer effektiv virksomhet ved at den oppfattes som en form for konkurranse mellom sammenliknbare virksomheter både når det gjelder resultater og prosesser. Dette er en form for konkurranse uten markeder og uten at det eksisterer noen form for valgfrihet mellom brukere.

Generelt vil det være slik at dersom det er knyttet klare konsekvenser (positive eller negative) til å komme godt eller dårlig ut av sammenlikningen med andre, vil benchmarkingen i betydelig grad kunne oppfattes som en konkurranse.

Et problem i offentlig sektor er at det er forbundet med vanskeligheter å måle effektiviteten i institusjonene. Der det er flere likeartete institusjoner, vil det ved å sammenlikne effektiviteten mellom dem være mulig å avdekke en lav eller god effektivitet. Dersom slik sammenlikning er iscenesatt av en overordnet myndighet, vil myndigheten kunne bruke denne informasjonen i styringen av virksomhetene. Det vil for eksempel være naturlig at det inngås *kontrakter* med de minst effektive institusjonene om å bringe effektiviteten opp på samme nivå som de beste. Dette innebærer en form for kontraktstyring.

4.2 Vurderingskriterier for valg av virkemidler

Konkurranseeksponering og de ulike konkurranseformene som er gjennomgått ovenfor, innebærer både muligheter og problemer i forhold til å nå offentlige mål. Her presenterer vi de fem hovedproblemstillingene vi vil drøfte de fire ulike konkurranseformene i forhold til.

4.2.1 Effektivitet

I mange sammenhenger kan det være nyttig å vurdere effektivitet i to ulike perspektiver. For det første er det et spørsmål om en har organisert produksjonen eller tjenesteytingen på billigst mulig måte, det vil si om en har en effektiv produksjon (kostnadseffektivitet). I dette perspektivet er det ikke et spørsmål om hvorfor en gjør noe, men på hvilken måte en gjør det. For det andre er det et spørsmål om en gjør de riktige tingene for å nå de mål en har satt seg (formåls effektivitet). Det hjelper lite å produsere noe til lave kostnader dersom ingen er interessert i produktet. Det er m.a.o. et spørsmål om en har en målrettet produksjon. Effektivitet må alltid ses i sammenheng med kvaliteten på tjenestene (jf. 4.2.2.) og omvendt.

Effektiv produksjon

I den offentlige debatten knyttet til konkurranseeksponering er effektiv produksjon trolig det viktigste enkeltspørsmålet. For å vurdere effektiviteten sammenlikner en gjerne det offentliges utgifter til tjenesten før og etter konkurranseeksponeringen eller mellom kommuner som har og ikke har konkurranseutsatt en tjeneste. Det er imidlertid aldri kostnadsfritt for det offentlige å få produsert tjenester i et marked. Det kan være utgifter knyttet til utarbeidelse av anbudsmateriell, oppfølging av tjenesteleverandører, overvåking av markeder osv. Disse transaksjonskostnadene må inngå i en vurdering av om konkurranseeksponering gir effektiv produksjon. Det er heller ikke gitt at eventuelle kortsiktige besparelser vil gi besparelser på lang sikt. Omvendt kan det også være at de langsiktige besparelsene overstiger de kortsiktige som følge av skjerpet konkurranse over et lengre tidsrom.

Overgangen fra offentlig monopol til konkurranseeksponering er heller ikke kostnadsfri. Dersom det offentlige har høye kostnader knyttet til omstillingen av en virksomhet, mens innsparingen er liten, kan det være lite effektiv ressursbruk å konkurranseeksponere virksomheten. Kostnadene ved overgang fra monopol til konkurranse kan blant annet være knyttet til etablering av konkurransemarkeder og overtallighet i offentlig virksomhet. Legger en et samfunnsøkonomisk perspektiv til grunn, vil det alltid være et spørsmål om hvor bredt en skal gå ut når en vurderer omstillingskostnader. På den ene siden kan det hevdes at økte utbetalinger til arbeidsledighetstrygd og uføretrygd som følge av nedbemanning i offentlig sektor bør inngå. På den annen side kan en slik frigjøring av arbeidskraft på sikt bidra til en mer effektiv økonomi, noe som vil være en gevinst. Jo bredere perspektiv en anlegger, jo vanskeligere vil det være å få pålitelige data. I denne sammenheng vil vi i begrenset grad se på de samlede samfunnsmessige kostnadene som er knyttet til innføring av konkurranseeksponering, og primært fokusere på kostnader og

innsparinger knyttet til den enkelte virksomhet i forbindelse med konkurranseeksponeringsprosessen.

Konkurranseeksponering har også samfunnsøkonomiske aspekter. Det bør skilles mellom kostnadsreduksjoner som følger av at private virksomheter får mer ut av ressursene, og kostnadsreduksjoner som følger av lavere lønnsutgifter. Det siste er, i et samfunnsøkonomisk perspektiv, omfordeling av penger, ikke besparelser.⁷ Det samme gjelder i forhold til eventuelle forringelser i et arbeidsmiljø, som sparer bedriften for kostnader nå, men som kan påføre så vel arbeidstaker som det offentlige kostnader.

Måltrettet produksjon

Det offentlige fastsetter selv hva som skal være formålene ved offentlig produksjon. Brukerne kan påvirke tjenesteleveransen gjennom demokratiske prosedyrer (valg, offentlig debatt, klager). Dette står i motsetning til i private markeder, hvor kundene ved sin etterspørsel påvirker hvilke produkter som skal bli produsert. Den senere tids vektlegging av brukerfokus i offentlig tjenesteyting, med brukerundersøkelser og liknende, peker på en utvikling i retning av at brukeren skal ha mer direkte innflytelse på innholdet i de tjenestene som det offentlige yter. Det kan derfor hevdes at dersom målet med produksjonen er å dekke et behov hos brukeren, kan markedsarrangementer bidra til mer måltrettet produksjon. Dette er imidlertid ikke like opplagt dersom det er kollektive goder som skal sikres. I en del tilfeller vil begge disse hensynene gjøre seg gjeldende, for eksempel i forhold til grunnskolen, hvor den enkelte bruker skal tilegne seg kunnskap, samtidig som det er vesentlig for hele samfunnet at alle får en grunnutdanning. En må derfor vurdere nærmere hvilke formål tjenester som konkurranseutsettes, skal ivareta, og hvordan en sikrer dette.

Offentlig virksomhet skal ofte ivareta flere hensyn samtidig. I forbindelse med konkurranseeksponering kan dette endres på ved at en konsentrerer virksomheten mot ett formål. Eksempelvis kan en landsomfattende etat som Vegvesenet, i tillegg til å skulle løse sine primære oppgaver, bli brukt til å sikre sysselsetting i distriktene. Det kan tenkes at det sekundære formålet vil måtte avvikes ved konkurranseeksponering. Det er således et spørsmål om en må endre målene for produksjonen i forbindelse med konkurranseeksponering. Alternativt kan slike mål og hensyn ivaretas gjennom at staten betaler for å opprettholde alternative målsettinger ved virksomheten.

4.2.2 Kvalitet

Ønsker om bedre kvalitet på tjenestene kan også være en årsak til konkurranseeksponering. Her vil vi fokusere på to innfallsvinkler til begrepet.

For det første kan det dreie seg om brukerdefinert kvalitet, det vil si hvordan brukeren vurderer tjenesten, om vedkommende opplever at tjenesten dekker hans eller hennes behov og svarer til forventningene. For det andre kan det dreie seg om ekspertdefinert kvalitet, det vil si den standard eksperter innenfor feltet mener en tjeneste bør ha. Ekspertdefinert kvalitet vil kunne

7. Dersom reduksjon av lønnsutgifter skyldes redusert bruk av eller billigere arbeidskraft, kan besparelsen også være samfunnsmessig lønnsom.

nedfelles i regelverk, eller være taus kunnskap. Blant annet innenfor omsorgsyrker, hvor det er liten grad av regelfesting av hvordan omsorg skal utøves, vil kvalitetskravene kunne ligge innbakt i profesjonskunnskapen og kulturen. Siden bruker og ekspert kan vektlegge ulike aspekter ved tjenesten, er det ikke nødvendigvis samsvar mellom bruker- og ekspertdefinert kvalitet.

Det kan også være aktuelt å vurdere kvalitetssikring av tjenestene, ved å stille kvalitetskrav. Kvalitetskrav kan være nedfelt i offentlige regler, og vil da være relatert til ekspertdefinert kvalitet. Kontroll av at slike krav blir oppfylt kan bli lagt til et eget sektortilsyn. Kravene kan inngå som del av en (anbuds)kontrakt hvor en også kan ta hensyn til brukertilfredshet. Kvaliteten på tjenesten kan også sikres gjennom ulike grep internt i virksomheten, enten det er virksomhetsinterne regler og rutiner (ISO-sertifisering), arbeids- og organisasjonsformer eller andre virksomhetsinterne ordninger.

En annen innfallsvinkel til kvalitetsbegrepet er å se kvaliteten i sammenheng med den politikerbestemte innholdssiden i den offentlige tjenesteproduksjonen. Dette kan være krav avledet av både ekspert- og brukerdefinerte krav. Problemstillingen blir om de politikerbestemte målene endres som følge av konkurranseeksponering.

Særlig i diskusjonene om konkurranseeksponering av omsorgstjenester reises spørsmålet om kvaliteten på tjenestene. Det kan hevdes at det er en innebygd konflikt mellom private selskapers ønske om å holde kostnadene lavest mulig, og brukernes behov for pleie og omsorg. Stilt på spissen kan det være et spørsmål om eldre får verdig omsorg på et aldershjem når driftsoperatøren er mest opptatt av å redusere antall ansatte for å maksimere sitt eget overskudd. Det underliggende resonnementet er at det er en konflikt mellom tilfredsstillende kvalitet og tilfredsstillende avkastning. Spørsmålet blir hvordan kvaliteten har utviklet seg etter konkurranseeksponeringen.

Kvalitet har også en informasjonsside. I de tilfeller hvor kvaliteten er vanskelig å observere, kan offentlig styring eller tiltak som gjør det mulig for brukeren å gjøre informerte valg, være nødvendig.

4.2.3 Styring og demokratisk kontroll

De ulike konkurranseformene åpner opp for bruk av ulike styringsvirkemidler, og det er langt fra sikkert at de har de samme implikasjoner i forhold til spørsmålet om demokratisk styring. Det er således et mål å belyse hvilke styringsvirkemidler det offentlige benytter for å sikre ivaretagelsen av offentlige mål, og hvordan disse styringsvirkemidlene brukes. Der hvor det har blitt gjort endringer i senere tid, er det interessant å se nærmere på om konkurranseeksponeringen har ført til at det offentlige styrer mindre eller annerledes innenfor disse sektorene.

Videre kan det hevdes at ved å gå over fra egenproduksjon til kjøp av tjenester tydeliggjøres de viktige politiske beslutningene, samtidig som politikerne fritas fra diskusjoner om mer kortsiktige, driftsmessige forhold.

Det er behov for å vurdere hvilket styringspotensial myndighetene har ved konkurranseeksponering. Vi vil derfor drøfte hvilken betydning det har for den demokratiske kontrollen at styringsmulighetene dreies bort fra etats- og eierstyring mot generell regulering, konsesjoner, finansieringssystemer, inngåelse av kontrakter osv.

4.2.4 Tilgjengelighet for brukeren

Det er et sentralt mål i norsk politikk at alle skal ha lik tilgjengelighet til offentlige tjenester uavhengig av bosted og personlig økonomi. Dersom konkurranseeksponering fører til at offentlige tjenester prises i et marked, kan konkurranseeksponeringen komme i konflikt med målet om likhet. Det er et spørsmål om alle konkurranseformer ivaretar likhetshensynet like godt, eventuelt hvordan en kan sikre at de gjør det. Norge er et langstrakt, og stedvis spredt bebyggt land. Mange hevder at konkurranse fører til det beste tilbudet av varer og tjenester i de største markedene. Konkurranse kan derimot hevdes å svekke tjenestetilbudet i distriktene. Spørsmålet er om de ulike formene for konkurranseeksponering kan utformes slik at distriktsinteressene blir ivaretatt.

4.2.5 Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Det at en overlater tjenesteproduksjonen til andre, er ikke i seg selv nok til å sikre effektivitet. Dersom det offentlige overlater produksjon til private uten å legge forholdene til rette for konkurranse, risikerer en å skifte ut et offentlig monopol med et privat. Et privat monopol kan ikke forventes å tilpasse seg på en måte som er effektivt for samfunnet. Når en sørger for konkurranse om offentlige oppdrag, reduseres mulighetene for å drive ineffektivt. En forutsetning for konkurranse er imidlertid at det eksisterer et marked for varen eller tjenesten, eller at det er mulig å få til en konkurransesituasjon mellom potensielle leverandører. Det er derfor interessant å vurdere hvilke betingelser som må være oppfylt for at en skal få virksom konkurranse om offentlige oppdrag.

Når stat eller kommune vurderer konkurranseeksponering av en sektor, vil det variere i hvilken grad det finnes et marked. For enkelte kommunale tjenester vil det eksistere et marked eller være lett å etablere et. Det gjelder for eksempel for avfallshåndtering. For andre sektorer, som drift av aldershjem, er det i liten grad et etablert marked.

Det offentlige vil kunne være en stor aktør i mange markeder. Det gjelder lokalt i mange kommuner og for staten i forhold til det norske markedet. Samtidig har staten regulatoriske virkemidler i forhold til markedet. Dette reiser flere problemstillinger. For det første: Hvilke muligheter har det offentlige for å utvikle markeder med sikte på konkurranseeksponering dersom markedet ikke er til stede? For det andre: Bør det offentlig ta særlige hensyn når det er en stor aktør i markedet, for å sikre at konkurransesituasjonen opprettholdes? For det tredje: Hvordan løser staten eventuelle konflikter som følge av at den selv er både aktør og regulator i markedet?

Spesielt er det viktig når en etablerer et konkurransemarked at konkurransemyndighetene prioriterer disse markedene, med en særlig overvåkning etter konkurranseloven.

Kapittel 5

Erferinger med de ulike konkurranseformene

I dette kapitlet analyserer vi de fire konkurranseformene i forhold til de fem vurderingskriteriene som ble operasjonalisert i ([Link til Vurderingskriterier for valg av virkemidler](#)) kapittel 4.2. Virkemidlene er vurdert i forhold til hverandre i ([Link til Forholdet mellom de ulike virkemidlene](#)) kapittel 5.5.

De nasjonale og internasjonale erfaringene som analysen er basert på, er gjengitt i vedlegget. I noen grad refererer vi i dette kapitlet direkte til vedlegget. For å få innsikt i det helhetlige analysegrunnlaget som ligger til grunn for dette kapitlet, anbefaler vi at du går gjennom vedlegget.

Utvalget har gått gjennom relevant litteratur om Norge, det antatt viktigste om Sverige og Danmark og hovedlinjene i de viktigste internasjonale erfaringene.

Utvalget har lagt vekt på å finne fram til forskningsbasert litteratur og offisielle dokumenter fra de respektive land. Vi har også hatt god nytte av OECDs arbeid om konkurranseeksponering av offentlig virksomhet.

Oppsummeringen av analysen er gjort i neste kapittel.

5.1 Etablering av konkurransemarkeder

5.1.1 Effektivitet

Konkurranseeksponeringen skjer ved at et tidligere offentlig monopol fratas eneretten og må konkurrere i et marked.

Etablering av konkurransemarkeder er et virkemiddel som er blitt tatt i bruk innenfor flere sektorer i nær alle OECD-land de siste 10-15 årene. Hovederfaringen synes å være at dette virkemiddelet leder til en mer effektiv produksjon ved at tjenestene produseres billigere enn tidligere. Storbritannia og New Zealand er de to land som har størst erfaring med dette virkemiddelet over lengre tid, og som har evaluert effektene. Sverige⁸ har i betydelig grad satset på å etablere konkurransemarkeder, men det foreligger i beskjeden grad evalueringer av effektene.

En OECD-studie⁹ har sett på effektene av etablering av konkurranse i sektorer hvor det offentlige tidligere hadde monopol. Studien tar for seg seks sektorer i åtte OECD-land. Bildet på hvor stort effektiviseringspotensialet er, varierer, men det understrekes at konkurransen leder til en mer effektiv produksjon. OECD har blant annet med utgangspunkt i denne studien gitt en generell politikkanbefaling, om etablering av konkurransemarkeder som et velegnet virkemiddel, nettopp i forhold til å sikre en mer effektiv produksjon.

Effektivitetsaspektet understrekes særskilt i de land som har erfaring med dette over lengre tid, som Storbritannia¹⁰. Før reformeringen av det statlige eierskapet gikk ca. 20 % av statsbudsjettets utgiftsside på New Zealand til stats-

8. Erfaringene fra Danmark er omtalt i vedleggets ([Link til Danmark](#)) kapittel 1.2.

9. Studien fra OECD er mer utførlig omtalt i vedleggets ([Link til OECD](#)) kapittel 1.7.

10. Erfaringene fra New Zealand er omtalt i vedleggets ([Link til New Zealand](#)) kapittel 1.6.

bedriftene. I dag går alle med overskudd og er netto bidragsyttere til budsjettets inntektsside. I Storbritannia synes også erfaringen å være at tidligere monopolvirksomheter som eksponeres for konkurranse, gis et insitament til å produsere mer effektivt. Dette understrekes av både den forrige konservative Major-regjeringen og dagens Labour-regjering, som viderefører denne politikken. En forutsetning for å realisere effektivitetsgevinsten er at reell konkurranse etableres gjennom markedsutvikling. Det har ikke alltid lyktes i Storbritannia. Dette er nærmere beskrevet i ([Link til Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse](#)) kapittel 5.1.5.

I vedlegget er tre deregulerte sektorer vurdert for Norges del.¹¹ I *kraftsektoren* har effektivitetsgevinsten hittil ligget i kapasitetstilpasning og lavere resultatmarginer. Det er knapt gjort investeringer i økt kraftproduksjon siden 1991, mens etterspørselen etter elektrisitet har steget med 3-5 % per år i denne perioden. Naturlige variasjoner som skyldes «vær og vind», gjør at en ikke uten videre kan betrakte endringer i pris som et uttrykk for endringer i effektiviteten. Derimot synes reduserte resultatmarginer og bedre kapasitetsutnyttelse å være et resultat av økt konkurranse. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ligger i sparte investeringer og en bedre balanse mellom produksjonsskapasitet og etterspørsel enn tidligere.

Når det gjelder effektene av dereguleringen som har funnet sted innenfor *telesektoren*, har prisene falt, og det er et større oppmerksomhet på kostnadssiden i Telenors virksomhet. Det er ikke gjort noen systematiske studier som vurderer konkurransens effekt mot det forholdet at effektivitetsgevinsterne også er teknologidrevet. En bør likevel kunne anta at begge deler har hatt betydning.

For *legemiddelområdet* er det for tidlig å si noe om konkurransen leder til effektivitetgevinster.

Eksemplene fra New Zealand og Storbritannia kan tyde på at det er konkurransen og ikke nødvendigvis privatiseringen som genererer effektivitetsforbedringene. Det innebærer at beslutning om et statlig selskap, delprivatisering eller privatisering ikke er avgjørende for å realisere effektivitetsgevinster av en konkurransesituasjon. Det som imidlertid understrekes i de internasjonale erfaringene, er at selskapsledelsen må gis betingelser til å opptre forretningsmessig. Implikasjoner av dette behandles under delkapittelet om styring og demokratisk kontroll i 5.1.3.

På New Zealand er New Zealand Post og jernbanen «flaggskipene» når det gjelder betydningen av konkurranse, og et forretningsmessig sentrum i virksomheten. Posten har redusert bemanningen med 30 %. Jernbanen reduserte arbeidsstokken fra 30 000 til 5 000. Det hevdes at begge selskapene har opprettholdt og sågar hevet kvaliteten på tjenestene, portotakstene er redusert og er blant de laveste i verden.

Mye av effektivitetsgevinsten på New Zealand og også i Storbritannia har vært knyttet til reduksjon av manuelle oppgaver som følge av ny teknologi osv. Oppsigelser av særlig ufaglærte arbeidstakere har vært konsekvensen. På New Zealand har oppsigelsene i stor grad skjedd i distriktene, der det er et svakere markedsgrunnlag. På New Zealand synes en i mange tilfeller å ha gitt

11. Omtalen av kraft-, tele- og legemiddelsektoren er gjengitt i vedleggets ([Link til Norge](#)) kapittel 1.1.

opp de distriktspolitiske målene knyttet til bosetting og tjenestetilbud i de tynnest befolkede områdene. Dette synes helt overlatt til markedskreftene. Det gjør at overføringsverdien må vurderes kritisk. Vi behandler dette særskilt i ([Link til Tilgjengelighet for brukerne](#)) kapittel 5.1.4.

Det er vanskelig å si hvor stort effektiviseringspotensialet er som følge av deregulering og etablering av konkurransemarkeder. Hvor veldrevet virksomheten var før dereguleringen, påvirker selvsagt forbedringspotensialet. Konesjonsvilkår, krav i generelle lover og forskrifter og for eksempel prisregulering vil være med på å avgjøre hvor store effektiviseringene vil kunne bli. Politiske mål knyttet til for eksempel sysselsettingen i selskapene vil påvirke hvor stort effektiviseringspotensialet er. Det vil derfor være vanskelig å angi på et generelt grunnlag hvilket effektiviseringspotensial som foreligger ved bruk av dette virkemiddelet.

I ([Link til](#)) kapittel 2 drøftet vi visse momenter knyttet til stordriftsfordeler som argument for å unnta en virksomhet fra konkurranse og beholde et statlig monopol. Eksempler på betydelige stordriftsfordeler kan en finne for eksempel i skinnegangen for jernbanen, telenettet og i overføringsnettet for elektrisk kraft. Forutsetningen for å etablere konkurransemarkeder for denne type tjenester er at tjenesteleverandører gis tilgang til nettverkene.

5.1.2 Kvalitet

OECD oppsummerer i sin flernasjonale studie at i tillegg til effektivitetsforbedringene i selve produksjonen leder konkurransen med flere leverandører til at mangfoldet i tjenestene blir bedre, kvaliteten blir høyere, det generelle servicenivået mot brukerne bedres, og insitamentet til å framskaffe nye produkter blir sterkere.

Både i Storbritannia og på New Zealand har bedret kvalitet og servicenivå blitt brukt av de offentlige myndighetene som begrunnelser for etablering av konkurranse. De evalueringene som har vært gjort etter at dereguleringen har vært gjennomført, bekrefter det samme.

Hovedbildet synes å være at konkurransen leder til at tilbyderne må holde høy kvalitet på sine tjenester for å konkurrere om, og ikke minst beholde, brukerne. Det forutsetter imidlertid at markedet fungerer. Dette utdyper vi nærmere i ([Link til Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse](#)) kapittel 5.1.5, som behandler betydningen av å utvikle og opprettholde markedskonkurranse som en viktig forutsetning for bruk av dette virkemiddelet.

I Norge synes dereguleringen av kraftmarkedet å ha ledet til en bedre forståelse for etterspørernes behov fra krafttilbydernes side. Leveringskvaliteten er blitt bedre som en følge av at tilbyderne har fått en bedre markedsforståelse, bedre konsumentinformasjon om priser og markedsforhold. Tilbyderne tilbyr også nye kontraktsformer og har generelt en mer aktiv holdning overfor enkeltkunder.

I telesektoren er bildet det samme. Leveringskvalitet, kundetjenester, ulike tjeneste- og abonnementstyper synes i først rekke drevet fram som en følge av konkurranse om kundene. Dette kan på den annen side bidra til å skape et uoversiktlig marked når oppsplittingen av tjenestene blir for store.

På noen områder kan muligens bredden i tjenestetilbudet snevres inn over lengre tid.¹² Dette kan imidlertid motvirkes ved å stimulere nye leverandører til å etablere seg i markedet.

For å kapre og beholde kundene vil konkurransen normalt lede til at virksomhetene gis et insentiv til å holde en høy kvalitet på sine tjenester i tråd med kundenes ønsker og behov. Imidlertid fører ikke konkurransen nødvendigvis til at alle politisk ønskelige kvalitetskrav ivaretas. Det er bare de kvalitetskrav det er betalingsvilje for, som vil bli framskaffet i et marked.

I de tilfeller hvor markedet selv ikke ivaretar de kvalitetskrav myndighetene ønsker for den aktuelle tjenesten, vil en kunne sikre et ønsket kvalitetsnivå bl.a. ved hjelp av følgende alternative styringsvirkemidler:

- Lover og forskrifter
- Konsesjoner
- Kjøp av tjenester

Virkemidlene er nærmere beskrevet i [\(Link til Styring og demokratisk kontroll\)](#) kapittel 5.1.3.

Bruk av de alternative styringsvirkemidlene for å sikre kvalitet ser en blant annet innenfor tele- og legemiddelområdet i Norge. Storbritannia har også svært bevisst brukt reguleringsteknikker blant annet for å sikre et tilstrekkelig kvalitetsnivå på tjenestene. Sektortilsynene har hatt et særlig ansvar for å overvåke kvalitetsnivået.

5.1.3 Styring og demokratisk kontroll

Ved etablering av konkurransemarkeder er ideen at konkurransen leder til bedret kvalitet, lavere priser og dermed mer tilfredse brukere. Til sammen vil dette føre til mer effektiv ressursbruk. Men selv om alle disse effektene realiseres, behøver ikke alle politiske styringshensyn ivaretas. Det gjelder for eksempel næringspolitiske, distriktpolitiske, fordelingspolitiske, brukeroppolitiske og miljøpolitiske mål. Disse målene vil ikke uten videre bli ivaretatt gjennom marked og konkurranse.

Den tradisjonelle måten å ivareta de ovennevnte styringshensynene på har vært å kommunisere styringshensynene gjennom kanalene for eierstyringen. OECD advarer mot å blande kommersielle og ikke-kommersielle hensyn i den offentlige eierstyringen av en virksomhet som er i en konkurransesituasjon. Politiske styringshensyn må sikres gjennom andre kanaler enn eierstyringen. Erfaringen fra Storbritannia og New Zealand synes å være at skal en statlig eid virksomhet operere i et konkurransemarked, bør virksomheten ha de samme vilkårene som konkurrentene. Politiske føringer gjennom eierstyringen som påvirker de forretningsmessige beslutningene, vil kunne være en konkurranseulempe.

Retorisk kan dette formuleres som at både butikken og politikken ble skadelidende av en slik sammenblanding.¹³ Det innebærer at eierstyringen av den statseide aktøren i størst mulig grad bør fokuseres omkring finansielle mål for selskapet. Skal den statlige aktøren være i konkurranse, vil politiske

12. Erfaringene med kringkastingsliberalisering på New Zealand viser dette.

13. NAVO: Offentlig eierskap - et virkemiddel for fremtiden, 1997.

pålegg gjennom eierstyringen kunne være vanskelig å forene med en konkurransesituasjon.

De landene som har etablert konkurransemarkeder rundt en statlig virksomhet som tidligere har vært monopolleverandør, har lagt betydelig vekt på å etablere en forretningsmessig kultur i virksomheten.¹⁴ Valg av styre og konsernleder har reflektert et slikt endringsperspektiv. Eierstyringen har snarere vært rettet mot forretningsstrategier og finansielle spørsmål enn spørsmål av politisk styringsinteresse. Dette vil gi mest mulig like vilkår som konkurrenter med et privat eierskap.

For en virksomhet i en konkurransesituasjon bør politiske styringshensyn i størst mulig grad ivaretas gjennom de alternative styringsvirkemidlene. En har i de senere år vunnet erfaring med et samlet spekter av alternative styringsvirkemidler. De ulike virkemidlene som kan nevnes, er:

Lover og forskrifter

Lover og forskrifter regulerer overordnede kvalitetsstandarder, regulerer tilgang og hjemler en generell bruk av de virkemidlene som er nevnt nedenfor.

Subsidier og avgifter

Subsidier og avgifter kan benyttes for å støtte det en ønsker mer av, og redusere det en vil ha mindre av. Dette kan ikke minst være aktuelt for å få markedet til å ta hensyn til eksterne virkninger eller andre effekter som påvirker samfunnet. Subsidier og avgifter er ofte motivert ut fra ulike politiske hensyn.

Konsesjoner som virkemiddel

Konsesjonsvilkår har blitt et viktig virkemiddel for å sikre at de samfunnsmessige målene på sektorene blir ivaretatt. Konsesjoner brukes også til å kvalitetssikre tjenesteleverandørene.

I utgangspunktet kan både samfunns- og sektorpolitiske mål søkes ivaretatt gjennom konsesjonene:

- krav om et landsdekkende tilbud av varen eller tjenesten
- krav om en fast leveringstid
- andre spesielle krav på sektoren

Ved siden av at de sikrer at de mer overordnede målene blir ivaretatt, kan konsesjonene også brukes for å sikre at *spesielle samfunnspålagte oppgaver* ivaretas.

Konsesjonene kan være generelle og rettet mot alle aktørene i sektoren, men de kan også være spesielle og knyttet til den enkelte tjenesteleverandør.

Kjøp av tjenester

Et selskap som skal drive rent forretningsmessig, bør ikke ivareta myndighetspålagte oppgaver uten noen form for kompensasjon. Staten kan sær-

14. Se særlig erfaringene fra New Zealand i vedleggets [\(Link til OECD\)](#) kapittel 1.7.

skilt kjøpe disse tjenestene. Dette kan være spesielle samfunnspålagte oppgaver eller myndighetsoppgaver som fortsatt ønskes ivaretatt av selskapet. Anbudskonkurranse kan vurderes for kjøp av disse tjenestene.

I forbindelse med deregulering bør oppgaveporteføljen til de selskapene som deltar i markedet, gjennomgå med sikte på å identifisere de samfunnsoppgavene som selskapene har utført, og som ikke vil bli ivaretatt i et konkurransemarked. Dette kan være oppgaver knyttet til totalforsvaret, spesielle ytelser for funksjonshemmede, beredskapslager for medisin osv.

Som nevnt blir slike oppgaver i noen tilfeller pålagt det selskapet eller de selskaper som får konsesjon uten noen form for kompensasjon. Et alternativ til å pålegge selskapene disse oppgavene i konsesjon er at slike oppgaver finansieres gjennom statlig kjøp av tjenester. En bør søke å unngå en situasjon der konsesjoner eksplisitt eller implisitt forutsettes å finansiere samfunnspålagte tjenester ved krysssubsidiering.

Prisregulering som virkemiddel

Et politisk mål som gjelder for flere sektorer, er at tjenester og varer skal tilbys på like vilkår i alle deler av landet. I et konkurransemarked vil nettopp pris være en viktig konkurransefaktor, så ved statlig inngripen i prisfastsettelsen gripes det inn i en av de viktigste forholdene ved konkurranse.

Det vil imidlertid alltid være en viss usikkerhet knyttet til hvor godt markedet vil fungere. I sentrale områder vil ofte flere aktører etablere seg, slik at man vil være sikret god konkurranse. I tynt befolkede områder i distriktene vil det ikke alltid være grunnlag for flere aktører, samtidig som lange avstander osv. vil gi høyere kostnader. Det er derfor mulig å benytte en eller annen form for prisregulering. Graden av prisregulering kan variere, for eksempel like priser eller maksimalpriser.

Eneretter som virkemiddel

Selv om sektorene er åpnet for konkurranse, kan en fortsatt ha rettslig enerett på tjenesteproduksjonen innenfor enkelte områder av en sektors virksomhet. Det kan etableres eneretter innenfor enkelte deler av sektoren som søkes særskilt skjermet for konkurranse. Dette gjelder for eksempel på postområdet, der Posten Norge har enerett på formidling av adressert, lukket, innenriks brevpost opp til 350 gram.

De alternative styringsvirkemidlene synes å sikre de politiske målene på de norske politikkområdene som er analysert, nemlig legemiddelpolitikken og kraft- og telesektoren.¹⁵ De alternative styringsvirkemidlene synes å være velegnet til å ivareta styringsformålene knyttet til landsdekking og ulike kvalitetsdimensjoner knyttet til tjenestens innholdsside.

Etablering av konkurransemarkeder er et virkemiddel som i mindre grad egner seg i kommunesektoren. Kommunene vil i begrenset grad kunne ta i bruk de alternative styringsvirkemidlene som er vurdert, som alternativ til eierstyring. Et virkemiddel som kjøp av markedsmessig ulønnsomme tjenester kan imidlertid benyttes av kommunene.

15. Se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 1.1.

Den type målsettinger som vil kunne være i konflikt med etablering av konkurransemarkeder, og som ikke lett lar seg ivareta gjennom de alternative styringsvirkemidlene, er spørsmål knyttet til selskapenes lokaliseringsstrategier. Lokaliseringsstrategiene vil blant annet kunne ha konsekvenser for nedleggelse av arbeidsplasser i distriktene. Er virksomheten i konkurranse, bør dette være spørsmål som er overlatt til selskapsledelse og styre. Tendensen i de senere år har vært at myndighetene har vært mer og mer tilbakeholdende med inngripen i slike saker, og at dette mer og mer er blitt overlatt til selskapene, underlagt forretningsmessige vurderinger.¹⁶

Ved vurdering av etablering av konkurransemarkeder bør konsekvensene for den samfunnsmessige styringen vurderes kritisk. En bør særlig vurdere om de samfunnsmessige målene lar seg ivareta gjennom de alternative styringsvirkemidlene, og om eierstyring nær kan bortfalle som styringsvirkemiddel.

5.1.4 Tilgjengelighet for brukerne

For mange samfunnsområder der det offentlige er involvert, er det et sentralt mål at befolkningen skal ha lik tilgjengelighet til de offentlige tjenester uavhengig av bosted og personlig økonomi. Vil etablering av konkurransemarkeder føre til at prisingen i markedet kommer i konflikt med målet om lik tilgjengelighet?

Det er ikke gitt at markedsbaserte priser er «politisk akseptable». Det kan være at tjenesten blir for kostbar for brukerne, både ut fra en sosial og en distriktspolitisk dimensjon. Flere av de alternative styringsvirkemidlene vil være velegnet for å sikre lik tilgjengelighet til tjenestene:

- Konsesjoner som virkemiddel
- Kjøp av tjenester
- Prisregulering som virkemiddel
- Eneretter som virkemiddel

Vi viser til gjennomgangen av disse virkemidlene i [\(Link til Styring og demokratisk kontroll\)](#) kapittel 5.1.3.

Norge har i forhold til mange andre land særegne utfordringer knyttet til den distriktspolitiske dimensjonen. Gjennomgangen av de tre deregulerte sektorene¹⁷ i Norge viser at konsesjoner er et egnet virkemiddel, og at de distriktspolitiske fordelingsmålene ble ivaretatt gjennom de alternative styringsvirkemidlene.

Et sentralt mål på de fleste sektorene, som ofte er med på å begrunne offentlig monopolvirksomhet, er å sikre leveranser av tjenester eller varer til hele landet, på tilnærmet like vilkår. Det er ikke gitt at et selskap som skal drive rent forretningsmessig, vil ivareta dette målet uten noen form for kompensasjon. Staten kan i så fall kjøpe disse tjenestene.

I Norge betaler staten over statsbudsjettet for opprettholdelse av ulønnsomme posttjenster. Dersom markedet selv ikke gir en lik fordeling av et gode, kan staten særskilt kjøpe den respektive tjenesten. Det kan for eksem-

16. Statskonsult (1998) I godt selskap? Rapport nr. 21

17. Se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 1.1.

pel være ulønnsomme infrastruktur tjenester. I telesektoren i Norge er det eksempler på kjøp av slike tjenester.

Prisregulering vil også kunne være et virkemiddel. Graden av prisregulering kan for eksempel variere fra faste takster på postområdet til legemiddelpolitikken, hvor en opererer med maksimalpriser. Maksimalpriser gir rom for at konkurransen kan gi lavere priser, samtidig som det er etablert et tak for prisene.

5.1.5 Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse i markeder som tidligere var kontrollert av en offentlig monopolist, er vesentlig for å realisere effektivitets- og kvalitetsgevinster.

I de tidligste fasene av privatiseringsbølgen i Storbritannia ¹⁸ var man ikke i tilstrekkelig grad bevisst betydningen av å utvikle konkurransemarkeder da man privatiserte de offentlige monopolene. Dette førte i noen tilfeller til at offentlige monopoler ble avløst av private monopoler. Disse gav store bonuser til ledelsen og høyt utbytte til eierne, noe som satte privatiseringsprogrammet i et svært dårlig lys i opinionen. Dette skjedde i stedet for at brukerne fikk lavere priser. I ettertid har imidlertid Storbritannia gode erfaringer med følgende to tiltak:

- *Dele store selskaper og skille ut egne forretningsområder i selvstendige selskaper.* En har skilt eventuelle myndighetsoppgaver fra de konkurranseeksponerte aktivitetene. Konkurransemarkeder har dermed blitt etablert innenfor mindre deler av selskapets aktiviteter.
- *Etablere alternative tilbydere.* Der det har vært vanskelig å få alternative tilbydere, er det eksempler på at man har valgt å dele tidligere monopoler i to eller flere konkurrerende selskaper.

Konkurransen i markedene er avhengig av at myndighetene sikrer nye tjenesteleverandører like konkurransevilkår som den tidligere offentlige monopolisten.

Hvilke reguleringer som er nødvendige for å sikre virksom konkurranse, vil variere noe innenfor de ulike markedene. Enkelte fellesnevnerer for hvilke reguleringer som er hensiktsmessige, finnes likevel:

- For at nye konkurrenter skal få samme muligheter til å konkurrere som de tidligere monopolistene, er det nødvendig med regulatoriske grep som hindrer kryssubsidiering mellom konkurranseutsatt og «mindre konkurranseutsatt» virksomhet. Virkemidler for å forhindre kryssubsidiering er offentlige regelverk som sikrer selskapsmessig eller regnskapsmessig skille mellom selskapene.
- Det er nødvendig med reguleringer og kontrollorganer som sikrer konkurrenter tilgang til hverandres nettverk innenfor infrastrukturvirksomhetene. Dette er reguleringer som regulerer tilgangspriser og vilkår med tanke på virksom konkurranse i tjenestemarkedene.

Det er også andre regulatoriske virkemidler en kan benytte for å etablere og sikre virksom konkurranse. Stikkord her kan være å benytte konsesjoner

18. For nærmere omtale, se vedleggets [\(Link til England\)](#) kapittel 1.4.

framfor generelle regelverk. Et annet moment er at en i noen grad kan beskytte nyetablerere i markedene. Det siste er særlig aktuelt dersom det er knyttet betydelige investeringer til etableringen.

Det er viktig å etablere hovedelementene i det regulatoriske regimet før nye tilbydere etablerer seg, slik at de som skal operere på markedet, er informert om rammebetingelsene før investeringsbeslutningene tas.

5.2 Anbud

5.2.1 Effektivitet

De erfaringer som er gjort med anbudskonkurranser i *Norge*, er i hovedsak gjort i teknisk sektor.¹⁹ Undersøkelsene viser at kostnadsbesparelser er oppnådd i varierende grad. Erfaringene tyder ikke på at kostnadene øker som følge av anbudsutlysninger. Innenfor renovasjon, som er den av de kommunale tjenestene hvor anbud er tatt i bruk i størst grad, er det en svak sammenheng mellom bruk av anbud og kostnadsbesparelser. Klarere er bildet innenfor tekniske tjenester som busstransport, ferjesektoren og veisektoren. Her viser undersøkelser at bruk av anbud fører til reduksjoner i kostnadene.

Innenfor helse- og sosialtjenestene er det begrensede erfaringer med anbudskonkurranser i Norge. I eldreomsorgen er det bare enkeltstående tilfeller av anbud i Asker og Moss.²⁰ Det er ikke klart dokumentert i hvilken grad anbud i disse kommunene har ført til kostnadsbesparelser. Flere kommuner har imidlertid planer om å anbudsutsette helse- og sosialtjenester. For eksempel har flere av Oslos bydeler, samt Bærum, Kristiansand og Trondheim kommune, fattet vedtak om anbudsutsetting.

Erfaringsgrunnlaget i Norge er derfor ikke omfattende nok til at en kan trekke entydige konklusjoner. Materialet i vedlegget tyder på at anbudskonkurranser reduserer kostnadene eller holder kostnadene på samme nivå som tidligere. Det er imidlertid variasjon i hvor store besparelser som oppnås.

De *internasjonale* erfaringene som er omtalt i vedlegget i [\(Link til Norge\)](#) kapittel 2.2-2.7, er hentet fra land som benytter anbudskonkurranser i større grad enn Norge. Erfaringer fra disse landene tyder på at anbudskonkurranser som en hovedregel gir kostnadsbesparelser, selv om det også her er betydelige variasjoner. Av våre naboland skiller Sverige seg ut som et land som benytter anbudskonkurranser i større grad enn Norge.

En hovedtendens i internasjonale undersøkelser og erfaringer er at det kan være til dels betydelige besparingspotensial i å benytte anbudskonkurranser. Dette gjelder både innenfor tekniske og «myke» tjenester. Flere undersøkelser viser at anbudskonkurranser kan gi kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10-30 %, men samtidig at det er betydelig variasjon i størrelsen på de besparelsene som er oppnådd. Variasjonene finnes både innenfor sektorer, på tvers av land og i de enkelte land som er analysert.

De internasjonale erfaringene kan ikke uten videre overføres til norske forhold. Det kan være spesifikke forhold i hvert enkelt land som kan forklare mye av resultatene. For eksempel blir ofte Sverige brukt som et eksempel på

19. For nærmere omtale, se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 2.2.

20. For nærmere omtale, se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 2.2.

et land som har benyttet anbud med gode resultater når det gjelder kostnadsreduskjoner. Fordi norsk kommunal forvaltning har hatt en strammere personellsituasjon enn den svenske, er det et spørsmål om en kan forvente liknende resultater i Norge. Ethvert land har sine særtrekk, men det bør likevel være en viss overføringsverdi ved bruk av tilnærmet like virkemidler i land som det ellers er naturlig å sammenlikne seg med, i vår sammenheng særlig Norden.

En interessant problemstilling er om det går et skille mellom tekniske tjenester og mer «myke» tjenester som helse- og sosialtjenester. Det er åpenbart mer krevende å anbudsette helse- og sosialtjenester enn tekniske tjenester, fordi målene for produksjonen vanskeligere lar seg spesifisere i kontrakter. En kan imidlertid ikke trekke den slutning at besparingspotensialet er mindre i de «myke» sektorene. Foreliggende rapporter fra blant annet Sverige²¹ kan tyde på at det innenfor de «myke» sektorene er mulig å hente ut til dels betydelige besparelser ved å bruke anbudskonkurranser.

Det er forskjell på hvilken måte en måler effektiviteten i de undersøkelsene som er behandlet i vedlegget. De fleste undersøkelser sammenligner produksjonskostnader før og etter at anbudskonkurranser ble tatt i bruk, eller så sammenliknes produksjonskostnadene for dem som har benyttet anbud, og dem som ikke har benyttet anbud. Det varierer i hvilken grad undersøkelsene tar hensyn til bestillerens kostnader i form av administrasjons- eller transaksjonskostnader. Administrasjons- og transaksjonskostnader er kostnader til opplæring av ansatte, utarbeidelse av anbudsdokumenter, vurdering av innkomne bud og oppfølging av kontrakten. Siden det også påløper administrasjonskostnader ved egenproduksjon, er det bare eventuelle tilleggskostnader som påløper som følge av anbudskonkurranser, som er relevante i vurderingen av anbud. Transaksjonskostnadene er normalt størst ved førstegangs anbudsutlysning. Ved gjentatte utlysninger kan utbyder trekke veksler på tidligere erfaringer.

Gjennomgangen i vedleggets [\(Link til Erfaringer med anbud\)](#) kapittel 2 konsentrerer seg mest om erfaringer som er gjort i tilfeller hvor anbud allerede er benyttet, og lite om mulig «overføringseffekt» til virksomhet som ikke er konkurranseutsatt. Eksisterer det en overføringseffekt, vil en undervurdere besparelsene når en sammenlikner kostnader for dem som har konkurranseutsatt, og dem som ikke har gjort det.

Det at anbudskonkurranser synes å føre til kostnadsbesparelser, stemmer godt overens med økonomisk teori. I godt fungerende anbudskonkurranser vil de tilbydere som har lavest kostnader, ha best forutsetninger for å vinne anbudsrunden.

Arbeidsforholdene vil i varierende grad kunne bli påvirket som følge av anbudskonkurranser. I de tilfeller hvor det er snakk om anbudskonkurranser om nyetablert virksomhet eller om virksomhet som alltid har vært utført av private, vil ikke de kommunalt ansatte bli direkte berørt. Det er først når anbudskonkurranser fører til at driften av eksisterende virksomhet overlates til en ny arbeidsgiver, at arbeidstakernes arbeidsforhold vil bli berørt. Studier

21. Svenske erfaringer med anbud er omtalt i vedleggets [\(Link til Sverige\)](#) kapittel 2.4.

fra blant annet Danmark ²² viser at graden av medinnflytelse og samarbeid med de ansatte påvirker størrelsen på kostnadsbesparelsene.

Usikkerheten rundt en omstilling synes å være et problem for arbeidstakerne. Erfaringsmaterialet viser at arbeidstakerne bør trekkes inn i prosessen på et tidligst mulig tidspunkt, og gis mest mulig informasjon underveis i en anbudsprosess.

Med hensyn til arbeidsvilkår (lønn, arbeidstider, arbeidsoppgaver osv.) synes erfaringene fra Danmark og Sverige å være at private virksomheter som utfører kommunale oppgaver, ikke tilbyr dårligere arbeidsvilkår enn det offentlige. Også de private arbeidsgivere er avhengig av å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Mulighetene til å tilby dårligere vilkår enn resten av næringslivet er derfor begrenset. Dette er dessuten et felt som lov- og forskriftsverk kan regulere, dersom det oppstår utilsiktede effekter. Den som setter ut tjenester på anbud, kan videre legge inn krav i anbudsmateriale som sikrer ansattes arbeidsvilkår. Det framgår ikke av erfaringsmaterialet i hvilken grad dette faktisk blir gjort.

De observerte innsparingene ser ut til å skyldes bruk av færre faglærte og mer ufaglært arbeidskraft der det er mulig. I erfaringsmaterialet er det ingen entydig tendens til at den nye leverandøren benytter mer deltid enn kommunen. Når deltid velges, er det ofte, som i kommunal sektor, for å få turnuskabalen til å gå opp. Man er ofte mer fokusert på å styrke bemanningen på de tider av døgnet da arbeidsmengden er størst (f.eks. rundt morgenrutiner og måltider ved et sykehjem), og redusere den når det er mer stille perioder. Når ufaglærte eller personell med et lavere formalkompetansenivå brukes mer hos entreprenørene enn i kommunen, er begrunnelsen like gjerne at man ønsker å plassere kompetansen på riktig sted og dermed etablere en flatere organisasjonsstruktur (f.eks. bruke sykepleiere der det er mest bruk for dem, og heller utnytte hjelpepleiernes kompetansepotensial bedre eller fjerne en del mellomledere og heller øke beslutningsmyndigheten på lavere nivåer i organisasjonen). Dette kan bidra til lavere totale personalkostnader. Samtidig er erfaringen at lønnsnivået som oftest ikke er dårligere, men ofte like bra og bedre enn i kommunal sektor.

En annen måte å oppnå besparelser på er å utnytte personalet hardere, med andre ord øke arbeidsbelastningen, for eksempel ved at færre arbeidstakere skal utføre et gitt arbeidsvolum. Erfaringer fra Sverige tyder på at dette skjer i en viss grad, samtidig som det pekes på at bemanning ikke er den eneste faktoren som bør tillegges vekt ved vurdering av arbeidsbelastning. Også forhold som arbeidstilrettelegging, arbeidsmetoder, bruk av hjelpemidler, opplæring osv. bør trekkes inn i vurderingen. Det finnes ikke klare tendenser til at private leverandører er dårligere til å tilrettelegge arbeidssituasjonen enn offentlige, men noen synes å oppleve en hardere arbeidsbelastning.

5.2.2 Kvalitet

Verdien på en vare eller tjeneste som blir produsert, er avhengig av varens kvalitet. En kostnadsbesparelse som går på bekostning av kvaliteten, er således ikke en ren effektiviseringsgevinst. For å vurdere om besparelser av

22. Erfaringer fra Danmark er omtalt i vedleggets [\(Link til Danmark\)](#) kapittel 2.3.

anbudskonkurranser er effektive, må en derfor samtidig vurdere om det har funnet sted kvalitetsendringer. Ønsket om endret kvalitet på tjenestene kan også være et motiv for å benytte anbudskonkurranser. Økt effektivitet som følge av anbudskonkurranser kan benyttes til å øke kvaliteten på tjenestene uten at dette gir økte kostnader for det offentlige.

Verken i de norske eller i de internasjonale erfaringene beskrevet i vedleggets i [\(Link til Erfaringer med anbud\)](#) kapittel 2 finner en noen systematisk sammenheng mellom bruk av anbud og kvaliteten på tjenestene. De studiene som har behandlet emnet, har som hovedkonklusjon at kvaliteten forblir omtrent uendret som følge av anbudsutlysningene. En forklaring på hvorfor en ikke finner noen systematisk sammenheng mellom bruk av anbud og kvalitet, er at flertallet av dem som benytter anbud, ikke har til hensikt å endre kvaliteten samtidig. Erfaringer fra Storbritannia ²³ viser at flertallet av dem som tar i bruk anbud, beskriver samme kvalitet i anbudsutlysningen som det en finner i «førsituasjonen». Undersøkelsen viste at den kvalitetsstandarden som ble spesifisert kontraktsmessig, ble oppnådd i 90 % av tilfellene. Dette kan tyde på at kontrakter er et velegnet virkemiddel for å styre og for å oppnå kvalitetsmålsettingene.

Der kvaliteten blir dårligere som følge av anbudsutsetting, synes dette i første rekke å være avhengig av det forarbeidet som blir gjort forut for en anbudsutlysning. ²⁴ Det er viktig at anbudsutlyseren kartlegger arbeidsoppgavene nøye før han eller hun utarbeider anbudsdokumentene. Forarbeidene blir både i norske og utenlandske studier fra blant annet Danmark framhevet som viktigste forklaringsfaktor for oppnåelse av kvalitetsmål. Dersom disse studiene gir et riktig bilde, er hovedproblemet ikke at tjenesteleverandøren ikke følger kontrakten, men snarere at det offentlige ikke spesifiserer kontraktene på en god nok måte. Det kan være krevende å utarbeide gode kravspesifikasjoner.

Et spørsmål knyttet til kvalitet og kontraktsstyring er om det er forskjell mellom tjenestetypene med hensyn til egnethet. Noen tjenestetyper er åpenbart vanskeligere å spesifisere enn andre. Spesielt aktuelt er dette innenfor pleie- og omsorgstjenester, hvor det er mer krevende å spesifisere kontrakter enn for eksempel innenfor tekniske tjenester. Erfaringer fra engelsk fengselsvesen tyder på at det er krevende å gjennomføre anbudskonkurranser når tjenestene er vanskelige å definere. Det britiske fengselsdirektoratet er nå i rettssak med to av de fire private leverandørene av de anbudssatte fengslene. Mye taler for å arbeide særlig med selve anbudsprosessen for de tjenestene det offentlige finner vanskeligst å spesifisere og kontrollere.

At det er krevende å spesifisere kontrakter i enkelte næringer, behøver ikke å bety at besparingspotensialet er mindre der enn ellers. Det kan skyldes at disse sektorene normalt er vanskeligst å holde kontroll over også når en driver med egenproduksjon. En kan si at noen tjenester er enklere å utsette for anbudskonkurranser enn andre, men at det er mulig at det ligger et stort besparingspotensial i å anbudstlyse mer kompliserte tjenester. Erfaringsmaterialet i vedlegget gir ikke grunnlag for å hevde at erfaringene med anbud er

23. Erfaringer med anbud i Storbritannia er beskrevet i vedleggets [\(Link til New Zealand\)](#) kapittel 2.6.

24. For nærmere omtale, se vedleggets [\(Link til Innledning\)](#) kapittel 2.1.

bedre innenfor tekniske tjenester enn innenfor myke tjenester. Det en finner, er at utbredelsen i bruken av anbud er større i teknisk sektor enn innenfor helse- og omsorgstjenester. Dette skillet er klarere i Norge enn i de land som danner grunnlag for de internasjonale erfaringene i vedlegget.

Den variasjonen en finner i oppnådd kvalitet, kan for en stor del tilskrives i hvilken grad oppdragsgiveren mestrer utformings- og kontrollopgaven overfor de virksomhetene som står for produksjonen. Blir disse oppgavene løst tilfredsstillende, er også forutsetningene gode for å oppnå den kvaliteten som bestilles.

Innenfor enkelte sektorer, som helse- og omsorgssektoren, kan stabilitet i seg selv være en kvalitetsindikator. For anbudsutlyseren kan dette være et argument for å utvikle langsiktige, stabile samarbeidsforhold med en leverandør eller foreta virksomhetsoverdragelser med krav om at endringer i utførelsesansvar skal ha minimal virkning for brukerne. Som regel vil en anbudsutsetting innenfor helse- og omsorgssektoren medføre en virksomhetsoverdragelse av personalet og at tjenesten fortsatt skal utføres i eksisterende lokaliteter. Endringer i rutiner vil da kunne finne sted. Anbudsutlyseren kan også ha de to ovennevnte forhold som kontraktskrav, nettopp for å redusere «overgangskostnaden» for klientene. Uansett vil en startfase med ny leverandør av tjenesten være å betrakte som kritisk, spesielt med tanke på kvaliteten.

Anbudskonkurranser kan være et virkemiddel til å øke kvaliteten på tjenestene, dersom det konkurreres om å tilby høyest mulig kvalitet innenfor en gitt budsjetttramme. Men denne måten å anbudsutsette på er lite brukt.

Velutviklet bestillerkompetanse synes å være et viktig kriterium for å oppnå fastsatte kvalitetsmål. Fastsettelse av en hensiktsmessig anbudsspesifikasjon krever, særlig for kompliserte tjenester, et grundig forarbeid. Forarbeidet består dels i å skaffe en detaljert oversikt over hvilke behov en tjeneste skal tilfredsstille, dels i å operasjonalisere behovene til en slik form at de kan benyttes i en spesifikasjon. Sistnevnte er mer krevende innenfor myke tjenester fordi behovene for eksempel for god omsorg og pleie ikke er like lett å definere i en kontrakt som utførelsen av en teknisk tjeneste. Etter at det er inngått en kontrakt med en leverandør, kan det også vise seg nødvendig med tett oppfølging av hvordan leverandøren oppfyller kontrakten. Dette stiller ytterligere krav til bestillerfunksjonen i kommuner og statlige etater. Utvikling av bestillerkompetanse i de etater som driver på med eller planlegger anbudskonkurranser, er derfor viktig.

5.2.3 Styring og demokratisk kontroll

Ved anbudsutsetting endres utøvelsen av offentlig tjenesteproduksjon fra hierarkisk styring og organisering av tjenesteproduksjon til en modell hvor myndighet utøves gjennom rollen som bestiller og enekjøper. Det politiske systemets rolle endres fra å tilby tjenestene i egen regi til å organisere etterspørselen etter dem. Nye typer av beslutninger må fattes med et krevende presisjonsnivå, og rutiner for kontroll med måloppnåelse må utvikles. Spørsmålet blir hvordan slike endringer vil kunne påvirke demokratiet og politikernes styring.

Det politiske nivået må, i rollen som bestiller, definere innhold og omfang på hva det vil ha kjøpt ved anbudskonkurranse om å levere tjenester. Uten en

slik presisering er det umulig for en privat leverandør å kalkulere et realistisk utgiftsanslag som han våger å binde seg til. Det vil heller ikke være mulig for det offentlige å hevde i etterhånd at man ikke har fått levert det man ønsket. Dette avleder tre implikasjoner for den politiske prosessen:

- Den *første* er at politisk nivå må danne seg en oppfatning av hvilke (faglig begrunnede) behov og hvilke brukere som skal omfattes i oppdraget. For å få kartlagt dette er det nødvendig med en fagekspertise for å identifisere brukernes behov. For å kunne gjøre denne jobben må fagekspertisen gis relativt klare kriterier, formulert som målsettinger for hva det offentlige skal sørge for blir tilbudt den enkelte..
- For det andre innebærer anbudsutsetting at forholdet mellom beslutningen om ytelsesnivå og beslutningen om kostnadene endres radikalt. I forvaltningsmodellen ligger begge beslutningene i det politiske systemet. Ved anbudsutsetting må man velge hvilken av disse beslutningene man ønsker å kontrollere: enten ved at politikerne fastsetter et bestemt tjenestenivå og deretter lar konkurransen mellom leverandørene bestemme hva dette vil koste, eller ved at politikerne fastsetter en økonomisk ramme og lar leverandørene konkurrere om å levere best mulig tjenester for dette beløpet.
- For det tredje bidrar anbudsutsetting til å konkretisere målene og det kvalitetsmessige innholdet gjennom utformingen av kontrakten mellom kommune og leverandør.

Et viktig aspekt ved konkurranseeksponering er derfor hvordan *rollen som politiker endres* og knyttes tettere til utformingen av politikken. Rollen som politisk beslutningstaker kommer sterkere fram, mens administrasjons- og eierfunksjoner blir redusert. Politikerrollen endres gjennom fire typer av virkninger ²⁵:

1. *Politikerrollens ansvar omstruktureres* fra å ha et totalansvar for tjenesteproduksjonen til å ha ansvaret for a) å presisere målsettingene og kvalitetsnivået for den offentlige tjenesteytingen og b) evaluere måloppnåelsen. Behovsprioriteringene må presiseres fordi de skal nedfelles i juridiske kontrakter med private rettssubjekter. Måloppnåelsen må evalueres for å vite om leverandøren oppfyller kontrakten.
2. *Nye mekanismer for styring*, gjennom to forhold: a) konkurransen mellom private leverandører frambringer korrekt informasjon om det faktiske kostnadsforholdet for et gitt valg av tjenestenivå, og b) faktiske, negative utfall lar seg korrigere ved at en ny leverandør kan velges.
3. *Forholdet mellom politiker og fagekspert blir endret*, fordi anbudsutsetting innebærer en organisatorisk atskillelse av fagkunnskapen som nødvendig input til det politiske beslutningssystemet (behovskartlegging, evaluering) og fagkunnskapen som input i selve tjenesteproduksjonen.
4. *Avlastning gjennom avgrensning*. Anbudsutsetting innebærer at det politiske systemet tar ansvar for målsettinger og resultater, og ikke for virkemidlene. Politikerne frigjøres fra et arbeidsgiveransvar. Det bør bli mer tid til rådighet for overordnede oppgaver.

25. Dette er basert på Kåre Hagen: Konkurranseutsetting: Økonomi eller politikk i BI-rapport nr. 7/1999.

Men det må understrekes at politikerrollen også vil kunne svekkes. Styring gjennom kontrakter innebærer at mulighetene for direkte inngrepsadgang reduseres eller til og med fjernes. Dette vil være med på å svekke ombudsrollen til politikerne, ved at politikernes mulighet til å følge opp direkte henvendelser fra publikum og brukere svekkes. Konsekvensen av dette må veies opp mot anbudsutsettingens mulige fordeler.

Konkurransseeksposering innebærer at det politiske beslutningssystemet fokuserer på målene for bruken av fellesskapets ressurser. Ved anbudsutsetting må målsettingene formes slik at de kan bli til kontraktsbestemmelser i en avtale mellom kommunen og en privat part. Klarere prioriteringer kan bety klarere skillelinjer i politikken, noe som kan stimulere interessen for politikk.

Samtidig må det understrekes at kontrakter basert på en bestiller-utfører-tenkning er rigide og lite fleksible. Det vil være krevende å spesifisere kontrakter på et slikt nivå at endringer i brukerbehov raskt fanges opp, og at tilbudet endres deretter. Dette kan tale for at endringstakten innenfor sektoren vurderes kritisk ved vurdering av anbudsmetoden.

I [\(Link til Offentlig tjenesteproduksjon\)](#) kapittel 2.3 argumenterte vi for at det offentlige bør påta seg en rolle for å korrigere for eventuelle uønskede tilpasninger som kan finne sted i et marked. Dette gjaldt for goder av spesiell karakter som forsvar og utdanning, eller at en ønsker å benytte offentlig kontroll av produksjonen av for eksempel helsetjenester til å drive omfordeling. Bruk av anbudskonkurranser endrer i hovedsak ikke det offentliges mulighet til å korrigere for uheldige effekter. Det offentlige har gjennom bruk av anbud fortsatt et finansierings-, bestiller-, fordelings- og oppfølgingsansvar for tjenesten.

5.2.4 Tilgjengelighet for brukerne

Det er et sentralt mål i norsk politikk at alle skal ha lik tilgjengelighet til offentlige tjenester uavhengig av bosted og personlig økonomi. Det er likevel slik at viktig beslutningsmyndighet på disse områdene er delegert til kommunene. Bruk av anbudskonkurranse påvirker ikke disse forholdene direkte. Anbud benyttes av det offentlige til å spare kostnader og eventuelt for å forbedre kvaliteten, men det er fortsatt det offentlige som bestemmer hvilke varer og tjenester som skal bestilles.

En annen, men beslektet problemstilling er om virkemiddelet anbud er mer anvendelig i sentrale strøk. Kommuner som benytter anbudskonkurranser er ofte større, sentrale og preget av variert næringsliv. På den annen side er kommunene som ikke benytter anbudskonkurranser ofte mindre, mer perifere og preget av et ensartet næringsliv med svakere tilbud innenfor tjenesteyting. Det synes som om forholdene for anbudskonkurranser ligger bedre til rette i sentrale enn i perifere strøk.

Et spørsmål som kan bli en følge av at private firmaer tar over driften av en rekke tjenester, er i hvilken grad de skal ha mulighet til å tilby tilleggstjenester. Skal for eksempel private leverandører av hjemmehjelpstjenester kunne gi et bedre tilbud til dem som ønsker å betale for tilleggstjenester? Spørsmålet er i sin natur politisk, men kan komme opp som følge av at en anbudsutsetter offentlige tjenester.

5.2.5 Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Problemstillingen med utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse kan i forbindelse med anbud deles i to. Det ene forholdet er hvordan en skal få til en konkurranse om et spesifikt anbud som kan karakteriseres som virksom. Det andre og mer langsiktige problemet er hvordan en kan sikre at det også vil være virksom konkurranse i framtidige anbudsrunder.

Det er to forhold som taler for at et anbud bør gjøres så omfattende som mulig. Det ene er selve transaksjonskostnadene til kommunene og de virksomhetene som legger inn anbud. Det andre er at større anbud kan framstå som mer attraktive for potensielle leverandører. Argumentene er særlig relevante for mindre bestillere, for eksempel mindre kommuner. I slike tilfeller kan samarbeid mellom kommuner redusere transaksjonskostnadene og samtidig øke konkurransen om et oppdrag.

Anbudsutlysere kan gjøre kontrakter mer eller mindre omfattende ved å øke eller redusere oppgavene som ønskes utført. Er kommunens størrelse en hindring for å oppnå ønsket størrelse på anbudene, kan en vurdere å inngå samarbeid med andre kommuner. En kan også sette sammen pakker av ulike tjenester som til sammen kan være attraktive for potensielle leverandører. En annen måte å endre omfanget av en kontrakt på er å endre lengden på kontraktsperioden. Lange kontraktsperioder øker omfanget av en kontrakt, men fører også til en større avhengighet til leverandøren i kontraktsperioden.

Empiriske erfaringer fra Storbritannia viser at det der er gjennomsnittlig 3,2 bud per anbudskonkurranse på landsbasis. Antallet er større i tett befolkede områder enn i mindre tett befolkede områder. Tilsvarende tall for Norge vil trolig være lavere.

For å opprettholde en konkurransesituasjon kan det være nødvendig å dele opp anbud i delkontrakter, eventuelt å korte ned kontraktsperioden. Det første kan for eksempel gjøres ved å dele et oppdrag etter geografi (dersom det er mulig) og lyse ut anbudene i delområder sekvensielt. En slik oppdeling kan komme i konflikt med hvilken (minste) geografiske størrelse som er optimal ut fra et kostnadsmessig synspunkt. I så tilfelle må bestilleren vurdere fordelene opp mot ulempene. En annen metode som kan benyttes for å opprettholde konkurranse i framtidige anbudsrunder, er å beholde noe aktivitet i egenregi. Ved manglende framtidig konkurranse kan denne enheten delta i konkurransen eller ved behov overta driften. Det offentlige beholder da også kompetanse innenfor det anbudsutsatte fagområdet, noe som er en kritisk faktor.

Dersom en anbudsutlyser selger produksjonsmidler og overfører all ekspertise til leverandøren etter en kontraktsinngåelse, kan denne leverandøren stå i en svært sterk situasjon i neste anbudsperiode. For å opprettholde en konkurransesituasjon i senere anbudsperioder kan det derfor være nødvendig at det offentlige fortsatt eier produksjonsmidler som bygninger og maskiner. Dette for at flere enn en leverandør skal ha mulighet til å delta i senere anbudsrunder. Dersom leverandøren må gjøre betydelige investeringer, er det også nødvendig å ha en anbudsperiode som sikrer avskrivning av investeringer. Fleksibiliteten øker med andre ord betydelig i senere anbudsrunder om anbudsutlyseren beholder kontroll over vesentlige innsatsfaktorer.

En nødvendig forutsetning for virksom konkurranse er at det ikke foregår anbudssamarbeid. Samarbeid kan for eksempel gjøres mindre attraktivt ved å ha store kontrakter. At anbudssamarbeid kan være et reelt problem, viser flere større saker konkurransemyndighetene har hatt til behandling de senere år.

For at anbudskonkurranser skal føre til mer effektiv tjenesteproduksjon, er det nødvendig eller i det minste ønskelig at det eksisterer konkurranse mellom flere leverandører. Virksom konkurranse er det beste middelet til å velge ut den mest effektive av leverandørene og på den måten sikre at ressursene brukes effektivt.

5.3 «Pengene følger brukeren»

«Pengene følger brukeren» ser ut til å være en konkurranseform som har betydelig mindre utbredelse enn anbud og fritt konkurransemarked. Den ser i hovedsak ut til å være brukt innenfor skolesektoren og helse- og omsorgssektoren. Det er imidlertid eksempler på at «pengene følger brukeren» benyttes også innenfor andre sektorer, for eksempel fri rettshjelp, i Norge. Det er gjort få systematiske studier av erfaringene med «pengene følger brukeren». Vurderingen av dette systemet baserer seg derfor i liten grad på aggregerte data og evalueringsresultater, men mer på beskrivelser av utforming av og erfaringer med konkrete ordninger. Dette gjør det vanskelig å trekke generelle slutninger om hvordan «pengene følger brukeren»-ordninger fungerer som et konkurransevirkemiddel.

«Pengene følger brukeren»-ordninger ser ut til oftest å bli etablert for å gi muligheter for fritt brukervalg. Mulighetene for forbedret tjenesteproduksjon som følge av konkurranseeksponering ser ut til å spille en mindre rolle, men kan være en del av målsettingene.

5.3.1 Effektivitet

I et flertall av de «pengene følger brukeren»-ordningene vi har sett på, er prisen for tjenesten fastsatt av det offentlige. I mange tilfeller produserer offentlige og private virksomheter samme tjeneste, og det økonomiske tilskuddet som følger brukeren, fastsettes da som regel likt med eller lavere enn de offentlige kostnadene ved å produsere tjenesten. Der hvor tilskuddet er lavere enn de offentlige kostnadene, må tjenestetilbyderen enten produsere tjenesten billigere, kreve egenandeler fra brukeren eller få kompensasjon på annen måte. Her finnes således insentiver for private tjenesteytere til både mer effektiv produksjon og konkurranse på pris.

For mange områder er det en offentlige fastsatt egenandel. Slike egenandeler kan ha betydning for hvem som har råd til å benytte seg av tjenesten, men har liten betydning i forhold til spørsmålet om effektiv produksjon. En annen reguleringsmåte er å bestemme hvilke tjenester tjenesteyteren kan ta betalt for. Dette er for eksempel gjort for privatskoler i Sverige og Nederland. I enkelte ordninger står disse tjenesteleverandørene fritt til å fastsette egenandelen.

Det er få områder hvor det ser ut til å være en reell konkurranse på pris, det vil si på egenandelenes størrelse. En årsak til det kan være at det er få

tjenesteytere. I så vel Norge som Sverige og Danmark er det «pengene følger brukeren»-ordninger i forhold til pass av barn med fri fastsettelse av egenandel, og i alle tre land er tilbudet mindre enn de politiske målsettingene for barnehagedekning.

Et klart eksempel på «pengene følger brukeren» i Norge, er fri rettshjelp.²⁶ Ordningen inneholder visse reguleringer for hvem som kan motta støtten, men ingen tilleggsreguleringer av advokattjenesten ut over det som gjelder for alle tjenesteyting fra advokater. Størrelsen på egenandelen per time er fastsatt av staten. Samlet egenbetaling fra brukeren vil imidlertid avhenge av hvor mange timer advokaten bruker på saken. Det er vanskelig for brukeren å få informasjon om og sammenlikne advokaters tidsbruk i forkant av saken og dermed kunne velge den billigste. Det er med andre ord vanskelig for brukeren å framskaffe informasjon om hvilken tjenestetilbyder som er mest effektiv. Samtidig er det begrenset interesse blant advokater for å ta fri rettshjelp, fordi tilskuddet er lavere enn prisen de setter for andre tjenester til private kunder.

I tillegg kommer at mange av de tjenestene som finansieres gjennom «pengene følger brukeren»-ordninger, er av en slik karakter at brukeren trolig legger mindre vekt på prisforskjeller (innenfor visse grenser) enn på andre trekk ved tjenesten. Erfaringer fra Nederland viser for eksempel at privatskolens konfesjonstilhørighet er viktigere enn størrelsen på eventuelle skolepenger når foreldre velger skole.²⁷

I vårt erfaringsmateriale er det bare én systematisk gjennomgang av betydningen av «pengene følger brukeren» for økonomisk effektivitet. Den er gjort av OECD, som vurderer kostnadene til grunnskole i Nederland til å ligge om lag 10 % over andre sammenliknbare land. Dette er primært et resultat av at det er enkelt å etablere skoler, slik at mange skoler er små. Det frie skolevalget i både Sverige og Danmark er begrenset av at det ikke skal gi negative økonomiske konsekvenser for kommunen. Her har man med andre ord begrenset det frie brukervalget for at det ikke skal føre til økte kostnader. Nacka kommune i Sverige har holdt sine timeutgifter til hjemmehjelpstjenester nominelt uendret i sju år ved å bruke metoden.²⁸

Det er uklart i hvilken grad «pengene følger brukeren» bidrar til å fremme effektiv produksjon. Dette kan komme av at med unntak av fri rettshjelp er det ingen av de områdene vi har sett på, som har fungerende markeder. «Pengene følger brukeren» kombinert med egenandeler kan ses som subsidiering av brukerne, og således påvirke etterspørselen, uten at det endrer hvor effektivt tjenesten produseres. I Norge brukes «pengene følger brukeren» i all hovedsak som en finansieringsmåte, uten at en har utformet tjenesten slik at det åpner for priskonkurranse av betydning.²⁹

5.3.2 Kvalitet

For mange av de tjenester som finansieres gjennom «pengene følger brukeren»-ordninger, har kvaliteten stor betydning for valg av tjenesteleverandør.

26. Se vedleggets [\(Link til Fri rettshjelp\)](#) kapittel 3.1.7.

27. For nærmere omtale, se vedleggets [\(Link til Skole\)](#) kapittel 3.6.1.

28. Se vedleggets [\(Link til Eldreomsorg\)](#) kapittel 3.3.4.

29. Se beskrivelse av de norske ordningene i vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 3.1.

Dersom ordningen er utformet slik at det ikke oppstår konkurranse på pris, samtidig som det er større tilbud enn etterspørsel, vil eventuell konkurranse i hovedsak finne sted i forhold til kvalitet. Jo mindre egenandelen påvirkes av valg av tjenesteleverandør, jo mer vil kvaliteten ha å si. Samtidig er mange av disse tjenestene, blant annet undervisning, helse og til en viss grad barnetilsyn, erfarings- og tillitsbasert. Først over lengre tid, og kanskje først når det er for sent, vil en kunne vurdere kvaliteten av den tjenesten en mottar. Dette forklarer trolig hvorfor en innenfor mange av disse tjenestene tradisjonelt har basert seg på ekspertdefinert kvalitet, nedfelt som retningslinjer for hvordan tjenesten skal produseres, og hva den skal inneholde. Denne kvalitetsikringen begrenser mulighetene til konkurranse på tjenestens innhold og utforming. Det synes klart at der en benytter metoden ikke bare som en finansieringsform, men for aktivt å fremme fritt brukervalg og konkurranse, legger en vekt på brukerdefinert kvalitet og vurdering av tjenestens resultater.³⁰ Der hvor «pengene følger brukeren» i hovedsak er en finansieringsform, som i Norge, baserer en seg ofte på ekspertdefinert kvalitet.

Skal en basere seg på brukerdefinert kvalitet, må en framskaffe informasjon som gjør det mulig for brukerne å vurdere kvaliteten. I tilknytning til fritt sykehusvalg etableres det en egen informasjonsbase som skal gi brukerne en oversikt over sentrale variabler ved de enkelte sykehus, fra ventetid til dødelighet. Innenfor skolesektoren legges det i andre land økt vekt på normerte prøver og offentliggjøring av karakterer. Det er mye debatt om disse indikatorene gir pålitelig og korrekt informasjon om kvaliteten på tjenesten, særlig gjelder dette for skolekarakterer. Det kreves betydelig arbeid for å produsere relevant og pålitelig informasjon om kvalitet for erfarings- og tillitsbaserte tjenester.

For andre tjenester vil det være enklere å basere seg på brukerdefinert kvalitet. Dette gjelder for eksempel for hjemmebasert eldreomsorg hvor brukeren fortløpende kan vurdere kvaliteten av tjenesten. Det er imidlertid en forutsetning at brukerne reagerer dersom de ikke er fornøyde med tjenesten. Dersom de føler seg i et avhengighetsforhold til tjenesteyteren, kan det oppleves vanskelig.

En vesentlig del av konkurransen innenfor «pengene følger brukeren»-konseptet synliggjøres på kvalitet. Virksomhetene må da få anledning til å utvikle særtrekk i produksjonsmåte, noe som forutsetter at en må legge hovedvekten på brukerdefinert kvalitet. For tjenester som er tillitsbaserte, er det avgjørende at en tilrettelegger informasjon for brukerne så de kan gjøre kvalifiserte valg. Jo vanskeligere det er å få tilgang til pålitelig informasjon, jo større sjanse er det for at de brukerne som er flinke til å skaffe seg informasjon, får det beste tilbudet.

5.3.3 Styring og demokratisk kontroll

Styringsutfordringene knyttet til «pengene følger brukeren» vil særlig avhenge av tre forhold: finansiering av tjenesten, hvem som leverer tjenesten, og hvor omfattende krav det offentlige setter til tjenesteleverandøren og innholdet i tjenesten.

30. For nærmere omtale, se vedleggets kapitler 3.3.2, 3.6.1 og 3.8.1.

Ordningen kan finansieres av det offentlige alene eller av det offentlige og brukeren. Unormerte egenandeler vil gi en prisfastsettelse som likner den i andre markeder. Normerte egenandeler kan være vanskelige å fastsette slik at tilbudet av tjenesten blir tilstrekkelig høyt, men samtidig unngå at tjenesteproduksjonene koster unødige mye. I mange ordninger hvor det er både offentlige og private tjenesteytere, søkes dette løst ved at tilskuddet settes lik det offentliges kostnader. I flere ordninger, særlig innenfor skolesektoren, er det begrensninger på eiernes muligheter til å ta ut fortjeneste fra produksjonsvirksomheten.³¹ Fordi det offentlige betaler for tjenesten, vil etterspørselen kunne bli stor. Det er derfor nødvendig med adgangskriterier til «pengene følger brukeren»-ordninger. En annen måte å tilpasse etterspørselen i forhold til tilbudet på er derfor å innsnevre adgangskriteriene.

Det offentlige må i tilknytning til hver enkelt ordning avgjøre om det selv skal stille krav til leverandøren og tjenesteinnholdet, eller om det skal basere seg på brukerdefinert kvalitet og eventuelt å stole på at dårlige tjenesteleverandører ikke får brukere. Jo mer en baserer seg på brukerdefinert kvalitet, jo mindre blir den offentlige styringen. Det kan imidlertid være nødvendig med offentlig tilrettelegging av informasjon for å sikre at markedet fungerer. En annen måte å søke å ivareta den offentlige styringen på, med minst mulig regulering av det konkrete innholdet i tjenesten, er å legge mer vekt på resultatene. Slik er for eksempel svenske privatskoler unntatt fra rammeplanen, mens en i New Zealand arbeider med å redusere rammeplanen mest mulig. Begge steder legger imidlertid myndighetene stor vekt på normerte prøver. Baserer en seg derimot på at det offentlige skal sette standarder for innhold og utforming av tjenesten, må det innføres ordninger for å kontrollere at tjenestene holder et tilfredsstillende nivå, for eksempel gjennom sertifisering, tilsyn eller egenrapportering.

Innenfor flere av de ordningene vi har sett på, er det både offentlige og private tilbydere. Dette kan gi rollekonflikter for det offentlige, ved at det både er regulator og tjenesteleverandør. Dette vises for eksempel innenfor barnehagesektoren i Norge, hvor det i mange kommuner følger flere penger med barn i offentlige barnehager enn i private barnehager. Det er også særlige utfordringer i styringen av virksomheter som deltar i konkurranse. Disse utfordringene er imidlertid uavhengig av hvilken konkurranseform en benytter.

Når det gjelder hvilke brukere som faller inn under ordningen, kan vi ikke se at dette avviker vesentlig fra tradisjonell, offentlig tjenesteyting. Det offentlige setter opp visse kriterier som brukeren må oppfylle for å kunne gjøre krav på tjenesten. Så langt vi kan se, har det ikke vært gjort endringer i adgangskriteriene for å motta tjenester som en følge av at en har «pengene følger brukeren»-ordninger.

Mye tilsier at en har større mulighet for å styre tjenesteproduksjonen innenfor denne ordningen enn i et deregulert marked. Det skyldes at kommunen kan stille krav til tjenesteleverandøren og legge begrensninger på hvilke tjenesteleverandører brukeren kan velge. Styringsmulighetene ser imidlertid ut til å være mindre enn ved anbud.

31. For nærmere omtale, se vedleggets kapitler 3.1.5 og 3.6.1.

Det er vanskelig å påpeke spesifikke problemer knyttet til demokratisk kontroll ut over dem som følger av fritt brukervalg generelt.

5.3.4 Tilgjengelighet for brukerne

De fordelingsmessige konsekvensene av å innføre «pengene følger brukeren»-ordninger avhenger av om tjenesten tidligere har vært gratis for brukerne, eller om den er kjøpt i et marked. I det siste tilfellet kan «pengene følger brukeren»-ordninger bidra til en jevnere fordeling av forbruket, ved at de økonomiske kostnadene ved å bruke tjenesten reduseres. Det vil imidlertid som hovedregel være de med høyest inntekt som har hatt høyest forbruk av tjenesten, og som vil spare mest. Ordningen kan imidlertid også brukes som en målrettet subsidie reservert personer med svak økonomi, slik som fri rettshjelp-ordningen.

Dersom en går fra en gratis offentlig tjeneste til en «pengene følger brukeren»-ordning med egenandeler, kan det ha betydning for hvem som ser seg i stand til å bruke tjenesten. Størrelsen på egenandelene ser i hovedsak ut til å være regulert av offentlige myndigheter. Selv om det er egenandeler på alle de ordningene vi har sett på i Norge, er det lite bruk av egenandeler i de andre landene vi har sett på. Det ser således ikke ut til at egenandeler er et nødvendig trekk ved denne ordningen. Egenandelene må trolig mer ses som et virkemiddel for å bidra til å minske risikoen for overforbruk av tjenesten, eller som en måte å drøye offentlige midler slik at flest mulig kan omfattes av ordningen. Vi har imidlertid ikke sett en systematisk evaluering av hvordan egenandeler påvirker forbruket av tjenester finansiert ved at pengene følger brukeren.

Det vil normalt være flere tjenesteleverandører å velge mellom i tettbygde enn i griseendte strøk. I distriktene kan brukerne få betydelig økning i daglig reisetid dersom de ønsker å bruke en annen barnehage eller skole enn den nærmeste. Dette peker i retning av at det er lettest å etablere konkurranse i «pengene følger brukeren»-ordninger i mer tett befolkede områder.

En rekke av de tjenestene vi har sett på, forutsetter at de produseres i nærheten av brukerens bosted. Mest opplagt er dette for hjemmebaserte omsorgstjenester. Gjennom «pengene følger brukeren»-ordninger kan en sikre geografisk tilgjengelighet for brukerne ved å stille krav til leverandøren av tjenesten, for eksempel ved at tjenesten må leveres i kommunen eller i alle deler av kommunen. Slike krav vil normalt ha en kostnadsside. Med mindre det er en offentlig leverandør, kan en imidlertid ikke kreve at noen produserer den aktuelle tjenesten på et bestemt sted.

Vi har ikke funnet systematisk kartlegging av konsekvensene for geografisk fordeling som følge av «pengene følger brukeren»-ordninger.

5.3.5 Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Utfordringene knyttet til å utvikle og opprettholde et marked vil variere med hvem som tilbyr de aktuelle tjenestene. I en del tilfeller vil det her bare være offentlige tjenesteleverandører. På andre sektorer vil det være en kombinasjon av offentlige og private tjenesteleverandører. En tredje mulighet er at det bare er private leverandører.

Konkurranse mellom private leverandører forutsetter at det framstår som attraktivt for private å levere tjenesten. Det innebærer blant annet at det må være en viss fortjeneste knyttet til tjenesteproduksjonen. Utvikling og

opprettelse av et marked forutsetter således at tilstrekkelig mange penger følger brukeren, eventuelt kombinert med egenandeler.

Kravene det offentlige stiller til virksomheter som vil tilby tjenester hvor pengene følger brukeren, varierer mye. På den ene siden har vi fri rettshjelp, hvor alle advokater kan yte tjenesten, på den annen side har vi opptreningsinstitusjonene, hvor det er et begrenset antall tjenesteytere i dag og i praksis umulig for flere å komme inn på markedet. Det er store variasjoner innenfor samme sektor på tvers av land. I Nederland er det således tilstrekkelig å dokumentere at en har et visst elevgrunnlag, for å få opprettet en skole, og en vesentlig del av det praktiske arbeidet med etableringen (bl.a. framskaffelse av egnede lokaler) må bæres av det offentlige. I Norge er det krav om alternativ pedagogisk eller livssynsmessig profil for å få offentlig støtte, og søkeren må selv stå for alt arbeid med etableringen.

Mange av de tjenestene vi har sett bli finansiert gjennom «pengene følger brukeren»-ordninger, er ikke en type tjeneste hvor brukerne til stadighet bytter tjenesteleverandør. Den alt overveiende delen av skolebytte i Sverige skjer før første og fjerde klasse og ved overgang til ungdomskolen.³² De personlige omkostningene ved å bytte leverandør av omsorgstjenester kan være betydelige. For slike tjenester kan «lite aktive brukere» være en bremse på utviklingen av markeder.

5.4 Benchmarking

5.4.1 Effektivitet

Det er lite tilgjengelig informasjon, både i Norge og internasjonalt, som dokumenterer i hvilken grad benchmarking faktisk fører til effektivisering av tjenesteproduksjonen. Mange eksempler på benchmarking viser imidlertid at det er betydelige forskjeller mellom offentlige virksomheter (så vel som private) når det gjelder effektivitet. Også analyser som er innrettet mot å sammenlikne resultater og nøkkeltall og prosesser mellom sammenliknbare virksomheter, viser det. Et eksempel på er SAMDATA³³, som blant annet analyserer ulikheter mellom sykehus og mellom fylkeskommuner. Undersøkelser viser at det er betydelige forskjeller mellom sykehus med hensyn til produktivitet og effektivitet.

Et eksempel som klart viser at det er betydelige effektivitetsforskjeller mellom likeartede offentlige virksomheter, er «NM for kraftnett», som utføres for E-verkene.³⁴ Denne benchmarkingen dokumenterer et betydelig forbedringspotensial for nettvirksomheten. Analysene viser at det teoretiske potensialet blant deltakerne i distribusjonsklassen varierer fra 0 til 45 %. Distribusjonsverkene i Norge kan i gjennomsnitt redusere sine kostnader med omlag 28 % i forhold til den mest effektive nettvirksomheten. Dette representerer en verdi på omtrent 3 mrd. kr per år, altså en vesentlig effektivisering som i dag er uutnyttet.

32. Se vedleggets [\(Link til Skoler\)](#) kapittel 3.3.2.

33. Se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 4.1.

34. Se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 4.1.

I hvilken grad det faktisk vil skje en effektivitetsutvikling i bransjen som en følge av sammenlikningen, vil kunne avhenge av om det enten knyttes insitamententer til sammenlikningen, eller om forbedringspotensialet utløses som et ledd i styringen i linjen. Åpenhet omkring hvilke selskaper som er effektive, og hvilke som ikke er det, vil indirekte kunne bidra til å skape den konkurransen som skal til for å utløse effektiviseringspotensialet.

Et annet eksempel som dokumenterer effektivitetsforskjeller mellom likeartede virksomheter, er Det Danske Finansministeriets budgetredgjørelse for 97³⁵, som i stor grad er bygd opp som en benchmarking mellom danske kommuner. Også dette eksemplet er kjennetegnet ved at rangeringen av kommunene offentliggjøres. Selve offentliggjøringen bidrar til å skape konkurranse mellom kommunene. Effektive kommuner kan bruke resultater fra sammenlikningen til å markedsføre egne (politiske) resultater. De svakeste kommunene vil måtte sette i verk tiltak for å få oppslutning fra velgere ved neste valg. At kommunens innbyggere/brukere/velgere får kjennskap til forhold omkring utgiftsnivå og effektivitet knyttet til tjenester i egen kommune, gir motivasjon til å forbedre seg hos ansvarlige politikere og kommunalt ansatte.

Budgetredgjørelsen viser at det til dels er betydelige forskjeller mellom kommunene både når det gjelder utgiftsnivå og resultat. I Norge kan den informasjonen som blir samlet inn i KOSTRA-systemet, utnyttes på samme måte som i eksemplet fra Danmark, som en form for benchmarking. Hensikten med KOSTRA-prosjektet er å forbedre eksisterende datagrunnlag om ressursbruk og produksjon av tjenester i kommunal sektor. Fra en begynnelse i 1996 med utprøving i fire kommuner skal KOSTRA-rapporteringen bli obligatorisk for alle kommuner og fylkeskommuner fra og med regnskapsåret 2001. KOSTRA-data skal i prinsippet gi bedre og mer relevant statistikk enn i dag som grunnlag for planlegging og budsjettering. Videre blir det utarbeidet et sett av relevante nøkkeltall som gir muligheter til å vurdere måloppnåelsen i forhold til politiske prioriteringer, og å sammenlikne med andre kommuner.

Innenfor helsesektoren er det også eksempler på sammenliknende analyser som viser at det er et effektiviseringspotensial i sektoren. To hovedoppgaver i sosialøkonomi ved Universitetet i Oslo³⁶ dokumenterer at det er et betydelig innsparingspotensial når det gjelder drift av eldreomsorgsinstitusjoner i Oslo. Videre viser en beregning av teknisk effektivitet i norske somatiske sykehus for årene 1989 og 1990³⁷ at det i gjennomsnitt er et innsparingspotensial på ca. 10 %.

5.4.2 Kvalitet

I likhet med effektivitet er det også når det gjelder kvalitet, i liten grad tilgjengelig informasjon som dokumenterer virkningene av benchmarking på kvaliteten i de tjenestene som produseres.

Ønsket om høyest mulig produksjon kan skje på bekostning av kvalitet. Tilsvarende kan det være grunn til å anta at det kan oppstå en produktivitsreduksjon dersom det er tjenestekvaliteten som benchmarkes. Resonne-

35. Se vedleggets [\(Link til Sverige\)](#) kapittel 4.3.

36. Se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 4.1.

37. Se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 4.1.

mentene ovenfor forutsetter at det er en sammenheng mellom produktivitet i frambringelsen av en tjeneste og tjenestekvaliteten, noe det ikke nødvendigvis er. Forskning har vist at det ikke er korrelasjon mellom utgiftsnivå knyttet til en tjeneste og subjektiv (opplevd) kvalitet på samme tjeneste. Kommuner med et lavt utgiftsnivå per bruker har gjennomgående like fornøyde brukere som kommuner med et høyere utgiftsnivå.

Dersom kvalitet er den parameteren som er gjenstand for sammenlikningen mellom de benchmarkede virksomhetene, kan benchmarkingen ha positive virkninger på kvalitetsutviklingen i de sammenliknede virksomhetene. Eksemplet om benchmarking av økonomistyringsfunksjonen blant svenske statsetater gir visse holdepunkter for at benchmarking har bidratt til kvalitetsforbedringer.³⁸ Selve offentliggjørelsen av rangeringen mellom statsetatene kan ha bidratt til denne forbedringen. Slik offentliggjøring av hvilke virksomheter som gjør kvalitativt godt arbeid, og hvilke som har lav kvalitet, kan i mange tilfeller representere tilstrekkelige insitamenter for å oppnå forbedringer. Ingen virksomheter ønsker å ligge nederst på resultatlisten.

Et eksempel på benchmarking av opplevd kvalitet er den nasjonale brukerundersøkelsen som Norsk Gallup gjennomfører årlig.³⁹ Dette er en undersøkelse der brukerne av kommunale tjenester vurderer hvor tilfreds de er med tjenestene. Til sammen gjøres det 15 000-25 000 intervju på landsbasis. Gallup tilbyr samme undersøkelse til enkeltkommuner der det trekkes ut et betydelig større antall brukere fra den aktuelle kommunen enn i den nasjonale undersøkelsen. Den nasjonale databasen over brukeres tilfredshet med tjenester setter Gallup i stand til å tilby enkeltkommuner sammenlikning mellom brukertilfredshet i egen kommune og landsgjennomsnitt, fylkesgjennomsnitt, gjennomsnitt av kommuner av samme størrelse osv.

Kommuner som sammenlikner seg selv med resten av landet når det gjelder brukernes tilfredshet med tjenestene, skaffer seg selv et verktøy for å kunne kvalitetsutvikle tjenestene. Kvalitetsutvikling når det gjelder subjektiv brukertilfredshet, kan enten knyttes til å forbedre egenskapene ved selve tjenesteproduksjonen eller til å påvirke brukernes forventningsdannelse når det gjelder tjenesten, med informasjon og serviceerklæringer som virkemiddel.

Erfaringene fra både Storbritannia og Danmark er at bruk av den europeiske kvalitetsmodellen⁴⁰ kan virke kvalitetsforbedrende.

5.4.3 Styring og demokratisk kontroll

Benchmarking kan bidra både til å gi et forbedret styringsgrunnlag for den virksomhetsinterne styringen og etatsstyringen fra overordnet nivå og til å bringe nye elementer inn i styringen. Særlig vil dette kunne gjelde bruk av insitamenter eller konsekvenser knyttet til å vinne eller tape i konkurransen. Insitamentsstrukturen bør utvikles slik at virksomheter på alle prestasjonsnivåer har muligheter til å få belønning for oppnådde forbedringer.

38. Se vedleggets [\(Link til Danmark\)](#) kapittel 4.2.

39. Se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 4.1.

40. For nærmere dokumentasjon av den europeiske kvalitetsmodellen, se vedleggets [\(Link til Norge\)](#) kapittel 4.1.

Konkurranseorientert benchmarking vil kunne være relevant for eksempel for departementer med likeartede underliggende etater. Et overordnet styringsnivå bør i slike tilfeller legge opp til en omfattende prosess med etatsapparatet for å skape legitimitet omkring hvilke parametere som skal måles eller sammenliknes, dessuten insitamentstrukturen.

Benchmarkingen kan også knyttes mer direkte til den ordinære virksomhets-/etatsstyringen uten at det legges vekt på insitamentsutforming. I slike tilfeller vil kunnskapen omkring forbedringspotensial inngå som viktig informasjon i forbindelse med den ordinære resultatstyringen. Målene for virksomheten knyttes til å utlikne effektivitetsforskjellene i forhold til de ledende virksomhetene. Læring av andre «best practice» blir et sentralt virkemiddel for å kunne utlikne gapet. Kontrakter mellom virksomhetsledelsen og overordnet nivå vil være relevant i slike sammenhenger.

Konkurranseorientert benchmarking med bruk av insitamenter som styringsvirkemiddel vil være mest relevant i de tilfellene der det er stor tillit til data, det vil si at de resultater, produkter og prosesser som måles, er relativt entydige både når det gjelder innhold og målemetoder, og at data vanskelig kan manipuleres. Benchmarking av for eksempel støttefunksjoner og saksbehandlingstider vil kunne egne seg godt for konkurranseorientert benchmarking, men også kjernevirksomhet kan være relevant. Benchmarking av nettvirksomheten knyttet til elproduksjon er et eksempel på benchmarking av kjernevirksomhet som også i stor grad tilfredsstiller kravene til datasikkerhet.

Dersom det legges opp til utstrakt bruk av insitamenter i styringen, bør det gjøres et grundig arbeid i tilknytning til utformingen av insitamentsstrukturen. Den bør utformes slik at den ikke rammer selve virksomheten eller virksomhetens brukere, snarere tvert i mot.

Sanksjoner bør i mange tilfeller knyttes opp mot mer personlige forhold blant ledere og ansatte, det vil si at belønningen i størst mulig grad bør treffe den enkelte (leder/ansatt) og i mindre grad selve virksomheten (budsjett-kutt). Offentliggjøring/bruk av mediene kan i enkelte tilfeller skape tilstrekkelige insitamenter. Utdeling av priser osv. kan også virke insitamentsskapende.

5.4.4 Tilgjengelighet for brukerne

I enkelte tilfeller kan det tenkes at bruk av benchmarking innenfor offentlig tjenesteproduksjon vil kunne få konsekvenser når det gjelder forholdet mellom Distrikts-Norge og sentrale deler av landet. Et eksempel på benchmarking som kan ha slike virkninger, er den nasjonale brukerundersøkelsen som Norsk Gallup gjennomfører årlig, jf. ovenfor. Den nasjonale databasen for brukertilfredshet med offentlige tjenester gir informasjon om forskjeller mellom fylker og landsdeler når det gjelder opplevd tilfredshet med tjenestetilbudet. Dersom befolkningen gjøres kjent med at det er betydelige forskjeller mellom fylker eller landsdeler, vil det kunne ha betydning for preferanser knyttet til hvor en ønsker å bosette seg.

KOSTRA vil også kunne generere informasjon om ulikheter mellom fylker og landsdeler når det gjelder andre mer objektive nøkkeltall for ressursbruk og kvalitet som kan ha betydning for bostedspreferanser.

5.4.5 Utvikling og opprettholdelse av markedskonkurranse

Benchmarking som metode representerer en form for konkurranse uten at det eksisterer markeder, og uten at det eksisterer noen form for valgfrihet for brukerne. Det er altså ikke brukerne som avgjør konkurransen ved sine valg, men en eller annen «konkurransearrangør» som kårer vinnere og/eller tapere etter forhåndsbestemte kriterier.

Benchmarking kan benyttes som et effektiviseringsvirkemiddel i forkant av en eventuell overgang til en mer markedsbasert løsning, for eksempel anbudsutsetting. I slike tilfeller kan benchmarkingen introduseres som en «trussel» om videre konkurranseeksponering (f.eks. anbud) dersom aktørene ikke strekker seg for å nå opp i konkurransen.

Benchmarking vurderes derfor til ikke å ha noen direkte virkning på markedsutvikling.

Når det gjelder å skaffe til veie et «marked» for sammenlikningspartnere, har offentlig sektor i Norge en struktur som er godt egnet. Mange statlige etater er lokalisert til regionnivå. Denne regionaliseringen innebærer at det er mange likeartede virksomheter som kan sammenliknes. At offentlig sektor i Norge har tradisjon og kultur for åpenhet og informasjonsdeling, vil også kunne bidra til at det er gode betingelser for benchmarking i Norge. Store deler av offentlig sektor er også unntatt konkurranse og har følgelig ikke behov for å unndra informasjon ut fra konkurransemessige hensyn.

5.5 Forholdet mellom de ulike virkemidlene

Hittil har vi i stor grad betraktet de enkelte konkurranseeksponeringsformene hver for seg og vurdert hvilken virkning bruken av hver av disse teknikkene har hatt i forhold til sentrale forvaltningspolitiske mål. Før vi oppsummerer, vil vi kort vurdere de ulike konkurranseeksponeringsformene i forhold til hverandre.

For enkelte typer tjenester er det trekk ved tjenesten som har en vesentlig betydning for hvilken form for konkurranseeksponering som er aktuell å bruke. Det framstår for eksempel som lite hensiktsmessig at det offentlige gjennomfører anbudskonkurranser for teletjenester på vegne av brukerne.

Det er ikke gitt i enhver sammenheng hvilket konkurransevirkemiddel som vil være best egnet. Når det gjelder omsorgstjenester for eksempel knyttet til eldreomsorg, ser en i Sverige at disse anbudsutsettes. På den annen side kan en dersom en har flere omsorgssentre i en kommune, la brukerne selv velge hvilket senter de vil benytte. Da vil en «pengene følger brukeren»-ordning være aktuell. Samtidig vil det være mulig å benchmarke ulike aspekter ved driften mellom flere typer omsorgssentre. I USA har en laget et konkurransemarked ut av denne type tjeneste, med fri etablering.

Dette viser at bruksområdet for virkemidlene kan gå over i hverandre, og at det for enkelte tjenestemråder er vanskelig å gi klare anbefalinger om hvilken form som vil være mest hensiktsmessig for de ulike tjenestetypene. Dette må i stor grad vurderes særskilt fra saksfelt til saksfelt. Vurderinger av hvordan en bør utvikle og opprettholde markeder, må derfor ta utgangspunkt i både særtrekk ved tjenesten og det markedet en har besluttet å etablere.

Det er bare ved innføring av konkurransemarkeder og bruk av anbud at empirien peker i retning av billigere tjenesteproduksjon. Det kan ha sammenheng med at de to andre konkurranseformene ikke primært er brukt for å redusere kostnader. Innføring av konkurranse innenfor deler av en sektor ser ut til å være en viktig effektivitetsfremmende faktor, også for virksomheter innenfor sektoren som ikke konkurranseutsettes. Det kan således være tilstrekkelig å konkurranseeksponere deler av tjenesteproduksjonen innenfor et tjenesteområde for å få økt effektivitet innenfor hele tjenesteområdet. Det kan by på problemer å innføre «litt» konkurransemarked, men det er mulig å bruke anbud og «pengene følger brukeren» innenfor deler av tjenesteområdet, mens andre deler ikke konkurranseutsettes. Innenfor mange av de sektorene utvalget har sett på, er det offentlige med i konkurransen. Vi har ikke avdekket noe systematikk i om det offentlige taper eller vinner i konkurranse med private leverandører.

Valg av konkurranseform har betydning for hvem som definerer hva som er riktig kvalitet. Ved fritt brukervalg er det i hovedsak den enkelte brukeren som, gjennom sine valg i markedet, vurderer hva som er ønsket kvalitet. Dersom brukerne har ulike krav til kvalitet, vil det kunne gi seg utslag i produkter med ulik kvalitet og pris. Når myndighetene ønsker et annet kvalitetsnivå enn det er betalingsvilje for i markedet, eller er usikre på om brukerne selv kan vurdere kvaliteten, kan de innføre generelle kvalitetskrav i lover og forskrifter. Dette gjøres i dag på sektorer som alltid har vært konkurranseutsatt, for eksempel produksjon av forbruksgoder. Der hvor det gis konsesjon enten det er til å være i markedet eller til å kunne levere tjenester som faller inn under en «pengene følger brukeren»-ordning, kan spesielt tilpassede kvalitetskrav spesifiseres i konsesjonsbetingelsene. Ved anbud stiller det offentlige kvalitetskrav på vegne av brukeren. Det kan ikke med bakgrunn i empirien slås fast at bruk av de ulike konkurranseformene fører til lavere kvalitet. Kvalitet ser langt på vei ut til å være et resultat av de krav myndighetene eventuelt setter til tjenesteleverandøren, selv om dette gjelder i mindre grad for konkurransemarkeder enn for de andre konkurranseformene.

Konkurransemerkene kan styres gjennom bruk av ulike typer regelverk, fra lover og forskrifter til konsesjoner. Det kan være vanskelig å sammenlikne reguleringen av så ulike sektorer som for eksempel teleområdet og undervisning. Det er således også vanskelig å se om for eksempel «pengene følger brukeren»-ordningene har flere reguleringer av tjenesteleverandøren enn det en har på frie konkurransemarkeder. Hovedinntrykket er likevel at det offentlige ser ut til å ha større muligheter til å styre innholdet i tjenester innenfor «pengene følger brukeren»-ordninger enn ved fritt konkurransemarked, men mindre enn ved anbud. Det kan se ut til at det at det offentlige betaler en vesentlig del av utgiftene på vegne av brukeren, gir større legitimitet til detaljert styring.

Stat og kommune har flere muligheter til å bruke de ulike virkemidlene. Staten kan lettere regulere konkurransemarkeder enn kommunene kan, fordi den kan bruke lov, forskrift og andre regulatoriske virkemidler som kommunene ikke rår over. Kommunene kan imidlertid styre tjenesteleverandører ved bruk av anbudskontrakter og gjennom å stille krav til dem som ønsker å levere tjenester hvor pengene følger brukeren. I disse sammenhengene kan kommu-

nene stille krav til tjenesteleverandøren som går ut over de krav staten har satt.

De ulike konkurranseformene har ulike konsekvenser for brukerbetaling. I et konkurransemarked betaler brukeren selv for de tjenester han benytter seg av. Det er imidlertid mulig for det offentlige å subsidiere prisene. Det kan gjøres på en rekke måter, blant annet gjennom «pengene følger brukeren»-ordninger. Ved bruk av anbud betaler det offentlige tjenesteleverandøren. «Pengene følger brukeren» kan ha egenandeler, men det er ikke et vesentlig trekk ved ordningen. Egenbetaling er således ikke en nødvendig følge av konkurranseutsetting.

Kapittel 6

Utvalgets konklusjoner og tilrådinger

Her følger utvalget konklusjoner etter gjennomgangen av de ulike konkurranseeksponeringsformene:

- Etablering av konkurransemarkeder
- Anbud
- «Pengene følger brukeren»
- Benchmarking

Dernest følger utvalgets tilrådinger.

6.1 Konklusjoner

6.1.1 Etablering av konkurransemarkeder

Etablering av konkurransemarkeder er et virkemiddel som har blitt tatt i bruk i flere sektorer i nær alle OECD-land de siste 10-15 årene. Hovederfaringen internasjonalt synes å være at etablering av konkurransemarkeder leder til en mer effektiv produksjon ved at tjenestene produseres billigere enn tidligere. Erfaringer viser at denne type konkurranse ofte leder til økt tjenestemangfold, bedre kvalitet og høyere servicenivå. Insitamentet til å skaffe til veie nye produkter virker også å bli sterkere.

England og New Zealand er de to land som har størst erfaring med dette virkemiddelet over lengre tid, og som har evaluert effektene. Sverige og Danmark har i betydelig grad satset på å etablere konkurransemarkeder, men det foreligger i beskjeden grad evalueringer av effektene. OECD har med utgangspunkt i en større undersøkelse gitt medlemslandene en generell politikk anbefaling om etablering av konkurransemarkeder som et velegnet virkemiddel, med hensyn til å sikre en mer effektiv produksjon og bedre kvaliteten på tjenestene. Effektiviseringen av produksjonen har i mange tilfeller ført til nedbemanning og oppsigelser, særlig av lavt utdannet arbeidskraft.

Tre deregulerte sektorer er vurdert for Norges del. I *kraftsektoren* har effektivitetsgevinsten bestått i bedret kapasitetstilpasning og lavere fortjenestemarginer. Innenfor *telesektoren* synes konkurranse å ha ledet til en mer effektiv produksjon samtidig som kvaliteten på tjenestene har blitt bedre. For *legemiddelområdet* er det for tidlig å si noe om konkurransen får effektivitets- og kvalitetseffekter.

Erfaringene utvalget har basert seg på, kan tyde på at det er konkurransen i seg selv som generer forbedringene. Dette innebærer at privatisering ikke nødvendigvis er avgjørende for å realisere effektiviseringsgevinster. På den annen side vil utvalget påpeke at deregulering kan redusere behovet for statlig eierskap, da deregulering i prinsippet innebærer overgang fra eierstyring til styring gjennom regelverk.

Utvalget vil understreke at effektiviseringspotensialet som oppnås gjennom deregulering og etablering av konkurransemarkeder, vil avhenge av flere

forhold. Hvor veldrevet virksomheten var før dereguleringen, krav i konsesjonsvilkår, prisregulering og graden av politiske mål. Et eksempel på politiske mål kan være føringer knyttet til sysselsettings- og distriktshensyn. Alle disse forholdene er med på å påvirke hvor stort potensial det er for effektivisering.

Effektiviseringsgevinster som følge av dereguleringer forutsetter at det etableres virksom konkurranse. Erfaringene fra blant annet England viser at private monopoler som erstatter offentlige monopoler, ikke fører til effektivitets- og kvalitetsforbedringer.

Selv om konkurransemarkeder leder til effektivitets- og/eller kvalitetsforbedringer, kan det være næringspolitiske, distriktpolitiske, fordelingspolitiske, brukerpolitiske og miljøpolitiske mål som ikke ivaretas gjennom markedet. Tidligere kunne dette søkes ivaretatt gjennom eierstyringen.

Det som understrekes i de internasjonale erfaringene, er at selskapsledelsen må gis betingelser til å opptre forretningsmessig. Det advares mot å blande kommersielle og ikke-kommersielle hensyn i den offentlige eierstyringen av en virksomhet som er i en konkurransesituasjon. Utvalget vil påpeke at politiske føringer gjennom eierstyringen som påvirker de forretningsmessige beslutningene, vil kunne være en konkurranseulempe for selskapet.

Dette innebærer at eierstyringen av den statseide aktøren i størst mulig grad bør fokuseres omkring finansielle målsettinger for selskapet.

I de tilfeller hvor markedet selv ikke ivaretar de målene myndighetene har for den aktuelle tjenesten, bør en vurdere om disse målene kan nås gjennom alternative styringsvirkemidler. De alternative styringsvirkemidlene omfatter blant annet:

Regulatoriske:

- Lover og forskrifter
- Konsesjoner som virkemiddel
- Prisregulering som virkemiddel
- Eneretter som virkemiddel

Økonomiske:

- Subsidier og avgifter
- Kjøp av tjenester

De alternative styringsvirkemidlene synes å sikre de politiske målene i de sektorene som er deregulert i Norge. Blant annet synes konsesjoner å være velegnet for å oppnå et landsdekkende tilbud, og prisregulering sikrer like priser eller tak på prisene i mindre sentrale strøk i landet.

Utvalget vil understreke at ved vurdering av etablering av konkurransemarkeder bør konsekvensene for den samfunnsmessige styringen vurderes kritisk. En bør særlig vurdere om de samfunnsmessige målene lar seg ivareta gjennom de alternative styringsvirkemidlene, og om eierstyring nær kan bortfalle som styringsvirkemiddel.

Utvalget ser at kommunene bare i begrenset grad vil kunne ta i bruk de alternative styringsvirkemidlene som er vurdert, som alternativ til eierstyring. Etablering av konkurransemarkeder er derfor et virkemiddel som i mindre grad er egnet for kommunesektoren, så lenge kommunesektoren ikke har mulighet til bruke disse virkemidlene.

6.1.2 Anbud

De erfaringer som er gjort med anbudskonkurranser i Norge, er i hovedsak gjort i teknisk sektor. Undersøkelsene viser at kostnadsbesparelser er oppnådd i varierende grad. Erfaringsgrunnlaget i Norge er derfor ikke omfattende nok til å trekke entydige konklusjoner.

De internasjonale erfaringene utvalget har basert seg på, indikerer at anbudskonkurranser normalt leder til kostnadsbesparelser i størrelsesorden 10-30 %. Videre viser de internasjonale erfaringene at det er en betydelig variasjon i størrelsen på de besparelser som er oppnådd. Variasjonene finner en både innenfor og mellom sektorer og innen for og mellom land.

Siden vi ikke kan trekke konklusjoner utelukkende basert på norske erfaringer, er det et sentralt spørsmål om de internasjonale erfaringene er overførbare på norske forhold. Etter utvalgets oppfatning kan en del av de erfaringer som er gjort, tilskrives landsspesifikke forhold. Utvalget er likevel av den oppfatning at siden erfaringene er forholdsvis entydige selv om de er hentet fra land med andre utgangspunkter enn Norge, så har erfaringene også interesse for norske forhold. Utvalget ser få grunner til at like virkemidler bør fungere vesentlig ulikt mellom Norge og de øvrige landene det ellers er naturlig å sammenlikne seg med, særlig i Norden.

Anbudskonkurranser kan få betydning for arbeidstakerne i de tilfellene driften av en eksisterende offentlig virksomhet overføres til en ny arbeidsgiver. Enkelte studier tyder også på at et godt samarbeid med de ansatte er et viktig kriterium for å oppnå kostnadsbesparelser. Erfaringene fra Sverige og Danmark tyder på at private virksomheter som utfører kommunale oppgaver, ikke tilbyr dårligere arbeidsvilkår enn det offentlige. Usikkerheten rundt en omstilling synes å være en belastning for arbeidstakerne. Lønnsnivået virker å være like bra eller bedre i private virksomheter. Det er ikke registrert noen klare tendenser til at private utførere er dårligere til å tilrettelegge arbeidssituasjonen enn offentlige, men en del arbeidstakere opplever en hardere arbeidsbelastning.

Verken i de norske erfaringene eller i de internasjonale finner en noen systematisk sammenheng mellom bruk av anbud og kvaliteten på tjenestene. Den kvaliteten som oppnås, er i første rekke et resultat av den kvalitet som bestilles gjennom anbudskontrakten. Utformingen av denne kontrakten er derfor svært viktig. Det viser seg også at anbudsspesifikasjonene ofte beskriver samme kvalitet som førsituasjonen.

Dersom målene ikke nås, er etter utvalgets oppfatning hovedproblemet ikke at tjenesteleverandøren ikke følger kontrakten, men snarere at det offentlige ikke spesifiserer kontraktene på en god nok måte. Det kan være krevende å utarbeide gode kravspesifikasjoner. Blir derimot disse spesifisert tilfredsstillende, synes kontrakter å være et velegnet virkemiddel for å styre og for å oppnå de kvalitetsmål som bestilles. Utvalget vil understreke betydningen av anbudsprosess-kompetanse som den viktigste forutsetningen både for å oppnå kostnadsbesparelser og kvalitetsmål.

Utvalget mener at anbudsutsetting er vanskeligst å håndtere der innholdet i tjenesten er mest problematisk å spesifisere. Erfaringen fra anbud i engelsk fengselsvesen taler for å arbeide særlig med prosessene knyttet til de tjenestene som det offentlige finner vanskeligst å spesifisere og å kontrollere.

For at anbudskonkurranser skal føre til kostnadsbesparelser og/eller kvalitetsforbedringer, er det en nødvendig forutsetning at betingelsene for virksom konkurranse er til stede. Det offentlige kan i tilfelle anbudskonkurranse ha en oppgave i å utvikle markeder. På den ene side bør det offentlige tilby kontrakter som trekker til seg potensielle tilbydere. På den annen side må ikke det offentlige sette seg i en situasjon hvor et offentlig monopol blir erstattet med et avhengighetsforhold til en eller noen få private leverandører. For å forhindre det sistnevnte bør det offentlige tilpasse størrelse og lengde på kontraktene til gjeldende markedsforhold. Utvalget mener en bør vurdere å beholde noe produksjon i egen regi for å sikre framtidig konkurranse.

Kommuner som benytter anbudskonkurranser, er ofte større og preget av et variert næringsliv. Forholdene for bruk av anbudskonkurranser synes å ligge bedre til rette i tett befolkede strøk.

Ved anbudsutsetting endres utøvelsen av offentlig tjensteproduksjon fra hierarkisk styring og organisering av tjensteproduksjon til en modell hvor myndighet utøves gjennom rollen som bestiller og enekjøper. Det politiske systemets rolle endres fra å tilby tjenestene i egen regi til å organisere tilbudet etter dem.

Ved bruk av anbud må politikerne i større grad enn i dag gå inn og definere et bestemt tjenestenivå. Utvalget mener at anbudsutsetting dermed bidrar til å konkretisere målsettingene og det kvalitetsmessige innholdet i tjensteproduksjonen. Det skjer gjennom utformingen av anbudsinnbydelsen og kontrakten mellom det offentlige og produsenten. Det innebærer at rollen som politiker endres og knyttes tettere til den overordnede utformingen av politikken. Rollen som politisk beslutningstaker kommer sterkere fram, mens administrasjons- og eierfunksjoner blir kraftig redusert.

Utvalget vil imidlertid understreke at anbud også kan ha som konsekvens at politikerrollen blir svekket. Styring gjennom kontrakter innebærer at mulighetene for å gripe direkte inn reduseres eller til og med fjernes. Dette vil være med på å svekke ombudsrollen til politikerne, ved at politikernes mulighet til å følge opp direkte henvendelser fra publikum og brukere svekkes. Konsekvensen av dette må drøftes og veies opp mot de mulige fordeler anbudsutsetting medfører.

6.1.3 «Pengene følger brukeren»

En rekke statlige tilskuddsordninger til enkeltpersoner som benytter seg av særskilte tjenester, er «pengene følger brukeren»-ordninger. Kommunal sektor i Norge benytter «pengene følger brukeren» i svært begrenset grad.

«Pengene følger brukeren»-ordningen er primært tatt i bruk for å gi brukerne mulighet til å velge mellom ulike tilbydere. Den brukes både for å sette grupper av brukere i stand til å få dekket sitt tjenestebehov gjennom å kjøpe tjenesten i et marked, og som en finansieringsform for produsenter av offentlige tjenester. Myndighetene har i mindre grad utformet ordningene med sikte på konkurranse på pris.

Utvalget vil understreke at en forutsetning for at «pengene følger brukeren»-ordninger skaper konkurranse, er at prisen er høy nok til at det er interessant for tilbyderne å konkurrere om brukere. Egenandeler som ikke er normert av det offentlige, åpner for prisfastsettelse i markedet samtidig som de kan bidra til å skape en konkurranse på pris mellom tjenesteleverandørene.

De ordningene utvalget kjenner til, har som hovedregel et fast offentlig tilskudd og eventuelt en offentlig fastsatt egenandel. Det er ingen klar sammenheng mellom de «pengene følger brukeren»-ordninger utvalget har sett på, og kostnadseffektivitet.

Kvalitet har stor betydning for valg av tjenesteleverandør. For alle de ordninger utvalget har sett på, har det offentlige fastsatt kvalitetskrav. Der hvor en har lagt vekt på å utvikle konkurranse mellom tjenesteleverandørene, har en redusert offentlig fastsatte krav. På en rekke områder hvor det er vanskelig for brukeren å vurdere kvaliteten på tjenesten, har en etablert informasjonssystemer som skal gjøre det lettere for brukerne å gjøre velbegrunnede valg.

For å sikre flere tjenesteleverandører, må offentlige myndigheter tilpasse sine krav til tjenesteleverandøren og tjenestens innhold til den pris som betales. Enkelte av de tjenestene som faller inn under «pengene følger brukeren»-ordninger, er så detaljert regulert at det begrenser konkurransen. Det offentlige betaler en vesentlig del av utgiftene på vegne av brukeren gir større legitimitet til detaljert styring.

Tilgang til de tjenestene som finansieres ved at pengene følger brukeren reguleres gjennom adgangskriterier, eventuelt i kombinasjon med egenandeler. Adgangsreguleringen ser ikke ut til å avvike fra hvordan det offentlige regulerer tilgangen til andre typer tjenester. De fordelingsmessige konsekvensene avhenger av i hvilken grad en innfører egenandeler. Egenandel er ikke noe fast trekk ved «pengene følger brukeren»-ordninger.

De som har størst mulighet til å vurdere tjenesteleverandørene i forhold til hverandre, vil kunne velge bedre tjenesteytere enn personer med mindre mulighet til slike vurderinger.

Behovet for flere leverandører som konkurrerer, kan gjøre det vanskelig å benytte konkurranseformen i distrikts-Norge.

De «pengene følger brukeren»-ordninger utvalget har sett på, er alle regulert på mange ulike måter. Det er lite konkurranse knyttet til dem. Ordninger med færre reguleringer kan ha betydelige konkurransevirkninger.

6.1.4 Benchmarking

Utvalget er av den oppfatning at benchmarking er et effektivt virkemiddel for å avdekke effektivitets- og kvalitetsforskjeller mellom offentlige virksomheter. Benchmarking representerer på denne måten en verdifull metode i bestrebelsene på å måle effektivitet i en sektor der det er forbundet med vanskeligheter å måle effektivitet i virksomhetene. Det at en virksomhet måles i forhold til andre (eller en standard), danner et referansegrunnlag for vurdering av effektiviteten i virksomheten. På den måten kan det oppstå en konkurranse i det offentlige om å oppnå de beste resultatene. Benchmarking, brukt på riktig måte, vil kunne skape bedre effektivitet og kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon.

Det er utvalgets vurdering at benchmarking vil ha betydning for politisk styring og demokratisk kontroll i den forstand at benchmarking med stor sannsynlighet vil oppnå betydelig politisk oppmerksomhet. Det vil for eksempel være grunn til å tro at det vil bli betydelig oppmerksomhet blant kommunepolitikere om prestasjonene i egen kommune sammenliknet med tilsvarende resultater i andre kommuner. Dette vil nå bli mulig gjennom KOSTRA.

6.2 Tilrådinger

6.2.1 Generelt om konkurranseeksponering

Selv om hovedtyngden av det empiriske materialet er fra utlandet og det bare foreligger begrensede erfaringer fra Norge, mener utvalget at det innenfor mange sektorer i Norge er grunnlag for å anta at bruk av konkurranseeksponering kan redusere de offentlige kostnadene til tjenesteproduksjon uten å redusere tjenestenes omfang eller kvalitet.

- Utvalget har ikke grunnlag for å peke på særskilte områder hvor en bør ta konkurranseeksponering i bruk verken for stat eller kommune. Utvalget tilrår imidlertid at en vurderer bruk av konkurranseeksponering på flere områder enn i dag. Slike vurderinger bør gjøres av sektormyndigheter og de enkelte kommuner.
- Utvalget vil påpeke den uavklarte rettspraksisen som er knyttet til person- alets rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Erfaringsmaterialet viser at usikkerheten rundt en omstilling kan være et problem for arbeidstak-erne. Derfor er det viktig å få avklart rettspraksis, eventuelt ta initiativ for å presisere lov og forskriftsverk med tanke på å etablere en forutsigbar praksis.

6.2.2 Former for konkurranseeksponering

Vi har vurdert fire former for konkurranseeksponering. Det er ikke opplagt hvilken konkurranseform som skal velges i enhver sammenheng. Utvalget vil peke på noen trekk ved de ulike formene som vil være sentrale ved valg av konkurranseform. *Etablering av konkurransemarkeder* (deregulering) er en konkurranseeksponeringsform som i hovedsak benyttes for forretningsmes- sig tjenesteproduksjon hvor tilbyderne konkurrerer om etterspørrene i markedet.

- Utvalget mener denne konkurranseformen bør benyttes når det offentlige ønsker at brukerne skal være direkte representert som etterspørre i et marked. Forutsetningen for bruk av denne formen er at forholdene ligger til rette for konkurranse mellom alternative tilbydere. Det offentlige er både ut fra historisk tradisjon og stordriftsfordeler involvert i markeder med store faste investeringer. Dette er tjenester som kan vurderes konkurranseutsatt gjennom konkurransemarkeder.

Ut i fra erfaringsmaterialet ser en at konkurransemarkeder er etablert på en rekke områder som tidligere har vært regulert som monopol: post, tele, jern- bane, bankvirksomhet, transport/frakt, elektrisitetsproduksjon, skogsdrift/ tømmerproduksjon, jordbruk, offentlige pensjonskasser, eiendomsforvalt- ning, vann og kloakk, oljeselskaper og forsvarsindustri.

Anbud synes i hovedsak å være benyttet for tjenester som lar seg avgrense og spesifiseres i kontraktsform. Når det offentlige setter en tjeneste ut på anbud, beholder det offentlige fortsatt et betydelig ansvar for tjenesten. Ans-aret består i å definere tjenestetilbudet, bestille, finansiere og følge opp en kontrakt med en privat eller offentlig virksomhet.

- Utvalget mener anbudskonkurranse er et virkemiddel som kan benyttes dersom det offentlige ønsker å beholde kontroll over tjenestetilbudet og

samtidig utnytte en antatt gevinst ved å la private tjenesteytere konkurrere om å utføre tjensten. Slike anbudskonkurranser kan benyttes på områder hvor det ikke eksisterer et velfungerende konkurransemarked for å utføre selve tjenesten. Anbudskonkurranser er en krevende konkurranseform som stiller store krav til det offentlige som bestiller. For å kunne spesifisere en tjeneste i kontraktsform og for å ha kontroll med kostnadssiden må en spesifisere innholdet i tjenesten og hvor mange som skal benytte seg av den.

Anbudskonkurranser brukes i første rekke i tekniske sektorer som renovasjon og for avgrensede driftsoppgaver. En ser også at anbud brukes innenfor avgrensede transporttjenester. I flere land og særlig i Sverige benyttes anbud i helse- og omsorgssektoren.

«*Pengene følger brukeren*»-ordninger gir i prinsippet brukeren mulighet til å velge tjenesteleverandør. Gjennom «pengene følger brukeren»-ordninger kan det offentlige stille krav til innholdet i tjenesten. Dette er særlig aktuelt for kommuner, som ikke har de samme muligheter som staten til å stille krav til innholdet i tjenester på et fritt forbrukermarked gjennom lover og forskrifter. Det ser imidlertid ut til at denne formen kan være et egnet virkemiddel for staten dersom en ønsker en relativt detaljert styring av tjenesteinnholdet. , Ordningen kan brukes til å nå fordelingspolitiske mål ved at pengene bare følger utvalgte grupper av brukere.

- På denne bakgrunn ser utvalget det som særlig aktuelt å benytte «pengene følger brukeren»-ordninger når det offentlige ønsker å kunne påvirke hvor mye av en tjeneste som brukes, og hvilke grupper som benytter seg av tjenesten og/eller ha vesentlig innflytelse på innholdet i tjenesten. Utvalget antar at dette særlig vil gjelde tjenester som har betydelige velferdsmessige konsekvenser for brukeren.

Ut fra de foreliggende eksemplene ser en ulike varianter av «pengene følger brukeren»-ordninger brukt innenfor utdanning, helse- og omsorgstjenester og fri rettshjelp.

Benchmarking er den formen som i utgangspunktet har det bredeste bruksområdet. I prinsippet er det ingen begrensninger (bransje/sektor/tjeneste) når det gjelder bruk av benchmarking som form.

Metoden forutsetter at det finnes adekvate enheter å sammenlikne seg med. Når det gjelder sammenlikning av kjernefunksjoner, kreves det at det finnes likeartede virksomheter innenlands eller internasjonalt. Innenfor bransjer eller virksomheter der det er minst måleproblemer knyttet til produkter og resultater, vil benchmarking med vekt på konkurranse kunne ha størst slagkraft.

- Utvalget vil framheve at benchmarking bør brukes for å teste ut effektiviserings- og kvalitetsforbedringspotensialet innenfor virksomheter hvor forholdene ligger til rette for sammenlikning. Virkemiddelet kan også benyttes innenfor en sektor med sikte på å iverksette ytterligere konkurransetiltak, f.eks. anbud.

Ut fra det innsamlede erfaringsmaterialet ser en benchmarking brukt innenfor hele spekteret av offentlig tjenesteproduksjon.

6.2.3 Beslutning om konkurranseeksponering

Utvalget vil peke på at det kan være problematisk å gjenetablere en offentlig tjenesteproduksjon dersom en ikke er tilfreds med resultatene av konkurranseeksponering. Dette gjelder særlig på områder hvor driften er avhengig av betydelige investeringer og det offentlige selger ut eller avvikler egen virksomhet. Eksempelvis vil det være en stor økonomisk belastning for en kommune å gjenoppbygge en kommunal renovasjonstjeneste. Likeledes viser erfaringer fra andre land at selskapenes børsverdi gjør det vanskelig for staten å kjøpe tilbake infrastrukturvirksomheter. I slike sammenhenger bør vedtak om konkurranseeksponering betraktes som en høyrisikobeslutning, og beslutningsgrunnlaget bør ha høy kvalitet.

- Utvalget mener det bør utarbeides prosessveiledere basert på erfaringene i Norge og andre land. Veilederne bør beskrive både foranalyse og gjennomføringsprosess for bruk av de ulike konkurranseformene.
- Det er viktig at sektorspesifikke hensyn og mål tillegges avgjørende betydning når konkurranseeksponering skal vurderes. Det er etter utvalgets oppfatning viktig at de erfaringer de ulike organene gjør, systematiseres for videre kunnskapsoppbygging, slik at erfaringene kan nyttiggjøres på tvers.
- Etter utvalgets oppfatning viser erfaringene at det særlig bør vektlegges om det finnes et fungerende marked å konkurranseutsette virksomheten i. Det bør med utgangspunkt i norske forhold arbeides videre med hvordan de markedsmessige betingelsene eventuelt kan etableres og bedres.

6.2.4 Styring av konkurranseutsatt tjenesteproduksjon

Konkurranseeksponering av offentlig tjenesteproduksjon innebærer i mange tilfeller en endret måte å styre på. Det er behov for mer kunnskap om styring av konkurranseeksponert virksomhet.

- Det bør arbeides med å videreutvikle den offentlige kompetansen til å styre gjennom kontrakter. Den hierarkiske styringen bør suppleres med en større oppmerksomhet på kontraktsstyring basert på et «bestiller-utfører»-forhold.
- Det er behov for å bedre kunnskapene om bruk av de alternative styringsvirkemidlene på de deregulerte sektorene, spesielt med hensyn til konsesjoner og hvordan det offentlige kan bli en mest mulig effektiv kjøper av tjenester.
- Analysen har vist at andre styringsvirkemidler enn eierstyring er sentrale i sektorstyringen ved etablering av konkurransemarkeder. For de analyserte sektorene vurderes de alternative styringsvirkemidlene som egnet til å ivareta de samfunnsmessige målene. Dette understøttes ved at myndighetene har gått inn for å delprivatisere flere av de statlige selskapene. Begrunnelsen for statlig eierskap eller salg av statens eierandeler synes å være forankret i hvert enkelt sektordepartement. Det bør utvikles en overordnet og prinsipiell politikk på tvers av sektorene i forhold til begrunnelsen for statlig eierskap.
- Det er fra flere hold blitt reist spørsmål om rollene som eier og regulator bør ligge i samme departement. Dette spørsmålet aktualiseres ytterligere når statlige eller halvstatlige selskaper er i en konkurransesituasjon hvor

det er viktig å understreke betydningen av habilitet og troverdighet overfor konkurrerende selskaper. I Norge er spørsmålet nå under utredning i en interdepartemental arbeidsgruppe.

Vedlegg 1

Nasjonale og internasjonale erfaringer med konkurranseeksponering

Vedlagt er en fremstilling av nasjonale og internasjonale erfaringer med de fire virkemidlene for konkurranse som analyseres: Etablering av konkurransemarkeder, bruk av anbud, pengene følger brukeren og benchmarking.

Spesielt det internasjonale materialet er omfattende, og utvalget har selvsagt ikke hatt mulighet til å analysert alt tilgjengelig materiale. Det ville ha vært nær en uoverkommelig oppgave.

Ambisjonen har vært å identifisere all relevant litteratur om Norge, det viktigste vedr. Sverige og Danmark og hovedlinjene i de viktigste internasjonale erfaringene.

Vi har lagt vekt på å identifisere forskningsbasert litteratur og offisielle dokumenter fra de respektive land. Vi har også hatt god nytte av OECDs arbeid om konkurranseeksponering av offentlig virksomhet. Noe av erfaringsinnhenting har også basert seg på intervjuer. Materialet omfatter både statlig og kommunal virksomhet.

Det har vært vanskelig å standardisere framstillingen i dette vedlegget. Det underliggende analysematerialet har vært sprikende mht. omfang, fokus og struktur. Vedlegget er derfor preget av dette.

Fokus i gjennomgangen av materialet har vært rettet mot mandatpunktene som er operasjonalisert i kapittel. 4.2 i rapporten, nemlig:

- effektivitet
- kvalitet
- demokratisk styring og kontroll
- tilgjengelighet for bruker
- utvikling av markeder

Selvsagt er ikke alle mandatpunkt omtalt i hvert eksempel som er gjennomgått. Hovedvekten i materialet er på effektivitet, kvalitet og til dels demokratisk styring og kontroll.

1 Erfaringer med etablering av konkurransemarkeder

1.1 Norge ⁴¹

1.1.1.1 Innledning

Dette kapittelet omfatter bare statlig virksomhet, men særlig deregulering av elforsyningen har stor betydning for mange kommuner som eier kraftverk og distribusjonsnett.

De senere årene har det skjedd store endringer i organisering av statlig virksomhet. Noen statlige selskap har mistet sitt monopol gjennom deregulering av hele politikkområder. Endringene har vesentlig betydning for hvordan

41. Det meste av faktabeskrivelsen er basert på Statskonsult 1999: 16 Statlig eierskap og sektorstyring.

den statlige styringen kan utøves og stiller staten overfor nye styringsutfordringer.

Omdanning av statlig virksomhet til selskap og deregulering av politikkområder har betydning for hvordan den statlige styringen kan utøves, og stiller staten overfor nye styringsutfordringer.

Formålet med denne gjennomgangen er å gjengi og i noen grad analysere hvordan statlige styringsvirkemidler brukes for å ivareta samfunns- og sektorpolitiske hensyn på deregulerte områder hvor staten eier virksomheter som er organisert som selskaper. Videre er det et mål å si noe om hvilke effekter dette har for effektivitet, brukerinntilflytelse, kvaliteten på tjenestene og i hvilken grad politiske styringshensyn ivaretas.

Norge har deregulert kun to samfunnssektorer, nemlig telesektoren og kraftsektoren. Dessuten har legemiddelområdet blitt åpnet for konkurranse. Ellers har det vært deler av sektorer hvor en har åpnet for konkurranse, som innen deler av post- og alkoholområdet. Vi har valgt å ikke behandle disse to sistnevnte områdene, fordi de bare er ett bruddstykke av en sektor og således ikke gir et tilstrekkelig helhetsbilde når det gjelder å analysere effektene av deregulering.

Følgende tre politikkområder belyses:

- Legemiddelpolitikken: Det statlige selskapet Norsk Medisinaldepot (NMD) hadde monopol på engrosomsetting av legemidler i Norge. Monopolet ble opphevet i forbindelse med ikrafttredelsen av EØS-avtalen, og NMD ble omdannet til statsaksjeselskap.
- Telepolitikken: Deling, utskilling og omdanning av Televerket fra forvaltningsbedrift til statsaksjeselskap. Telesektoren har gradvis blitt deregulert.
- Energipolitikken: Elforsyningen ble deregulert fra 1992. Forvaltningsbedriften Statkraft ble omdannet til to statsforetak, Statnett og Statkraft. Statnett har monopol på driften av sentralnettet, mens Statkraft produserer og omsetter kraft i konkurranse med andre energiverk.

1.1.1.2 Deregulering av engrosomsettingen av legemidler - Norsk Medisinaldepot

Bakgrunn

Norsk Medisinaldepot (NMD) ble opprettet som statsselskap i 1953 (lov av 27.2.53). Bakgrunnen til danninga var ønsket om å monopolisere import, engrossalg og eksport av legemidler. Før NMD ble dannet ble disse oppgavene ivaretatt av flere private aktører.

I forbindelse med EØS-avtalen måtte statsmonopolet oppheves (Ot.prp. nr. 70 (1991-92)). Som følge av opphevelsen av monopolstillingen til NMD foreslo regjeringen at NMD ble omdannet til statlige AS (St.prp. nr. 112 (1991-92)). Dette ble begrunnet med at selskapet skulle drive ordinær forretningsvirksomhet i konkurranse med andre selskap som fikk lisens for slik virksomhet. I St.prp. nr. 63 (1996-97)) foreslo regjeringen å selge statens eierandeler i NMD helt eller delvis. Dette ble bl.a. begrunnet med at NMD ikke lenger hadde noen helsepolitisk rolle, og at det var uheldig at Sosial- og helsedepartementet hadde en dobbeltrolle som regulator av legemiddelmarkedet, samti-

dig som det eide den største legemiddelgrossisten. Stortinget sluttet seg til forslaget. 4. juni 1999 ble det i statsråd truffet vedtak om at forvaltning av det statlige eierskapet av NMD skulle overføres Næringsdepartementet.

I forbindelse med opphevelsen av monopolet ble også NMDs tilknytningsform endret. Hovedbegrunnelsen for omdanning av NMD til statsaksjeselskap, var de endrede rammebetingelsene i legemiddelsektoren som følge av EØS-avtalen. Dereguleringen innebar at NMD skulle operere i et marked på samme vilkår som andre aktører. Med utgangspunkt i at NMD skulle drive ren forretningsvirksomhet i konkurranse med andre selskap ble statsaksjeselskapsformen vurdert som best egnet.

I St.prp. nr. 63 (1996-97), Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1997, bad Sosial- og helsedepartementet Stortinget om fullmakt til å føre forhandlinger med sikte på salg (helt eller delvis) av statens eierinteresser i Norsk Medisinaldepot. Forslaget ble bl.a. begrunnet med at det var uheldig å inneha dobbelrollen som regulator av legemiddelmarkedet og samtidig være eier av den største grossisten.

I proposisjonen ble det ført pro- og kontra argumentasjon for tre alternativer: fullt utsalg av statens eierdeler, delvis utsalg, men hvor staten fortsatt er majoritetseier (staten beholder 66 %), delvis utsalg, men hvor staten er minoritetseier (selger 66 %). Stortinget sluttet seg til:

«Flertallet vil understreke betydningen av at staten har innflytelse i den overordnede legemiddelpolitikken. For å sikre en slik innflytelse og disse overordnede målsettinger med legemiddelpolitikken bør statens eierandeler være på minimum 33 % i Norsk Medisinaldepot»
(Innst. S. nr. 295 (1996-97)).

Stortinget forutsatte at salget skulle fremlegges Stortinget for endelig godkjenning (Innst. S. nr. 295 (1996-97)). I St.prp. nr. 65 (1997-98) bad departementet Stortinget om fullmakt til å gjennomføre forhandlinger og utføre salget uten at det ble forelagt Stortinget til godkjenning.⁴² Stortinget sluttet seg til dette.⁴³

Overordnede mål og hensyn i legemiddelpolitikken

I Stortingsmelding nr. 41 (1987-88), Helsepolitikken mot år 2000, gjentatt i Stortingsproposisjon nr. 1, Sosial- og helsedepartementet (1995-96), kommer følgende overordnede mål for legemiddelpolitikken til uttrykk:

- Befolkningen i alle deler av landet skal få rimelig lett og sikker adgang til effektive og sikre legemidler til lavest mulig pris og med ens utsalgspris over hele landet
- Ressursene skal være hensiktsmessig fordelt innenfor legemiddelsek-

42. Departementet begrunnet dette med at en slik fremgangsmåte ville sikre den nødvendige handlefriheten i salgsprosessen og kunne innfri Stortingets premisser. Det ble også viste til at denne fremgangsmåten ble valgt ved delprivatiseringen av Raufoss og Kongsberg Gruppen.

43. Stortinget knyttet følgende forutsetninger til grunn for sitt vedtak: staten beholder en eierandel på minimum 34 %, bredest mulig spredning av eierskapet på norske hender, oppnå best mulig pris, sikre kjøpere/alliansepartnere som bidrar til økt konkurranse og effektiv ressursbruk i legemiddelmarkedet, styrke bedriftens markedsposisjon og trygge arbeidsplassene og sikre forsvarlig beredskap av legemidler (Innst. S. Nr. 252 (1997-98)).

toren

- Det skal sikres en forsvarlig og medisinsk riktig (rasjonell) legemiddelbruk, så vel i - som utenfor institusjon.

En rekke samfunnspolitiske og sektorpolitiske mål var blitt ivaretatt gjennom NMD og statsmonopolet. I forbindelse med endringene i rammebetingelsene i legemiddelsektoren ble det understreket at målene som NMD hadde ivaretatt, fremdeles skulle ligge fast:

- sikre forsyninger av legemidler på landsbasis
- levere et fullstendig varesortiment
- sikre beredskapsevnen
- sikre like priser på legemidler over hele landet
- sikre riktig legemiddelbruk
- bidra til at samfunnets utgifter til legemidler blir lavest mulig gjennom effektiv distribusjon

I de offentlige dokument er det eksplisitt uttrykt at alle målene skal ligge fast, men at det er nødvendig med omlegging av virkemidler for å få det til (jf. bl.a.Ot.prp. nr. 70 (1991-92)). Virkemiddelspekteret ble utvidet ved overgangen fra monopol til konkurranse.

NMD skulle bidra til at samfunnsutgifter til legemidler ble lavest mulig gjennom effektiv distribusjon. Etter opphevelsen av statsmonopolet ble det fremhevet at *konkurranse* skulle sikre legemiddel til lavest mulig pris og effektiv distribusjon.⁴⁴ Det er de siste årene foretatt ulike reguleringstiltak som har som mål å redusere prisene på legemidler:

- parallell import av legemidler⁴⁵
- referanseprissystemet⁴⁶

44. Konkurransen legemiddelselskapene imellom har i større grad vært basert om å utvikle nye legemidler med patentbeskyttelse (monopol) til svært høye priser. For legemiddelinindustrien har dette vært en gunstig markedsituasjon som har ført til høye fortjenestemarginer (St.meld. nr. 1 (1997-98)).

45. Gjennom EØS-avtalen ble det også gjort endringer i rammevilkårene for legemiddelinindustrien. Det ble da åpnet adgang for parallellimport av legemidler. Parallellimport av legemidler innebærer at et preparat som allerede har norsk markedsføringstillatelse (som regel et patentert produkt) importeres fra et land med lavere prisnivå. Den som importerer preparatet, parallellimportøren, selger da preparatet på det norske markedet i konkurranse med det direkteimporterte og dennes salgsrepresentant i landet. Med parallellimport begrenses legemiddelindustriens muligheter for å fastsette ulike priser på legemidler i Europa (St.meld. nr. 1 (1997-98)).

46. De offentlige utgiftene til legemidler er særlig knyttet til folketrygdens blåreseptordning. Gjennom blåreseptordningen betaler folketrygden hovedparten av utgiftene for en nærmere spesifisert liste av legemidler og sykdommer. Nærmere regler for refusjon av utgifter til legemidler fremgår av «Forskrifter om godtgjørelse av utgifter til viktigere legemidler». Fra 1 september 1993 ble det innført et referanseprissystem. Referanseprissystemet innebærer at trygdens refusjon baseres på en referansepris fastsatt med utgangspunkt i billigst synonympreparat. Hvis legen velger et dyrere preparat må pasienten selv dekke det overskytende beløp. Referanseprissystemet ble utvidet fra 1998 til også å omfatte legemidler som parallellimporteres i konkurranse med det direkteimporterte. For direkteimporterte og parallellimporterte legemidler fastsettes det en egen refusjonspris som tar utgangspunkt i prisen på det billigste legemiddelet, vanligvis et parallellimportert (jf. St.prp. nr. 1 (1997-98) *Folketrygden*).

Omlegging av den statlige virkemiddelbruken

Konsesjoner

En rekke av målene som tidligere ble ivaretatt gjennom NMD og statsmonopolet, blir i dag ivaretatt gjennom konsesjonsvilkårene som stilles til *alle* grossister som har tillatelse til å operere på det norske markedet (tilvirkertillatelsen). Nærmere bestemmelser for krav til grossistene er gitt i Forskrift om grossistvirksomhet med legemidler (F. 16.12.1994 nr. 1117).⁴⁷

Sentrale samfunnsmessige mål som NMD og monoopolet skulle sikre, var bl.a. knyttet til lik tilgjengelighet på like vilkår.

NMD skulle sikre forsyninger av legemidler på landsbasis. Det innebar at forbrukere i alle deler av landet skulle ha samme tilgang til legemidler, levert innen rimelig tid (visse frister), og ha samme sikkerhet for at varene kommer frem. Etter opphevelse av monoopolet ivaretas dette ved at det i vilkårene for godkjenning (tilvirkertillatelse) stilles krav om at

«Grossister må som hovedregel innen 24 timer kunne levere hvor som helst i landet. I områder med vanskelig kommunikasjonsforhold skal leveransen som hovedregel skje innen 48 timer». (§ 4 i forskrift om grossistvirksomhet med legemidler)

NMD skulle levere et fullstendig varesortiment. Det innebar at NMD til enhver tid skulle ha tilgjengelig alle de legemidler som var etterspurt på det norske markedet. Dette er i dag ivaretatt ved at *alle* grossistene som opererer på det norske marked er pålagt å føre et fullstendig varesortiment (§ 4 i forskrift om grossistvirksomhet med legemidler).

Statlig kjøp av tjenester

Beredskapsevnen ble sikret ved at NMD var pålagt å organisere og vedlikeholde lagre av legemidler over hele landet. Oppgaven innebar at NMD hadde et større legemiddellager enn det som var nødvendig ut fra bedriftsøkonomiske og logistikkmessige hensyn.⁴⁸ NMD har fremdeles denne funksjonen. Oppgaven er regulert i egen avtale og staten betaler for tjenesten, men den er nå besluttet lagt ut på anbud.

Norsk Medisinaldepot AS har en egen avdeling for samfunnstjenester. Oppgavene til avdelingen ble før opphevelsen av monoopolet finansert av NMD. I dag utføres oppgavene av NMD på oppdrag av helsemyndighetene og finansieres over statsbudsjettet. Disse oppgavene er bl.a. knyttet til legemiddelstatistikkproduksjon.

Prisreguleringer

Målet om like priser på legemidler over hele landet innebar at forbrukerne skulle betale samme pris for legemiddelet uavhengig av bosted. Før opphevelsen av statsmonopolet ble dette bl.a. sikret gjennom at NMD dekket fraktut-

47. Konsesjonsmyndigheten er delegert til Helsetilsynet.

48. I konsesjonsforskriften for grossistvirksomhet er det inntatt en bestemmelse om at Statens Helsetilsyn kan pålegge den enkelte grossist å holde et beredskapslager av nødvendige legemidler (jf. § 5).

giftene frem til apotekene, samt ved at NMD dekket fraktutgiftene fra apotek til forbrukere som ikke selv kunne hente legemidlene.

Noe av gevinstpotensialet med å deregulere og innføre konkurranse, er jo nettopp at prisene skal gå ned. Selv om det ikke uttrykkes eksplisitt i dokumentene er ikke prislikhet lenger noe sentral mål i legemiddelpolitikken. Prisdanningen på reseptbelagte medisiner er imidlertid regulert ved at det fastsettes maksimal priser.⁴⁹

Eierstyring som virkemiddel

Ifølge informantene i Sosial- og helsedepartementet er hovedforskjellen i departementets eierstyring etter omdanning av NMD til statsaksjeselskap en økt bevisstheten om at selskapet skal drive sin virksomhet på forretningsmessige vilkår og utbyttepolitikk. Ut over det har departementet i liten grad nyttet eierstyringsmulighetene og vært en relativ passiv eier. Eierskapet er overført NHD.

Oppsummering

Opphevelsen av statsmonopolet resulterte i omlegging av virkemiddelbruken. Mens en rekke mål tidligere ble ivaretatt gjennom eierskapet av NMD og monopolet, er virkemidlene etter opphevelsen av statsmonopolet og omdanning av NMD *generelle* reguleringstiltak rettet mot flere aktører på legemiddelmarkedet.

Det er for tidlig å si noe om konkurransen har hatt effektivitetseffekter i form av priser og kostnader med å frembringe produktene.

I de offentlige dokumentene understrekes det at målene i legemiddelpolitikken ligger fast. På enkelte områder, bl.a. knyttet til prisfastsettelse på legemidler, fremstår de «nye» virkemidlene som mer effektive enn de gamle. Dette er oppfatningen hos informantene i departementet. Maksimalprisordningen sikrer også at distriktene ikke gis dyrere produkter enn det som er politisk fastsatt, selv om konkurransen kan føre til lavere priser i mer sentrale strøk.

Dereguleringen åpnet også for å skille de forretningsmessige sidene av virksomheten og de styringsmessige, gjennom at de styringsmessige ble forankret i de alternative styringsvirkemidlene. Dette åpnet igjen for å skille rollene som eier og regulator, som igjen leder til en ryddigere rolle og oppgavefordeling fra statens side innenfor legemiddelsektoren.

49. Det fastsettes maksimal innkjøpspris for apotekene og maksimal utsalgspris for apotekene. (jf. Forskrift om prisfastsettelse av legemidler). Forskriften regulerer alle reseptpliktige legemidler som omsettes i Norge. Før et reseptbelagt legemiddel bringes i handelen eller omsettes, skal dets maksimale utsalgspris fra apotek (AUP) fastsettes av Sosial- og helsedepartementet eller den det bemyndiger. Fastsettelse av maksimal AUP-pris for reseptbelagte farmasøytiske spesialpreparater med registrert markedsføringstillatelse (MT nr.) er delegert til Statens legemiddelkontroll (SLK). Statens helsetilsyn fastsetter maksimal avanse for apotek ved omsetning av reseptbelagte legemidler. På grunnlag av maksimal AUP og maksimal apotekavanse fastsetter SLK maksimal apotekutsalgspris (AUP SLK skal informere apotekene om gjeldende maksimalpriser (jf. NOU 1997: 6 *Rammevilkår for omsetning av legemidler*).)

1.1.1.3 Telepolitikken

Begrunnelse for deregulering og endret tilknytningsform

I perioden 1889-1998 hadde staten, med bakgrunn i telegrafloven, enerett til å drive telefonivirksomhet i Norge. Bakgrunnen for bruk av enerett var telefonens samfunnsmessige betydning. Gjennom hele historien til Televerket har spørsmålet om en friere økonomisk og administrativ stilling fra regjeringen og Stortinget stadig blitt reist, men avvist av Stortinget ut fra samfunnspolitiske hensyn. Problemstillingen har vært hvordan Televerket skulle kunne drive forretningsmessig, og samtidig ivareta sine samfunnsmessige oppgaver.

I 1988 ble deler av telemarkedet liberalisert, og det opprinnelige Televerket ble delt i tre. Brukerutstyr og interne nett ble skilt ut i datterselskapet TBK, forvaltningsoppgavene ble lagt til Statens teleforvaltning, og monopoloppgavene ble beholdt i Televerket. I 1993 skjedde en videre deregulering, bl.a. innenfor mobiltelefonmarkedet. Strukturen i telemarkedene var, og er fortsatt, i endring. Tendensen internasjonalt går i retning av oppbygging av store forretningskonstellasjoner gjennom oppkjøp, fusjoner og alliansebygging. Om lag 20 utenlandske teleselskap var etablert i Norge i 1994. Disse konkurrerte på områdene som var åpnet for konkurranse.

I 1994 ble Televerket omdannet fra forvaltningsbedrift til statsaksjeselskap. Regjeringen la vekt på at Televerket skulle få en tilknytningsform med et forretningsmessig handlingsrom tilnærmet lik konkurrentenes. Tilknytningsformen *forvaltningsbedrift med utvidete og spesialtilpassede fullmakter* var, etter myndighetenes oppfatning, ikke tilstrekkelig til å ivareta de behov for handlefrihet som Televerket ville ha framover. Aksjeselskapsformen ble valgt og begrunnet med at denne organisasjonsformen er den mest vanlige for bedrifter som opererer i markeder med konkurranse, og fordi den er kjent internasjonalt.

Dereguleringen av telesektoren var først og fremst en konsekvens av teknologisk utvikling som førte til at en monopolregulert telesektor smeltet sammen med en markedsregulert databransje. Videre var trådløs tilknytning i ferd med å bli et alternativ til det faste nettet. Regjeringen ga i St.prp. nr. 70 (1995-96) uttrykk for at en opprettholdelse av eneretten innenfor telekommunikasjon ville forsinke utviklingen i Norge på et område som var preget av sterk vekst. Økt konkurranse og opphevelse av skillene skulle bl.a. stimulere til tjenesteutvikling på områder som kombinerer tale, data og bilde.

Internasjonalt regelverk, bl.a. med vedtak i EU om full liberalisering av telesektoren fra 1. januar 1998, virket også inn på utviklingen i Norge. Telekommunikasjon omfattes av regelverket for det indre marked, og et nytt EU-regelverk på området ville derfor være EØS-relevant. Det var en målsetting at regelverket på området skulle tre i kraft samtidig for hele EØS-området. Også innenfor WTO ble det på denne tiden forhandlet om åpning av telekommunikasjonsmarkedene. Norske myndigheter har lagt til grunn at Norge skal ha et tilsvarende regulatorisk regime på telekommunikasjonsområdet som resten av EØS-området.

Liberalisering av telesektoren førte til behov for en reregulering av sektoren. De viktigste grunnene til at det var behov for en sektorspesifikk regulering, var knyttet til følgende:

- *Markedssvikt*: Fordi Telenor var en dominerende aktør på markedet, ville

lett monopol vedvare. Det var viktig å sikre en åpen, dvs, ikke-diskriminerende konkurranse.

- *Samfunns mål*: Gjennom et nytt reguleringsregime ville man sikre at samfunns mål bl.a. knyttet til landsdekkende nett og fordelingspolitikk ble ivaretatt. Det sentrale dokumentet i denne sammenheng var den nye teleloven (Ot. prp. nr. 36 (194-195), Lov om telekommunikasjon). Tidligere lover på dette området hadde i stor grad vært fullmaktslover til forvaltningen, uten spesifiserte reguleringshjemler. Regjeringen ønsket å stramme dette inn, og i den nye loven er hjemler for å regulere gjort tydeligere.

Gjennom det nye regelverket ønsket man bl.a. oppnå:

- at alle operatører og leverandører skulle bidra til å oppfylle målet om landsdekkende tjenester.
- at nettoperatører tillot sammenknytting og dermed samvirke mellom nett
- at brukerne, herunder andre tjenestetilbydere, fikk åpen adgang til offentlige nett
- at det utvikles regelverk for datasikkerhet, personvern, m.v.
- likeverdig konkurranse

Samfunnspolitiske mål i telepolitikken

Hovedmålene i telepolitikken har ifølge offentlige dokumenter og informanter, i hovedsak ligget fast i 90-årene. Telepolitikken har i offentlige dokumenter blitt knyttet til distriktpolitiske, sikkerhetspolitiske, fordelingspolitiske og næringspolitiske målsettinger. Hovedmålene i telepolitikken har hele tiden vært knyttet til *lik tilgang til teletjenester* over hele landet og *kvalitet på tjenestene*. I tillegg har *pris på tjenestene* på ulike måter vært sentralt.

I første halvdel av 1990-årene inngikk likhetsaspektet i tilgang til tjenester i målformuleringene. I St.prp. nr. 43 (1993-94) sies det at målet bl.a. er at alle skal ha «*gode og sikre telekommunikasjonstjenester til samme vilkår over hele landet*». Mens i St.prp. nr. 70 (1995-96) legger regjeringen vekt på «*å sikre alle husstander og bedrifter over hele landet grunnleggende teletjenester av høy kvalitet til lavest mulig pris*». Senere (i St.meld. nr. 24 (1998-99)) er dette endret til «*rimelig pris*». Hovedmålet om tilgang til tjenestene ligger fast og er blitt nærmere definert gjennom hva som skal inngå i de grunnleggende tjenestene. Målet om like priser eller like vilkår er forlatt og erstattet med en målsetting om lavest mulig eller rimelig pris. Denne endringen blir forklart ut fra følgende forhold:

- Prisene på teletjenester i Norge ble i perioden 1989-98 redusert med over 50 %, og er lave sammenlignet med andre land. Dette gjør prisspørsmålet mindre politisk viktig.
- Endringen i målformuleringen kom samtidig med at konkurransen på telemarkedet var i ferd med å bli gjennomført fullt ut. I et telemarked i konkurranse vil pris på tjenester være en sentral konkurransefaktor og lite forenlig med en detaljert prisregulering.

Det andre sentrale mål for telepolitikken, er en *størst mulig verdiskaping og effektiv utnyttelse av ressursene på sektoren* (se St.prp. nr. 43 (1993-94), Ot.prp.

nr. 36 (1994-95) og St.prp. nr. 70 (1995-96)). Spesielt målet om økt verdiskaping er blitt mer sentralt etter hvert som telesektoren blir konkurranseutsatt i flere og flere land. Dette er et marked i sterk utvikling og vekst, og det er en målsetting at Telenor og norsk næringsliv for øvrig skal kunne ta del i denne utviklingen.

I tillegg til de mer generelle samfunnspolitiske målene blir telepolitikken også brukt for å ivareta mer spesielle oppgaver eller mål innenfor sikkerhetsspolitikk, forsvarsspolitikk og sosialpolitikk. I flere stortingsmeldinger og -proposisjoner i 1990-årene viste regjeringen til gitte oppgaver innenfor teleområdet en ønsker å ivareta ut fra spesielle samfunnshensyn, dette omfattet:

- tjenester til totalforsvaret
- nød og sikkerhetstjenesten langs kysten og i nære havområder
- ytelser på Svalbard
- betalingstelefoner (telefonautomater)
- ytelser til funksjonshemmede

Omlegging av statlig virkemiddelbruk i telepolitikken

Rettslige virkemidler

Lov om telekommunikasjon skal gi grunnlag for å nå telepolitiske mål ved styring gjennom konsesjoner, tilsyn og kontroll. Loven gir hjemmel for å bruke en rekke styringsvirkemidler. Konsesjoner er det viktigste virkemiddel for å ivareta samfunnsmessige hensyn i telepolitikken. Konsesjonene på teleområdet brukes bl.a. for å sikre:

- at pålagte landsdekkende tjenester blir ivaretatt
- fordeling av begrensede ressurser
- lik tilgang til nettet

Tilbydere av telenett med sterk markedsstilling, det vil si mer enn 25 % markedsandel, samt brukere av begrensede ressurser (frekvenser) har konsesjonsplikt, andre aktører er underlagt registreringsplikt. Det er så langt gitt én konsesjon for fasttelefoni (Telenor) og tre konsesjoner for mobiltelefoni (Telenor, Netcom og Telia).

Konsesjonen for fasttelefoni gjelder i 15 år. Konsesjonen kan endres eller opphøre av ulike grunner, bl.a. dersom Telenor ikke lenger er i en posisjon med sterk markedsstilling. I tillegg til de pålagte landsdekkende tjenestene som er nedfelt i Telenors konsesjon for fastnettet, er en rekke av de samfunnspålagte oppgavene også nedfelt i konsesjonen, dette gjelder også i de tilfellene der staten kjøper tjenesten av Telenor.

Gjennom konsesjonen er Telenor også forpliktet til å til å stille eget nett og tjenester til rådighet for andre på åpne og ikke-diskriminerende vilkår. Enhver rimelig anmodning fra andre tilbydere om samtrafikk skal etterkommes.

I et telemarked med flere nettoperatører og tjenesteleverandører vil det være nødvendig å sikre at ulike nett og tjenester fungerer sammen. Iht. samtrafikkreglene har alle aktører i markedet rett til å forhandle seg fram til en avtale om samtrafikk. En viktig forutsetning for reell konkurranse er å sikre retten til tilgang til eksisterende nett for nye aktører på markedet. Samtrafikkreglene slår fast at det skal være lik tilgang til det offentlige nettet,

og at dette skal skje til kostnadsorienterte priser. Dette er pålagt Telenor i konsesjon.

Med hjemmel i «nummerforskriften» har Post- og teletilsynet gjort vedtak om innføring av nummerportabilitet fra 1. juni 1999. Dette betyr at tilbyder beholder sitt nummer ved skifte av leverandør. Dette vil ifølge SD bidra til virksom konkurranse i markedet.

Prisregulering

Prispolitikken på monopol tjenester til forvaltningsbedriften Televerket (grunnleggende tjenester) var underlagt godkjenning av fra departementer og Stortinget. Ved omdanning til Telenor AS var prispolitikken på grunnleggende teletjenester inntil 1998 underlagt ulike former for eierstyring.

I St.prp. nr. 70 (1995-96) vises det til at det fra 1. januar 1997 vil innføres en ordning med maksimalpriser for pålagte landsdekkende tjenester. Denne ordningen vil i første omgang gjelde for Telenor, og være inntatt som vilkår i Telenors konsesjon. De andre selskapene vil indirekte være styrt av maksimalprisen ved at brukere vanligvis ikke er interessert i å kjøpe tjenester til høyere pris. Maksimalprisen fastsettes av Samferdselsdepartement ved årlig enkeltvedtak.

Finansiering av et landsdekkende nett

Gjennom konsesjonen er Telenor pålagt å ivareta landsdekkende tjenester. De fleste steder vil slike tjenester kunne tilbys på et kommersielt grunnlag. Problemstillingen knyttet til kompensasjon for å ivareta disse tjenestene er knyttet til leveranser til kunder som ikke kan betjenes på et slikt grunnlag. Samferdselsdepartementet drøftet disse spørsmålene i St.meld. nr. 24 (1998-99). Teleloven gir hjemmel for ulike former for aktørfinansiering av de landsdekkende tjenestene. Dette er nærmere redegjort for i kapittel 7. Regjeringen ville ikke anbefale innføring av en slik ordning i dag fordi Telenors sterke markedsstilling fremdeles kunne begrunne at Telenor finansierte hoveddelen av utgiftene, samtidig som man påregner kostnader knyttet til administrasjon av en slik ordning.

Finansiering av spesielle samfunnspålagte tjenester

Oppgaver for å nå spesielle samfunns mål (« *spesielle samfunnspålagte oppgaver*») finansieres ved at staten kjøper tjenesten av Telenor. Det vil si at staten gjør avtaler med Telenor AS (eller andre) om å levere spesifiserte tjenester, mot dekning av merkostnader (Tillegg til St.prp. nr. 1 (1997-98)).

Telenors landsdekkende leveringsplikt og utførelse av spesielle samfunnsoppgaver er i dag pålagt selskapet i kraft av dets ledende posisjon på det norske telemarkedet. Prinsipielt er det imidlertid nå intet til hinder for at andre aktører kan konkurrere om å levere de tjenestene som omfattes av leveringsforpliktelsen, eller utføre spesielle samfunnsoppgaver. I et etablert og velfungerende marked kan det være hensiktsmessig og effektivitetsfremmende å la flere aktører konkurrere om samfunnsoppgavene, f.eks. ved hjelp av anbudmetoden slik at en på en mer effektiv måte får synliggjort og beregnet

kostnadene. En forutsetning for å innføre konkurranse om disse oppgavene vil imidlertid være at flere aktører har opparbeidet betryggende evne til å ivareta oppgavene på en tilfredsstillende og kontinuerlig måte.

Tilsyn

I 1988 ble store deler av forvaltningsoppgavene til det tidligere Televerket skilt ut og lagt til et eget organ, Statens teleforvaltning, senere Post- og teletilsynet. Begrunnelsen for utskilling var bl.a. at habilitetsproblemer kunne oppstå når Televerket både skulle være forvaltningsorgan og deltaker på konkurransemarkedet.

Post- og teletilsynet er administrativt underlagt SD, og SD er klageinstans for vedtak fattet av Post- og teletilsynet i telepolitiske og prinsippille saker. I konkurransesaker er AAD klageinstans. Klagesakene går via Statens teleforvaltningsråd.

Eierstyring

Samferdselsdepartementet har hatt de samme virkemidlene i eierstyringen av Telenor som flere andre helstatlige selskaper: vedtektenes § 10, styreoppnevning, generalforsamling, fastsetting av avkastningskrav og utbyttepolitikk.

De første årene etter selskapsdannelsen ivaretok Telenor en del av de oppgavene som tidligere var pålagt Televerket, de såkalte samfunnspålagte oppgavene, uten kompensasjon. Dette var nedfelt i selskapets stiftelsesdokument, og oppgavene skulle finansieres gjennom inntekter fra enerettsområdene. Dette kan sies å være en form for eierstyring.

Etter at telesektoren ble fullt liberalisert i 1998, gikk man over til å finansiere disse oppgavene gjennom statlige kjøp av tjenester, samtidig som Telenors ansvar er nedfelt i konsesjonen. I praksis har eierstyringen av Telenor vært avgrenset til å gjelde avkastningskrav og utbyttepolitikken.

Selv om eierstyringen ikke har vært brukt aktivt, skal man ikke se bort fra at statlig eierskap i seg selv kan gjøre selskapene mer følsomme overfor politiske «føringer» og for hva som er politisk gangbart.

En delprivatisering av Telenor vil medføre at selskapsrettens særregler for statsaksjeselskap vil falle bort. Styret i vanlige aksjeselskap velges av bedriftsforsamlingen, og generalforsamlingen kan ikke vedta et høyere utbytte enn styret foreslår eller godtar. Innenfor rammen av styrets forslag har desuten bedriftsforsamlingen rett til å fastsette det høyeste beløp som kan utdeles som utbytte.

Endringen i eierforholdet skaper større avstand mellom stat og selskap og kan dermed i praksis medføre begrensninger i eierinnflytelsen. «Terskelen» for bruk av inngrepsadgangen vil m.a.o. bli høyere. Med et profesjonelt mål- og resultatrettet statlig eierskap må det imidlertid antas at det sjelden vil være behov for å gripe inn i selskapets løpende disposisjoner.

Telenors konkurranseevne og verdien av selskapskapitalen vil reduseres i den grad staten utformer og utøver eierskapet på en måte som avviker betydelig fra det som er vanlig i andre selskaper.

I en situasjon med delt eierskap blir valget av personer til styret og bedriftsforsamlingen enda viktigere enn i dag hvor forholdet til selskapet er tettere,

og hvor staten i kraft av sin posisjon som eneaksjonær også selv lettere kan ivareta statens eierinteresser, herunder de samfunnsmessige hensyn. Styring av selskap hvor staten er deleier, må således i større grad utøves gjennom valg av kompetente styremedlemmer som en har tillit til.

Oppsummering

Fra 1.1.1998 er det innført alminnelig konkurranse innenfor alle deler av telemarkedet i Norge. Det nye regelverket og tilsynsordningene på teleområdet er derfor utformet med tanke på en situasjon med alminnelig markedskonkurranse på likeverdige vilkår. Den sektorpolitiske styringen er således forutsatt ivaretatt gjennom reguleringsinstrumenter som omfatter alle aktørene på markedet.

Som eneeier vil det i prinsippet være mulig for staten fortsatt å bruke egsåeierskapet som instrument til å forfølge telepolitiske mål, men dette vil fort komme i konflikt med det overordnede målet om størst mulig verdiskaping og skape betydelige problemer av styringsmessig karakter. Dessuten ville slike spesielle samfunnspålegg fra eierens side kunne svekke Telenors konkurranseevne.

Et argument mot delprivatisering generelt er at den sektorpolitiske styringen kan bli svekket, og dermed føre til et dårligere tilbud i distriktene enn i sentrale strøk. Vurderingen er imidlertid at den sektorpolitiske styringen, i en situasjon med alminnelig markedskonkurranse, er forutsatt ivaretatt gjennom reguleringsinstrumenter som omfatter alle aktørene på markedet. I tillegg til bruk av reguleringsinstrumenter vil markedsmessige forhold være svært viktige for utviklingen av hele selskapet, som igjen påvirker de tjenester selskapet kan levere også til distriktene.

Vurderingene fra SD er at de telepolitiske målene er vel så godt ivaretatt gjennom de regulatoriske virkemidlene kombinert med kjøp av tjenester som om staten skulle hatt enerett på å drive telefoni i Norge eller basert seg på eierstyring av et statsaksjeselskap.

Når det gjelder effektene av den dereguleringen som har funnet sted, er det på det rene at prisene har falt, det har blitt et større fokus på kostnadssiden i virksomheten, og tjenestene har blitt bedre med tanke på kvalitet og brukertilfredshet. Det er ikke gjort noen systematiske studier som vurderer konkurransens effekt versus det forhold at endringene er teknologidrevet. Men en bør kunne anta at begge deler nok kan ha virket inn når en vurderer effektiviteten, priser, kvalitet og brukertilfredshet.

1.1.1.4 Deregulering av elforsyningen

Oversikt over sektoren

Produksjon, overføring og omsetning er de tre grunnleggende økonomiske funksjonene i elforsyningen. Overføringsnettets deles gjerne inn i tre nivåer, sentralnettet, regionalnettet og distribusjons-/lokalnettet.

I 1996 var det til sammen 372 energiverk i Norge, kraftmeglere ikke medregnet. Det er vanlig å skille mellom distribusjonsverk, vertikalt integrerte verk, engrosverk, produksjonsverk og industriverk, avhengig av i hvilken

grad virksomheten er konsentrert om nettdrift eller produksjon og omsetning.
50

Omkring 85 % av kapasiteten i norsk elforsyning eies av det offentlige; staten, kommuner og fylkeskommuner. Staten ved Statnett SF eier 80 % av sentralnettet, regnet i antall kilometer ledning. Private selskaper, fylker og kommuner eier resten av sentralnettet, men leier det i dag ut til Statnett SF. Kommunene og fylkeskommunene eier mesteparten av regionalnettene og distribusjonsnettene. I tillegg eier også Statnett SF en del av regionalnettet. Eierskapet til landets samlede produksjonskapasitet er fordelt med om lag 55 % på kommuner og fylkeskommuner, om lag 30 % på staten ved Statkraft SF og om lag 15 % på private industriforetak (NOU 1998: 11).

Eierskapet i elforsyningen er historisk betinget, og innføringen av det nye reguleringsregimet i 1990-årene kan ses delvis som et resultat av en historisk prosess.⁵¹ Fra siste halvdel av 1960-årene har elforsyningssystemet i økende grad blitt utfordret fra fagøkonomisk hold og fått en voksende oppmerksomhet om miljøspørsmål. Fagøkonomer kritiserte den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av kraftutbygginger og prisene på statens leveranser til kraftkrevende industri og treforedlingsindustri. Ifølge økonomene burde prisen ikke settes til selvkost for det enkelte energiverk, men ut fra langtids grensekostnad, dvs. at prisen skulle reflektere de samfunnsmessige kostnader forbundet med å skaffe mer elkraft. Ut over i 1970-årene fikk dette synet etter hvert økt politisk oppslutning. Samtidig ble det gamle målet om å «elektrifisere» hele landet nådd i 1970-årene.⁵² Disse utviklingstrekkene bidrog til at organiseringen av elforsyningen og leveransene til kraftkrevende industri ble satt under press.

Dereguleringen av elforsyningen har skjedd stegvis i løpet av perioden 1990-96. Første steg var innføring av energiloven av 1990 (Ot.prp. nr. 43 (1989-90)). Samme år ble NVE omdannet til ett direktorat, samtidig som Elektrisitetstilsynet ble overført til det daværende Kommunaldepartementet. I 1991 ble sentralnettordningen opphevet (jf. St.prp. nr. 58 (1990-91)), samtidig som forvaltningsbedriften Statkraft ble omdannet til Statnett SF og Statkraft SF (jf. St.prp. nr. 100 (1990-91)). I 1992 ble det gjort gjeldende nye overføringsregler (tariffsystem), og det ble foretatt en omorganisering og deregulering av utenlandshandelen med kraft. I 1993 ble kraftbørsen etablert ved sammenslutning av Samkjøringen og Statnett SF i Statnett Marked AS. I 1996 ble det åpnet for et felles nordisk marked for elkraft. Samme år ble det vedtatt nye regler for skattlegging av kraftforetak, jf. Ot.prp. nr. 23 (1995-96) og Innst. nr. 62 (1995-96).

50. Energiverkenes organisasjonsform varierer, men de viktigste er aksjeselskap, kommunal bedrift, fylkes/interkommunale og andre ansvarlige selskaper, andelslag og andre med begrenset ansvar.

51. Lars Thue (1996): Strøm og styring - norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv, Ad Notam Gyldendal.

52. Samme sted

*Begrunnelser for deregulering og omorganisering**Begrunnelser for deregulering*

De offisielle dokumentene, i første rekke Ot.prp. nr. 43 (1989-90), gir uttrykk for at den fremste begrunnelsen for endringene var å få til en mer effektiv utnyttelse av ressursene i kraftforsyningen, og at dette ville gi økonomiske resultater og miljømessige gevinster for samfunnet. Det ble pekt på flere svakheter ved organiseringen av kraftforsyningen, bl.a. stor geografisk prisforskjell, lite fleksibelt forbruk, at dyre kraftutbygginger ble valgt framfor rimeligere, og at høye utbyggingskostnader ble veltet over på forbrukeren pga. monopol, samt for svak motivasjon til energiøkonomisering.

Begrunnelser for å omorganisere det statlige eierskapet

I forbindelse med St.prp. nr. 100 (1991-92) ble det vedtatt å etablere et organisatorisk skille mellom statens egen kraftproduksjon og statens anlegg for overføring av kraft. Statens andel av sentralnettet, transformatorer, koblingssanlegg og utenlandsforbindelsene ble skilt ut som eget statsforetak, Statnett SF, etter lov om statsforetak. Produksjon og omsetning av statens kraft skulle tilligge Statkraft, som etter forslaget ble foreslått omdannet fra forvaltningsbedrift til statsforetak, Statkraft SF.

Ifølge St.prp. nr. 100 (1990-91) var delingen og omdanningen av forvaltningsbedriften Statkraft «et avgjørende element i omleggingen av norsk kraftforsyning», og begrunnelsen var behovet for å skille mellom statens forvaltningsoppgaver på den ene side, forretningsmessige oppgaver (produksjon og omsetning) på den andre side og overføringsoppgaver (monopol) på den tredje side.

Utskilling av nettvirksomheten i Statnett SF ble også begrunnet ut fra et behov for en omsetningssentral og markedsplass for kraft. En slik instans ble sett på som en nødvendig forutsetning for at et marked for kraft skulle kunne fungere.

Når valget av statsforetak som selskapsform for Statkraft og Statnett ble begrunnet i St.prp. nr. 100 (1990-91), ble det tatt ett felles utgangspunkt i at det ikke var

«noen tilfredsstillende løsning å gi forvaltningsbedriften større fleksibilitet i styringen», og at statens fysiske anlegg og fallrettigheter var «verdier av nasjonal betydning som staten må ha et særlig ansvar for» (s 29).

Det ble ikke ansett som ønskelig at staten ga fra seg en direkte og nær kontroll med betydelige deler av disse ressursene, og en burde bevare

«et fullstendig ansvar for staten på eiersiden»

(samme sted). Samtidig ble det gitt uttrykk for at det sentrale overføringssnettet ville

«ha en funksjon som instrument i den statlige sektorpolitikken på energiområdet»,

og at ivaretagelse av slike funksjoner ikke ville

«være betinget av muligheten til en så sterk styring som forvaltningssorganmodellen gir mulighet for».

Ifølge proposisjonen var «riktig vei å gå . . . å ta utgangspunkt i konkurransebedriftenes selskapsform for så å foreta tilpasninger av denne slik at eierens styringsbehov blir ivaretatt på en betryggende måte» (samme sted).

Oppsummeringsvis ble m.a.o. valg av statsforetak som organisasjonsform begrunnet ut fra en avveining mellom styringsbehov og behov for forretningsmessig frihet. I forhold til Statnett var begrunnelsen at selskapet ville ha en viktig sektorpolitisk rolle hvor noen av oppgavene ville ligge i grenselandet mellom forvaltning og forretning. For Statkraft synes begrunnelsen mer å ha vært at en ikke ønsket å etablere et selskap som i utgangspunktet ikke er skjermet fra konkurrs.

Viktige mål og hensyn etter dereguleringen

Dereguleringen av elforsyningen med økt innslag av marked og konkurranse ble ikke begrunnet med at målene for elforsyningen var endret. Tvert i mot ble det i Ot.prp. nr. 43 (1989-90) gitt uttrykk for følgende

«Arbeidet for deregulering og konkurranse innen kraftforsyningen innebærer ikke noen endring i de grunnleggende målene for kraftforsyningen. Målene er fortsatt å sikre en samfunnsøkonomisk rasjonell utnyttelse av kraftressursene, legge til rette for en sikker kraftforsyning og utjevne prisene til forbrukerne.»

Imidlertid synes formuleringer av mål i ulike offisielle dokumenter å tale for at mål og hensyn i elforsyningen er mange og sammensatte. Dette bekreftes i OED.

Når det skal belyses hvilke mål som tillegges vekt etter dereguleringen, må det tas i betraktning at dereguleringen og rereguleringen har vært en prosess fra omkring 1990 og fram til i dag. Det er derfor vanskelig å etablere et skille mellom før og etter. I Ot.prp. nr. 43 (1989-90) ble det imidlertid formulert følgende samfunnsøkonomiske mål for arbeidet med deregulering og mer konkurranse i kraftsektoren:

- «å jevne ut kraftkostnadene mellom ulike områder og å redusere diskriminering mellom ulike abonnenter
- å bedre utnyttelsen av elektrisk kraft hos forbrukerne
- å utnytte variasjonene i vannkraftproduksjon fra år til år
- å drive fordelingsverkene mer effektivt
- å velge billigere utbygginger før dyre
- å få til en mer effektiv kraftproduksjon
- å velge utbyggingsløsninger som gjenspeiler brukernes vilje til å betale for effekt og tørrårssikring
- å bygge ut mer effektivt, og i riktig omfang» (s. 16)

Alle deler av elforsyningen er ikke like sterkt berørt av omleggingene. Det regulerende rammeverket for elforsyningen kan grovt sett deles i fire grupper:

- *Regulering av inngrep i vassdrag til kraftformål:* Verneplanene I-IV og Samlet plan for vassdrag, industrikonsesjonsloven, vassdragsreguler-

- ingsloven, vassdragsloven og deler av energiloven.
- *Regulering av omsetning og distribusjon av kraft:* Energiloven, konkurranselovgivning, konsesjoner, monopolkontroll m.v.
 - *Regulering av elforsyningsorganisering:* Energiloven, statlig eierskap, selskapslovgivningen og regnskapslovgivningen, Kommuneloven med forskrifter m.v. samt statens adgang til å knytte vilkår overfor energiverkene knyttet til ulike konsesjoner.
 - *Verdiskaping/fortjeneste og utjevning:* Skatte- og avgiftslovgivningen, statsstøtte til elforsyningen og monopolkontroll. De endringene i reguleringsregimet som har funnet sted i perioden 1990-1996 er i hovedsak knyttet til punktene 2, 3 og 4 ovenfor, og i det følgende rettes oppmerksomheten mot disse, med unntak av skatte- og avgiftslovgivningen. De viktigste hensyn kan deles i to hovedgrupper: For det første å få markedet til å fungere effektivt og slik at konkurransen skjer på like vilkår der alle relevante aktører har lik tilgang til markedet, og for det andre å ivareta mål og hensyn som en mener at markedet ikke kan ivareta slik en ønsker. Det siste hensynet gjelder særlig å bidra til effektiv monopoldrift, energiøkonomisering, geografisk prisutjevning og leveringskvalitet samt til en viss grad leveranser til kraftkrevende industri.

Virkemiddelbruk

Endringene i elforsyningssystemet f.o.m. 1990 har i grove trekk gått ut på å erstatte det tidligere forvaltnings- og samarbeidssystemet med et marked for elkraft, der aktørene skal konkurrere med hverandre og der kundene fritt kan velge leverandør. Endringene i 1990-årene kan alle betraktes som tiltak for å etablere rammevilkår for et slikt marked.

Virkemidler for å ivareta konkurranse og monopolkontroll-omsetningskonsesjon

Energiloven av 1990 legger til rette for konkurranse innen kraftproduksjon og omsetning, mens overføringsnettet (kraftledningsnettet) betraktes som naturlige monopoler.⁵³ Imidlertid har mange energiverk i Norge tradisjonelt drevet både nettvirksomhet og omsetning av kraft, og de eier store deler av nettene. Driften og eierskapet til overføringsnettet er m.a.o. fordelt på mange selskaper, og som regel de samme som skal konkurrere om omsetning og i noen grad produksjon. Statnett SF eier imidlertid det meste av sentralnettet, og mange energiverk leier ut sine linjer til Statnett.

For å gi alle aktørene lik tilgang til overføringsnettet er energiloven med forskrifter, deriblant omsetningskonsesjon, det viktigste virkemiddelet. Forskriftene til energiloven slår fast at konsesjonæren plikter å stille ledig kapasitet i nettet til disposisjon for andre som ønsker å overføre kraft i konsesjonærens nett, og at overføringsprisen ikke skal være diskriminerende mellom

53. Begrunnelsen for å regulere overføringsnettet som et naturlig monopol er todelt. For det første består kostnadene ved kraftoverføring av en stor andel faste kostnader. Parallellt nett innenfor samme forsyningsområde ville ha ført til en samfunnsøkonomisk sløsing med kapital. Samtidig har kraftledninger en estetisk/miljømessig uheldig side. For det andre er det nødvendig å gi aktørene lik tilgang til kraftledningsnettet for å oppnå konkurranse om produksjon og omsetning (Ot.prp.nr. 43 (1989-90)).

netteiers og andres transport. Netteierens kostnader knyttet til drift, vedlikehold osv. av sitt nett skal dekkes ved at den som overfører kraft i nettet, betaler en godtgjørelse - kalt overføringstariff eller nettariff - til netteier. NVE fører kontroll med nivået på tariffene for å hindre at monopolet misbrukes til en særlig høy avkastning, og for å sikre effektiv utbygging og drift.⁵⁴

Alle som forestår omsetning av elektrisk energi, unntatt de rene produksjonsverkene, må ha omsetningskonsesjon.⁵⁵ Energiloven § 4-3 bestemmer at det kan knyttes følgende typer vilkår til omsetningskonsesjonene:

- om den interne organisering og regnskapsførsel i energiverket⁵⁶
- om tariffer for overføring og at konsesjonæren skal stille ledningsnettets ledige kapasitet og/eller overføringsevne til disposisjon for andre som forestår elforsyning, og for produsenter og brukere av elkraft
- om plikt for konsesjonæren til å gi opplysninger av teknisk og økonomisk art som er nødvendige for utøvelse av myndighet etter energiloven kap 4.
- ytterligere vilkår når dette i det enkelte tilfelle er påkrevd av allmenne hensyn.

Etter energiloven §2-3 er det Kongen i statsråd som fatter vedtak om konsesjon, men denne myndigheten er delegert til OED ved kgl. res. av 18.01.91. Etter energiloven §2-2 er det imidlertid NVE som behandler konsesjonsøknadene.

Med hjemmel i energiloven og omsetningskonsesjonen fastsetter NVE inntektsrammer og effektiviseringskrav for energiverkene på bakgrunn av den informasjon de rapporterer til etaten. Et hovedpoeng i reguleringsmodellen er at netteiers inntektsgrunnlag til en viss grad frikobles fra netteiers faktiske kostnader. Netteier må dermed håndtere sine samlede nettkostnader innenfor den inntektsramme som NVE fastsetter individuelt for hver netteier. Rammene er fastsatt på grunnlag av hvert enkelt energiverks kostnadsnivå ut fra topografi, befolkningstetthet og geografisk utstrekning av nettområdet. For 1997 fikk alle en ramme basert på regnskapstallene for 1994-95, fratrullet 2 %, som et effektiviseringskrav.

Dersom nettkostnadene reduseres, vil netteiers avkastning øke. Ved kostnadsøkninger reduseres netteiers avkastning. En avveining mellom det å gi eierne tilstrekkelige økonomiske insentiver og den økonomiske risikoen for netteier innebærer at NVE samtidig har satt en øvre og nedre grense for avkastning.⁵⁷

54. Etter bestemmelsene i Forskrift om kontroll av nettvirksomhet av 11.03.99 nr. 302 med hjemmel i Energiloven, er energiverk med nettvirksomhet pålagt rapportering. Denne informasjonen danner det viktigste grunnlaget for NVEs monopolkontroll.

55. De fleste omsetningskonsesjonene er standardiserte innenfor grupper av sammenlignbare energiverk, men innholdet i konsesjonene varierer mellom gruppene (intervju i OED 08.04.99). Også Statnett og Norpool må ha omsetningskonsesjon, men for disse selskapene er vilkårene mer skreddersydde. Bl.a. er Statnett i sin konsesjon pålagt systemansvar for sentralnettet (jf. avsnitt 6.5.5).

56. d De mer detaljerte bestemmelser om regnskapets oppbygging er gitt i Forskrift om kontroll av nettvirksomhet 11.03.99 nr. 302. Det regnskapsmessige skillet er innført for å hindre krysssubsidiering mellom overføring (monopolet) på den ene siden og produksjon og omsetning (konkurranse) på den andre siden.

57. Framstillingen i dette avsnittet er basert på <http://www.nve.no/foredrag/diesen5.html>

Virkemidler for å sikre energiøkonomisering og geografisk prisutjevning

En av begrunnelsene for å etablere et friere marked for kraftomsetning har vært at dette vil bidra til at prisene i det lange løp vil gjenspeile utbyggingskostnadene for ny kraft. Dette gir også mulighet for å vurdere muligheter for energiøkonomisering opp mot kostnader forbundet med nye kraftutbygginger. Regjeringen mente at et slikt balansesynspunkt på planleggingen av billigste energioppdekning burde stå sentralt i energiverkenes virksomhet, og at verkene burde ha et ansvar for å vurdere energiøkonomisering hos abonnentene (Ot.prp. nr. 43 (1989-90: 20)).

Med varierende grad av egendekning vil energiverkene imidlertid ha ulike motivasjon til innsats for energiøkonomisering. I energiloven ble det derfor innført bestemmelser som gir staten hjemmel for å stille krav om energiøkonomiseringsvirksomhet.⁵⁸ NVE er tillagt myndighet til å påse at konsesjonærenes forpliktelser på dette området overholdes. Denne myndigheten utøves bl.a. ved at energiverkene sender inn sine planer til NVE, og rapporterer om gjennomføringen av planene.

I Ot.prp. nr. 43 (1989-90) ble det lagt til grunn at markedet ville bidra til å utjevne kraftkostnadene mellom ulike forsyningsområder, og at forbrukerne ut fra et rent effektivitetssynspunkt burde betale for de reelle fordelingskostnadene. Men dette prinsippet ville ifølge proposisjonen gi uakseptable elpriser i enkelte områder, fordi kostnadene ved overføring av elkraft varierer betydelig geografisk pga. ulike avstand, ulike topografi og forskjellig abonnements tetthet. Virkemidler for å utjevne fordelingskostnadene er anleggskonsesjon og statlig tilskudd til utbygging og vedlikehold av fordelingsnett i områder med særlig vanskelige forsyningsforhold. Energiloven §3-4 gir hjemmel for å kunne stille vilkår knyttet til anleggskonsesjon om at konsesjonæren skal gå inn i større sammenslutninger eller ta opp i seg andre energiverk for å utjevne fordelingskostnadene.⁵⁹

Virkemidler for å sikre leveringskvalitet

Energiloven §3-3 fastsetter at den som gis områdekonsesjon, har plikt til å levere elkraft innenfor det geografiske området konsesjonen gjelder for.⁶⁰ I områdekonsesjonen kan det stilles vilkår om leveringskvalitet og om at abonnentene gis informasjon om den leveringskvalitet som kan påregnes i området.

58. Slike vilkår settes i konsesjonene for elektriske anlegg i medhold av lovens §3-4. Kravene er ikke spesifisert i loven fordi konsesjonærenes ulike størrelse mht. leveransevolum og administrativ kapasitet kan legge begrensninger på hvor mye det med rimelighet kan kreves. Imidlertid omtales noen minstekrav om informasjon og rådgivning i Ot.prp.nr. 43 (1989-90), s 89.

59. Ordningen med statsstøtte har eksistert siden 1938, og er derfor ikke et nytt virkemiddel. I Ot.prp. nr. 43 (1989-90) ble det gitt uttrykk for at i de tilfeller hvor det er hensiktsmessig med sammenslutninger, bør det settes slike vilkår om at dette skjer for at det skal kunne gis statsstøtte. Dette innebærer at statsstøtte først vil være aktuell etter at den effektivisering som kan oppnås gjennom sammenslutninger er utnyttet. Ifølge informantene i OED (intervju 08.04.99) benyttes sammenslutningsvilkåret i svært liten grad i anleggskonsesjonene - av politiske årsaker.

60. Tidligere hadde konsesjonæren både plikt og enerett til å levere strøm innenfor forsyningsområdet. Et sentralt element for å etablere et marked var å fjerne eneretten, men ikke plikten.

Den samme bestemmelsen i loven gir også OED myndighet til å sette i verk rasjonering når særlige grunner taler for det. Slike særlige grunner vil i første rekke være når det inntreffer vannmangel, og etter at en har utnyttet de muligheter som ligger i tørrårssikringsfondene, til å dekke ekstrakostnader forbundet med å dekke kraftbehovet i slike situasjoner.

Omsetningssentralen

Omsetningssentralen ble dannet ved at Samkjøringen i 1993 ble slått sammen med Statnett SF, og organisert i et heleid datterselskap av foretaket, Statnett Marked AS, som skulle være en omsetningssentral hvor alle aktører fikk lik tilgang. F.o.m. 1996 ble det etablert et felles nordisk kraftmarked ved at Svenska Kraftnät ervervet en eierandel i Statnett Marked AS på 50 %. I denne forbindelse endret kraftbørsen navn til Nord Pool ASA - Den nordiske elbørsen. Dette innebar først og fremst felles spilleregler med hensyn til bilateral handel.

Dereguleringen av elforsyningen innebærer at forbrukerne fritt kan velge leverandør av selve kraften. Åpen informasjon er imidlertid grunnleggende for at et marked skal kunne fungere og for myndighetenes tilsyn, kontroll og overvåking av leveringssikkerheten. Det er omsetningssentralen som skal sørge for at markedsinformasjonen blir tilgjengelig for energiverkene, sluttbrukere og myndighetsorganer gjennom selve markedsklareringen. Analyser av informasjonen foretas derimot av myndighetsorganene, ikke av omsetningssentralen.

Fra og med 1997 er det ikke lenger kostnader knyttet til å bytte leverandør. I sluttbrukermarkedet har kundene nå anledning til å skifte leverandør, med tre ukers varsel til tidligere leverandør, uten kostnader.⁶¹

Fram til 1992 hadde den tidligere forvaltningsbedriften Statkraft enerett på handel med utlandet. I dag har Statnett SF monopol på nettforbindelser med utlandet, men alle energiverk i engrosmarkedet kan handle med utlandet. Det kreves imidlertid egen konsesjon etter energiloven for krafthandel med utlandet, og det gis konsesjon for hver avtale som inngås mellom norske kraftprodusenter og utenlandske foretak.⁶² Konkurranselovgivningen vil i tillegg komme til anvendelse innenfor den konkurranseutsatte delen av kraftmarkedet (NOU 1998: 11). Statnett SF har konsesjon for å ivareta teknisk og administrativ tilrettelegging av den kortsiktige kraftutvekslingen med utlandet.

Statsforetakenes samfunnsoppgaver

Statnett SF

Statnett SF har for det første et juridisk og økonomisk ansvar for å bygge og drive sentralnettet. Dette omfatter systemutvikling og utbygging, vedlikehold og teknisk drift av overføringsanlegg⁶³, og innebærer bl.a. at Statnett har ans-

61. I *Forskrift om kraftomsetning og nettjenester* av 11.03.99 nr. 301 (med hjemmel i Energiloven) er det fastsatt nærmere regler om dette.

62. Rammebetingelsene for utenlandshandelen med kraft ble gitt i St.prp. nr. 81 (1991-92), Innst. S. nr. 178 (1991-92), Stortingsmelding nr. 46 (1992-93) og St.meld. nr. 11 (1995-96).

var for at sentral overføring av kraft fungerer tilfredsstillende i alle deler av landet. Dette gjelder også de deler av landet hvor tariffene ikke dekker kostnadene ved investering, drift og vedlikehold av overføringsnettet. Ansvaret for planleggingen av det overordnede, landsomfattende overføringsnettet fra produsent til bruker, omfattes imidlertid ikke av Statnetts systemutviklingsansvar, men er tillagt NVE gjennom praktiseringen av energilovens krav om konsesjon for elektriske anlegg.

For det andre har Statnett SF ansvaret for å sørge for at det hele tiden produseres akkurat så mye kraft som det til enhver tid forbrukes i det norske systemet, den såkalte driftskoordineringen. Den nordiske kraftbørsen er i dag et sentralt virkemiddel i denne sammenheng. Utenlandske aktører handler nå på kraftbørsen til samme regler som norske aktører.

Statnett har juridisk og økonomisk ansvar for å stille nettjenester til disposisjon for kjøpere og selgere av kraft, og er dermed ansvarlig for de ytre rammene for kraftmarkedet. Foretakets forhold til markedsaktørene er nedfelt i omsetningskonsesjonen for foretaket.⁶⁴ Samtidig er Statnett og aktørene i markedet forpliktet til å utveksle informasjon om forhold som er av betydning for driftssikkerhet og avregning i sentralnettet.

Statnett har monopol på kraftforbindelser (nettet) med utlandet. Foretaket administrerer også oppgjørsordningen for utenlandshandelen med kraft på vegne av staten.

Statkraft SF

Ved etableringen av Statkraft SF ved årsskiftet 1991-92 trådte foretaket inn i den tidligere forvaltningsbedriften Statkraft sine kontrakter med kraftintensiv industri og treforedlingsindustri samt avtalene om foregrepne hjemfall.

Statkraft SF fikk det forretningsmessige ansvaret for å oppfylle statens forpliktelser i forhold til industrikontraktene.⁶⁵ Det ble imidlertid tatt forbehold om at OED gis anledning til å gripe inn dersom reforhandlingene eller Statkrafts utøvelse av sitt forretningsmessige ansvar medfører endringer som innebærer vesentlige negative konsekvenser for sysselsettingen i det lokalsamfunn kraften forutsettes benyttet. Endringer i kontraktene må forelegges departementet skriftlig før beslutning fattes med endelig virkning. Samtidig må industrikunder som ønsker å foreta disponeringer som kan være i strid med myndighetenes forutsetninger og vilkår for bruken av kraften, ta dette opp med departementet. Statkraft er forpliktet til å gi skriftlig informasjon til departementet om industriens kraftforbruk, kraftkontrakter osv.

Statkrafts forpliktelser vedrørende industrikontraktene og foregrepne hjemfall er ikke fastsatt i vedtektene for selskapet, fordi regjeringen ifølge St.prp. nr. 100 (1990-91) ikke så behov for det, og fordi dette ville kunne

63. Vilkår om dette er nedfelt i foretakets anleggskonsesjoner. Teknisk drift og vedlikehold er også regulert etter forskrifter med hjemmel i Lov om tilsyn med elektriske anlegg.

64. Omsetningskonsesjonen inneholder prinsipper for tariffing av overføringstjenester og vilkår for hvordan begrensninger i overføringskapasitet og flaskehalser skal håndteres.

65. I St.prp. nr. 100 (1990-91) ble det forutsatt at Statkraft kontrollerer at industrikontraktene og alle vilkår og forutsetninger knyttet til dem overholdes av industrien, og at Statkraft tar de nødvendige skritt for å heve eller reforhandle kontraktene dersom vilkårene ikke overholdes.

«skape et uklart ansvarforhold mellom Statkraft, regjering og Storting. Eieren vil imidlertid fortsatt kunne ivareta de sektorpolitiske hensyn gjennom foretaksmøtet» (s. 44). Departementets styring skjer m.a.o. her gjennom eierstyring i foretaksmøtet.

Finansiering av statsforetakenes samfunnsoppgaver

Statnetts virksomhet og investeringer finansieres ved den godtgjørelse foretaket mottar fra energiverkene for deres bruk av sentralnettet. Ifølge Ot.prp. nr. 43 (1989-90) vil det økonomiske målet for nettvirksomhet være en normal avkastning på investert kapital.⁶⁶

Flere av industrikontraktene inneholder rabatter i forhold til markedsprisen for elkraft. Begrunnelsen for rabattene er at industrien påtar seg visse forpliktelser ut over hva som er påkrevd i lovverket. Staten yter ikke økonomisk kompensasjon for det inntektsbortfall dette måtte medføre for Statkraft.

Tilsyn med konkurransen i markedet

NVEs hovedoppgaver i forhold til de deregulerte delene av kraftmarkedet er primært knyttet til monopolkontrollen som er omtalt ovenfor. Energiloven, lovens forskrift og konsesjonene gir NVE myndighet til å utarbeide nærmere retningslinjer knyttet til en rekke forhold, samtidig som etaten er gitt myndighet til å treffe ulike typer enkeltvedtak, f.eks. i tvister mellom konsesjonærer. NVE gir også informasjon til sluttbruker om muligheter til å skifte leverandør.

NVE har myndighet til å ilegge tvangsmulkt hvis energiverk overtrer vilkår som er satt iht. energiloven. Hvis konsesjon gis på bakgrunn av uriktig informasjon om forhold av vesentlig betydning, eller konsesjonæren overtrer fastsatte vilkår av vesentlig betydning, kan konsesjonen trekkes tilbake. I tillegg inneholder energiloven §7-5 bestemmelser om straff for overtredelse av loven eller bestemmelser og pålegg gitt i medhold av loven.

Konkurransetilsynet har etter prisloven og konkurranseloven generell fullmakt til å føre tilsyn med monopolbedrifter. Den kontroll av nettmonopoler og markedet som er hjemlet i energiloven, er imidlertid tillagt OED og NVE.

Konkurransetilsynet har ansvar for å overvåke pris- og konkurranseforhold der energiloven ikke gir klare føringer, og å påse at energiloven både fra myndigheter og fra bransjen forvaltes og praktiseres i tråd med prisloven og konkurranseloven. Konkurransetilsynet publiserer også tilbudene fra energiverkene.

66. For 1996 ble det i St.prp. nr. 1 (1995-96) foreslått bevilget tilskudd til Statnett SF til deknning av sluttoppgjør vedrørende det akkumulerte underskuddet i oppgjørsordningen for utenlandshandelen med kraft, jf. også St.prp. nr. 37 (1994-95) og Innst. S. nr. 162 (1994-95). F.o.m. 1997 har imidlertid oppgjørsordningen gitt inntekter til statskassen.

Resultater og effekter av dereguleringen ⁶⁷

Formålet med kraftmarkedsreformen var å sikre at produksjon, omsetning og overføring av kraft foregår på en samfunnsøkonomisk effektiv måte, både på kort og lang sikt, i det samlede norske kraftomsetningsområdet.

Virkemidlene for å nå dette effektivitetsmålet har vært å legge til rette for en markedsbasert kraftomsetning og konkurranse i de delene av systemet der vilkårene for dette kunne være til stede, og regulere på en effektiv måte de delene eller aktivitetene som har karakter av naturlig monopol. Sentralt i denne prosessen var å foreta en grenseoppgang mellom monopolfunksjoner og aktiviteter som kunne konkurranseutsettes.

Den kanskje største effektivitetsgevinsten som er oppnådd så langt, synes å ligge i kapasitetstilpasningen i kraftsektoren. Det er knapt foretatt investeringer i økt kraftproduksjon siden 1991, mens etterspørselen etter elektrisitet har steget med 3-5 % per år i denne perioden. Overkapasiteten er blitt absorbert av etterspørselen. Den samfunnsøkonomiske gevinst ligger i sparte investeringer og en bedre ballanse mellom produksjonskapasitet og etterspørsel enn tidligere.

For den vanlige forbruker har ikke prisene gått ned siden reformen, men for storbrukerne som den kraftkrevende industri har prisen gått noe ned. Noe av forklaringen for hvorfor prisen ikke har gått ned for den vanlige forbruker, kan skyldes de særegne regn- og temperaturforholdene som har vært i deler av 1990-årene. Men en har sett at konkurranse på pris mellom kraftleverandørene har vært utslagsgivende for at flere i de senere år har skiftet selskap. Reformen har også ledet til bedre forståelse for etterspørernes behov fra krafttilbydernes side enn i det tidligere systemet. Leveringskvaliteten er blitt bedre som en følge av at tilbyderne har fått en bedre markedsforståelse, bedre konsumentinformasjon om priser og markedsforhold, nye kontraktsformer. Det er også blitt en mer aktiv holdning fra tilbyderne side overfor enkeltkunder, mer aktive og prisbevisste kraftforbrukere o.l. som en følge av dereguleringen.

1.1.1.5 Oppsummering av de norske erfaringene

Et hovedinntrykk fra de norske omdanningene er at endringene av overordnede mål og hensyn på politikkområde i liten grad brukes som begrunnelse for deregulering. Tvert om gir de offisielle dokumenter uttrykk for at de overordnede samfunnsmålene og hensynene ligger fast også etter deregulering og selskapsdannelse. Samtidig synes det relativt gjennomgående at målformuleringene er overordnede, generelle og sammensatte. Det gis imidlertid eksplisitt uttrykk for at omdanning av virksomhetene til statlige selskap innebærer *endringer* av virksomhetenes rolle i sektorpolitikken og hvilke mål og hensyn det statlige selskapet forventes å ivareta.

Begrunnelser for deregulering og selskapsdannelse kan grupperes i to hovedkategorier:

- *Endringene begrunnes som nødvendige tilpasninger til grunnleggende endringer i omgivelsene.* Slike forhold kan være internasjonalisering, jurid-

67. Hope, Einar (1997) «Deregulering av elektrisitetssektoren i Norge: Erfaringer og oppgaver», Deregulering og konkurranse, Kåre P. Hagen (red), Fagbokforlaget

- iske forpliktelser som følger av internasjonale avtaler, utvikling av ny teknologi og strukturelle endringer i sektoren eller markeder m.v.
- *Endringene begrunnes i effektivitetshensyn.* Dette vil si at endringene begrunnes med at selskapsdannelse og deregulering på en bedre måte enn det eksisterende virkemiddelapparatet ivaretar kostnads- og/eller formålseffektivitet innenfor sektoren.

Gjennomgående er det en oppfatning at virkemidlene på sektorene fungerer så godt at styring gjennom eierrollen ikke er nødvendig for å kunne nå de sektorpolitiske målsettingene på sektoren.

Dereguleringen av sektorene og selskapsdannelsene har ført til et tydeligere skille mellom på den ene siden forretningsmessige mål og på den andre siden samfunnsmessige mål. I stortingsmeldinger og proposisjoner presiseres det at selskapene skal styres etter forretningsmessige prinsipper, og at målsettingene vil være knyttet til *økonomiske* mål for selskapene.

Skillet mellom de forretningsmessige målene og samfunnspolitiske hensyn kommer også til uttrykk i måten staten organisere oppgaveløsningen på, og hvordan tjenesteproduksjonen finansieres. Det nedfeller seg bl.a. i hvordan samfunnsoppgaver som staten anser som viktige, men som ikke er forretningsmessig lønnsomme, finansieres. Selskapene ivaretar ikke i samme grad som tidligere forvaltningsbedrifters motstridende mål.

Et gjennomgående trekk for de politikkområdene som er behandlet, er at det i de offisielle dokumenter eksplisitt gis uttrykk for at de overordnede samfunns- og sektorpolitiske målene i stor grad ligger fast. Dette innebærer at de samme mål kan ivaretas ved mer markedsbaserte løsninger.

Samtidig med dereguleringen har det blitt foretatt relativt omfattende rereguleringer. Rereguleringen kan ses som et uttrykk for at markedet ikke fullt ut anses å kunne ivareta samfunns- og sektorpolitiske hensyn.

Sentrale samfunns- og sektorpolitiske mål som søkes ivaretatt på annen måte enn gjennom markedet, er i første rekke knyttet til overordnede mål om *lik tilgjengelighet til like/rimelig like vilkår*. Dette innebærer bl.a. at tjenestene eller varen skal være landsdekkende slik at den skal være tilgjengelig uansett hvor i landet en bor.

Mål om lik tilgjengelighet henger både sammen med at tjenestene er landsdekkende, og at prisene på tjenestene ikke varierer etter geografiske områder. Lik tilgjengelighet nedfeller seg derfor også ved at det på flere av politikkområdene ikke er anledning til å prise tjenestene ulikt i forhold til faktiske kostnader i ulike deler av landet. For flere av politikkområdene har like priser uavhengig av f.eks. bosted vært et sentralt mål før dereguleringen. Marked og konkurranse er vanskelig å forene med like priser. Slike målformuleringer har på noen områder endret seg fra like priser til maksimalpriser.

1.2 Danmark⁶⁸

1.1.2.1 Formål med offentlig eierskap og privatisering

I Danmark er det generelt lite fokus på offentlig eierskap som virkemiddel. Offentlig eierskap begrunnes i behovet for en overordnet infrastruktur. Statens eierskap i «privatbanene» tjener regionalpolitiske formål i tillegg til de infrastrukturelle.

Det er ingen selvstendig målsetting å selge offentlige eierandeler i næringsvirksomhet. Det er imidlertid en oppfatning at involvering av private interesser ofte er til gunst for virksomheten. Privat aksjesalg bidrar til å markere at virksomhetene i sterkere grad skal drives ut fra rene forretningsmessige prinsipper. I forbindelse med de fleste omdanningene av offentlig virksomhet til selskap har det vært forutsatt at en del av aksjene skulle selges til private. Andelen har som oftest vært begrenset til 25 %. I noen tilfeller er salg av offentlige eierandeler såkalt «lukket salg» til strategiske samarbeidspartnere. Dette innebærer at myndighetene i noen sammenhenger bruker delprivatisering som aktivt næringspolitisk virkemiddel.

I Danmark brukes delprivatisering eller involvering av private eierinteresser bevisst for å forbedre effektiviteten i selskapene. Problemstillingen gjør seg også etter hvert gjeldende på områder som tradisjonelt ikke har vært berørt av diskusjonen om grensedragningen mellom offentlig og privat. Dette gjelder f.eks. undervisning og helsetjenester. Det legges imidlertid stor vekt på at innføring av markedsmekanismer i offentlig sektor skal være fordelingspolitisk akseptable.

Til forskjell fra de øvrige nordiske landene fikk landets økonomiske problemer stor betydning for forvaltningsreformer allerede i begynnelsen av 1980-årene. I de andre nordiske landene skjedde dette først mot slutten av åttitallet eller i begynnelsen av 1990-årene.

Moderniseringsprogrammet fra 1983 ses på bakgrunn av stor vekst i offentlige utgifter og i antall ansatte i offentlig sektor, sammen med problemer med offentlige finanser og ledighet. Sentrale elementer i moderniseringsprogrammet var:

- desentralisering av myndighet
- mer vekt på markedsmekanismer
- deregulering
- mer vekt på service til brukere
- personalutvikling
- mer bruk av IT

Blant de forholdene som trekkes frem som sentrale elementer i dansk forvaltningspolitikk, er «en utstrakt bruk av aksjeselskapet som organisasjonsform i offentlig sektor». Som faktorer som forklarer kommersialiseringen av offentlig sektor, trekkes det frem krav fra EU og en stadig mer internasjonal økonomi. Dette har bl.a. ført til større frihet for statseide selskap. Frihet har ofte blitt gitt ved at de statlige bedrifter har blitt omgjort til aksjeselskap som

68. Denne gjennomgangen baserer seg i hovedsak på:

- ECON Notat 2/98 Offentlig eierskap - perspektiver fra utvalgte land
- Statskonsult (2000): Utkast til rapport om utviklingstrekk vedr. statlig eierskap i ulike land.

konkurrerer på det åpne markedet. Flere statseide selskap har senere blitt privatisert i varierende omfang.

I 1988 lanserte myndighetene et avbyråkratiseringsinitiativ. I 1989 ble det bl.a. lansert en målsetting om å redusere antall ansatte i offentlig sektor fra 700 000 til 600 000. I Danmark har man i likhet med Sverige hatt et press for slanking av den offentlige sektoren som følge av pressede statsfinanser.

De danske forvaltningsreformene har likevel i liten grad vært preget av noen samlet og sentral styring eller noe fast ideologisk grunnlag. Beskrivende for utvikling er heller at den har vært preget av pragmatikk og av at initiativ og gjennomføring av reformene har vært forankret i den enkelte sektor. Det har også vært en viss kontinuitet i reformene med hensyn til privatisering ved at disse har vært fulgt opp av skiftende regjeringsskoalisjoner.

De selskapsdannelsene som har skjedd i Danmark siden 1980-årene, må selvfølgelig ses i sammenheng med liberalisering og avmonopolisering på bestemte sektorer. Utviklingen henger imidlertid også sammen med at forvaltningspolitikken har lagt mer vekt på generelle virkemidler som lov- og regelstyring, og mindre vekt på politisk detaljstyring.

1.1.2.2 Liberalisering

Liberaliseringen i Danmark henger nært sammen med liberaliseringsinitiativene fra EU. På transportområdet har dette ført til en normalisering av reguleringen i forhold til de generelle konkurransereglene. Danmark har på noen områder tatt raskere skritt i retning en liberalisering enn det som har vært krevd ut fra EU-bestemmelsene. Det gjelder bl.a. teleområdet, som i stor utstrekning var liberalisert allerede i 1995. Det er imidlertid først og fremst på telesektoren at liberaliseringen fullt ut er gjennomført. På områder som post og jernbane er det prinsipielt åpnet for en liberalisering, men konkurransen har i liten grad gjort seg gjeldende.

1.1.2.3 Utvikling av statlig eierskap og privatisering

Danmark har siden begynnelsen av 1980-årene gjennomført en rekke selskapsdannelser og senere privatiseringer av statlige selskaper. Mens «bolagiseringen» i hovedsak skjedde på åttitallet har de fleste privatiseringene skjedd i 1990-årene. Blant de viktigste privatiseringene har vært Københavns lufthavn A/S, Tele Danmark A/S og Girobank A/S.

I 1997 var det 11 aksjeselskap som var heleid av den danske staten, og 5 selskap der staten hadde en majoritetsandel. Disse selskapene hadde en omsetning på omkring 57 milliarder danske kroner, og hadde 53 000 ansatte.⁶⁹

På jernbanesektoren ble det vedtatt en ny lov i 1993 som innførte et skille mellom driftsfunksjoner og myndighetsfunksjoner. Danske Statsbaner (DSB) ble etter dette en forvaltningsbedrift med eget styre, men underlagt Trafikministeriet. DSB er fra 1. januar 1999 omdannet til en «selvstendig offentlig virksomhed» eid av staten ved trafikministeren. DSB ledes av et styre på 9 medlemmer. Trafikministeren utpeker 6 av medlemmene mens de ansatte vel-

69. Opplysninger fra Ervervsministeriet / Konkurrencestyrelsen.

ger 3. Fra 1999 er det i prinsippet åpnet for konkurranse på godstrafikken i Danmark. I 1999 gjelder det *kontrakt* mellom Trafikministeriet og DSB for den delen av passasjertrafikken som betales av det offentlige. Fra 2000 skal inntil 15 % av trafikken innenfor regionaltog og intercity kunne settes ut på anbud. To år tidligere ble imidlertid Banestyrelsen skilt ut fra DSB og denne omdanningen tilsvarende den norske ordningen ved at man delte jernbanevirksomheten i to separate deler der et offentlig selskap driver trafikk mens en statsvirksomhet står for infrastrukturen. Trafikministeriet eier aksjeposter i flere aksjeselskap som springer ut av DSB. Dessuten er staten deleier i mange av de såkalte privatbaner som driver lokal jernbanetrafikk. Staten har en majoritetsandel i de fleste av disse selskapene, som eies sammen med kommuner og fylker. I tillegg til eierskapet yter staten subsidier til disse jernbanelokalselskapene.⁷⁰

På postområdet er Post Danmark en såkalt *selvstendig offentlig virksomhet* som er en tilknytningsform som på mange måter minner om heleid statlig aksjeselskap. Post Danmark er med dette *utenfor* staten og er ikke underlagt de samme rettslige betingelser som DSB. Post Danmark er en *selvstendig offentlig virksomhet*, omdannet fra Postvæsenet i 1995.

Innenfor telesektoren ble Tele Danmark A/S etablert i 1991 som et holdingselskap der staten var majoritetsaksjonær. Staten la ved etableringen sine aksjer i fem ulike teleselskap inn i konsernet Tele Danmark. Med dette fikk man ett teleselskap i Danmark med statlig kontroll. Den statlige eierandelen steg frem til 1992 som følge av kjøp og tvangsinnløsning av aksjer fra private aksjonærer, men ble senere redusert til i overkant av 50 % gjennom tilbakekjøp av statens aksjer fra selskapet. Selskapet solgte deretter nye aksjer i markedet. I 1997 ble det gjennomført en ytterligere privatisering av Tele Danmark ved at staten solgte en del av sine aksjer til det amerikanske teleselskapet Ameritech for 21 milliarder DKK.⁷¹ Den resterende andelen av statens aksjer ble innløst av selskapet slik at selskapet er fullt ut privatisert. Fra 1991 og framover har den danske telesektoren blitt liberalisert. Samtidig med etableringen av Tele Danmark ble Telestyrelsen etablert som et tilsyn under Kommunikationsministeriet.⁷²

De fleste selskapene i den danske elektrisitetssektoren er forbrukereide andelsselskap eller kommunale « *kommunale forsyningsvirksomheder* ». Den danske elektrisitetssektoren ble liberalisert i februar 1999, i tråd med EUs direktiv. Den danske liberaliseringen innebærer at alle kunder skal kunne skifte leverandør innen utgangen av 2002.

1.3 Sverige⁷³

1.1.3.1 Innledning

Den svenske statsforvaltningen har i de siste tyve årene gjennomgått store endringer. Det gjelder både organisatoriske endringer av virksomhetene og

70. Trafikredegjørelse (Trafikministeriet 1997).

71. Beretning om telesektorens utvikling og salget av statens aktier i Tele Danmark A/S, Statsrevisoratet, København 1998.

72. Forskningsministeriet (1994).

73. Denne gjennomgangen baserer seg i hovedsak på: - ECON Notat 2/98 Offentlig eierskapspektiver fra utvalgte land. - Statskonsult (2000): Utkast til rapport om utviklingstrekk vedr. statlig eierskap i ulike land.

av regjerings-/departementsnivået, endringer når det gjelder prinsipper for styring av virksomhetene, og endring i bruk av regulatoriske og økonomiske styringsvirkemidler. De mest omfattende endringene har likevel skjedd i løpet av nittitallet og som et resultat av det endringstrykk den svenske stat ble utsatt for ved at statsfinansene ble sterkt forverret.

I Sverige har offentlige myndigheter et betydelig eierengasjement i næringsvirksomhet. Staten er i dag en av Sveriges største bedriftseiere og kontrollerer flere av de største selskapene. Staten eier 59 selskap (1997). Dette er en reduksjon fra 74 fra året før. Reduksjonen skyldes både salg av aksjer og avvikling av selskaper. De statlig eide selskapene omsatte i 1997 samlet for vel 225 mrd. svenske kroner og hadde 182 000 ansatte.

Den svenske politikken har i stor grad gått ut på å harmonisere markeds- og sektorreguleringer til de krav som EU setter gjennom sitt regelverk. EUs nye konkurranseregler fikk også betydning for den offentlige sektoren.

Det er generell konsensus om en politikk for deregulering, økt konkurranse og privatisering. Målsetting om privatisering av industrien er ikke noe stridstema. En rekke forvaltningsbedrifter er omdannet til aksjeselskap (bolagisering). Flere statlige aksjeselskap er helt eller delvis solgt til private (privatisering). Privatiseringen har brakt Sverige opp til toppen i Europa i forhold til spredt privat eierskap. 1/3 av innbyggerne eier aksjer.

1.1.3.2 Formålet med offentlig eierskap, bolagisering og privatisering

Svenskene kategoriserer de offentlig eide selskapene i forhold til årsakene til / begrunnelsene for eierinteressene (dette vil naturligvis overlappe noe):

- leverandører av infrastrukturelle tjenester (f.eks. Posten og SJ)
- selskap som skal oppnå sektorpolitiske mål som sosial-, regional-, nærings- eller arbeidsmarkedspolitiske mål (f.eks. Almi Företagspartner og Systembolaget)
- kontrollvirksomheter (f.eks. Svensk Bilprovning og Svenska Miljöstyrningsrådet)
- eiendomsforvaltning (f.eks. Svenska Lagerhus)
- leverandører av finansielle tjenester (f.eks. Svensk Exportkredit, Nordbanken)
- midlertidige selskaper, som på sikt skal avvikles (f.eks. Zenit Shipping og Grängesbergs Gruvor)
- kommersielle selskap (f.eks. SAS Sverige, Telia, Vattenfall, LKAB)

De politiske målene med offentlig eierskap var tidligere mye sterkere. Historisk har offentlig eierskap vært sektorpolitisk motivert ut fra bl.a. sosiale, infrastrukturelle, sikkerhets- og beredskapshensyn, og dels ut fra spesielle hensyn som å hjelpe bedrifter ut fra krisesituasjoner, utvinning av naturressurser, sysselsetting o.l. I de fleste tilfellene har de opprinnelige årsakene som lå til grunn for eierskapet, mistet sin aktualitet. Selskap som det offentlige tidligere eide for å tilgodese sektorpolitiske mål, har i mange tilfeller blitt omorganisert til aktører i et konkurranseutsatt marked.

De viktigste motivene for selskapsomdanninger har i de fleste tilfellene vært å forbedre og tilpasse styringen av virksomhetene som ble utsatt for et stadig større markedstrykk. I budsjettproposisjonen for 1991 uttalte den sos-

ialdemokratiske regjeringen for første gang at konkurranse og marked skulle utnyttes som virkemiddel for å effektivisere den offentlige sektoren. Det var i første rekke trykket av en ytterligere forverring av statsfinansene som lå bak disse vurderingene. Samtidig mente myndighetene at den konkurranseutsatte virksomheten ikke skulle drives i myndighetsform, og at en omdanning til selskap burde overveies. En vurdering skulle også gjøres om virksomheten var egnet til å drives i statlig regi. I normaltilfellet ble det vurdert at det ikke var ønskelig med statlige selskap lagt under en myndighet.⁷⁴

Begrunnelsen for offentlig eierskap er i dag i stor grad basert på tradisjoner, og eierskapet har bl.a. relasjoner til distrikts- og fordelingspolitiske målsettinger. I tilfeller der det finnes styringsmotiv eller markedene ikke fungerer, mener svenskene det kan forsvares å beholde offentlig eierskap. Videre er det en bred bekymring for svekket privat industrielt eierskap. Offentlig eierskap demmer opp for noe av reduksjonen i det private.

Den statsfinansielle situasjonen har gjort og gjør privatisering påkrevd. En del privatisering er også ukontroversiell. Der det imidlertid ikke koster det offentlige noe å drive, er argumentene for salg svake. Det synes å være en bred aksept for at det offentlige eier foretak, bare eierskapet utøves profesjonelt.

I Sverige har bolagisering og privatisering vært kombinert med et ønske om å skape reell konkurranse, og ikke bare bytte et offentlig monopol med et privat monopol. Bruk av styring gjennom markeder for å oppnå bedre ressursutnyttelse har økt på områder der det tradisjonelt har vært offentlige monopoler. Gamle monopoletater er omdannet til selskap som på linje med private selskap skal delta i konkurranse i markedet.

Nye eier- og organisasjonsformer innføres for å gi økt press på selskapene til å drive effektivt, og må ses i nær sammenheng med politikken for å åpne nye markeder for konkurranse.

Svenske konkurransemyndigheter legger stor vekt på at bolagisering/privatisering skal skape reell konkurranse, og ikke bare innebære en overgang fra statlig til privat monopol.

Hvert år leverer regjeringen en oversikt over utviklingen i de statlige selskapene til Riksdagen. I denne oversikten listes hvilke det opp retningslinjer som gjelder for det enkelte selskap.

Generelt er politisk styring av offentlig eide industriforetak utenkelig, og ikke mulig å kombinere med profesjonelt eierskap. Selskapene styres som andre selskap gjennom regelverk og rammebetingelser.

I prinsippet skal offentlig eid virksomhet enten rendyrke sin myndighetssoppgave eller rendyrke sin forretningsvirksomhet. Eierskap i kommersielle og fullt ut konkurranseutsatte selskap skal utøves profesjonelt etter de samme prinsippene som en privat eier ville ha hatt med hensyn til krav om effektivitet og avkastning.

En viktig hovedlinje i 1990-årene har vært å rendyrke forretningsoppgaver og forvaltningsoppgaver i ulike virksomheter.⁷⁵ I budsjettproposisjonen for 1990 uttalte regjeringen at en kombinasjon av myndighetsutøvelse og marked-

74. St.prp. 1990/91 Omorganisering av Statkraft: 100, bilag 2, s.32.

sorientering innenfor samme virksomhet kunne bety en risiko for uklarheter og målkonflikter.

Våren 1990 besluttet Riksdagen at et forvaltningsselskap (Fortia) skulle etableres for å forvalte visse statlige selskaper.⁷⁶ Forvaltningsselskapet skulle utøve en mer aktiv og profesjonell eierrolle og innenfor visse rammer fatte beslutninger i eierspørsmål på lignende vilkår som næringslivet. Våren 1991 besluttet Riksdagen at de statlige forvaltningsbedriftene som arbeidet i konkurranse, skulle innrettes på omdanning til aksjeselskaper.⁷⁷ Bedre forutsetninger for å utøve eierrollen i et foranderlig miljø ble gitt som et motiv i proposisjonen.

Omdanning fra forvaltning til forretning har tatt ulike veier. Gjennom arbeidet med den forvaltningspolitiske kommisjonen⁷⁸ beskrives disse prosessene i Sverige på 1980 og 1990-årene slik:

«Den første endringen fra budsjettfinansierte forvaltningsorgan er å skape markedslignende ordninger innenfor virksomheten. Dette kan skje gjennom bestiller/utfører-modeller (med bare interne aktører), internprising og -salg, innføring av resultatenheter og lignende. Neste steg er at budsjettfinansierte virksomhet settes ut på anbud til eksterne tjenesteleverandører. Dette kan skje så vel med som uten at egen virksomhet tillates å legge inn anbud. Det tredje steget er når virksomhet føres bort fra forvaltningsvirksomheten, f.eks. i form av en omdanning til et statlig selskap. Selskapsetablering kan skje direkte fra første steget med interne resultatenheter og bestiller-utførerrelasjoner, eller etter at den egne forvaltningsvirksomheten er utsatt for konkurranse utenfra. Selskapet kan eies av staten eller som et ytterligere steg privatiseres.⁷⁹ De fleste omdanninger til selskap skjedde i 1990-årene, med noen få unntak i 1980-årene».

Så sent som i 1987 anså myndighetene at virksomhetene av regionalpolitiske og andre samfunnskrav ikke kunne omdannes til selskaper. Samtidig hadde forvaltningsbedriftene i 1980-årene fått en rekke fullmakter som følge av endrede forutsetninger, med behov for større selvstendighet og tilpasning til markedslignende vilkår. Fire år senere, i 1991, hadde fem av de åtte statlige forvaltningsbedriftene blitt omdannet til selskaper.

1.1.3.3 Særlig om deregulering av posten

Postlovgivningen

Sverige har, som ett av få land, opphevet postverkets monopol på formidling av brevpost fra 1. januar 1993. Det kan derfor være nyttig å se nærmere på hvilke erfaringer man har gjort seg i Sverige. Den svenske postlovgivningen er i dag basert på at universelle tjenester kan produseres på kommersielt

75. I budsjettproposisjonen for 1990 som presenterte retningslinjer for utviklingen av den offentlige sektoren ble begrepet «renodling» av de statlige myndighetenes oppgaver og roller for første gang presentert, St.prp. nr 95 (1989-90) Gjennomføring av det finanspolitiske opplegget for 1990, side 100, bilag 2.

76. St.prp nr 95. 1989/90: 88, bet. 1989/90: NU35, rskr. 1989/90: 249.

77. St.prp. nr 87 (1990/91), bet. 1990/91: NU38, rskr. 1990/91: 318.

78. SOU 1997: 38 s. 88 - 89. (jf. Statskontoret 1994).

79. Organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen, Statskontoret 1994: 5.

grunnlag. Det er fri etablering i markedet, men det kreves lisens fra Post- og telestyrelsen, PTS, for å få retten til å levere posttjenester.

Den svenske postloven stiller grunnleggende krav til den post- og «kassaservice» som skal finnes i Sverige. I korthet er kravene følgende:

- Det skal finnes en landsdekkende posttjeneste som innebærer at alle skal kunne ta imot brev og andre adresserte forsendelser på inntil 20 kg.
- Alle skal ha mulighet til å få befordret slike forsendelser til en rimelig pris.
- Enkelte av forsendelsene skal kunne sendes til enhetlige priser.
- Gjennom en «kassaservice» skal det finnes muligheter for alle til å foreta innbetalinger eller heve kontanter.

Postloven sier ikke hvem som skal sørge for den landsdekkende tjenesten. Det kan være den tidligere monopolisten, Sveriges Post, eller annet foretak. For å sørge for at det finnes en landsdekkende posttjeneste i Sverige, har myndighetene imidlertid inngått en avtale med Sveriges Post. Avtalen pålegger selskapet ansvaret for bl.a. de landsdekkende tjenestene. For utførelse av landsdekkende posttjenester gis det ingen kompensasjon. For utførelse av landsdekkende «kassaservice» mottar Sveriges Post en kompensasjon på om lag 200-300 mill. svenske kroner per år. Dette beløpet er imidlertid bevisst satt lavere enn den antatte kostnaden for å unngå krysssubsidiering av andre aktiviteter.

Selv om det ikke ytes kompensasjon for de universelle posttjenestene som Sveriges Post utfører, er selskapets brevddivisjon svært lønnsom. Det har vært en debatt i Sverige om de påståtte ekstrakostnadene ved å levere de landsdekkende tjenestene. PTS har hevdet at det ikke er behov for slik kompensasjon, da gevinstene ved å framstå som totaltilbyder av ulike typer posttjenester til kundene er av stor verdi. Sveriges Post har, som eneste totaltilbyder, mulighet til å tilby hele spekteret av posttjenester og har derfor, ifølge PTS, et stort konkurransefortrinn i så måte.

Sveriges Post skal utføre de universelle posttjenestene til kostnadsbaserte priser. Dette, sammen med kravet om at portoen for et enkelt brev skal være lik over hele landet, har mye å si for konkurrentenes mulighet til å etablere seg i markedet. Årsaken er at kravene forhindrer Sveriges Post i å kutte prisene i kun de områder der det finnes lokale konkurrenter.

Effekten av postreformen

I dag er det om lag 80 autoriserte postoperatører i Sverige. De viktigste er:

- *Sveriges Post*: Den tidligere monopolisten er i dag et heleid statlig aksjeselskap. Sveriges Post leverer alle typer posttjenester, samt banktjenester gjennom Postgiro Bank.
- *CityMail*: En postoperatør som har spesialisert seg på å levere forretningsforsendelser til mottakere i de tre største byene i Sverige, samt noen få andre steder. CityMail dekker om lag en tredel av alle husholdninger og selskap i Sverige.
- *SDR-Gruppen*: Et selskap som driver med «direct-mail», samt i noen grad distribuerer adresserte postsendinger til mottakere i hele Sverige. Til dette benytter selskapet også i noen grad Sveriges Post.

Majoriteten av de andre operatørene er små selskap som tilbyr å hente og distribuere post i et avgrenset område.

I markedet for personpost har dereguleringen hovedsakelig medført økt konkurranse i lokalmarkeder. I noen tilfeller har flere små postoperatører startet et samarbeid, og kan således utfordre Sveriges Post i et større geografisk område. I markedet for «bulkmail» møter Sveriges Post egentlig kun konkurranse fra CityMail, selv om SDR også opererer i en begrenset del av markedet.

PTS har foretatt en undersøkelse etter dereguleringen blant postkundene, og resultatene viser at kundene mener at konkurransen har ført lavere priser, samtidig som kvalitet og service har økt.

En av de viktigste erfaringene man kan trekke med seg fra dereguleringen av det svenske postmarkedet, er betydningen av at alle postoperatørene får tilgang til postinfrastrukturen på like vilkår. I dag inngår partene selv avtaler vedrørende tilgang til infrastruktur. Myndighetene har imidlertid kommet til at dagens system ikke har fungert tilfredsstillende, noe som skyldes den store forskjellen i maktbalansen mellom Sveriges Post og de andre postaktørene. For å legge bedre til rette for konkurranse i postmarkedet vurderes det derfor å foreta enkelte endringer i postloven. Under dette arbeidet vil man bl.a. se på avtaler om bruk av infrastruktur og private postoperatørers rett til å få utdelt egne postnummer for eget postkassesystem, noe som vil gjøre det mulig å tilby egne kunder postbokser med en unik postadresse.

Bruk og håndhevelse av konkurranseloven

Den svenske konkurranseloven har vist seg å være et viktig instrument når det gjelder å få bukt med konkurranseproblemer i postmarkedet. Siden den svenske konkurranseloven av 1. juli 1993 trådte i kraft, har svenske konkurransemyndigheter, Konkurrentverket, hatt mer enn hundre saker som har dreid seg om Sveriges Post. Dette har vært saker av ulik karakter, både klager fra private og selskaper, samt søknader om negativattest der Sveriges Post har ønsket å få avklart om en gitt praksis er i samsvar med konkurranseloven.

En fellesnevner for klagenes har vært påstander om at Sveriges Post har møtt konkurranse fra andre selskap med å redusere prisene i de markedene hvor de har møtt konkurranse, samt inngått ulike typer av lojalitetsklausuler i avtaler med kunder.

Konkurrentverkets avgjørelser på postmarkedet har i hovedsak skapt klarhet vedrørende eksklusive avtaler, lojalitetsrabatter og årlige bonuser. De eksklusive avtalene som Sveriges Post tidligere inngikk med sine kunder, og som gjorde det så og si umulig for andre å gjøre avtaler med Sveriges Post sine kunder, har blitt trukket tilbake. Det samme gjelder klausuler i avtaler som gir Sveriges Post rett til å endre prisene de har gått inn på under en kontraktsperiode. Rabatter og årlige bonuser skal ikke bli formet slik at de er egnet til å tvinge kundene til å kjøpe alle sine posttjenester fra en tilbyder. Det er heller ikke lenger mulig for Sveriges Post å ty til geografisk differensierte priser for å utkonkurrere lokale konkurrenter.

De svenske konkurransemyndighetenes erfaring med dereguleringen kan oppsummeres ved at de fleste problemene man har erfart i markedet, kan spores tilbake til den tidligere monopolistens kontroll over infrastruktur, som

konkurrentene er avhengige av å få tilgang til for å drive posttjenester. Om eieren av infrastrukturen ikke lykkes med å ekskludere konkurrenter ved å nekte tilgang, har eieren et sterkt insentiv til å redusere effektene av konkurransen ved å kreve høy pris for å gi tilgang. De svenske konkurransemyndighetene er derfor av den oppfatning at det ikke bør være opp til eieren av infrastrukturen å bestemme prisen konkurrenter må betale for å få tilgang. I stedet må både tekniske og økonomiske betingelser for tilgang enten reguleres eller bli fastsatt av sektormyndigheten.

Avslutning

Erfaringene etter dereguleringen av postmarkedet fra Sverige har stort sett vist seg å være positive. Undersøkelser viser bl.a. at kundene mener at dereguleringen har ført til lavere priser, samt bedre kvalitet og service. Imidlertid understreker også erfaringene fra Sverige betydningen av at en rekke forutsetninger må være til stede for å få en effektivt fungerende konkurranse i markedet. Bl.a. understrekes viktigheten av at alle postoperatørene får tilgang til postinfrastrukturen på like vilkår. Det er også framholdt at tekniske og økonomiske betingelser vedrørende tilgang til infrastruktur enten bør reguleres eller bli fastsatt av sektormyndigheten for å unngå at den tidligere monopolisten utnytter markedsrett for å presse ut nye, mindre konkurrenter.

Et stort antall henvendelser til svenske konkurransemyndigheter vedrørende Sveriges Post opptreden tyder også på at innføring av konkurranse i postmarkedet krever ulike tiltak for å forhindre at den dominerende aktør opptrer på en måte som skader konkurransen.

1.4 England⁸⁰

1.1.4.1 Innledning

Fra slutten av 1970-årene har over 70 store (og en rekke mindre) statlig eide selskap blitt privatisert helt eller delvis, tilsvarende 9 % av Storbritannias BNP. Omfanget av salget utgjør totalt 70 mrd. pund.

Da Thatcher-regjeringen kom til makten i Storbritannia i 1979 var det en massiv misnøye med den økonomiske utviklingen i landet, som Thatcher knyttet til overdreven nasjonalisering, for sterke fagforeninger og generelt for lite rom for markedsøkonomi og konkurranse. Etterkrigstidens Labour-regjeringer hadde gått lenger i nasjonalisering av industrien enn i de fleste andre vestlige land, og tidligere konservative regjeringer hadde gjort lite for å reversere denne utviklingen.

Den første Thatcher-regjeringens (1979-83) privatiseringer dreide seg derfor hovedsakelig om å selge unna tradisjonell næringsvirksomhet som staten hadde overtatt i etterkrigstiden. Dette innebar snarere en normalisering i forhold til europeisk politikk enn en radikal ny kurs. Blant de viktigste privatiseringene var British Aerospace, Britoil og Enterprise Oil, Jaguar, Associated British Ports, teleselskapet Cable & Wireless og fergeselskapet Sealink.

80. Denne gjennomgangen baserer seg i hovedsak på:

- ECON Notat 2/98 Offentlig eierskap - perspektiver fra utvalgte land

- Statskonsult (2000): Utkast til rapport om utviklingstrekk vedr. statlig eierskap i ulike land.

Politisk viktig var også starten på en lang prosess med å selge kommunale leiligheter.

Den virkelig radikale privatiseringsbølgen, som ga gjenlyd verden over, begynte i 1984 med salget av British Telecom. Thatcher-regjeringen begynte å overføre til privat eierskap offentlige monopoler som i det meste av dette århundret hadde blitt ansett som en naturlig del av offentlig sektor. British Gas ble privatisert i 1986, British Airways og British Airports Authority (som eier og driver de viktigste britiske flyplassene) i 1987, British Steel (riktignok en tradisjonell industribedrift) i 1989, vannverkene i 1990 og elektrisitetsindustrien i 1991.

Da Thatcher måtte gå av som statsminister i 1992, var det ikke så mye igjen for John Major å privatisere, men noen viktige salg har likevel funnet sted, bl.a. av British Rail i 1997 og resterende deler av kollektivtransporten og kjernekraftindustrien.

For å sikre at kontrollen faktisk overføres til privat sektor, og at låneopptak fra selskapet ikke klassifiseres til offentlig sektor, har privatiseringen nesten uten unntak involvert overføring av minst 51 % av aksjene til private aktører. Bare i få tilfeller er mindre enn 100 % av aksjene solgt.

På tross av en del radikal retorikk har undervisnings- og helsevesenet vært relativt skjermet for privatiseringer under de konservatives styre. Snarere enn endringer av eierskapet, har politikken tatt sikte på å bedre insentivene og valgfriheten innenfor det eksisterende, hovedsakelig offentlig eide systemet. Dette er gjort gjennom å skape såkalte *interne markeder*, det vil si intern konkurranse mellom offentlige enheter gjennom benchmarking og å la pengene følge pasienten i helsevesenet, og gjennom å tillate skolene å velge seg bort fra kommunal kontroll og i stedet bli selvstyrte med statstilskudd.

1.1.4.2 Begrunnelser som gis for privatisering

De forklaringer myndighetene gir for privatiseringen, er i første rekke:

- sterk tro på at konkurranse og private driftsformer vil fremme kostnadseffektivitet i produksjon av tjenestene
- kontinuerlig krav for høyere standarder i tjenesteytingen, uansett om det er helsetjenester, elektrisitet, telekommunikasjon eller transport

Samtidig stilles det offentlige overfor knappe offentlige budsjetter og dermed behov for privat kapitaltilførsel for å løse langsiktige investerings- og vedlikeholdsbehov.

Gapet mellom kravene til offentlige tjenester og ressursene som er tilgjengelige for å løse dem, leder myndighetene til å se på hvordan infrastrukturløsninger og tjenester kan utvikles, og hvordan selskapene kan moderniseres i et partnerskap med privat sektor.

1.1.4.3 Typiske steg i privatisering

De britiske myndighetene har i den senere tid grundig dokumentert og beskrevet hvordan privatiseringsprosessen knyttet til de enkelte virksomhetene har blitt gjennomført i Storbritannia.⁸¹ En typisk privatiseringsprosess består av fire faser.

- I løpet av fase 1 gjennomføres analyser av mulighetene for privatisering, dernest gjøres en prinsipiell avklaring om ev. å fortsette privatiseringssprosessen, og det tas en avklaring av valgmulighetene for videre faser.
- Fase 2 omhandler ulike forberedelser for omdanning av forvaltningsorgan til statsaksjeselskap, bl.a. å styrke ledermiljøet og styringssystemet for å kunne operere i privat sektor. I tillegg består fase 2 i å endre rammebetingelsene for virksomheten. Dette inkluderer både å fatte rettslige vedtak i forbindelse med omdanning av virksomheten til statsaksjeselskap, og ev. vedtak for å deregulere (liberalisere) monopolet.
- Fase 3 består bl.a. av prosessen i forbindelse med omdanning av forvaltningsorgan til statsselskap og etablering av et veldrevet statlig selskap.
- I fase 4 vurderes tidstabellen for børsnotering, markedsføringstiltak, salgssprosessen, andel aksjer som skal selges, og det tas en endelig beslutning om privatisering.

1.1.4.4 Inndeling i faser etter type selskaper

I tillegg til fasene nevnt over, beskriver myndighetene i Storbritannia privatiseringsprogrammet som inndelt i tre typiske faser, etter hvilken type selskap som har blitt privatisert.

- Første fase involverer salg av selskap som allerede har stor grad av frihet og som opererte i et marked, enten hjemme eller i utlandet.⁸² Disse selskapene kan som regel selges i sin eksisterende form, uten at det blir foretatt store restruktureringer av virksomheten eller av sektoren.
- Andre fase involverer virksomheter som spilte en viktig rolle i levering av allmenne nøkkeltjenester til befolkningen, f.eks. telekommunikasjon, krafttilførsel, vann- og renovasjonstjenester, og hvor det ofte vil være elementer av monopolvirksomhet involvert.⁸³ For å kunne privatisere disse virksomhetene må myndighetene foreta restrukturering av monopolvirksomheten for å skape nye markeder og konkurrerende selskaper. Samtidig vil det kunne kreve at det etableres nye reguleringsregimer og tilsynsorganer.
- Den tredje fasen involverer salg av selskap som opererer på områder som ikke vil være økonomisk lønnsomme i et marked⁸⁴, men hvor det er sosialt og politisk ønskelig at det finnes et tilbud til befolkningen. På disse områdene er det nødvendig for myndighetene å skape nye organisatoriske løsninger til de private selskapene, f.eks. etablere konsesjonsordninger og gi særrettigheter til selskaper, samt tildele tilskudd til selskapene for levering av tjenestene.

81. Implementing Privatisation: The UK Experience, Information on Privatisation in the UK, Her Majesty's Treasury, february 1998.

82. Britoil, British Airways, Amersham International.

83. BT, British Gas, the Regional Electricity supply, Vann- og kloakkselskap i England og Wales.

84. British Energy og transportsiden av jernbaneselskapet British Rail.

1.1.4.5 Bruk av styringsvirkemidler på de privatiserte sektorene

Partnerskapet med det private kan ta en rekke former og myndighetene beskriver at dette har vært mulig fordi en rekke nye styringsvirkemidler har blitt tatt i bruk. Disse har gått ut på å:

- etablere økonomisk sterke og kommersielt fokuserte selskaper, f.eks. ved å dele store selskap og utskille egne forretningsområder i selvstendige selskaper⁸⁵
- forbedre og etablere konkurranse mellom markedsaktører, f.eks. ved å dele tidlige monopoler i konkurrerende selskaper⁸⁶
- etablere nye reguleringsregimer og tilsynsorganer⁸⁷, med sikte på å beskytte konsuminteressene når lokale eller nasjonale tjenestemonopoler fortsatt eksisterer.
- utvikle legale strukturer for salg, som muliggjør investorer til å betale for aksjer over en lengre periode
- introdusere bokføringsteknikker ved salg til private, slik at selger kan få bedre prisinformasjon fra markedet og bedre pris ved salget
- utvikle konsesjonsordninger som tillater subsidiering av sosiale tjenester, samtidig som styringsteknikker og arbeidsprosedyrer fra privat sektor introduseres for selskapene

1.1.4.6 Nærmere om regulatoriske virkemidler

Gjennom reguleringer har myndighetene særlig tatt sikte på å tilrettelegge for konkurranse på tidligere monopolområder. Det har samtidig vært viktig å sikre borgerne tilgjengelighet til såkalte allmenne tjenester og sikre konsuminteressene ved å regulere priser, kvalitet og service ved tjenestene. Regulering av tjenestene har vært gjort både på områder hvor privatisering har ført til private monopoler, og på deregulerte (liberaliserte) sektorer som ledd i en overgangsfase før konkurranse og markeder fullt ut er etablerte. Nye konsesjonsordninger med krav til virksomheten i forbindelse med privatiseringen har vært innført som virkemiddel i dette. Myndighetene har samtidig opprettet nye tilsynsorganer som skal føre tilsyn med selskapene, om de bl.a. oppfyller vilkårene gitt i konsesjoner og lignende.

Det har også vært ansett som nødvendig med reguleringer for å begrense markedsmakten til det privatiserte selskapet, og for å sikre tilstrekkelige insentiver for å effektivisere selskapene, særlig monopolene. Til dette har myndighetene tatt i bruk såkalte *målestokkreguleringer*, hvor siktemålet er å vurdere lokale monopolars effektivitet opp mot hverandre, for deretter å stille krav til effektivisering for de enkelte selskapene.⁸⁸

85. Eksempel utskilling av Enterprise Oil fra British Gas.

86. F.eks. etablere National Power og PowerGen (fossil forbrenning selskaper), fra monopol et central Electricity Generating Board.

87. (OFTEL, OFGAS, OFFER, OFWAT OG ORR).

88. «Yardstick regulation» er utviklet i Storbritannia for regionale elektrisitetsverk og vann- og kloakkselskaper.

1.1.4.7 Nærmere om organisatoriske virkemidler

Storbritannia synes å ha vært ledende i Europa når det gjelder bruk av organisatoriske virkemidler. Restrukturering av selskapene har vært helt nødvendig i forbindelse med privatiseringen for å skape konkurrerende virksomheter og sterke forretningsorienterte enheter. I dokumentene fra Treasury blir det også lagt stor vekt på å fremheve disse aspektene ved privatiseringsprogrammet.

Samtidig har de britiske myndighetene etablert egne tilsynsorganer som både skal ha tilsyn med sikkerhetsaspekter, tjenestene og økonomiske forhold ved tjenestene. Hvordan tilsynsorganene skal organiseres og styres er i høy grad oppe til diskusjon. I forbindelse med et diskusjonsdokument (oktober 1998) ⁸⁹ som gjelder en mulig reorganisering og privatisering av luftfartstjenestene (drift av rutenettet over Storbritannia, trafikkkontroll, terminaltjenester m.m.), ber Departementet for miljø, transport og regioner om vurderinger av hvordan en best kan organisere tilsynsorganene. Et sentralt spørsmål er hvorvidt det skal satses på å videreføre ett integrert tilsynsorgan (CAA) ⁹⁰ for tilsyn med sikkerhet, reguleringer av priser, kvalitets- og serviceaspekter ved trafikk-tjenestene, tilsyn med drift av flyplassene, tilsyn med økonomiske forhold knyttet til lønnsomhet, behov for investeringer og effektivitet ved det ev. privatiserte selskapet. Eller om disse tilsynsoppgavene bør deles i flere ulike tilsyn. Departementet ber også om vurderinger av om tilsynet eller tilsynene skal fortsette som et underordnet selskap og som del av staten, eller om tilsynet bør organiseres fritt som et eget rettssubjekt (a designated individual). Departementet ber også om vurderinger av den optimale balansen mellom styring og regulering gjennom bruk av lisenser (konsesjon) og bruk av tilsyn.

I Storbritannia er det mulig å sikre nasjonale strategiske interesser over de privatiserte selskapene gjennom spesielle aksjer, såkalte *golden shares* (norsk: *gyldne aksjer*). Dette gir myndighetene mulighet til å nedlegge veto i forbindelse med endringer i selskapets vedtekter, blokkere eierskap av mer enn 15 % av et selskap fra en enkelt eller gruppe. Dette er med sikte på å hindre uønskede oppkjøp, som regel for en kort periode, å sikre at nylig privatiserte virksomheter får tid til å tilpasse seg kravene i privat sektor før selskapet blir eksponert for press fra mulige oppkjøpere. Myndighetenes muligheter til maktutøvelse har vært brukt i begrenset grad. Verken *golden shares* eller minoritetseie har noen gang vært brukt til å kontrollere et selskaps kommersielle virksomhet. Myndighetene har vært en passiv aksjeeier, og behandlet de resterende aksjeandelene som en finansiell post. Denne politikken har blitt satt ut i livet gjennom et aksjebrev, som garanterer en politikk av ikke-innblanding fra myndighetene.

89. A Public Private Partnership for National Air Traffic Services LTD (NATS), A Consultation Paper by the Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, DETR oktober 1998.

90. The UK Civil Aviation Authority (CAA).

1.1.4.8 Resultater

I en OECD rapport ⁹¹ oppsummeres det med at privatiseringen har vært fordelaktig på følgende punkter:

- Effektivitets- og kostnadssiden ved virksomheten har blitt merkbart bedre sammenlignet med tiden da virksomheten var under statlig monopol.
- Det er blitt lavere priser for forbrukerne.
- Det er blitt øket kvalitet som følge av at det nå må konkurreres om kunder, kombinert med de regulatoriske virkemidlene som setter kvalitetsstandardene.

Videre understrekes betydningen i forhold til tidligere, at insentivene til en mer effektiv ressursutnyttelse er sterkere enn da virksomheten hadde monopol. Den største forskjellen mht. produktivitet har imidlertid vært der hvor monopolet har vært deregulert, og ikke nødvendigvis der hvor en privatisering har funnet sted. Noen analytikere har konkludert med at det snarere er et «konkurransemirakel» enn et «privatiseringsmirakel».

Ulempene ved privatiseringen i England, foruten de sosiale problemene økt arbeidsledighet har ledet til, er at det ikke har vært stimulert nok til konkurranse. Ofte har et offentlig monopol blitt avløst av et privat monopol. Dette har gitt grunnlag for store bonuser til ledelsen og høyt utbytte til eierne, noe som har blitt slått stort opp i mediene og satt privatiseringsprogrammet i et meget dårlig lys i opinionen. Dette har skjedd i stedet for at brukerne har fått lavere priser. Det ble gjort for lite i begynnelsen med å etablere flere tilbydere og å regulere prisene. Myndighetene har imidlertid lært av dette og disse forhold synes nå å være historie.

En artikkel i *International Review of Administrative Sciences* ⁹² oppsummeres erfaringene med deregulering av telesektoren, elektrisitetsforsyningen, gassforsyningen, vannforsyningen og kloakk. Både kvalitative vurderinger av virksomhetene og faktisk utbytte før og etter dereguleringen viser at virksomhetene har kuttet kostnader, økt effektiviteten og gitt økt utbytte til eierne. Dette har skjedd parallelt med at prisene for forbrukerne har gått ned, med unntak for vann og kloakk, hvor prisene har økt. Årsaken til denne økningen oppgis å være at betydelige investeringer måtte foretas i nye rørsystemer. Brukerundersøkelser viste at brukertilfredsheten og kvaliteten for alle sektorene var blitt bedre som følge av dereguleringen og konkurransen.

For jernbanen valgte den britiske regjeringen en kompleks reform med stor oppsplitting av jernbanevirksomheten. Dette har ført til behov for mange formelle kontrakter og gjort koordinering vanskeligere. Rutetilbud og transportkvalitet ble f.eks. fastlagt i detalj før kontrakter ble inngått, og dette har svekket markedstilpassing og innovasjon. Mye tyder på at den brukeroplevde kvaliteten er blitt dårligere. Vurderingen av reformen så langt vil være preget av at restruktureringsprosessen enda ikke er fullført, så det er for tidlig å gi en helhetlig vurdering av jernbanedereguleringen ⁹³

91. Survey of Budgeting development - questionnaire PUMA/SBO(98)6/AN - Shelley Thornton, CIPFA.

92. David Parker Professor ved Strategic Management Group, Aston Business School, Birmingham

93. Transportøkonomisk institutt (1999) *Konkurranse på det norske jernbanenettet*, TØI rapport 429/1999.

Like fullt blir hovederfaringen på generell basis oppsummert til å være at dereguleringen ledet til at tidligere «søvnige» statsmonopoler hadde forbedret sin virksomhet, både til fordel for eier og forbrukerne.

Dagens Labour-regjering beskriver i *Implementing privatisation: The UK experience*⁹⁴ at privatiseringspolitikken har ført til:

- større kommersiell frihet for selskapene og fravær av politiske beslutninger som kan forsinke eller hindre bl.a. nødvendige investeringsbehov
- at selskapene er gitt mulighet til å ta opp lån på kapitalmarkedet, og har frihet til å ta beslutninger om bemanningsnivå, investeringsbehov og om forretningsutvikling på ren kommersiell basis
- at økt konkurranse, restrukturering og priskontroll har ført til reduserte avgifter og priser, og til sterkt reduserte priser på områder hvor konkurranse er utviklet sterkest
- at uheldige sider ved innføring av konkurranse, så som sosiale og politiske problemer som kan oppstå når en fjerner skjulte krysssubsidier til enkelt grupperinger, har kunnet blitt håndtert gjennom det regulatoriske regimet. Dette har vært taklet uten å hindre utviklingen av konkurranse, og selv om kostnadene ved å opprettholde politiske målsettinger nå har blitt gjort synlige og må dekkes av enten myndighetene eller konsumentene

Sir George Young, statssekretær i Treasury under den konservative regjeringen oppsummerte i 1995 regjeringens privatiseringserfaringer på følgende vis:

Privatisering av infrastrukturtjenestene har vært en av de største suksessene til denne regjeringen ved at privat sektortenkning er overført til de statlige monopolene på en måte som videreutvikler virksomheten til gagn for alle parter og aktører som er berørt av disses virksomhet, både eiere og brukere. Brukerne har fått bedre kvalitet på tjenestene, samtidig som prisene har gått ned.

Når det gjelder «spinn-offs» av privatiseringen, påpeker Young at privatiseringen har skapt nye industrier og nye eksportmuligheter, som har styrket Londons ry som Europas finansielle sentrum.

1.1.4.9 Veien videre

Mye tyder på at privatiseringsprogrammet i Storbritannia vil videreføres og ev. videreutvikles av Labour-regjeringen, med bakgrunn i de metoder og teknikker som har blitt brukt fra 1980 og fram til i dag. Regjeringen har bl.a. foreslått delsalg av *The Commonwealth Development Corporation* annonsert av statsministeren i oktober 1997. Det foreslås i den forbindelse at en betydelig minoritetsdel skal bli værende i offentlig eie, samtidig med at det opprettes en *gyllen aksje*. For tiden vurderes også privatisering av det statlig heleide selskapet for luftfartstjenester.⁹⁵ I den forbindelse vurderes bl.a. hvordan regulatoriske virkemidler kan sikre kvalitet ved tjenestene og riktige priser sett fra

94. Treasury 1998

95. National Air Traffic Services Ltd (NATS). NATS er et heleid statlig selskap eid av UK Civil Aviation Authority (CAA).

mottakerne av selskapets tjenester, muligheter for statlig intervensjon ved kriser og krigstid, oppfølging med nødvendige investerings- og produktivitetskrav. Samtidig vurderes organiseringen av de ulike tilsynsfunksjonene knyttet til luftfartstjenestene og drift av flyplasser.

1.5 Nederland ⁹⁶

Nederland begynte sin omlegging av offentlig sektor i begynnelsen av åttitallet. Tre hovedmålsettinger ble formulert:

- budsjettbesparelser ved å øke produktivitetskravene til den offentlige tjenesteproduksjonen
- en effektivisering av hele den offentlig sektor ved restrukturering og reduksjon av det offentliges omfang og gjøremål
- styrking av privat sektor ved å gi virksomhetene flere muligheter for videreutvikling

Det har opp til 1996 vært 23 ulike prosjekter knyttet til å deregulere sektoren hvor offentlige virksomheter har vært involvert. Dette har berørt over 115 000 ansatte. Det har vært 50 offentlige virksomheter som er blitt hel- eller deprivatisert. Dette har berørt om lag 120 000 ansatte. De viktigste her synes å være:

- televerk
- postbank
- kringkasting
- flere typer vedlikeholdsfunksjoner
- pensjonskassen for offentlig ansatte
- havnevesen
- mange typer industri, uten noen styringsinteresse knyttet til produksjonen

Sammenlignet med de øvrige OECD, landene er den nederlandske privatiseringsstrategien ulik på flere måter:

- Tilnærmingen har vært pragmatisk. Enhver offentlig aktivitet og offentlig forretningsdrift har vært vurdert særskilt med tanke på å analysere om et fortsatt offentlig engasjement er ønskelig og fornuftig.
- Ofte har en valgt å beholde et offentlig selskap i stedet for å selge aksjene til private. Men sektoren har blitt deregulert for å åpne for konkurranse. Salg av aksjer har ofte vært det endelige målet, men en har ikke villet forhaste seg mht. til aksjesalg, før en var sikker på at virksomheten ville tåle konkurranse og et privat eierskap.
- Privatiseringen har vært karakterisert ved sitt fravær av ideologiske motvier. Prosessen har vært drevet fram av flere ulike politiske koalisjoner.

En viktig erfaring fra Nederland er å etablere like konkurransevilkår mellom den offentlig eide virksomheten og de private konkurrentene. Dette er et forhold som går i to retninger. For det første er det viktig å slippe private til og ikke gjøre inngangsbetingelse slik at private aktører ikke finner det attraktivt å «ta opp konkurransen». På den annen side må den offentlige virksomheten

96. Denne gjennomgangen er basert på: Survey of Budgeting development - questionnaire PUMA/SBO(96)6/AN

som skal eksponeres for konkurranse gi handlingsrom og betingelser for å kunne være i konkurranse. Dette innebærer at en bør organisatorisk skille de oppgavene som skal være konkurranseutsatt og de oppgavene som ikke skal være det.

1.6 New Zealand ⁹⁷

1.1.6.1 Bakgrunn

Det offentlige på New Zealand har tradisjonelt vært eier av mange typer offentlig forretningsdrift. Oversikten nedenfor over de statseide virksomhetene og de privatiserte virksomhetene angir hva staten faktisk har vært involvert i.

I begynnelsen av århundret deltok staten tungt i oppbyggingen av de sentrale infrastrukturtjenestene som tele, kraft, jernbane og veier. Etter andre verdenskrig har staten deltatt i å skape en bredere økonomi ved å etablere industri og næringsliv på flere områder. New Zealand har tradisjonelt vært primærnæringsorientert.

I begynnelsen på åttitallet ble imidlertid den statsdrevne industrien en meget tung bør å bære da landet nærmest opplevde et økonomisk krakk, med en nedgang på 10 % i landets BNP i løpet av ett år. Situasjonen var da at ca. 20 % av det årlige budsjettet gikk til overføringer til statsbedriftene.

Hele statsadministrasjonen, offentlig sektors rolle generelt og de statlige selskapene spesielt ble gjenstand for en grundig vurdering. Følgende hovedmål ble avledet:

- bedre kostnads- og formåls effektivitet
- redusere offentlige utgifter og størrelsen på kjernen i offentlig sektor
- styrke kvaliteten på offentlige tjenester og service
- gjøre offentlige tjenester mer tilgjengelige og responsene overfor konsumentene

Et av utgangspunktene for den nye tenkningen rundt offentlig sektor var at alle som ønsket å utfordre den offentlige tjensteproduksjonen, skulle ha en mulighet til det. Det første prinsippet som ble innført, var å deregulere alle de sektorene hvor det offentlige hadde hatt et regulert monopol. For statsbedriftenes del innebar dette at flere er blitt privatisert, de øvrige er korporatisert og konkurranseutsatt.

97. Gjennomgangen baserer seg på et studiebesøk på New Zealand, som utvalgets sekretariat avholdt våren 1999. Gruppen hadde til grunn for denne fremstillingen møter med: Finansdepartementet, Næringsdepartementet, State Service Commission, Crown Company Monitoring Advisory Unit og Universitetet i Wellington.

Tre litteraturreferanser har også preget fremstillingen:

- Boston, Jonathan og John Martin, June Pallott, Pat Walsh (1996): Public Management. The New Zealand Model. Auckland: Oxford University Press.
- Spicer, Barry, David Emanuel og Michael Powell (1996): Transforming Government Enterprises. Australia: Centre for Independent Studies.
- Zuna, Hans Robert (1999): Institusjonelle effekter på forholdet mellom staten og dens selskap i Norge og New Zealand. Notat: Institutt for statsvitenskap.

1.1.6.2 Litt om den ideologiske tilnærmingen

I løpet av 1980- og 1990-årene har *New Public Management*-retningen (NPM-retningen) innenfor offentlig styringsfilosofi resultert i betydelige endringer i statens organisering innenfor OECD-området. New Zealand blir sett på som et slags utstillingsvindu for denne retningen.

Den økonomiske krisen og de institusjonelle strømningene ser ut til å ha hatt avgjørende innvirkning på den politisk-administrative kulturen i New Zealand. En stat som tidligere var karakterisert av en korporativ og sterkt regulert økonomi, samt omfattende velferdsordninger, ble i løpet av en tiårsperiode omdannet til en av de statene i verden som er mest i pakt med hovedtrekkene i *New Public Management*-ideologien. Det nye paradigmet ser ut til å ha spredt seg til politikere og forvaltningsansatte og generert et skifte i New Zealands politisk-administrative kultur, der svært lite er igjen av det «gamle» tenkningen.

Før overgangen til et flerpartisystem bestod det politiske liv i New Zealand av to politiske partier, det sosialdemokratiske «New Zealand Labour Party» og det konservative «National Party». Partiene har i nyere tid vært relativt enige om det NPM-retningen, selv om det har vært stridigheter innen det sosialdemokratiske partiet om reformene.

Finansdepartementet i New Zealand har hele tiden vært en av de ivrigste forkjemperne for kommersialiseringsprosessen og monetarismen, og kan også karakteriseres som organet som satte prosessene i gang, og har vært en primus motor i deres utvikling.

1.1.6.3 Forholdet mellom korporatisering og privatisering

Følgende selskap er 100 % statseide:

- Airways Corporation of New Zealand Ltd
- Coal Corporation of New Zealand
- Contact Energy Ltd
- Electricity Corporation of New Zealand Ltd
- Government Property Services Ltd
- Land Corporation Ltd
- Meteorological Service of New Zealand
- New Zealand Post Ltd
- Television New Zealand Ltd
- Terralink New Zealand Ltd
- Timberlands West Coast Ltd
- TransPower New Zealand Ltd
- Vehicle Testing New Zealand Ltd
- Works & Development Services Corporation New Zealand Ltd

Det er solgt om lag 50 ulike statlige virksomheter for ca. 100 mrd. norske kroner siden 1988. Dette omfatter ren industriproduksjon, banker, flyselskap, forsikringsselskaper, pensjonskassen, enheter innen petroleumssektoren, turisme, skogdrift, jernbane, flyplasser, energi og så videre.

Prinsippene for hva som skulle privatiseres og ikke ble nedfelt i budsjettet for 1988. Det burde privatiseres der statlig beslutningstaking representerte en ulempe for virksomheten. Videre hadde staten et behov for å frigjøre kapital.

Dette ledet til at der en fikk en god pris samtidig som den politiske styringsinteressen var liten eller fraværende burde privatisering foretas. Dersom virksomheten stod overfor investeringsbehov, var dette også et moment som trakk i retning av privatisering. Hovedpoenget var at der staten på sikt ville oppnå mer ved privatisering enn å opprettholde eierskapet, skulle privatisering vurderes.

NZ har valgt ikke å gå inn på mellomløsningen med delprivatisering. Finansdepartementet understreket delprivatisering som en uryddig «midt i mellom»-løsning. Det ble også antatt at staten ikke ville være noen attraktiv samarbeidspartner i et eierskap.

1.1.6.4 Overordnet om prinsippene for tenkningen på New Zealand

State Owned Enterprises (SOE) Act, ble vedtatt som lov i 1986. Denne loven regulerte de overordnede prinsippene for de 100 % statseide virksomhetene. Denne loven hadde følgende hovedelementer:

- Ansvar for forvaltningsbedriftene skulle overføres fra sektordepartement til et styre oppnevnt av Finansdepartementet. Flertallet i styret skulle ha bakgrunn fra privat sektor.
- Hovedmålet var å utvikle effektive virksomheter - sammenlignbare med privat sektor
- Ikke kommersielle deler av virksomheten ble skilt ut fra de kommersielle.
- Virksomhetslederne skulle være totalansvarlige for resultatene - og kunne ta alle management beslutninger.
- Alle konkurransevidende fordeler og ulemper er systematisk blitt fjernet - like konkurransevilkår har vært et krystallklart prinsipp for dereguleringen.

State Owned Enterprises er den formen som anvendes når staten er involvert i forretningsdrift. Selskapene er ordinære aksjeselskap som suppleres av enkelte særregler for statlige selskaper.

Målet om at SOE-ene skal være like profitable og effektive som sammenlignbare private bedrifter, synes å ha blitt det helt sentrale motivet både for bedriftene og eierne.

I formålsparagrafen til den new zealandske State Sector Act er det slått klart fast at SOE-ene skal operere som suksessfulle bedrifter, hvilket er presisert i tre punkter: For det første skal de være like profitable og effektive som sammenlignbare private bedrifter. For det andre skal de være en god arbeidsgiver, og for det tredje skal de utvise sosialt ansvar overfor det samfunnet de opererer i. Sentral i dette henseende er en presiserende paragraf om at SOE-ene ikke skal ivareta ikke-kommersielle mål på vegne av staten uten hel eller delvis betaling av kostnadene. Dette ble innført som et ledd i en statlig effektiviseringsprosess der en kombinasjon av kommersielle og ikke-kommersielle funksjoner ble sett på som lite oversiktlig og kostbar.

Konkrete kontrakter med betalinger for ikke-kommersielle mål har bl.a. blitt brukt for å bevare ulønnsomme postfilialer. Dette ble imidlertid stoppet etter kort tid når det ble klart hvor mye det kostet, fordi det er nedfelt som et prinsipp om at det skal være full åpenhet om kjøp av slike tjenester. Et forsøk

på å integrere mål om å ivareta nasjonal kultur i det statlige TV-selskapet ble avvist med den begrunnelsen at det kunne stride mot de kommersielle mål.

Enkelte av de ikke-kommersielle målene disse selskapene hadde tidligere, har nå blitt avskaffet. På andre områder har en imidlertid valgt å kommersialisere målene ved at det har blitt opprettet egne organer i staten som har ansvaret for å kjøpe disse varene og tjenestene av de som kan levere det beste anbudet, herunder også SOE-ene. Et eksempel på dette er forekomsten av et statlig organ som kjøper TV-programmer som ellers ikke ville ha vært kommersielt lønnsomme av TV-kanalene for å styrke nasjonal profil eller etniske minoriteters tilbud. Dette fokuset på kommersielle mål er i tråd med de formelle reglene.

Øvrige alternative styringsvirkemidler, som reguleringer, konsesjoner, prisrestriksjoner, brukes ikke til å ivareta politiske styringshensyn. Reguleringer var kommet i en betydelig miskreditt for omleggingen på åttitallet. Unntaket var konkurranseregulerende tiltak som ble brukt i betydelig grad, med det formål å sikre en virksom konkurranse.

1.1.6.5 Hvordan er så det statlige eierskapet forvaltet

Den formelt øverste besluttede myndigheten i selskapene består av ministre som på statens vegne forvalter eierskapet gjennom selskapets generalforsamling. Dette organet skal i utgangspunktet møtes en gang i året i begge selskapstyper, selv om ekstraordinære samlinger kan innkalles. Dette synes imidlertid å være uvanlig på New Zealand. Styringen av selskapene virker relativt fokusert rundt de formelle ordningene. Det synes å være en beskjeden uformell interaksjon.

I New Zealand er det statlige eierskapet som regel delt slik at finansministeren og en egen minister for statseide selskap tilknyttet finansdepartementet holder like mange aksjer.

I den norske strukturen fungerer dette i hovedsak slik at avdelinger i hvert departement som har med den aktuelle sektoren å gjøre, også forvalter eierskapet av selskapene. I New Zealand har en i sterkere grad spesialisert denne funksjonen til ett organ «Crown Company Monitoring and Advisory Unit» (CCMAU). Denne enheten er formelt underlagt finansdepartementet, men påberoper seg å ha en uavhengig stilling i forhold til dette. Deres hovedoppgaver er å hjelpe ministrene å stille krav til foretaket, bistå i planleggingsprosesser mer generelt, analysere foretakenes ytelser samt å bistå i utvelgelsen av styrer.

Sammensetningen av eiere og organiseringen av eiernes administrative støtteapparat kan bidra til å forklare forskjeller i innflytelsesrelasjonenes innhold mellom Norge og New Zealand. Tilknytningen til Finansdepartementet på New Zealand kan være en faktor som leder til det sterke observerte fokuset på selskapenes kommersielle rolle og utbytte til staten. Faktisk oppgis også dette som årsak til at SOE-ene er lagt under dette departementet. Det samme gjelder CCMAU som underordnet, men uavhengig organ. En samtale med representanter fra CCMAU ga inntrykk av en svært økonomisk orientering til selskapene, mens andre samfunnsmessige hensyn i liten grad ble sett på som relevante. Dette blir svært ulikt den norske organiseringen under sek-

tordepartement, som understreker selskapenes sektorpolitiske formål i forhold til finansielle aspekter.

Styrenes og de administrerende direktørers formelle roller er relativt like i New Zealand og Norge. Styret er sammen med direktøren ansvarlig for forvaltningen av selskapene i samsvar med eierinteressene slik disse er uttrykt i vedtekter og andre retningslinjer fra generalforsamlingen, som også velger styret.

CCMAU og Finansdepartementet er med på styreutvelgelsesprosessen i alle SOE-er i New Zealand, mens denne prosessen i Norge kun ligger under det sektordepartement selskapet hører inn under. I motsetning til i Norge har New Zealand heller ikke regler som sikrer de ansatte representasjon i styret eller andre styrende organer som bedriftsforsamlingen i de norske selskapene.

Det er betydelige forskjeller i styringsmekanismene mellom selskapene og staten i Norge og New Zealand. Den vesentligste styringsmekanismen mellom staten og SOE-ene i New Zealand kalles «Statement of Corporate Intent» (SCI). Selskapet leverer i tilknytning til generalforsamlingen årlig et slikt forslag til de ministrene som har kompetanse til å endre det. Dokumentet er svært fokusert på å vurdere mål, verdier, markedssituasjon og den dividende som bør utbetales som et resultat av disse. Dette bidrar til å underbygge den finansielle orienteringen når det gjelder styringens innhold i New Zealand. I våre norske selskap følger denne styringen av den generelle selskapslovgivningen. Det foreligger ikke noe formalisert styringsinstrument av typen SCI, styringen foregår gjennom fastsettelse av selskapsvedtekter og utbytte i generalforsamlingen. Etter at dette SCI-forslaget er fremmet av selskapet, har ministrene adgang til å endre det etter konsultasjoner med styret. I tillegg til at SCI inneholder slik informasjon, skal SOE-ene også utarbeide årsrapporter og halvårsrapporter for virksomhetens drift.

Formålsreguleringen av selskapene i New Zealand samsvarer godt med deres formelle tilknytning til finansdepartementet og CCMAU, som primært skal ivareta og ivaretar finansielle interesser knyttet til selskapet gjennom selskapets øverste organ. Tilknytningen kan imidlertid ikke forklare fokuseringen på avkastning fullt ut, men må suppleres med en kulturforklaring der de rådende økonomiske paradigmer i disse organene må antas å være vesentlige.

SOE-ene synes også å ha en identitet som privat selskap, men i New Zealand synes også politisk ledelse og parlamentet i større grad å se på dem som private virksomheter. Forskjellene i hvordan selskapene betraktes, kan ha sin årsak i at statseide selskap kan sies å tilhøre to forskjellige organisasjonsfelt, et innenfor den offentlige sfære og et innenfor den private sfære. Privat sektor relasjonen ble bl.a. av CCMAU understreket ved at følgende ble vektlagt spesielt internt i statsbedriftene:

- Det ble lagt vekt på å hente inn senior managere fra privat sektor for å markedsrette virksomhetene optimalt.
- Det ble lagt vekt på å definere *core business strategies* (norsk: strategier for kjernevirksomheten) og tilpasse organisasjonsdesign og personalsystemene iht. til businessstrategien.
- Betydningen av en kommersiell kultur ble understreket som meget viktig for en vellykket omforming av virksomheten.

Styrene i New Zealand er karakterisert av en relativt enhetlig utvelgelsesprosess i regi av finansdepartementet og CCMAU. Styremedlemmene har i svært stor utstrekning blitt rekruttert fra det private næringsliv, særlig fra et organ som kalles «Business Round Table» og kretsen rundt dette. Dette organet består av administrerende direktører fra de største foretakene i New Zealand. I denne prosessen har det oppstått nære forbindelser mellom dette organet og finansdepartementet, og organet og miljøet rundt det har således fungert som en naturlig rekrutteringsbase for finansdepartementet og CCMAU når styreplasser skal besettes i SOE-ene.

Finansdepartementet huser i dag en veldig ytelsesorientert kultur og synes å være svært ideologisk forpliktet overfor de prinsippene som ligger bak SOE-modellen. Dette må også antas å være tilfellet for CCMAU, som hele tiden har vært organisatorisk underlagt Finansdepartementet og ivaretatt funksjonene sine i samarbeid med dette. De ideologiske føringene synes å forklare at en legger mest vekt på de kommersielle sidene av driften i forhold til målene om samfunnsansvar og å være en god arbeidsgiver.

1.1.6.6 Resultater og effekter

CCMAU og Finansdepartementet understreket at dereguleringen hadde vært vellykket på NZ. Konkurransen og den forretningsmessige fokuseringen hadde skapt økt kostnadsbevissthet og reduserte kostnader i produksjonen av tjenestene. Reduserte kostnader og konkurransen hadde igjen beredet grunnen for lavere priser som kom forbrukerne til gode. Konkurransen hadde ledet til økt innovasjon og nye produksjonsmåter som hadde ført til bedre kvalitet på tjenestene. Det faktum at en som følge av konkurransen måtte konkurrere om kunder, ledet til at brukerbehov og brukertilfredshet var mer i sentrum for virksomheten enn tilfellet var før dereguleringen fant sted.

Ifølge CCMAU bekreftet kvalitative evalueringer av forskere, for et utvalg av SOE-ene, dette bildet.

Finansdepartementet understreket at på begynnelsen på åttitallet, gikk ca. 20 % av statsbudsjettets utgiftsside til statsbedriftene. I dag går samtlige med overskudd og er netto bidragsyttere til budsjettets inntektsside.

Flaggskipene er SOE-ene New Zealand Post og Jernbanen. Begge disse ble vurdert som tungdrevet og lite effektive. Posten har redusert bemanningen med 30 %. Jernbanen reduserte sine ansatte fra 30 000 til 5000 ansatte. Det hevdes at begge selskapene har opprettholdt og sogar hevet kvalitet på tjenestene, portotakstene er redusert og er blant de laveste i verden.

Disse tallene må selvsagt vurderes i forhold til at de ikke-kommersielle aktiviteten er blitt fjernet, eller at staten betaler særskilt for disse. Dessuten er det mulig at statsbedriftene tidligere hadde distrikts- og sysselsettingspolitiske mer eller mindre skjulte målsettinger. Mye kan tyde på at en målfor-skyvning har funnet sted, som en følge av at de kommersielle målsettinger skulle fokuseres. Det må også understrekes at skepsisen til reguleringer har ført til at alternative styringsvirkemidler som konsesjoner og maksimalpriser ikke brukes. Slik sett vil ev. politiske styringshensyn i form av distriktshensyn, fordelingspolitikk osv. ikke har grunnlag for å realiseres i dagens styringsregime, heller ikke for de 100 % eide statsbedriftene.

State Service Commission understreket også de sosiale kostnadene ved alle oppsigelsene som fulgte med dereguleringen. Videre skapte det problemer for de ensidige industristedene som hadde en hovedarbeidsgiver, nemlig en tidligere statlig virksomhet, hvor enten «filialen» var nedlagt eller en betydelig rasjonalisering hadde funnet sted.

De arbeidsoppgavene som i hovedsak hadde forsvunnet var de som krevde lav eller ingen utdanning. Dette hadde igjen ledet til at flere søkte inn mot utdanningsinstitusjonene, noe som hadde skapt et press i utdanningssystemet. Men det ble fremholdt som positivt at en konsekvens av dereguleringen hadde vært at flere faktisk satset på utdanning.

1.7 OECD

1.1.7.1 OECDs flernasjonale Regulatory Reform-studie⁹⁸

OECD gjennomførte i 1997 en flernasjonal studie som bl.a. vurderte effektene av deregulering i prosjektet Regulatory Reform.

Her ble det sett på effektene av deregulering innenfor elleve ulike sektorer som tidligere ble regulert som offentlig monopol. Ni OECD land var med i analysen. Studien kartla effektene av dereguleringen i forhold til prisnivå for forbrukerne før og etter dereguleringen. Videre ble endringer i virksomhetenes effektivitet analysert, både før og etter.

For begge disse to dimensjonene ble vurderingen at det faktisk at et tidligere monopol dereguleres med tanke på konkurranse, leder til mer effektive virksomheter og at prisene for forbrukerne går betydelig ned. Studien opererer med et stort tallmateriale som bekrefter dette. Grunnen til at dette tallmaterialet ikke gjengis her som dokumentasjon, er at det er svært ulike regulatoriske grep som er valgt i styringen av de deregulerte sektorene. Der en har strenge konsesjonskrav knyttet til virksomhetenes tjenesteproduksjon, der prisreguleringer er brukt osv, bidrar dette til at de rene effektene av konkurranseetablering er vanskelig å skille ut. Dessuten har det innen flere av sektorene vært en rivende teknologisk utvikling som også har bidratt til effektivisering og lavere forbrukerpriser. Det foreliggende materialet gir ikke grunnlag for å identifisere hva som skyldes konkurransen, og hva som skyldes teknologiske endringer. Bildet på hvor stort prisforbedrings- og effektiviseringspotensialet er, varierer, men det faktisk at konkurransen leder til en mer effektiv produksjon og prisnedgang for forbrukerne, understrekes.

Analysen oppsummeres på følgende måte:

Økt produktivitet og lavere priser er hovedfordelene av reformer som leder til mer konkurranse rundt den offentlige tjenesteproduksjonen. I tillegg til effektivitetsforbedringene i selve produksjonen, leder konkurransen med flere tilbydere til at variasjonen i tjenestene blir bedre, kvaliteten blir høyere, det generelle service nivået mot brukerne bedres og insitamentet til å frem-skatte nye produkter blir sterkere.

Det foreliggende tallmateriale er grundig analysert av OECD, og en kombinasjon av tallmaterialet og analyser ledet på dette feltet til følgende politikk anbefalinger (policy recommendations) fra OECD til medlemslandene.

98. The OECD Report on Regulatory Reform, Paris OECD 1997.

Disse anbefalingene sluttet ministerne i OECD-området seg til i mai 1997. De konkrete anbefalingene er som følger:

- Myndighetene bør fjerne konkurransehindrende reguleringer. Både det offentlige generelt og brukerne spesielt er tjent med dette.
- Der konkurranse ikke er ønskelig eller uhensiktsmessig (gjørne knyttet til grunnleggende nettverksfunksjoner innen tele, jernbaneskiner osv.), bør disse enheten skilles ut fra resten av virksomheten, og gis samme tilgang (konkurransmessig) av andre aktører som ønsker å konkurrere på området.
- Konsumentinteressene bør ivaretas gjennom de regulatoriske virkemidlene. Forbrukerrettigheter kan sikres gjennom lovgivningen. Ulike former for prisreguleringer sikrer politiske målsettinger knyttet til prisnivå.
- Der markedet ikke realiserer de ønskede politiske målsettinger, bør myndighetene særskilt subsidiere eller kjøpe disse tjenestene, i stedet for at det skal være en kryssubsidiering innen virksomheten.

1.1.7.2 Corporate Governance, State-Owned Enterprises and Privatisation⁹⁹

OECD avholdt i 1997 en konferanse under tittelen *Corporate Governance, State-Owned Enterprises and Privatisation*. En OECD publikasjon oppsummerte erfaringene fra konferansen. OECD-sekretariatet trekker bl.a. frem følgende hovedkonklusjoner fra konferansen:

- Svakheten ved de statlig eide virksomhetene er mangelen på eller utilstrekkelige markedsinsentiver. Uten konkurransen fører dette til at bedriftene er utførere uten klart definerte bestillere.
- Privatisering har åpenbare fordeler så lenge virksomheten kun skal følge kommersielle målsettinger. Statlig forretningsdrift er ofte valgt når ikke-kommersielle funksjoner skal ivaretas. Når virksomheten både skal ivareta kommersielle og ikke-kommersielle målsettinger, leder dette til ineffektivitet for virksomheten i sin helhet. Politiske målsettinger ivaretas ofte bedre gjennom ulike regulatoriske virkemidler eller kjøp av tjenester enn gjennom eierstyringen av virksomheten.
- For å sikre effektiviteten i statlig forretningsdrift, bør insentivene for hvordan virksomhetene drives i privat sektor være sterke:
- AS-formen bør velges fordi denne gir de samme rammebetingelsene som privat sektor
- Relasjonen mellom eier og styret bør være åpen for innsyn
- Klare kommersielle målsettinger - forankret i finansielle krav til overskudd
- Resultatkontrakter - spesielt der hvor det fortsatt er statlig monopol uten markedsinsentiver
- En effektiv måte å sikre private sektorinsentiver er å utkontraktere ledelsen av virksomheten til grupper fra privat sektor

99. OECD Proceedings: Corporate Governance, State-Owned Enterprises and Privatisation, Paris, OECD 1998.

2 Erfaringer med anbud

2.1 Innledning

Kapittelet omhandler både statlig og kommunal virksomhet, med hovedvekt på kommune sektoren. Begrepet «konkurranseutsetting» brukes ofte synonymt med anbud. Anbudsutsetting av offentlig tjensteproduksjon er et virkemiddel som i stadig større grad blir tatt i bruk av myndighetene. Formålet med å eksponere offentlige oppgaver for konkurranse er i hovedsak å effektivisere produksjonen slik at en kan få mer igjen for hver krone benyttet til disse tjenestene. En indikator på hvor effektiv produksjonen av en tjeneste er, er kostnadene forbundet med å produsere den. Det er derfor interessant å gjennomgå empirisk materiale for å se om en kan finne en sammenheng mellom bruk av anbud og kostnaden ved tjenesten.

En skal utvise en viss forsiktighet når en vurderer kostnadsbesparelser som følge av anbudsutsetting. En grunn til det er at besparelser kan oppstå som følge av effektiviseringer, men også som følge av at en reduserer verdien av tjenestene som produseres. Derfor må kvalitetsendinger på en tjeneste tas med i vurderingen, når en skal vurdere om en ren besparelse er effektiv. Når anbud fører til besparelser og en samtidig nedgang i kvaliteten, må en vurdere de to effekter opp mot hverandre for å vurdere om anbudsutsettingen har vært effektiv. Motsatt vil kvalitetsforbedringer som følge av anbudsutsettingen forsterke effektiviseringsgevinsten av en kostnadsbesparelse.

Et annet viktig element når en skal vurdere effektiviteten av anbud, er forholdet til arbeidstakerne. Når en vurderer besparelser som følge av anbudsutsetting, må en samtidig vurdere om besparelsen har oppstått på bekostning av arbeidstakerne.

Selv om myndighetene i Norge bare i liten grad til nå har tatt i bruk anbudsutsetting av offentlig tjensteproduksjon som virkemiddel for å effektivisere tjensteproduksjonen, har bruk av anbud lang tradisjon i kommunal sektor. Det er særlig innenfor renovasjon og teknisk sektor anbudsutsetting av kommunale tjenester har vært benyttet, men i de senere år har en i sterkere grad begynt å vurdere anbudsutsetting av pleie- og omsorgstjenster.

Kommunenes sentralforbund har gjennom sin FoU-satsing, Kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteyting, satt fokus på konkurranseutsetting av kommunale tjenester, og vi kan ut fra dette si noe om kommunesektoren sine erfaringer med konkurranseutsetting.

Under vil vi gjennomgå et utvalg av erfaringer fra inn- og utland om effektene av anbudsutsettingen. Vi har forsøkt å finne frem til studier som på en systematisk måte gjennomgår effekter av anbud. I hovedsak betyr det at vi har gjennomgått oversiktsartikler som summerer opp erfaringer med anbud i inn- og utland. En del av referansene er hentet fra disse oversiktsartiklene. Vi vil også gjøre rede for en del av de erfaringene vi på egen hånd har innhentet gjennom intervjuer.

*Holdninger til anbudsutsetting*¹⁰⁰

Ulike meningsmålere og forskningsmiljøer har analysert holdningene til anbudsutsetting over tid. Tre spørsmål har stått sentralt i disse studiene:

Det første spørsmålet fokuserer på forholdet mellom opinionen og den offentlige politikken; om folks holdninger er grunnfestede posisjoner eller tilpasset den gjeldende politikken. På basis av analyser av den norske opinionen over tid og sammenlignet med opinionen i andre land konkluderes det med at opinionen lar seg påvirke av gjeldende politikk og etablerte løsninger. Opinionen har blitt mer positiv til private løsninger etter hvert som disse har blitt innført i Norge. I land hvor det er tradisjon for privat drift av sykehus, er opinionen mer positiv til privat sykehusdrift enn i land hvor sykehus tradisjonelt blir drevet av det offentlige.

Det andre spørsmålet er om lokalpolitikere er mer eller mindre reformvillige enn sine velgere. Konklusjonen er at opinionen er mer positiv til anbudskonkurranser på velferdstjenester enn politikere.

I spørsmål tre blir det lett etter forklaringer på folks holdninger, både innenfor opinionen og blant kommunepolitikere. For det første undersøkes det om det eksisterer en velferdskoalisjon mellom dem som arbeider i offentlig sektor og mottakerne av offentlige ytelser i synet på konkurranseutsetting. Analysene gir en viss støtte til hypotesen om velferdskoalisjonen. Samtidig blir det avdekket interessante forskjeller mellom opinionen og lokalpolitikere. Lokalpolitikere og de offentlig ansatte er betydelig mer negative til reformer enn ansatte i privat sektor. For det andre blir betydningen av partitilhørighet for holdning til konkurranseutsetting analysert. Analysene viser at partitilhørighet betyr lite blant velgerne, men slår sterkt ut blant lokalpolitikere. Lokalpolitikere fra sosialistiske partier og mellompartiene er mest negative til konkurranseutsetting og fritt forbrukervalg.

Fører anbud til kostnadsbesparelser?

Et av hovedspørsmålene ved anbud er om eksponeringen fører til kostnadsbesparelser. Domberger og Rimmer¹⁰¹, fulgt opp av Domberger og Jensen¹⁰², konkluderer med at anbudsutsetting fører til reduserte kostnader. Ved anbudsutsetting kan man normalt forvente besparelser på ca. 20 %. Besparelsene oppnås uavhengig av om privat eller offentlig virksomhet vinner anbudskonkurransen, men det er en tendens til at besparelsene er mindre når offentlig virksomhet vinner.

The Industry Commission i Australia utga i 1996 en større rapport om anbudsutsetting av offentlig virksomhet.¹⁰³ Rapporten er svært omfattende (630 sider) og gir bl.a. en gjennomgang av rundt 200 studier av anbud. Studiene som gjennomgås, er i hovedsak fra Australia, Storbritannia og USA og er foretatt i en rekke ulike sektorer, slik som renovasjon, rengjøring, transport og

100. Denne gjennomgangen er basert på: Konkurranseutsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg. BiRapport Nr. 7 1999. Kapittel 5: Opinionen: Bremssekloss eller pådriver?

101. Domberger, S. og S. Rimmer (1994): «Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey», *International Journal of the Economics of Business*, 1,3: 439-453.

102. Domberger, S. og P. Jensen (1997): «Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects», *Oxford Review of Economic Policy*, Vol 13, No 4: 67-78.

103. Industry Commission «Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies», Australian Government Publishing Service, Melbourne 1996.

helsevesen. En del av resultatene er oppsummert i rapportens tabell 3 i appendiks E (s. 533), ref. følgende tabell.

Kostnadsendring		Antall studier	Prosentvis andel av studier
> 50	Reduksjon	8	3,9 %
40-50 %	»	20	9,9 %
30-40 %	»	16	7,9 %
20-30 %	»	48	23,6 %
10-20 %	»	54	26,6 %
0-10 %	»	35	17,2 %
0-10 %	Økning	20	9,9 %
> 10	»	2	1,0 %
Totalt		203 studier	100 %

I tabellen er erfaringene fra i alt 203 studier oppsummert. Av tabellen kan en trekke følgende konklusjoner. De 203 studiene indikerer at det generelt er kostnadsgevinster å hente ved anbudsutsetting av offentlige tjenester. Tabellen viser også at det er betydelig variasjon i størrelsene på kostnadsgevinstene. Det er derfor vanskelig ut fra dette erfaringsmaterialet å gi en «tom-melfingerregel» på hvor store kostnadsbesparelser en kan forvente som følge av anbud. Undersøkelsen viser imidlertid det store potensialet for kostnadsbesparelser som kan ligge i det å anbudsette offentlige tjenester.

Undersøkelsen forsøker også å se om en kan finne sammenhenger mellom anbud og kvalitet. Også her er det stor variasjon i datamaterialet. Undersøkelsen tyder imidlertid på at anbud generelt ikke medfører redusert kvalitet, men den store variasjonen peker imidlertid på viktigheten av å ta kvalitetsargumentet på alvor. Mye kan tyde på at kontrakts- og prosessarbeidet er undervurdert ved anbudsutsetting. Gode og gjennomarbeidede kontrakter synes å være avgjørende for å sikre de kvalitetsmessige målene.

I Norge er erfaringsgrunnlaget med konkurranseeksponering ikke like omfattende. Mye av materialet er enkeltstående tilfeller og i noen tilfeller sektorvise analyser. Vi vil komme tilbake til disse senere i dette kapittelet.

Kjerstad og Kristiansen¹⁰⁴ undersøkte erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon. De gjennomførte en spørreundersøkelse blant 119 norske kommuner (spørreskjema ble sendt til alle norske kommuner og fylkeskommuner, men bare rundt 125 besvarte henvendelsen). Av disse hadde 100 konkurranseutsatt minst en tjeneste. Av undersøkelsen går det frem at renovasjon er den tjenesten det er vanligst å konkurranseutsette (78 tilfeller), fulgt av vegvedlikehold (47) og ulike IT-tjenester. I den andre enden av skalaen finner vi helse- og omsorgstjenester. Her er det kun enkeltstående tilfeller av konkurranseutsetting blant kommunene som var med i undersøkelsen.

104. Kjerstad, E. og F. Kristiansen (1996): Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon, SNF-rapport 87/96

Undersøkelsen vurderer også om det er noen sammenheng mellom bruk av konkurranseutsetting og kjennetegn ved kommunene. Undersøkelsen konkluderer med at kommuner som benytter konkurranseutsetting, ofte er større, ligger sentralt og er preget av et variert næringsliv med betydelig innslag av tjenesteyting. På den annen side er kommunene uten konkurranseutsetting ofte mindre, mer perifere og preget av ensartet næringsliv med svakere tilbud innenfor tjenesteyting.

65 % av kommunene som svarte på spørsmålet om kostnadsbesparelser, oppga å ha hatt kostnadsbesparelser. Disse varierte mellom 4 % og 33 % med et gjennomsnitt på 15 %. Det var imidlertid bare halvparten av de kommunene som oppgave at de benyttet konkurranseutsetting, som besvarte spørsmålet.

Av de kommunene som svarte på spørsmålet om kvalitetsvirkninger, svarte 65 % at de hadde oppnådd kvalitetsgevinster. På dette spørsmålet hadde imidlertid kun 46 av kommunene som benyttet konkurranseutsetting, besvart spørsmålet. Erfaringsgrunnlaget er derfor forholdsvis lite.

Det kan være betydelige variasjoner mellom ulike sektorer i økonomien når det gjelder konkurranseutsetting. For det første er erfaringsgrunnlaget i noen sektorer langt større enn i andre og egner seg derfor bedre for undersøkelser. For det andre kan det være at enkelte sektorer egner seg bedre for konkurranseeksponering enn andre. Begge forhold gjør at det kan bli for «grovmasket» å vurdere eksponere for konkurranse som virkemiddel uten å dekomponere på sektornivå. Vi vil derfor i det følgende ta for oss enkelte sektorer for å se hvilke erfaringer som er gjort med hensyn til konkurranseeksponering.

Nedenfor følger en landvis gjennomgang av erfaringene med anbudsutsetting.

2.2 Norge

1.2.2.1 Oslo kommune

I oktober i 1998 ble Bystyremelding nr. 1/98, Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune, vedtatt. Bystyremeldingen er et overordnet policydokument om kommunens retningslinjer og prinsipper hva konkurranseutsetting angår. I denne meldingen ligger det førende prinsipper for hvordan kommunen skal forholde seg til konkurranseutsetting, samt felles trinn for hvordan man skal gå frem når man konkurranser utsetter. I disse sakene fattes det først politiske vedtak i bydelene og deretter endelig vedtak i bystyret.

Det er fattet politiske vedtak om å iverksette et pilotprosjekt bestående av pleie og omsorgstjenester i 3 bydeler herunder Hovseterhjemmet i bydel Røa, St. Hanshjemmet og tilhørende hjemmetjeneste i bydel St. Hanshaugen / Ullevål, og driften av Vinderen bo- og service senter som skal stå klart 2001.

Som et slags målepunkt for de vedtatte konkurranseutsettingsprosjektene er det nå under utarbeiding en prosjektskisse for to øvrige bydeler som skal organisere tilsvarende tjenester i sine bydeler basert på en bestiller/utførermodell, men med den forskjell at tjenesteutøvelsen ikke skal ut i konkurranse.

I forbindelse med konkurranseutsettingsprosjektene i Oslo er det blitt utviklet retningslinjer for kvalitet og kvalitetsmåling av pleie- og omsorgstjenester. I disse retningslinjene beskrives felles kvalitetsstandarder som

skal ligge til grunn for alle pleie og omsorgstjenester, enten de utføres av private utførere eller kommunens egne virksomheter.

I Oslo har det blitt foretatt en rekke avklaringer av hva de ansatte kan vente seg. Det er avklaringer som går ut over i arbeidsmiljølovens kap. 12 om virksomhetsoverdragelse. Avklaringene gjelder forhold knyttet til tjenestebolig, barnehageplasser, lån i OKP og pensjonsrettigheter. Når det gjelder pensjonsrettigheter, får de ansatte ta med seg det de har oppspart i kommunen over til den nye arbeidsgiveren. Ut over det er det opp til den nye drifterens avtaler hva slags rettigheter de ansatte vil få. Når det gjelder tjenestebolig og barnehageplasser, beholder de ansatte disse rettighetene så lenge vedkommende er ansatt ved det samme tjenestested. I de virksomheter som er overdratt av private er det gitt en fortrinnsrett i en toårsperiode til stillinger i Oslo kommune som de tidligere ansatte er kvalifiserte til.

Oslo kommune har satt ut deler av renovasjonstjenesten. Det foreligger ikke formaliserte oppsummeringer eller forskningsbaserte evalueringer av anbudsutsettingen. Basert på medieoppslag tyder mye på at brukerne ikke er tilfredse med kvaliteten på de anbudsutsatte tjenestene. Fra Oslo kommunes side fremheves at ikke kompetansen på anbudsutsetting var god nok på utsettelsestidspunktet. Kommunen har i ettertid gitt ut retningslinjer, bl.a. basert på erfaringene med renovasjon, for hvordan slike prosesser skal gjennomføres.

1.2.2.2 Renovasjon

Konkurransetilsynet har gjennomført en studie av renovasjonstjenester i Norge.¹⁰⁵ Formålet med rapporten var å undersøke om det eksisterer en sammenheng mellom norske kommuners bruk av anbud og kostnader forbundet med renovasjon. Det blir også undersøkt om kommuner som har organisert renovasjonstjenesten i eget selskap, har høyere kostnader enn kommuner som har overlatt renovasjonstjenesten til et interkommunalt selskap.

Resultatene fra undersøkelsen er at kostnadene forbundet med renovasjon er høyere for kommuner som utfører tjenesten selv, enn for kommuner som har overlatt tjenesten til et interkommunalt selskap (besparelse på 27,3 %). Det er også slik at de kommuner som benytter et privat selskap, har lavere kostnader enn kommuner som utfører tjenesten selv (8,1 %). De største besparelsene knytter seg således til om kommunene har organisert renovasjonstjenesten sammen med andre kommuner.

Blant kommunene som ble undersøkt (ca. 83 %), ble det påvist kostnadsbesparelser på ca. 3,5 % blant dem som benyttet anbud kontra dem som ikke benyttet anbud. Dette resultatet er imidlertid ikke signifikant.

Renovasjonsavgiftene skal dekke alle kostnader i renovasjonssektoren. Undersøkelsen viste at de kommuner som har organisert renovasjonstjenesten i et interkommunalt selskap, har 21 % høyere renovasjonsavgifter enn kommuner som benytter et privat selskap. Videre viser undersøkelsen at kommuner som har lagt tjenesten ut på anbud, har 6,3 % lavere renovasjonsavgifter enn kommuner som ikke har lagt tjenesten ut på anbud.

105.Lasse Ekeberg (1998): Konkurransetsetting av renovasjonstjenesten, Konkurransetilsynet, Oslo

Det er vanskelig å avgjøre om den svake sammenhengen mellom anbud og kostnadsbesparelser skyldes at det faktisk ikke er noen sammenheng, eller om de kommuner som ikke har konkurranseutsatt, også har effektivisert produksjonen. Hvis sistnevnte er tilfelle kan anbud av renovasjonstjenesten både ha ført til økt effektivitet blant dem som har konkurranseutsatt, og blant dem som ikke har konkurranseutsatt.

1.2.2.3 Busstransport

I Norge ble de fylkeskommunale myndighetene i 1994 gitt muligheten til å benytte anbudskonkurranse ved tildeling av konsesjon for busstransport. Anbudskonkurranse er derfor et relativt nytt virkemiddel i den norske bussektoren og omfattet i 1998 bare 1,7 % av den totale busstransporten.

Gaasland¹⁰⁶ har analysert effektivitetsvirkninger av anbudskonkurranse i den norske bussektoren. En gjennomgang av anbudsdokumenter viser en nedgang i kostnadsnivået i samtlige gjennomførte anbudskontrakter. Kostnadsreduksjonene varierer fra 0 % til 45 %, med en veid gjennomsnitt på ca. 20 % både for de tre største kontraktene og for alle kontraktene sett under ett.

I rapporten drøftes det i hvilken grad de angitte reduksjonene i kostnad per vognkilometer gjenspeiler et reelt effektiviseringspotensial eller hvorvidt deler av besparelsene skyldes andre forhold. Et forhold som reduserer besparelsespotensialet i forhold til angitte besparelser kan være at anbudsprødsjonen i liten grad gir dekningsbidrag til felleskostnader. Siden et selskap i prinsippet kan finne det lønnsomt å påta seg en gitt anbudsprødsjon selv om produksjonen ikke gir noe særlig dekningsbidrag til felleskostnader, er det ikke usannsynlig at deler av den angitte nedgangen i kostnad per vognkilometer i virkeligheten kan være en reduksjon i dekningsbidraget fra produksjonen som er lagt ut på anbud, og ikke nødvendigvis en ren effektiviseringsgevinst. Spesielt gjelder dette for mindre kontrakter. Det er etter Gaaslands vurdering sannsynlig at mindre enn halvparten av den *angitte* kostnadsbesparelsen på 20 %, kan forklares med redusert dekningsbidrag fra de aktuelle ruteområdene. Dette tyder på et effektiviseringspotensial på minst 10 %. Men for fylkeskommunene innebærer anbudskonkurransen om lag 20 % kostnadsreduksjoner gjennom lavere tilskudd til rutebilselskapene.

1.2.2.4 Ferjesektoren

Norge er av naturlige årsaker et av de land i verden hvor ferjedrift har en viss størrelse. Drift av ferger foretas av private selskaper. I 1998 var den samlede omsetning i tilskuddsberettiget riksferjedrift ca. 1,7 mrd. kroner, hvorav et statstilskudd på ca. 600 mill. kroner. Frem til 1990 hadde selskapene såkalte salderingskontrakter, noe som innebar at de årlige tilskuddene ble fastsatt etter at inntektene og kostnadene var kjent. I 1990 gikk en over til en ordning med rammefinansiering. En endring i samferdselsloven i 1991 muliggjør forsøk med anbudskonkurranser i riksvegferjedriften.

106. Gaasland, I. (1998): Effektivitetsvirkninger av anbudskonkurranse i den norske rutebilssektoren, SNF-rapport 1/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Statens vegvesen utlyste i 1995 fire samband på anbud. Senere har to nye samband blitt lagt ut på anbud. Dalen, Moen og Riis¹⁰⁷ viser til erfaringer fra disse anbudsrunderne som viser at tilskuddsbehovet til de fire sambandene falt med 23 % og at reduksjonene i driftskostnadene var på 10-15 %. Dalen, Moen og Riis beskriver at en kan forvente betydelige besparelser i ferjesektoren ved bruk av konkurranseutsetting. Dette skyldes bl.a. at anbud fører til mer effektiv drift, insentiver til å utvikle nye og bedre ferjekonsepter og at det dannes et velfungerende annenhåndsmarked for ferjemateriell. Dalen, Moen og Riis peker også på at alternativet til ferjedrift ofte er tunnel- eller brosamband.

1.2.2.5 Luftfart

På flystrekninger staten ønsker opprettholdt, men som flyselskapene ikke kan drive regningssvarende, sikres et flytilbud gjennom statlig kjøp av flyrutetjenester. Kjøpet skjer etter at de aktuelle rutene er utlyst på anbud. Iht. regelverket for flyrutedrift er alle flyrutene i Norge åpne for alle EØS-flyselskaper, dvs. med fri markedstilgang, fri prissetting og ingen trafikkplikt. Myndighetene kan likevel sette krav til tilbudet på regionale flyruter f.eks. for å sikre tilfredsstillende frekvens, takster og flystørrelse. Slike krav kalles plikt til offentlig tjenesteyting. Anbud blir benyttet i de tilfeller der ingen flyselskap kan imøtekomme kravene på forretningsmessig grunnlag. Det er bare etter anbud at tilgangen til en flyrute kan avgrenses til ett selskap og at det kan ytes tilskudd til rutedriften. Innen utgangen av en kontraktsperiode på høyst tre år skal myndighetene på ny vurdere om og i hvor stor grad det er nødvendig med plikt til offentlig tjenesteyting og ev. lyse flyruten ut på anbud igjen.

I Norge brukes ordningen med forpliktelse til offentlig tjenesteytelse og anbud per 1.1.2000 for å sikre ruteflyginger til i alt 29 lufthavner, hvorav én helikopterplass. Godtgjørelsene for statlige flyrutekjøp i 2000 er budsjettert til kr 355,3 mill.

1.2.2.6 Eldreomsorgen

FAFO¹⁰⁸ konkluderer i sin rapport, *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*, at totalt 8 % av kommunene har engasjert private som yter pleie- og omsorgstjenester. Av disse er det kun sju kommuner hvor private, kommersielle virksomheter har driftsansvaret. I de øvrige kommunene er driften satt bort til ikke-kommersielle virksomheter, dvs. menigheter, ideelle organisasjoner osv. Kun en kommune, av de 300 i utvalget, opplyste at den hadde privatisert hjemmebaserte omsorgstjenester.

Når det gjelder støttetjenester som ombringing av mat, trygghetsalarm, vaskertjenester o.l., er innslaget av privat virksomhet større.

DE Facto¹⁰⁹ fant i en undersøkelse på oppdrag fra Norsk Sykepleieforbund i 1998 at konkurranseutsetting innenfor helse- og sosialtjenester ikke står på dagsordenen i de fleste norske kommuner, men at bruken er økende.

107. Dalen, D. Morten, Espen R. Moen og Christian Riis (1998), «Anbud i ferjesektoren»

108. Bogen, Hanne og Torgeir, Nyen 1998, *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. FAFO.

109. DE Facto (1998). *Konkurranse i pleie og omsorg. Om konkurranseutsetting og kommersielle aktører innen eldreomsorgen*.

Bare noen få primærnærings- og blandet landbruks- og industrikommuner vurderer å innføre konkurranseutsetting, mens 17 % av de sentrale kommunene har vedtatt å innføre konkurranseutsetting i en eller annen form. Ytterligere 13 % har fattet vedtak om å vurdere konkurranseutsetting. Nesten halvparten av Oslos bydeler (45 %) har enten vedtatt konkurranseutsetting eller vurderer å gjøre det.

Drift av sykehjem og hjemmehjelpstjenester er de tjenestene som er mest aktuelle for anbudsutsetting. Anbudsutsetting er motivert ut fra ønsket om økonomiske besparelser samtidig som en opprettholder eller forbedrer kvaliteten.

Bare to norske kommuner, Moss og Asker, har ved årsskiftet 1999/2000 satt ut driften av sykehjem til private kommersielle firmaer. Driften på Risenga i Asker startet opp i nye lokaler i 1997. Tilbudet fra ISS lå ca. 20 % lavere enn det kommunen selv hadde stipulert dersom institusjonen skulle drives i kommunal regi. Asker kommune har nylig foretatt sammenligninger av driftskostnadene mellom rehabiliterings- og omsorgsinstitusjonene i kommunen.¹¹⁰ Helse- og sosialsjefens konklusjon er at kostnadene forbundet med tjenestetilbudet ved Risenga bo- og omsorgssenter er på samme nivå som de tilsvarende kommunale institusjonene. Sammenligningen berører ikke forhold omkring kvalitetsforskjeller.

I avtalen mellom Asker kommune og ISS er det presisert at kvaliteten på de tjenester som ytes skal være minst like god som dem som leveres i tilsvarende institusjon eller boliger med ordinær kommunal drift. Det er gjennomført en omfattende brukerundersøkelse både på Risenga og på de kommunale sykehjemmene (Norsk Gallup 1998). Undersøkelsen viser at brukere og pårørende i Asker er mer fornøyde med tilbudet enn landsgjennomsnittet. Undersøkelsen gir data for tjenesten i kommunen som helhet, dvs. at det ikke er mulig å vurdere ulikheter mellom det private og det kommunale tilbudet.

I Moss har Partena Care driftsansvaret for 45 institusjonsplasser. Driftsavtalen med Moss kommune, som ble undertegnet i 1997, innebar en reduksjon i kostnader på 2,1 mill. i forhold til det opprinnelige budsjettet. Det er imidlertid mye som tyder på at Partena Care hadde lagt inn et tilbud som var for lavt i forhold til de reelle kostnadene knyttet til drift av sykehjemmet, og at kostnadsbesparelsene for Moss kommune er forholdsvis små etter en avtalemessig justering av prisene.

Avtalen mellom Moss kommune og Partena Care regulerer på hvilken måte avtalte kvalitetskriterier skal følges opp:

- Ved at journalføring og dokumentasjon vedrørende beboerne skjer i henhold til krav som er stilt i lov og forskrift og i henhold til avtalen mellom partene.
- Ved at tilsynsmyndigheten ikke ytrer noen alvorlige innvendinger mot virksomheten.
- Ved at forholdet mellom kommunens krav til tjenesten og resultater fra spørreundersøkelser og intervju måles.

Moss kommune har utviklet et eget system med spørreskjema til brukere og pårørende. Moss kommune gjennomfører undersøkelsen årlig. Resultatene

110.Sak 0054/99, behandlet i Helse- og sosialstyret i møte 14.12.99

viser at brukere og pårørende gjennomgående er svært tilfreds med tilbudet. Det er likevel vanskelig å sammenligne med andre sykehjem bl.a. fordi Partena Care driver i helt nye lokaler av høy standard.

Moss kommune har nylig hatt deler av de hjemmebaserte tjenestene ute på anbud. I dette tilfellet ble anbudskonkurransen vunnet av kommunens eget tilbud, dvs. at kommunens eget tilbud hadde lavere pris enn de private tilbudene.

En undersøkelse utført ved Ressurssenter for omsorgstjenester ¹¹¹ viser at Risenga og Moss ikke har lavere kostnader per bruker sammenlignet med seks andre sykehjem. Sammenligningen viser at det til dels er betydelige forskjeller i kostnadene mellom sykehjemmene, men at de to privat drevne ikke plasserer seg på ytterpunktene. Undersøkelsen viser at begge de konkurranseutsatte sykehjemmene har svært lave mat- og matproduksjonskostnader sammenlignet med de kommunale sykehjemmene, uten at det er grunn til å tro at dette går ut over matkvaliteten. Undersøkelsen viser m.a.o. at de konkurranseutsatte sykehjemmene ikke er billigere i drift enn de kommunale, men at de private er mest kostnadseffektive i ikke-brukerrettede aktiviteter (mat osv.). Det betyr at de private benytter en forholdsvis større andel av ressursene til direkte brukerrettet virksomhet, noe som igjen kan indikere bedre kvalitet totalt sett.

2.3 Danmark

1.2.3.1 Anbud i danske kommuner

PLS Consult utarbeidet i 1996, på oppdrag av det danske Innenrigsministeriet, en rapport med tittelen *Erfaringer med udlicitering i danske kommuner og amter*. (Udlicitering = anbudsutsettelse). Undersøkelsen er basert på en registrering av samtlige utkontraheringer i danske kommuner i tidsrommet 1994 til 1996 og 20 casestudier ved siden av dette.

En av konklusjonene fra den danske rapporten er at kommuner og amter har overveiende gode erfaringer med bruk av anbud, dvs. at det gjennomgående oppnås økonomiske besparelser samtidig med at kvalitets- og servicenivået opprettholdes. Når en ser bort fra transaksjonskostnader, har de 20 casestudiene vist besparelser som følge av anbudsutsettingen. 17 kommuner tallfestet sine besparelser, hvorav 13 har oppgitt besparelser på mellom 10 % og 27 % og de siste fire en besparelse på under 10 %.

Undersøkelsen viser at det er rengjøring, renovasjon, vegvedlikehold og busstransport som i størst grad er konkurranseutsatt av de kommunale tjenestene. Det er også foretatt enkelte forsøk med anbudutlysning av velferdstjenester som eldreomsorg. Det antas i rapporten at det er en tendens til at anbud og utkontrahering får stadig nye anvendelsesområder.

En kan tolke undersøkelsen dithen at sett fra kommunenes synspunkt er erfaringene med anbud overveiende positive. Undersøkelsen bekrefter imidlertid at anbud kan medføre endrede arbeidsforhold for arbeidstakerne. De hovedfunn som er gjort angående arbeidstakernes arbeidsforhold, kan oppsummeres på følgende måte:

- Ved anbud der det private firmaet har overtatt den kommunale arbeidss-

111. Nygård, Lars (1998). Sammenligning av driftskostnader ved 8 sykehjem. Ressurssenter for omsorgstjenester.

- tokken, har tre firedeler fått samme lønn hos den private arbeidsgiver, 10 % oppgir at de har fått høyere lønn mens ca. 15 % har fått redusert sin lønn.
- Mange ansatte opplever stor usikkerhet for egen arbeidssituasjon ved virksomhetsoverdragelser.
 - De ansatte mener de får for lite informasjon underveis i overdragelsesprosessen.

Undersøkelsen kan imidlertid ikke generelt bekrefte arbeidstakernes bekymringer for dårligere arbeidsvilkår. Det viser seg at arbeidstakerne i de fleste tilfelle får uendrede eller forbedrede arbeidsvilkår som følge av konkurranseutsettingen. Dette kan tyde på at den største påkjenningen for arbeidstakerne er usikkerheten forut for omstillingen og ikke resultatet som følge av den.

Erfaringene beskrevet i rapporten fra Danmark er at kommunene i hovedsak har oppnådd den kvalitet som er beskrevet i anbudspapirene og avtalt med leverandørene. De fleste kommuner har også lagt til grunn at kvaliteten skal opprettholdes eller økes når en utkontraherer en oppgave. Unntaket er rengjøring, hvor det er utilfredshet med deler av den private virksomheten.

1.2.3.2 Eldreomsorgen

Omfanget av konkurranseutsetting innenfor helse- og sosialtjenesten er betydelig mindre i Danmark enn i Sverige. De tjenester som er satt ut på anbud er oppgaver innenfor transport, praktiske og lettere omsorgsyntelser i eget hjem, matproduksjon og -ombygning, rengjøring, tøyvask osv.

Mye tyder på det er et svakt utviklet marked i Danmark når det gjelder private omsorgstjenester. Dette kan illustreres ved at de to største anbudene innenfor pleiehjemsoppgaver (Græsted-Gileleie kommune og Hørsholm kommune) ble vunnet av utenlandske firmaer.

En undersøkelse for perioden 1994-96 konkluderer med at kommunene kan oppnå økonomiske besparelser ved *udliciteringer* uten at kvalitets- og servicenivået avtar. Undersøkelsen omfatter 20 *udlisteringsforløp* med 576 intervju med ansatte og fire brukerundersøkelser. Rapporten fra konsulentselskapet konkluderer med følgende suksessfaktorer:

- Forberedelse. Kommunestyret må ha klare målsettinger og retningslinjer for anvendelsen av anbud og *udliciteringer*.
- Kvalitetssikring. Oppgavene må være grundig kartlagt og beskrevet, både med sikte på oppgavens omfang, arbeidsgang og krav til fremgangsmåter ved løsningen.
- Personalet. Det er viktig at loven om virksomhetsoverdragelse følges (medvirkning).
- Tilsyn og driftssamarbeid. Det må fastlegges en velfungerende modell for samarbeidet om oppgaveløsning, som underbygger ønsket om kvalitet og effektivitet og som respekterer de kulturforskjeller som er mellom privat og offentlig virksomhet.

I kommunen Græsted-Gileleie er kontrakten mellom kommunen og entreprenøren omfattet av kvalitetsspesifikasjoner og klargjør hvordan kvaliteten skal måles. Kvaliteten blir målt på følgende måter:

- Ved opplevd (subjektiv) kvalitet, dvs. brukertilfredshetsundersøkelse direkte mot bruker (eller foresatt). Det forutsettes at minst 80 % er fornøyde eller nøytrale til tjenestene som leveres.
- Ved at den kvaliteten som er beskrevet, måles ved konstatert atferd hos leverandør gjennom uvarslet inspeksjon og innkomne klager.
- Ved at målbar kvalitet registreres ved uvarslede stikkprøver, innberetninger fra leverandør og innkomne klager.

2.4 Sverige

Sverige har tatt i bruk utkontrahering og anbudskonkurranser i større omfang enn i Norge. I enkelte byer, f.eks. Stockholm, ønsket en over en femårsperiode å sette alle kommunale tjenester (bortsett fra myndighetsutøvelse) ut på anbud, men denne prosessen ble avbrutt da sosialdemokratene igjen kom til makten.

Det finnes ingen sammenfattende analyse av erfaringene fra Sverige. En del enkeltstudier er imidlertid foretatt og da særlig innenfor pleie- og omsorgssektoren. Studier fra disse sektorene er omtalt under. Flere av de studier som er blitt foretatt har anslått at en har spart 10-20 % av kostnadene ved å konkurranseutsette kommunale tjenester.

Flere har påpekt at det eksisterer forskjeller mellom norsk og svensk kommunal sektor som gjør at en ikke kan forvente tilsvarende resultater dersom en anbudsutlyser «myke» tjenester i Norge. Hovedbegrunnelsen for dette er at Sverige hadde en mer romslig bemanningssituasjon før konkurranseutsettingen enn det Norge har innenfor tilsvarende tjenester.

De kostnadsbesparelser som er oppnådd i Sverige, har i hovedsak vært oppnådd uten at kvaliteten på tjenestene har blitt dårligere, og uten at de ansatte har fått dårligere lønn. Resultatene kan imidlertid være noe usikre fordi Sverige i liten grad foretok kvalitetsundersøkelser forut for konkurranseutsettingen.

1.2.4.1 Eldreomsorgen

I Sverige er det et betydelig antall private tilbydere av tjenester innenfor pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede. I november 1997 fantes det et titalls større foretak på markedet for eldreomsorg. Foretakene har som strategi å etablere seg også i de andre nordiske landene. Det største av foretakene, Partene Care AB, hadde en omsetning på 857 mill svenske kroner og 2718 ansatte i 1996. Etter Partene følger et titalls foretak med omsetning mellom 100 og 300 mill svenske kroner. I den motsatte enden av skalaen finnes en rekke småforetak. I dag finnes i alt 500 forskjellige aktører innenfor pleie- og omsorgssektoren med til sammen 15 000 ansatte. Private tjenestetilbydere har økt sin markedsandel med 32 % i svensk eldreomsorg bare de to siste årene.

I Sverige får 4.2 % av alle som mottar hjemmetjenester, tjenestene levert av private tilbydere (1997). Den tilsvarende andelen som mottar institusjonstjenester fra private er 10.2 %. I Stockholm er de andelene hhv. 14 % og 40 %. I Stockholm forventes disse andelene å øke i årene framover. Over halvparten av kommunene i Sverige gir uttrykk for at de har ytterligere planer om å legge «myke» tjenester ut på anbud.

En rapport fra Sosialstyrelsen ¹¹² sammenfatter erfaringene med anbudsutsettingen.

Erfaringer hjemmetjenester

I alle de fire kommunene som har vært gjenstand for undersøkelse, har det skjedd en betydelig kostnadsreduksjon som følge av at private entreprenører har overtatt driften. I en av kommunene er kostnadsreduksjonen anslått til ca. 26 % og i to av kommunene er kostnadsreduksjonen anslått til 10 % og 7 %. I en kommunene skjedde det en kostnadsøkning i forbindelse med at privat entreprenør overtok driften. Etter en innledende periode, med bl.a. reforhandling av kontrakt, avtok kostnadene. I den siste kommunen skjedde det en kostnadsreduksjon på 4 mill. svenske kroner etter en periode med 6 måneders drift.

Det er oppgitt bl.a. følgende årsaker til kostnadsreduksjonene:

- effektiv matdistribusjon
- færre administrativt ansatte
- mindre bruk av penger på utdanningstilbud til de ansatte
- høyere gjennomsnittslønn i den kommunale virksomheten

Det er ingen holdepunkter for at kvaliteten er blitt dårligere etter at entreprenørene overtok tjenesteytingen, verken for brukere eller ansatte.

Erfaringer institusjonsbaserte tjenester

Her vises til flere eksempler.

Rapporten fra Sosialstyrelsen Her vises bl.a. til to studier: en som sammenligner et kommunalt drevet og et entreprenørdrevet sykehjem, og en studie av produktivitetsutviklingen i et sykehjem i forbindelse med at et personalkooperativ overtok driften etter å ha vunnet et anbud.

Undersøkelsen viste at det entreprenørdrevne sykehjemmet hadde en lavere personalfaktor enn det kommunalt drevne sykehjemmet (0,53 årstjenester per beboer i det private mot 0,63 i det kommunale). Personalfaktoren var blitt redusert i det privat drevne sykehjemmet i hovedsak ved at det ble innført en strammere turnusordning samt mindre vikarbruk i helger og om kvelden og natten. Entreprenøren hadde samtidig lavere personalkostnader p.g.a. lavere gjennomsnittsalder blant arbeidstakerne og derved også lavere lønn.

I det sykehjemmet som ble drevet av et personalkooperativ ble det lagt stor vekt på å øke bevisstheten blant de ansatte omkring kostnader. Dette førte bl.a. til at ekstravakter i mindre grad ble innkalt. Vasking, klesvask og enkel matlaging ble ivaretatt i egen regi, arbeidstempo gikk opp og til dels økte den enkeltes arbeidstid uten lønnskompensasjon.

I en rapport fra Institutt for helso- og sjukvårdsekonomi ¹¹³ beskrives en studie av åtte institusjonseksempler fra en storby i Sverige der entreprenører har overtatt driften. Studien viser at i sju av virksomhetene som var privat drevet, betalte kommunen mindre per beboer enn i den kommunale virksomheten. I flere av tilfellene hvor det var åpnet for egenregitilbud, lå disse 10-20

112.Sosialstyrelsen, rapportnr. 8: 1996, Stockholm.

113.Institutt for helse- og sjukvårdsekonomi, rapport nr. 10, 1996, Stockholm.

% høyere enn de eksterne tilbudene. Det utelukkes imidlertid ikke at forskjellene kan skyldes manglende budsjetteringskompetanse i det offentlige og/eller at egenregitilbudet kan ha omfattet en høyere kvalitet.

Stockholm by konkurranseutsatte i 1993-94 eldreomsorgstjenester for en verdi av ca. 400 mill. svenske kroner. Konkurransetsetting ble gjennomført i 15 av 17 sosialdistrikt, til sammen 25 anbud. For samtlige av disse kom det egenregibud. Sammenligninger av budene som vant i konkurransen med hva tjenestene ville ha kostet uten anbud, viser en samlet kostnadsreduksjon på 48 mill. svenske kroner per år. Dette tilsvarer en brutto kostnadsreduksjon på 11,8 % i gjennomsnitt. Undersøkelser viser videre at egenregibudet i de fleste tilfellene var klart høyere enn entreprenørtilbudet. I gjennomsnitt var entreprenørtilbudene 9,4 % lavere enn egenregibudene, men med betydelig variasjon.

Andre undersøkelser av virkningene av konkurranseutsettingen av eldreomsorgen i Stockholm viser at «trusselen» om anbud virker effektiviserende på den delen av eldreomsorgen som drives i egenregi.

Det oppgis at kostnadsreduksjonene i forbindelse med anbudsutsettingen av eldreomsorgen i Stockholm vesentlig skyldes flatere organisasjoner og endrede turnus- og arbeidstidsordninger.

Undersøkelser viser at det neppe er grunnlag for å hevde at det skjedde en kvalitetsreduksjon i eldreomsorgen i Stockholm som et resultat av konkurranseprogrammet. 1,5 år etter at Stockholm startet anbudsutsettingen av eldreomsorgen gjennomførte IKE en undersøkelse av kvalitetsutviklingen innenfor sykehjem, servicehus og hjemmetjenesten. Det ble bl.a. gjennomført en spørreundersøkelse mot brukere og pårørende. Hovedfunnet var at kvaliteten ikke hadde endret seg etter anbudsutsettingen. I noen institusjoner hadde kvaliteten avtatt noe, og i andre hadde den økt noe. Tendensen var at kvaliteten hadde økt noe i den konkurranseutsatte virksomheten, selv om man f.eks. innenfor sykehjem fant at personaltettheten var lavere både når det gjaldt sykepleiere, leger og fysioterapeuter. Stockholm har nå mange års erfaring med anbud (tredje anbudsrunde på noen områder). Det er nå signaler som tyder på at det ikke lenger er økonomiske gevinster å hente for kommunen, men at konkurransen i større grad dreier seg om kvalitet.

Politikernes holdninger

En undersøkelse i Stockholm 1996/97 viser at politikernes holdning til konkurranseutsetting gradvis har endret seg. Tidlig på nittitallet var holdningene preget av konfrontasjoner og ideologi, mens holdningene i dag er mer pragmatiske. Mye tyder på at det er slutt på de store konfrontasjonene når det gjelder bruk av konkurranseutsetting som virkemiddel.

Konsekvenser for de ansatte

Svensk kommunalarbeterforbund gjennomførte i 1998 en undersøkelse om hvilke oppfatninger ansatte ved private pleie- og omsorgsforetak hadde om sin arbeidssituasjon. I rapporten heter det bl.a. at: «Undersköterskor, vårdbitraden och sjuksköterskor tycker att de får mer ansvar och befogenheter och mer varierande arbetsuppgifter hos entreprenadförtaen an hos offentliga

arbeitsgivare». De synes at de private pleie- og omsorgsforetakene er bedre enn det offentlige når det gjelder:

- anledningen til å tenke nytt
- effektiv utnyttelse av ressurser
- ansvar og delaktighet
- mulighet til å påvirke og til å ta egne initiativ
- kortere beslutningsveier
- mindre administrasjon
- lederes mulighet til å belønne

Etter et og et halvt års drift måtte en privat bedrift som leverte hjemmehjelpstjenester til 600 mottakere i et distrikt i Malmø erklære seg konkurs. Senere undersøkelser knytter konkursen til at kommunen hadde akseptert et use-riøst lavt tilbud. Tilbudet representerte en kostnadsbesparelse på 14 mill. svenske kroner eller 21 %. Egenregitilbudet ville gitt en besparelse på om lag halvparten. Den private leverandøren gikk konkurs fordi de oppsatte kalkylene var feilaktige og i praksis undervurderte kostnadene. Malmø kommune ble ikke påført noe økonomisk tap. Det kan være et generelt problem at selskap byr for lavt på den første kontrakten, for på den måten å skaffe seg kunnskap og erfaringer som kan medvirke til at selskapet vinner andre kontraktsrunde (til en høyere pris).

1.2.4.2 Jernbanen¹¹⁴

I 1988 ble det besluttet at Statens Järnvägar (SJ) skulle deles i statsetaten Banverket (BV), med ansvar for infrastrukturen, og et statlig eid SJ med ansvar for person- og godstransport på stamnettet (*stomjärnvägar*). Lokale länsmyndigheter fikk ansvaret for togtrafikken på de regionale linjene (*länsjärnvägar*). Et formål med omorganiseringen var å gi jernbanen likeverdige konkurranseforhold med vegtrafikken i forhold til hvordan investeringer i og vedlikehold av infrastrukturen behandles. Omleggingen medførte bl.a. at infrastrukturinvesteringene skulle planlegges ut fra samfunnsøkonomiske hensyn. Den innebar også avskrivning av gjeld.

Frem til 1989 hadde SJ monopol på alle strekninger både for person- og godstrafikk. I 1989 ble det innført anbud på de regionale rutene (bruttokontrakter). Tre år senere ble også de ulønnsomme interregionale rutene satt ut på anbud (nettokontrakter). I 1996 ble det innført åpen tilgang for godstrafikk, begrenset av fortrinnsrett for etablerte operatører til eksisterende ruteleier, såkalte bestefarsrettigheter.

SJ opererer uavhengig av myndighetene både ved rutevalg og prisfastsettelse, men både staten og lokale myndigheter har rett til å kjøpe transporttjenester. Staten kjøper interregional persontrafikk på stamnettet, *trafikhovudmännen* kjøper regional persontrafikk i de respektive *len*. Godstrafikken subsidieres bare i liten grad, gjennom transportstøtten til Norrland. SJ har fremdeles monopol på de lønnsomme rutene.

114. Transportøkonomisk institutt. (1999) Konkurranse på det norske jernbanenettet, TØI rapport 429/1999.

Innenfor jernbanedrift finnes det stordriftsfordeler både på nett- og selskapsnivå, og på enkeltlinjer. Utredningen peker på at SJ allerede i dag har en størrelse som bedømmes til å være for liten til å kunne fullt utnytte stordriftsfordelene innen person- og godstrafikken. Analyser gjort på oppdrag for *Statens Institut för Kommunikations Analys* (SIKA) tyder på at en oppsplitting av SJ kan gi tap av stordriftsfordeler og høyere kostnader totalt sett. Utvalget vil derfor ikke ha en eksternt styrt oppdeling av SJs persontrafikk i flere enheter.

Imidlertid peker analyser på at det er tvilsomt om det finnes store samproduksjonsfordeler (breddefordeler) mellom gods- og persontrafikk. Utvalget konkluderer at gods- og persontrafikken bør separeres fullt, og argumenterer bl.a. med at det vil gjøre kundeorientering, prioriteringer og kostnadsansvar tydeligere.

Det legges opp til at SJs persontrafikk får beholde eneretten på den interregionale togtrafikken som kan drives bedriftsøkonomisk lønnsomt. Disse linjene kan f.eks. være Stockholm - Göteborg og Göteborg - Malmö og skal utgjøre *affärsbanenätet*. SJ skal ha ansvaret for trafikktilbud, prissetting og langsiktig utvikling på dette nettet. Grunnen til at en ikke ønsker fri konkurranse på disse linjene, er bl.a. stordriftsfordeler og risikoen for at det skal oppstå uønskede monopolsituasjoner. Eneretten til de lønnsomme rutene har sin begrunnelse i at SJ bedømmes å være for liten til å utnytte sine stordriftsfordeler.

I Sverige - som i Norge - er det statsbaneselskapet som definerer hva som er lønnsom og ikke - lønnsom trafikk, og som fremskaffer beregningsgrunnlag og resultater for den anbudsutsatte/offentlig kjøpte trafikken. Dette, i tillegg til at selskapet kontrollerer flere nøkkelelementer i transportvirksomheten (rullende materiell, billett- og distribusjonssystemer osv.), anses å være et hinder for det offentliges muligheter til å vurdere grunnlaget for SJs beregninger.

SJs monopolsituasjon foreslås svekket ved at Rikstrafiken (myndighetene) bør kunne ta initiativ til anbudsutsettelse også i de tilfeller der SJ mener å kunne drive lønnsomt - dersom det bidrar til at trafikken i et helhetsperspektiv løses bedre. Videre bør SJ ikke tillates å drive trafikk på de strekninger der andre aktører har fått trafikkeringsrett, men både SJ og internasjonale sammenslutninger bør få drive internasjonal trafikk på disse strekningene.

Staten bør inngå avtaler med SJ også for den trafikken som drives lønnsomt, for å sikre en viss stabilitet på den trafikken som drives med eksklusive rettigheter. Den eksklusive trafikkeringsretten bør kombineres med visse forpliktelser. En slik avtale bør dermed ses som et første steg til en fornyet jernbanepolitikk med åpen tilgang til større deler av trafikken.

I Sverige har desentraliseringen økt det lokale engasjement i jernbanetrafikk og ført til flere avganger, flere åpne stasjoner og flere passasjerer uten at statens kostnader har økt. Det er reell konkurranse om anbud og flere nye aktører. De nye aktørene har ført til nye løsninger, f.eks. i forhold til vedlikehold og arbeidsforhold. For de statlige anbudsrundene var kostnadsreduksjonen 21 % for de to første årene (1992 og 1993), og stabile kostnader ved de senere runder.

Flere årsaker angis som positive elementer bak utviklingen:

- korte beslutningsveger og enkle kontrakter med entreprenører

- bedre spesifisering av trafikkopplegg og standarder enn tidligere
- bedre samordning med annen lokaltrafikk, herunder busser og drosjer

Oppdelingen mellom bane og trafikk har medført merkostnader ved koordinering, men gjort det lettere å likebehandle alle operatører. Endringene fra 1988 evalueres som positive av Näringsdepartementet.

2.5 England

1.2.5.1 Kommunesektoren

I forbindelse med «next step»-reformen i England i begynnelsen av 90-årene ble kommunesektoren pålagt å konkurransetsette enkelte av sine tjenester, dvs. obligatorisk anbudskonkurranse (compulsory competitive tendering). Dette innebar ikke nødvendigvis at tjenesteytingen skulle kontrakteres ut til private. Prinsippet ble lagt opp slik at kommunen fikk beholde ansvaret for tjenesteytingen bare dersom den ble drevet mer effektivt eller like effektivt som i privat regi. Anbudskonkurranse er ikke lenger obligatorisk.

På begynnelsen av nittitallet ble det gjennomført en undersøkelse av de første virkningene av The Local Government Act ¹¹⁵ i Storbritannia. Studien er en «før-etter»-analyse, og det er tatt utgangspunkt i 40 kommuner og deres erfaringer ett år etter bruk av anbudskonkurranse. Undersøkelsen dokumenterte at konkurranseeffekten ga en samlet kostnadsgevinst over alle tjenestetyper på mellom 6 og 7 %, men med betydelige variasjoner fra tjenestetype til tjenestetype og fra kontrakt til kontrakt (fra kostnadsøkninger på 6 % til kostnadsreduksjoner på 17 %).

Samme undersøkelse viser at det er mulig «å få både i pose og sekk», dvs. både kostnadsreduksjon og kvalitetsøkning. 23 % av kommunene i utvalget hadde spesifisert høyere standard (kvalitet) sammenlignet med situasjonen før anbudsutsetting. 68 % hadde ikke endret spesifikasjonene, mens 8 % anvendte lavere standard. Samtidig viser undersøkelsen at kontraktspesifikasjonene ble fulgt av leverandørene i 90 % av tilfellene. Dette innebærer at kvaliteten økte i ca. 25 % av tilfellene som en følge av anbudsutsetting. Viktig her er at den kvalitetsstandard som ble spesifisert kontraktsmessig, i 90 % av tilfellene ble oppnådd. Dette viser at kontrakter kan være et velegnet virkemiddel for å styre kvalitet.

En undersøkelse på slutten av åttitallet ¹¹⁶ gir indikasjoner på at det kan oppnås besparelser på opp til 20 % ved å sette «hotelltjenester» knyttet til sykehus ut på anbud. Undersøkelsen sammenlignet kostnadene ved sykehus som har brukt anbud med kostnadene ved sykehus som ikke har benyttet seg av anbud. Det viste seg at også egenregienheter vant anbud, noe som tyder på at konkurransen skjerper kravene og innstillingen.

Blant britiske forskere har det vært en del kritikk knyttet til at transaksjonskostnader ofte er utelatt ved beregning av kostnadsreduksjon. Nyere forskning inkluderer transaksjonskostnadene. Disse ligger mellom ca. 6 % og 11 % av den årlige kontraktsverdien.

115. Walsh, K og Davies, H. (1993): Competition and service: The impact of the Local Government Act 1988, Department of the Environment, London.

116. Domberger, S. (1987): The impact of competitive tendering on the cost of hospital domestic services.

Undersøkelser i Storbritannia gir indikasjoner på at det kan skje en viss nedbemanning i de sektorene som settes ut på anbud. Undersøkelsene er gjennomført for renovasjon, gaterengjøring og rengjøring.

1.2.5.2 Engelsk fengselsvesen¹¹⁷

Drift av fire fengsler er anbudsutsatt, dvs. drevet av private. Dette er femårskontrakter med mulighet for tre års forlengelse.

Hovedbegrunnelsen for å anbudsutsette fengselsdriften er en meget stram finansiell situasjon i britisk justissektor og spesielt i fengselsvesenet. Dette kombinert med at en tidlig i 90-årene fikk en stor økning i fangebefolkningen fra 45 000 til 60 000 i løpet av noen få år.

Coopers Lybrand har vurdert de private fengslenes drift som billigere, dvs. at de har en lavere enhetskostnad per innsatt enn de offentlig drevne fengslene. Dette gjelder for alle fengslene. De private bruker fengselstjenestemennene mer effektivt ved at utdannede kan gjøre de mer trivielle oppgavene som ikke krever en fengselsfaglig bakgrunn. Dette gjør at de samlede lønnskostnadene er gått ned.

Risikoen mellom private drivere og staten er delt. Dersom en fange f.eks. ødelegger en celle deles kostnaden på begge. Det som imidlertid er viktig er at den private driveren stimuleres til å forebygge og unngå at slik skjer fordi den private driveren selv vil tape penger dersom et fangeopprør skulle oppstå.

Kontraktene for den innholdsmessige driften er meget detaljert. Mynndighetene vet hvilke innholdsmessige tiltak en vil satse på og ikke. Dette er nøye spesifisert i kontrakten. Kontraktene blir således meget omfattende. De private tjensteleveransene måles meget nøye, nøyere enn de offentlig drevne fengslene.

Det er imidlertid problemer med kontraktene. Dette skyldes:

- at de ikke er bra nok spesifisert fra statens side
- problemer med leverandøren av tjenesten

Feil eller dårlig oppfølging av kontrakten fører til økonomisk straff fra staten side, ved at pengene holdes tilbake. En slik sak vil nå havne i retten.

Er noe galt, gjelder like fullt det parlamentariske ansvaret, og regjeringen må svare for ev. feil som er gjort av den private leverandøren.

Hovedulempen fra statens side er at en mister den direkte kontrollen med om kontraktsbetingelsene ivaretas. For å bøte på dette er det en statlig ansatt som på daglig basis vurderer og måler virksomheten. Det synes ikke å være noen dårligere kvalitet på de privat drevne fengslene enn de offentlige.

Generelt er de svært stor skepsis til privat drevne fengsler, så det er lite trolig at det bygges ut flere. Vurderingen synes også å være at kontraktene blir for omfattende og detaljerte, slik at det oppstår et håndhevingsproblem. Det er også et målproblem knyttet til om målene faktisk nås, og dette trekker i retning av at man er noe avventende med å bruke anbud for en slik type offentlig tjeneste. Til tross for de problemene som eksisterer, synes utkontrahering å være en kostnadseffektiv måte å drive fengsler på, og vurderingene

117. Gjennomgangen baserer seg på et studiebesøk til de engelske fengselsmyndigheter, som utvalgets sekretariat avholdt våren 1999

fra fengselsdirektoratet er at kvaliteten er vel ivaretatt. Det kan uansett synes som om fengselsdrift er så komplisert å drive at det muligens ikke er mulig å lage oversiktlige kontrakter som grunnlag for anbudskonkurranser. Dette underbygges av den forestående rettssaken, hvor nettopp kontraktsinnholdet synes å være grunnlaget for tvisten.

1.2.5.3 Renovasjon

Erfaringene fra Storbritannia er at anbudsutlysning fører til betydelige kostnadsbesparelser. I Storbritannia valgte en i 1988 å pålegge lokalforvaltningen å anbudstlyse renovasjon (i tillegg til en rekke andre tjenester). En studie gjort av Szymanski ¹¹⁸ slo fast at 81 % av de lokale myndighetene fikk reduserte kostnader knyttet til renovasjon året etter at loven om tvungen konkurranseutsetting trådte i kraft. Domberger, Meadowcroft og Thompson ¹¹⁹ fant på grunnlag av data for 1984-85 at lokale myndigheter som hadde konkurranseutsatt renovasjon, hadde 22 % lavere kostnader enn dem som ikke hadde gjennomført en slik prosess. Selv i kommuner hvor den kommunale enheten vant anbudskonkurransen, var kostnadene lavere (17 %).

1.2.5.4 Transport

Internasjonalt er England et av de få land som har konkurranseutsatt store deler av den offentlige busstransporten. Her er det i prinsippet fri etablering av bussruter, med det resultat at en har fått til dels betydelige kostnadsbesparelser per vognkilometer. Imidlertid har liberaliseringen i England ført til lavere etterspørsel, noe som igjen kan forklares i liten eller ingen koordinering av rutene mellom busselskapene, som igjen kan ha ført til at tilbudet totalt sett har blitt dårligere. Imidlertid beskrives anbudskonkurransen i London som mer vellykket. Her har de lokale myndigheter fortsatt ansvar for rutetilbud og priser, men lyser ut de ulike rutene på anbud. I London har en fått de samme kostnadsbesparelser uten nevneverdig nedgang i antall passasjerer.

2.6 New Zealand

1.2.6.1 Wellington city council ¹²⁰

WCC har satt ut flere typer driftstjenester på anbud. Svømmehaller, parker, museer, veivedlikehold, diverse vedlikehold og søppeltømming. De har hatt de ulike tjenestene anbudsutsatt siden 1995.

Wellington har om lag 350 000 innbyggere.

Anbud er vurdert som et relativt radikalt og kraftig virkemiddel. De har også arbeidet med BPR (Business prosess reengineering) og benchmarking. Dette er virkemidler de brukte der hvor anbud ikke viste seg å være hensiktsmessig, men erfaringen er at gevinstpotensialet var større med bruk av anbud.

118.Szymanski, S. (1996): The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services, Fiscal studies, vol. 17, no 3.

119.Domberger, Meadowcroft og Thompson (1986): The impact of competitive tendering on the costs of hospital domestic services, Fiscal studies vol. 8 no. 4.

120.Gjennomgangen baserer seg på et studiebesøk på New Zealand og Wellington City Council, som utvalgets sekretariat avholdt våren 1999.

Besparelsene er til dels betydelige, med hele 33 % på søppeltømming, uten at kvaliteten eller brukertilfredsheten er endret.

Ellers er variasjonen i kostnadsbesparelser på mellom 10 % og 25 %. Det er en tendens til at resultatene mht. til effektivitet er blitt bedre etter hvert som en vinner erfaring med slike prosesser. Variasjonene i kostnadsbesparelsene blir i hovedsak forklart med at prosess-kompetansen er blitt bedre.

WCC fokuserer på visse utgangsbetingelser for å vurdere å anbudsutsette en tjeneste:

- *Potential Exit Costs* (de potensielle nedleggelseskostnader) - Ved nedleggelse av den kommunale enheten, hva vil kostnaden bli ved dette.
- *Market potential* (markedspotensielle) - Hvor mange mulige tilbydere vil det være og hvordan er kjennskapet til den type tjeneste som skal leveres
- *Tender Costs* - Hvilke investeringer trenger den private å gjøre for å komme i posisjon.
- *Length of Contract required*
- *Risk assessment* (risikovurdering) hva vil konsekvensen være dersom den private tilbyderen f.eks. går konkurs i løpet av perioden

Dette vurderes først av kommunebyråkratene, men en «review group» kvalitetssikrer vurderingene. Her deltar bl.a. personer med betydelig kommersiell forretningserfaring. En tommelfingerregel er at effektiviseringspotensialet bør være ca. 20 % dersom en anbudsprosess skulle forsvares.

Foruten å ha en god prosess har det vanskeligste vært å spesifisere servicekravene.

Hovedkostnaden ved anbud bærer de ansatte, dersom egen etat ikke vant anbudet. Disse mistet jobben i den respektive etat, da det ikke er noe krav at de nåværende ansatte skal tas over av den som vant anbudet.

Kostnadsbesparelsen er vel dokumentert. Anbud syntes ikke å virke inn på kvaliteten på tjenestene. Prosessperspektivet sees på som meget viktig.

1.2.6.2 Skatteinnkreving på New Zealand¹²¹

Skattemyndighetene i New Zealand gjør forsøk med konkurranseeksponering av innkreving av barnebidrag.

Mandatet til Inland Revenue er å samle inn mest mulig skatt og avgifter til minst mulig kostnad. Med dette som utgangspunkt ønsker etaten å effektivisere innkrevingen av barnebidrag. Før utkontraheringen ble det beskrevet som forholdsvis lett å slippe unna dersom man ikke betalte. Dette medførte at skattemyndigheten ble sittende med fordringer som de hadde vanskeligheter med å drive inn.

På grunn av tjenestens art benytter etaten en form for prekvalifisering før selve anbudsrunden. Bakgrunnen er at man ikke ønsker at useriøse «torpedofirma» skal kreve inn utestående offentlige fordringer. Likevel har en valgt å gi kontraktøren svært frie tøyler når det gjelder innkrevingsmetoder. Det er imidlertid knyttet visse begrensning til fremgangsmåter.

121. Gjennomgangen baserer seg på et studiebesøk på New Zealand og til skattemyndighetene, som utvalgets sekretariat avholdt våren 1999

Et resultat av anbudsutlysningen er at betydelig flere fordringer blir drevet inn. Kostnadene er om lag de samme som tidligere. Ordningen beskrives som godt mottatt blant publikum.

Kvalitetsspørsmålet kan vanskelig besvares fordi det er vanskelig å definere hva som er kvalitet i innkreving.

Noen ansatte gikk over til kontraktøren. Dette er ikke som en del av kontraktsforhandlingene, men et resultat av fri bevegelse av arbeidskraft.

2.7 OECD

Innledning

OECD har gjennom Public Management Committee (PUMA) rettet fokus mot konkurranseutsetting under navnet «Contracting out government services». I 1996 kom OECD/PUMA frem til et sett med «Best Practice Guidelines for contracting out government services» (norsk: Retningslinjer for den beste måten å utkontrahere offentlige tjenester).

OECDs erfaringer

I alt ni medlemsland i PUMA har foretatt landsstudier av konkurranseeksponering av offentlige tjenester på vegne av PUMA. Disse er samlet i PUMA (1997). Konklusjonen til PUMA er at det er ganske klart at «contracting out» kan føre til effektiviseringsgevinster samtidig som kvalitetsnivået på tjenestene økes eller bevares på samme nivå.

Best Practice Guidelines

Formålet med de nevnte retningslinjene til PUMAs i forbindelse med utkontrahering, er å rette fokus mot hva myndighetene skal legge vekt på når de skal vurdere om en skal ta konkurranseutsetting i bruk og hvordan myndighetene best kan konkurranseutsette tjenesten når beslutningen først er tatt. Retningslinjene lister opp åtte områder det er viktig å ta hensyn til:¹²²

- Involvering av toppledelsen - Det blir ansett som essensielt at ledelse på høyt nivå er involvert i prosessen for å løse problemer underveis.
- Fokuserer på arbeidstakere - Da utkontrahering kan få betydelige konsekvenser for arbeidstakerne, må de konsulteres og tas med i prosessen på et tidlig stadium.
- Resultatorienterte kontrakter - For at det skal oppnås nødvendig fleksibilitet bør kontraktene spesifisere hva som skal gjøres og ikke hvordan.
- Resultatovervåking og fremming av samarbeidsrelasjoner - Utkontrahering fjerner ikke det offentlige ansvaret for en tjeneste, og det er derfor viktig å overvåke utførelsen. Det bør utvikles mekanismer for straff dersom utførelsen ikke er god nok. Dette bør innbefatte at en ny kontraktør kan overta kontrakten. Selv om en har en formell kontrakt med mulighet for straff, understrekes imidlertid viktigheten av gjensidig samarbeid.
- Sikre godt sammenligningsgrunnlag - Alle alternativer og alle relevante kostnader må tas med når en skal vurdere utkontrahering. Dette medfører

122. Punktene her er ikke en direkte oversettelse, men er ment å gjenspeile hovedinnholdet i retningslinjene fra PUMA

at en skal vurdere egenproduksjon opp mot utkontrahering, og at en vurderer like kvalitetsnivåer opp mot hverandre.

- Bud fra egne produksjonsenheter - Skal vurderes på samme måte som bud fra eksterne enheter. En uavhengig enhet bør sikre at den interne enhet inkluderer alle relevante kostander.
- Bevare og opprettholde kunnskapsnivå - Innkjøpsenheten må være i besittelse av nødvendig kunnskap for å kunne være i stand til å drive effektive innkjøp.
- Fremme konkurranseutsatte markeder - Virksomme markeder er viktig for at myndighetene skal oppnå fordeler med utkontrahering. Myndighetene bør derfor ta hensyn til dette i praksis når det gjelder utkontrahering. Dette innebærer:
 - Størrelse og lengde på kontraktene må være passe lange. De må være omfattende nok til at de er attraktive, men ikke så omfattende at bare enkelte er i stand til å levere anbud
 - Kontraktene er resultatorienterte og ikke detaljspesifiserer hvordan utførelsen skal foregå
 - Det tas hensyn til budgiveres kostnader. Dette betyr at en skal forenkle prosessen i den grad dette er mulig

Konklusjon

OECD ved PUMA sine erfaringer er at utkontraktering kan føre til effektiviseringsgevinster samtidig som kvalitetsnivået på tjenestene økes eller bevares på samme nivå. Det er imidlertid en forutsetning at prosessen gjennomføres på en måte som sikrer at gevinster kan hentes ut.

3 Erfaringer med «pengene følger brukeren»

Det ser ut til at «pengene følger brukeren» er den konkurranseform som er minst brukt ved konkurranseutsetting av offentlig virksomhet. I internasjonal litteratur er det f.eks. vanskelig å finne diskusjoner om denne konkurranseformen som sådan. I den grad ordningen diskuteres er det i forhold til konkrete sektorer som skole, omsorg og helse, og da særlig sykehus. Dette innebærer i det vesentlige kommunal virksomhet.

3.1 Norge

«Pengene følger brukeren» innebærer at brukeren selv kan velge tjenesteleverandør, mens det offentlige dekker kostnadene. En kan derfor hevde at dette er en ordning som er særlig velegnet for tjenester hvor brukeren selv kan vurdere tjenestens kvalitet, og hvor samhandling mellom bruker og tjenesteleverandør er en viktig og integrert del av tjenesten. Dette kan f.eks. sies å gjelde hjemmehjelp. Vi har imidlertid ikke funnet eksempler på at kommuner lar mottakere av hjemmehjelp velge mellom ulike tjenesteleverandører.

Vi skal imidlertid trekke frem at en rekke statlige tilskuddsordninger til enkeltpersoner kan være «pengene følger brukeren»-ordninger, selv om de ofte ikke presenteres eller diskuteres som sådanne. Utvalget har derfor bedt Statskonsult gjennomføre en kartlegging av fire utvalgte statlige tilskudds-

dninger. Statskonsult konkluderer med at tilskudd til barnehager, fri rettshjelp, private skoler og opptreningsinstitusjoner er «pengene følger brukeren»-ordninger.

1.3.1.1 Helse- og trygdesektoren

«Pengene følger brukeren» er en sentral ordning i samspillet mellom helsevesenet og trygdesystemet. Brukeren kan langt på vei fritt velge primærlege, fysioterapeut osv. Formelt betaler brukeren for tjenesten, og får så refundert utgiftene. I praksis betaler brukeren bare egenandelen, og tjenesteleverandør og trygdevesen gjør opp seg i mellom. Med andre ord: fritt brukervalg, egenandel og stykkprisfinansiering. Det er imidlertid avgjørende at tjenesten faller inn under folketrygdens regelverk. Dette regelverket stiller en rekke krav som så vel bruker som tjenesteleverandør må oppfylle for å være berettiget til refusjon. Selv om slike krav i alle ordninger sikter mot å sikre at tjenestene gis til dem som det offentlige mener har behov for dem, av tjenesteleverandører som er kvalifisert for å gi slike tjenester, varierer det materielle innholdet i regelverket. Uten å ta sikte på en fullstendig opplisting av slike ordninger vil vi her peke på at følgende ordninger innenfor helse- og trygdesektoren er «pengene følger brukeren»-ordninger: utgifter til legehjelp, tannlegehjelp, psykologhjelp, fysikalsk behandling, kiropraktorhjelp, logopedhjelp og brukerstyrt personlig assistanse. I en del sammenhenger gir også trygden støtte til kjøp av varer, så som bil, ortopediske hjelpemidler, sykepleieartikler, brystproteser og parykker. En del ordninger dekker en kombinasjon av tjeneste og varekjøp.

En rekke stønader innenfor trygden så som gravferdsstønad, utdanningsstønad og stønad til barnetilsyn kan ikke karakteriseres som «pengene følger brukeren»-ordning, fordi de ikke er koblet opp mot kjøp av en bestemt tjeneste, men mer har karakter av å være økonomiske tilskudd til personer som er i en bestemt situasjon.

Her har vi valgt å se nærmere på en ordning, tilskudd til opptreningsinstitusjoner. Vi gir også en kort omtale av prinsippene for finansiering av regionsykehusene, siden dette har elementer av «pengene følger brukeren»-ordning.

1.3.1.2 Tilskudd til opptreningsinstitusjoner ¹²³

Opptreningsinstitusjonene er helseinstitusjoner som gir tilbud om opptrening og rehabilitering. Institusjonenes formål er å bedre pasienters funksjonsevne, hindre tilbakefall av sykdom/skade, stimulere til egenomsorg og gi kortvarig opphold for medisinsk, fysikalsk og annen behandling og opptrening. Institusjonene er ikke-regionaliserte og skal dermed kunne motta pasienter fra hele landet. De fleste opptreningsinstitusjonene er eid og blir drevet av private, men med ulike eierstruktur- og organisasjonsformer. For 1999 er det bevilget om lag 398 mill. kroner over Folketrygden i statlig tilskudd til opptreningsinstitusjoner.

123. Dette avsnittet er basert på Statskonsult (1999): Pengene følger brukeren, rapport 1999: 22, Statskonsult

Det finnes i dag 40 godkjente opptreningsinstitusjoner med 2079 plasser. I 1997 hadde opptreningsinstitusjonene om lag 26 000 pasienter med til sammen 700 000 oppholdsdøgn. Det er store ulikheter i institusjonenes kvalitet og innhold. Videre er de svært skjevt fordelt geografisk, med en sterk overvekt i enkelte østlandsfylker. Mer enn 900 av plassene finnes i Oppland og Buskerud, noe som har ført til store ulikheter mellom fylkeskommunene i bruken av institusjonene.

Regulering av opptreningsinstitusjonene

Opptreningsinstitusjonene vil kunne tjene som et supplement til fylkeskommunale og kommunale tilbud innenfor opptrening og etterbehandling, men ikke fylle eller erstatte det rehabiliteringstilbud som fylkeskommunen og kommunen forutsettes å dekke.

Folketrygden yter støtte til opphold i opptreningsinstitusjon etter bestemte satser per kurdøgn for henholdsvis gruppe I- og gruppe II-institusjoner. Grupperingen av institusjoner avgjøres på grunnlag av institusjonenes bygningsmessige og faglige standard og innhold. Tilskuddene utbetales for det antall kurdøgn institusjonene faktisk har hatt pasienter innlagt, men er begrenset til antall godkjente plasser/kurdøgn. Tilskuddet skal støtte opphold i opptreningsinstitusjon og ikke finansiering av institusjonen i seg selv. Regler for henvisning til opphold i opptreningsinstitusjon er dels gitt i forskrift fastsatt av Sosialdepartementet, dels i retningslinjer fastsatt av Rikstrygdeverket. Både førstelinjetjenesten (primærlege) og andrelinjetjenesten (lege på sykehus) kan henvise pasienter til opphold i opptreningsinstitusjoner. For at trygden skal yte bidrag til opphold, må oppholdet være forhåndsgodkjent av trygdekontoret i pasientens bostedskommune. Trygdekontoret har vedtaksmyndighet. Institusjonens inntaksgruppe skal vurdere om institusjonene har et egnet behandlings- og opptreningstilbud.

Det er således ikke brukeren eller pasienten som velger opptreningsinstitusjon, men legen. Innenfor denne tilskuddsordningen har brukeren ikke formelt, og trolig heller ikke reelt, anledning til å velge hvilken opptreningsinstitusjon han vil ha opphold i. Det er derimot rimelig å anta at legen har mer og bedre informasjon om de ulike tjenesteleverandører og slik sett opptrer som en agent for pasienten.

Samtidig er det en forutsetning for konkurranse at tjenesteleverandørene konfronteres med aktive og informerte brukere som vurderer alternative tilbud ut ifra kvalitet og pris. Legen som gjør valget på vegne av pasienten, har utvilsomt en rolle som etterspørter av tjenester. Statskonsult konkluderer med at i valget mellom ulike opptreningsinstitusjoner taler alt for at legen vil legge kvalitetshensyn til grunn, noe som vil gagne pasienten.

Det er Statens helsetilsyn som godkjenner institusjoner som opptreningsinstitusjoner for et bestemt antall plasser i gruppe I eller II. Godkjenning av utvidelser, større ominnredninger og endring av gruppeplassering er også tillagt Statens helsetilsyn. Godkjenning av opptreningsinstitusjoner er ikke knyttet til eierskap. Det er i forskriften presisert at institusjonene som godkjennes, er pålagt å yte aktiv behandling og opptrening. Innholdet i behandlings- og opptreningstilbudet som institusjonene skal gi, er imidlertid ikke definert nærmere.

Etter at godkjenning er gitt, har det vært stor variasjon i tilsynet og oppfølgingen fra fylkeslegene. Det er ikke stilt særskilte rapporteringskrav til opptreningsinstitusjoner etter at godkjenning er gitt.

Pris

Finansieringsordningen for opptreningsinstitusjoner er aktivitetsbasert og skjer dels gjennom egne stykkprisbaserte ordninger over folketrygden og dels gjennom egenandeler fra brukeren.

Bidrag fra trygden er ikke ment å dekke pasientens totale utgifter ved opphold i institusjonen. Institusjonen fastsetter selv en døgnpris på grunnlag av driftsbudsjettet, og pasienter må betale en egenandel som utgjør differansen mellom bidragssatsen fra staten og institusjonens døgnpris. Dette innebærer at størrelsen på egenandelene varierer mellom institusjonene. For enkelte pasienter dekker imidlertid folketrygden også egenandelen. Reiseutgifter ut over det beløp som reisen ville ha kostet til og fra nærmeste helsemessige opptreningsinstitusjon dekkes som en hovedregel av pasienten selv.

Egenandelene varierer mellom institusjoner, men også innen en og samme institusjon, bl.a. fordi det differensieres ut fra standarden på pasientrommene. I tillegg opererer enkelte institusjoner med rabattordninger for visse pasienter. For institusjonene sett under ett, økte den gjennomsnittlige egenandel per døgn med 25 % fra 1993 til 1997. Utviklingen har også gått i retning av større differensiering av egenandelene. Dette kan indikere at institusjonene ikke legger prisen avgjørende betydning og at de i stedet satser på å profilere seg på kvaliteten på tjenesten, f.eks. ved å spesialisere seg på bestemte målgrupper. Rabattordninger for visse pasientgrupper tyder også på en slik spesialisering. Selv om det er klart at institusjonene kan konkurrere på pris, synes det usikkert om de faktisk gjør det.

Kvalitet

Statskonsult peker på at det er usikkert hvilken betydning opptreningsinstitusjonenes faglige innhold har for tilgangen på brukere. De antar legene vil ha forutsetninger for å henvise pasienter til institusjoner som har spesialisert seg innenfor visse felt, men geografisk beliggenhet og det faktum at fylker med mange opptreningsinstitusjoner mangler offentlig tilbud ser ut til å ha vel så stor betydning.

Tilskuddsordningen til opptreningsinstitusjonene ble behandlet i Stortinget våren 1999. Stortinget besluttet da å «regjeringen legge fram forslag til finansieringsordning som sikrer framtidig drift og god kvalitet ved opptrenings/rehabiliteringsinstitusjonene» (Innst. S. nr. 178 (1998-99)). Dette kan tyde på at Stortinget legger mer vekt på å sikre drift ved institusjonene enn å fremme konkurranse mellom dem.

1.3.1.3 Allmennlegetjenesten

Allmennlegetjenesten er et kommunalt ansvar. Det vil bli innført en ordning med «fastlege». Formålet er å sikre bedre kontinuitet i primærlegetjenesten.

Lovreformen innebærer at kommunalt ansatte allmennleger går over til privat praksis med driftsavtale med kommunene.¹²⁴ I fastlegeordningen skal legene avlønnes gjennom per-capita-tilskudd som skal utgjøre ca. 50 % av inntekten, og refusjoner og egenandeler som til sammen skal utgjøre de resterende 50 %. Per-capita-komponenten erstatter det kommunale driftstilskuddet som tidligere avtaleleger mottok og er beregnet som et fast kronebeløp for hver person som står på den enkelte leges liste (St.meld. nr. 23 (1996-97)). Dette er med andre ord et særtilfelle av «pengene følger brukeren», hvor legen mottar penger dels for potensielle brukere (de som har valgt vedkommende til fastlege), dels for reelle brukere. Hovedtrekkene i ordningen er at alle får tilbud om å velge en fast lege, fortrinnsvis egen kommune. Man kan bytte lege inntil to ganger i året. Man kan velge å stå utenfor ordningen. Da blir det imidlertid dyrere å gå til lege. Legenes «pasientliste» skal være på mellom 500 og 2300 innbyggere, og det er spesielle avlønningsordninger for leger i utkantkommuner. Kommunene og Rikstrykdeverket står ansvarlig for administrasjon og oppfølging av ordningen. En spørreundersøkelse blant innbyggerne som deltok i en forsøksordning, viste at 90 % ønsket å ha en fast lege og over 80 % ønsket at forsøksordningen skulle gjøres varig (St.meld. nr. 23 (1996-97)).

1.3.1.4 Sykehus

Sykehus er et fylkeskommunalt ansvarsområde. Her har det blitt gjennomført to reformer i forhold til somatiske sykehus. Den ene er at Stortinget har vedtatt at somatiske pasienter, etter henvisning fra lege, fritt kan velge offentlig sykehus eller distriktpsikiatrisk senter på samme nivå. Reiseutgifter skal deles mellom pasienten og folketrygden¹²⁵. Loven er ennå ikke trådd i kraft. Den andre reformen er økt bruk av stykkprisfinansiering ved tildeling av midler fra staten til fylkeskommunene og mellom sykehuseier og behandlingssapparat¹²⁶. Fra sommeren 1997 ble innsatsstyrt finansiering (ISF) innført i kontraktsformene mellom stat og fylkeskommune for å motivere sykehusene til større kostnadseffektivitet og høyere tjenesteproduksjon. Dette betyr at fylkeskommunene gis refusjon for utførte behandlinger ved egne (eller andres) sykehus basert på nasjonale satser. Staten bruker for den enkelte pasientkategori et element av stykkpris, såkalt diagnose relaterte grupper (DRG), og fra 1.1.1999 vil refusjonen være 50 % av denne DRG-prisen. Det er opp til fylkeskommunene hvordan de vil finansiere sine sykehus. De er således ikke nødt til å benytte seg av stykkprisfinansiering eller DRG. Det statlige finansieringssystemet blir imidlertid oftest videreført til sykehusene. Dersom fylkeskommunene viderefører stykkprisfinansieringen, vil en imidlertid et stykke på vei finansiere sykehusene gjennom en «pengene følger brukeren»-

124. Allmennlegetjenesten er organisert ved forskjellige kontraktsformer: 1) Fastlønnsleger ansatt i den kommunale primærlegetjenesten som får regulativlønn. 2) Leger med driftsavtale - private allmennleger med kontrakt med kommunene hvis lønn utgjøres av kommunalt tilskudd, pasientenes egenbetaling og refusjoner fra Folketrygden (statsfinansiert). 3) Private leger hvis lønn består utelukkende av pasientbetaling og refusjon fra Folketrygden.

125. Ot.prp. nr. 12 (1998-99) Lov om pasientrettigheter

126. St.meld. nr. 24 Tilgjengelighet og faglighet - Om sykehus og annen spesialisthelsetjeneste (1996-97)

ordning. Siden lov om pasientrettigheter ennå ikke har trådt i kraft, har vi imidlertid ikke erfaringer med hvordan denne finansieringsformen vil virke. Vi har imidlertid noen erfaringer knyttet til henholdsvis fritt sykehusvalg og stykkprisfinansiering/DRG hver for seg.

Når det gjelder fritt sykehusvalg, har SINTEF NIS ¹²⁷ gjort en evaluering. Det har vært beskjedne økninger i pasientstrømmer over fylkesgrensene i løpet av forsøksperioden. Andelen innlagte pasienter behandlet utenfor eget fylke har økt fra 2,5 % til 3,4 %. Tilsvarende har andelen dagbehandlede pasienter økt fra 1,5 % til 3,5 %. Andelen polikliniske pasienter som krysser fylkesgrenser har økt fra 1,9 % til 2,5 %.

Det knytter seg imidlertid metodiske svakheter til evalueringen. Siden det ikke foreligger opplysninger på individnivå, kan man ikke med sikkerhet fastslå at endringene i pasientstrømmer kan tilskrives ordningen med fritt sykehusvalg. Evalueringen tyder på at det i hovedsak er i grenseområder mot andre fylker at pasientene benytter seg av ordningen.

Erfaringer fra «ventelistedugnaden» i Oslo og Røros ¹²⁸ viser at pasienter gjerne reiser til et annet sykehus for å få behandling - så fremt de får vite at et slikt tilbud finnes. Denne evaluering er gjort av Senter for helseadministrasjon i Oslo. 60 % av dem som stod på venteliste for ortopediske operasjoner ønsket å få behandling utenfor eget fylke hvis det kortet ned ventetiden med to måneder.

Foreløpige analyser indikerer en bedring i produktiviteten (arbeidsproduktiviteten) i sykehusene fra 1996 til 1997, dvs. det året ordningen med stykkprisfinansieringen ble innført, men at produktiviteten ser ut til å falle igjen fra 1997 til 1998. Det er usikkert hvor stor effekten er. Sykehusene som inngår aktivitetbaserte kontrakter med sin fylkeskommune synes å ha noe høyere produktivitet enn sykehus som ikke har inngått slike kontrakter. Finansieringsordningen kan føre til at flere pasienter unødvendig blir lagt inn på sykehusene. For geriatri- og rehabiliteringspasienter har en ikke sett slike endringer. For enkelte andre pasientgrupper har det vært økning. På grunn av kort observasjonsperiode er det foreløpig vanskelig å si sikkert hvorvidt dette har sammenheng med ISF. En annen mulig vridningseffekt kan være at pasientene prioriteres ut fra hva som er økonomisk lønnsomt. Det er også mulig at pasientene registreres med noe mer alvorlige eller omfattende diagnoser enn det strengt tatt er grunnlag for. Det er imidlertid vanskelig å skille dette ut fra en generell forbedring av registrering av diagnoser ¹²⁹

1.3.1.5 Skoler ¹³⁰

Vi er ikke kjent med at noen kommuner eller fylker praktiserer «pengene følger brukeren»- ordningen innenfor skolesektorene, selv om enkelte kommuner og fylker åpner opp for fritt skolevalg og til en viss grad justerer pengene i forhold til antall elever. Heller ikke på universitet og høyskolenivå praktiseres en slik ordning. Parallelt med det offentlige skolesystemet har vi imid-

127.SINTEF NIS Rapport 7/97

128.St.meld. nr. 24 Tilgjengelighet og faglighet - Om sykehus og annen spesialisthelsetjeneste (1996-97)

129.Dette avsnittet er basert på Statskonsult 22:1999 «Pengene følger brukeren»

130.Dette avsnittet er basert på Statskonsult 22:1999 «Pengene følger brukeren»

lertid privatskolene. Formålet med tilskudd til private skoler er å bidra til etablering og drift av private skoler. Retten til å drive private skoler må ifølge St.prp. nr. 1 for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet «særlig ses i sammenheng med den første retten foreldre har til å velge hva for skolegang barna deres skal få».

Regulering av private skoler

Bakgrunnen for at tilskuddsordningen ble opprettet, var hensynet til foreldre som av overbevisningsgrunner (pedagogiske, filosofiske og/eller religiøse) ønsket en annen opplæring av sine barn enn den som ble gitt i den offentlige skolen. Denne målgruppen utgjør imidlertid bare en tredel av de skolene ordningen omfatter. Rett til statlig tilskudd har også søkere som ønsker å opprette private grunnskoler og videregående skoler i utlandet, skoler som har parallelt, ev. ikke-parallelt tilbud til offentlige videregående skoler, uavhengig av om de er berørt som foreldre, og uavhengig av om motivet er overbevisningsgrunner. I 1998 ble det gitt i overkant av 900 mill. kroner i statlig tilskudd til private skoler. Totalt ble dette fordelt på 209 skoler og omfattet tilskudd til om lag 19 300 elever fordelt mellom ulike skolekategorier på grunn- og videregående skole nivåer.

Statstilskuddet til private skoler som får tilskudd etter privatskoleloven, blir for de fleste kategorier skoler beregnet etter satser per elev. I St.meld. nr. 45 (1997-98), Om visse endringer i tilskotsordninga for skular som får statstilskot, la departementet opp til at dette skulle gjøres gjeldene for flere privatskole typer som i dag er rammefinansiert. Hensikten med omleggingen var å lage et mer entydig tilskuddssystem, ikke å fremme konkurranse.

Private skoler vil avlaste kommuner og fylkeskommuner og gi disse reduserte kostnader til henholdsvis grunnskoler og videregående skoler. For å ta hensyn til kommuners og fylkeskommuners besparelser ved å ha elever i private skoler er det laget en korreksjons-ordning i inntektssystemet ved beregning av utgiftsutjevnen tilskudd. Den enkelte kommune og fylkeskommune trekkes for et beløp beregnet på bakgrunn av antall elever den har i private skoler, etter en gitt sats per elev.

Foreldre står fritt til å velge hvilket skoletilbud barna deres skal ha, enten offentlig skole, privat skole eller annen tilsvarende undervisning. Det vil imidlertid ligge en begrensning i hvilke skoletilbud som finnes der folk bor. Finnes det ingen tilbud ut over den offentlige skolen har foreldre i realiteten liten valgmulighet. Skolenes beliggenhet antar vi at i alle fall på grunnskolenivå har avgjørende betydning.

Det synes rimelig å anta at prisen kan virke begrensende på valgfriheten, i alle fall for lavinntektsgrupper. Unntak er skoler for funksjonshemmede, der tilskuddet dekker 100 % av driftsutgiftene. Foruten skolepengene er det også slik at private skoler i større grad enn de offentlige er avhengig av en regelmessig praktisk innsats fra foreldrene.

Private skoler som skal få statstilskudd må være godkjent etter privatskoleloven. Skolen må fylle bestemte vilkår, som vil si at den må være opprettet med utgangspunkt i følgende forhold:

- religiøse og/eller etiske grunner
- faglig-pedagogisk alternativ

- undervisning av norske barn/ungdom i utlandet
- fyller et kvantitativt undervisningsbehov
- er videregående yrkesrettet undervisning som ikke blir gitt ved videregående offentlige skoler

Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet avgjør i hvert enkelt tilfelle om skolen tilfredsstiller kravene etter privatskoleloven, og om skolen etter en samlet vurdering skal godkjennes med rett til tilskudd. Videre er det et vilkår at undervisningsplaner og lærere er godkjent av Statens utdanningskontor. Statens utdanningskontor fører faglig, pedagogisk og økonomisk tilsyn med de private skolene, jf. privatskoleloven. Også kommunene skal, iht. privatskoleloven, føre tilsyn med private skoler, men det synes uklart hva tilsynsansvaret skal gå ut på.

Pris

Alle offentlige driftstilskudd til private skoler skal etter loven komme elevene til gode. For å sikre at denne bestemmelsen oppfylles, kan skolene ikke kreve skolepenger som sammen med de offentlige tilskuddene overstiger driftsutgiftene tilsvarende utgiftsnivået ved tilsvarende offentlig skole. For private skoler (med unntak av skoler for funksjonshemmede) dekker staten 85 % av driftsutgiftene. Det fordres dermed en egenandel (skolepenger) fra foreldrene tilsvarende 15 % av gjennomsnittlig utgift per elev i tilsvarende offentlig skole. Ut over dette må skolene dekke sine utgifter på andre måter. Tilskuddet ser ikke ut til å dekke reise- og oppholdsutgifter dersom skolen ligger langt fra foreldrehjemmet. Etter Statskonsults vurdering er det begrenset grunnlag for de private skolene til å konkurrere på pris.

Kvalitet

En eventuell konkurranse om tilgang på elever vil kunne skje gjennom kvalitetsforbedringer og markedsføring av skolenes fortrinn. Informasjonen om skolenes innhold formidles trolig via uformelle kanaler, foreldre snakker med andre foreldre og utveksler på denne måten erfaringer. Skolene er imidlertid underlagt de samme faglige og pedagogiske krav som de offentlige skolene. Etter Statskonsults vurdering vil det i første rekke være de private skolenes formål og det pedagogiske, ideologiske eller annet alternativ de representerer i forhold til de offentlige skolene, som er deres viktigste konkurransefortrinn. Utgangspunktet for etablering og søknad om driftstilskudd er nettopp deres særegenhet i forhold til de offentlige skolene.

1.3.1.6 Barnehager¹³¹

Målet med tilskuddsordningen er å bidra til at alle familier som ønsker det, skal få et barnehagetilbud. Målet er således mer rettet inn mot å fremskaffe et barnehagetilbud enn mot å gi (potensielle) barnehagebrukere et økonomisk tilskudd slik at de lettere skal ha råd til å benytte seg av tjenesten.

131. Dette avsnittet er basert på Statskonsult 22:1999 «Pengene følger brukeren»

Satsene for tilskuddet fastsettes i forbindelse med behandling av statsbudsjettet og varierer med alder og oppholdstid i barnehagen. Størrelsen på det samlede tilskuddet til barnehagen er således avhengig av antall barn, deres alder og daglig oppholdstid.

Foreldrene står i utgangspunktet fritt til å søke sine barn inn i den barnehagen en ønsker, enten den er privat eller kommunal. Det er imidlertid grunn til å anta at kommunale barnehager i liten grad vil ta inn barn fra andre kommuner. Likeledes vil det trolig i mange kommuner være et ønske om at barna skal være i en barnehage i nærmiljøet. Begge disse faktorene begrenser foreldrenes valgfrihet m.h.t. valg av barnehager. På den annen side er 52,5 % av barnehagene privat drevet. Disse har 42 % av barnehageplassene. Private barnehager utgjør således et vesentlig del av det samlede barnehagetilbudet.

Regulering av barnehagesektoren

Staten legger i dag grunnlaget for utforming og innhold i barnehagene gjennom barnehageloven med tilhørende forskrifter, samt tilskudd til barnehager. Staten utøver ingen direkte styring gjennom eierskap. Regelverket for barnehagesektoren gir imidlertid kommunene en sentral plass. For det første skal kommunene godkjenne nye barnehager. For det andre skal kommunen føre tilsyn med eksisterende barnehager. For det tredje har kommunene ansvaret for drift av de kommunale barnehagene. For det fjerde har kommunene betydelige styringsmuligheter på prisen på kommunale barnehagetjenester. Kommunen kan også påvirke konkurranseforholdet mellom kommunale og private barnehager, avhengig av om de gir tilskudd eller annen form for støtte til private barnehager.

Kostnad og pris

I 1996 var driftsutgiftene for en kommunal barnehage noe høyere enn for en privat. Ifølge Barne- og familiedepartementets budsjettproposisjon for 1998-99 kan denne forskjellen langt på vei forklares ved at kommunale barnehager i større grad enn private har barn med funksjonshemninger eller andre typer problemer som krever særlig oppfølging. I tillegg vises det til større frivillig innsats i private barnehager. Departementet mener således at kostnadsforskjellen ikke forårsakes av ulik organisering og drift av barnehagene som følge av forskjellig eierstruktur.

I utgangspunktet utgjøres egenandelen, eller foreldrebetalingen, av differansen mellom driftskostnader og statstilskuddet. Fordi kommunene subsidierer egenandelen mer i kommunale enn private barnehager, blir foreldrebetalingen i gjennomsnitt 45 % av kostnadene i private barnehager og 29 % for de offentlige drevne barnehagene. Det varierer imidlertid mellom kommunene i hvilken grad de også subsidierer prisen i de private barnehagene. I kommuner hvor kommunen subsidierer kommunale og private barnehager like mye, ligger det til rette for konkurranse på pris. I kommuner der foreldre med barn i kommunale barnehager får vesentlig mer i subsidier enn de private, vil sist nevnte vanskelig kunne konkurrere på pris med kommunale barnehager. Stor prisdifferanse mellom kommunale og private barnehager kan imidlertid få de private barnehagene til å bestrebe seg ytterligere på å holde lavest mulig pris.

Kvalitet

På barnehageområdet gir ekspertdefinert kvalitet seg bl.a. utslag i lov- og forskriftsverk. Loven regulerer bl.a. krav til styrer og det pedagogiske personalets kvalifikasjoner og ute- og inneareal. Videre reguleres pedagogisk innhold gjennom Rammeplan for barnehagene, som er en 130 siders forskrift med hjemmel i barnehageloven. Rammeplanen setter opp forpliktende mål og rammer for arbeidet i barnehagene, men skal ikke gi detaljerte føringer for virksomheten eller hindre lokal frihet, tilpasning og variasjon. Barnehageloven stiller også krav om at det skal være foreldreutvalg og samarbeidsutvalg i den enkelte barnehagen for å sikre kommunikasjon mellom barnehage og foreldre.

Barnehagene er ikke pålagt egne rutiner for kvalitetskontroll, men kommunene og fylkeskommunene har kontrollansvar knyttet til den årlige søknads- og tildelingsprosessen for tilskuddet. Denne kontrollen foretas med utgangspunkt i de årsmeldinger, årsregnskap og øvrige meldinger som sendes inn i løpet av året. I tillegg kan kommunen benytte barnehagenes godkjenninger som kontrollgrunnlag. Regelverket forutsetter at kommunen veileder og følger opp den enkelte barnehage.

Innenfor barnehagesektoren legger ekspertkrav til kvalitet og eksterne kvalitetssikringsrutiner i prinsippet en minimumsnorm for kvalitet i barnehager. Dette forhindrer selvfølgelig ikke at de enkelte barnehager og kommuner har ulike tolkninger og praktiseringer av disse kravenene.

Selv om enkeltbarnehager kan ha opplevd «kunde­flukt», har dette trolig hatt liten betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet hittil. Grunnlagsmaterialet i Statskonsults tidligere undersøkelse om barnehagetilskudd viser at barnehagekonsulenten i kommunen legger stor vekt på å følge opp klager fra foreldre. Det at foreldrene har muligheter til å klage ikke bare til barnehagen selv, men til tilsynsorganet, bør gjøre det lettere for foreldrene å ta opp svakheter i tilbudet. Kommunen kan komme i en dobbeltrolle som tilsynsorgan og barnehageeier.

Statskonsult oppsummerer med å peke på at det offentlige har muligheter til å styre målgruppen for og størrelsen på tilskuddet. Målet med ordningen, å bidra til at alle familier som ønsker det, skal få et barnehagetilbud, tyder ikke på at staten legger opp til å bruke konkurranse som et virkemiddel for å styre pris eller kvalitet.

Statskonsult kan ikke se at det er vesentlig konkurranse på pris eller kvalitet i tilknytning til barnehager. Dette henger i stor grad sammen med at etterspørselen hittil langt har oversteget tilbudet, slik at det ikke har vært et markedsbasert insitament i retning av lavere pris og høyere kvalitet, og at kommunene subsidierer prisen for kommunale barnehageplasser sterkere enn for de private. Likheter mellom barnehagene i dette henseendet vil kunne øke konkurranse på pris. Statskonsult peker imidlertid på at med en så vidt omfattende regulering av barnehagesektoren, med krav til areal, bemanning og pedagogisk innhold, er det begrensede muligheter for å utforme barnehagetilbud på radikalt ulike måter. Dette begrenser mulighetene for å konkurrere på pris og kvalitet.

1.3.1.7 Fri rettshjelp¹³²

Fri rettshjelp er ment som et tiltak for dem som ikke selv har økonomi til å betale for juridisk bistand. I 1998 ble det budsjettert med drøyt kr 253 mill. til fri rettshjelp. Samtidig ble det budsjettert med inntekter på drøyt kr 27 mill. som følge av at mottakere av fri rettshjelp må betale en egenandel. Det foreligger ikke løpende oversikt over hvor mange individer, rettsråd eller rettssaker som er omfattet av disse ordningene.

Regulering av fri rettshjelp

Fri rettshjelp gis til personer med lav inntekt og formue. Videre må saken være innenfor et nærmere avgrensede juridiske område. Som hovedregel skal det ikke innvilges fri rettshjelp til saker utenfor disse områdene. Statskonsult trekker frem fritt rettsråd og fri sakførsel som to «pengene følger brukeren»-ordninger innenfor fri rettshjelp.

Av og til kan personer stå overfor juridiske problemer, uten at de er involvert i noen rettssak. Fritt rettsråd gir disse personene anledning til å få bistand av en rettskyndig person for å få nødvendig rådgivning i anledning et aktuelt problem, dersom det er nødvendig og det er rimelig at det offentlige yter slik bistand. Rettsrådet kan omfatte råd og veiledning i konkrete rettslige spørsmål, men også mer generell veiledning om rettsregler.

Dersom advokaten antar at rettsrådet ikke vil kreve omfattende arbeid, kan advokaten selv innvilge fritt rettsråd innenfor de prioriterte områdene. Rettsrådet vil da bli betalt av det offentlige etter faste satser, uavhengig av hvor mye tid advokaten faktisk bruker på den konkrete saken. Advokatene har ikke anledning til å kreve tilleggsbetaling fra klientene. Det offentlige salæret er således en maksimal timepris. Dersom advokaten antar at saken vil bruke vesentlig mer tid enn hva som ligger til grunn for beregning av standardsatsene, eller saken er utenfor de prioriterte områdene, kan fylkesmannen innvilge fritt rettsråd. Rettsrådet vil da bli betalt i forhold til medgått tid. Søkerne må betale en egenandel på 25 % av advokatutgiftene til staten for hjelpen de mottar.

Personer som skal føre sak for domstolene innenfor de prioriterte områdene kan få innvilget fri sakførsel. Tilskuddet innvilges av fylkesmannen. Tilskuddet til advokatene beregnes ut fra salærsatsene og advokatenes opplysninger om hvor mye tid de har brukt på saken. Tilskuddets størrelse fastsettes endelig av domstolen. Reglene for egenandel er som for fritt rettsråd.

Innenfor begge ordningene står brukeren fritt til å velge advokat, i rimelig nærhet av hjemstedet.

Rettshjelpssektoren er regulert gjennom lov om fri rettshjelp med tilhørende forskrifter og de generelle reguleringer av rammevilkårene for advokatene. Deres virksomhet er regulert i domstolslovens kapitler 11 og 12 og advokatforskriften. I tillegg kommer Norsk advokatforenings regler for god advokatskikk som er innarbeidet som forskrift til domstolsloven.

132. Dette avsnittet er basert på Statskonsult 22:1999 «Pengene følger brukeren»

Pris

Fri rettshjelp har en egenandel på 25 % av saksomkostningene for dem med inntekt over 70 000-90 000 avhengig av forsørgeransvar. En undersøkelse av privatmarkedet gjennomført av Scan-fact for Advokatforeningen viser at 64 % av dem som har brukt advokat syntes det var så dyrt at det kan diskuteres om det var lønnsomt. Det ligger således til rette for at brukerne er oppmerksomme på advokatenes priser, når de velger advokat. Fordi staten fastsetter timeprisen er det bare gjennom antall timer som medgår til rettshjelpen at, advokatene kan påvirke hva brukeren må betale.

En eventuell konkurranse forutsetter imidlertid at fri rettshjelp fremstår som interessant for advokatene. På bakgrunn av flere tidligere undersøkelser på området konkluderer Statskonsult med at det er begrenset interesse for advokatene å yte fri rettshjelp. Den viktigste grunnen ser ut til å være lave timesatser, ellers pekes det på at ordningen er komplisert å sette seg inn i og bruke for dem som gir fri rettshjelp. Det pekes fra Statskonsults side også på at det er vanskelig å få presise anslag på hvor mye tid advokatene vil bruke på saken i forkant, og at brukeren gjennomgående vil mangle kunnskap for å vurdere om det er et rimelig forhold mellom arbeidets omfang og tiden som er medgått i ettertid. Uansett vil dette først kunne gjøres etter at saken er godt i gang eller avsluttet, og kan dermed i begrenset grad påvirke brukerens valg av advokat. Statskonsult konkluderer med at det er vanskelig å finne spor av eksplisitt konkurranse på effektiv tidsbruk, og dermed på pris for fri rettshjelp, blant advokater.

En annen innfallsvinkel til prisspørsmålet er å se hva en alternativ organisering av tjenesten ville koste. I St.meld. nr.16 (1989-1990), Om offentlig rettshjelp, sammenlignes privatpraktiserende advokater i offentlig rettshjelp med Kontoret for fri rettshjelp i Oslo. Her framkommer det at kostnadene for en sak hos Kontoret for fri rettshjelp i Oslo ligger på litt over 1/3 av kostnadene per sak hos de privatpraktiserende advokatene.

Kvalitet

Det er vanskelig for brukeren å vite noe om kvaliteten på advokatens arbeid forut for valg av advokat. Kvaliteten kan til en viss grad vurderes på forhånd, dersom en vet om ens eget problem faller innenfor det juridiske felt advokaten til vanlig arbeider med, eller om en kjenner noen som har brukt vedkommende advokat tidligere. Ut over en slik forhåndskontroll er imidlertid advokattjenester erfarings- og tillitsgoder.

Den viktigste kvaliteten, at brukeren kommer best mulig ut av sitt juridiske problem, vil brukeren ofte ha problemer med å vurdere. Om et gunstig resultat for brukeren følger av at saken var enkel, eller av at advokaten har gjort en meget god jobb, kan det være vanskelig for brukeren å avgjøre. Dette forsterkes ved at fri rettshjelp er rettet inn mot personer med lav inntekt, og dermed gjennomgående lav utdanning, noe som må antas å øke problemene med å forstå loven.

Fra et brukerperspektiv er tilgjengelighet til tjenesten viktig. Et stort flertall (80 %) av befolkningen har hørt om ordningen, men det er få som kan gjøre rede for den. De med lav inntekt, liten skolegang, innbyggere i Nord-

Norge, unge voksne og eldre oppgir i minst grad at de kjenner til ordningen. Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å se særskilt på dem som faller inn i målgruppen for ordningen, men rapporten konkluderer med at undersøkelsen «indikerer at det er de gruppene man er mest bekymret for om får ivaretatt sine rettshjelpsbehov som i minst grad kjenner til ordningen» (s. 11). Dette samsvarer med resultatene fra andre undersøkelser som tyder på at den delen av befolkningen som har det største behov for sosiale ytelser, er de som i minst grad kjenner til sine rettigheter. Til en viss grad kan en hevde at personer som ikke kjenner til en ordning, heller ikke har tilgang til den (i praksis). Slik sett kan en hevde at staten har problemer knyttet til å gi alle i den aktuelle målgruppen tilbud om fri rettshjelp. Advokattettheten ser imidlertid ikke ut til å ha vesentlig betydning for bruk av fri rettshjelp, i det advokater i distriktene har flere fri rettshjelpssaker enn de i byene.

Statskonsult mener det er vanskelig å se situasjoner hvor advokater vil konkurrere på kvalitet overfor personer som ønsker fri rettshjelp. Dette skyldes dels at brukerne mangler informasjon om kvaliteten på de enkelte advokaters tjenestetilbud fordi det per i dag ikke synliggjøres hvilke advokater som har en god kvalitet på tjenesten. Dette henger trolig sammen med at det er problematisk å definere kvalitet på advokattjenester. Vel så viktig er imidlertid at vi i forbindelse med spørsmålet om konkurranse på pris pekte på at det er en begrenset interesse for slike saker blant advokatene, slik at de i begrenset grad vil tilpasse sine tjenester etter denne brukergruppens ønsker.

Staten har samme problem som brukerne med å kontrollere kvaliteten på advokatenes arbeid innenfor fri rettshjelpsordningen. Det er etablert kontrollorganer for advokatnæringen, men antall saker som klages inn for slike utvalg, sier lite om den faktiske kvaliteten på tjenestene. Dersom tjenesten hadde vært basert på direkte offentlig tjenesteyting, kunne det offentlige i større grad utarbeidet mer detaljerte regler for kvaliteten på tjenesten og hatt en løpende kvalitetskontroll internt i virksomheten som yter fri rettshjelp. De andre nordiske landene har i større grad enn Norge valgt en slik løsning. Dette reduserer imidlertid ikke brukernes problem med å vurdere kvaliteten, med mindre de har større tiltro til offentlig tjenesteyting enn til privatpraktiserende advokater.

3.2 Danmark¹³³

1.3.2.1 Skole

Den danske grunnskoleloven åpner for fritt skolevalg. Det er opp til kommunene å avgjøre hvor fritt skolevalget skal være. Loven regulerer ikke finansieringsformen. Vi kjenner ikke til at det i Danmark er etablert rene «pengene følger brukeren»-ordninger, hvor det er et absolutt samsvar mellom antall elever og penger fra det offentlige, innenfor skolesektoren. De fleste kommuner ligger på en moderert «pengene følger brukeren»-ordning, hvor bevilgningen ikke bare er bestemt av antall elever, men også av antall klasser. Hensikten med et friere skolevalg er, ifølge kommunene, ikke konkurranse mellom skolene, men å bidra til høyere brukertilfredshet. I ett tilfelle hadde man gitt

133. Dette avsnittet er basert på rapporten «Friere valg på de kommunale serviceområder» Finansdepartementet, Danmark, 1999.

ekstrabevilgning til en skole som ble fravalgt, for å gi den mulighet til å bli mer attraktiv.

Det varierer mellom kommunene hvor stor frihet foreldrene har til å velge hvilken skole deres barn skal gå på. Valgfriheten er gjennomgående større i kommuner med mange innbyggere enn i kommuner med færre innbyggere. Et slikt valg er imidlertid avhengig av kommunens og skolens godkjennelse. Fulle klasser (eller at klassene ved den tilsøkte skolen er vesentlig større enn klassene ved andre skoler i kommunen) og hensynet til å opprettholde en jevn fordeling av kommunens elever med hensyn til sosial og etnisk bakgrunn er de vanligste grunner til å avslå søknader om skolebytte. Et klart flertall av dem som ønsket en annen skole fikk ønsket oppfylt. Færre i distriktene enn i byene ønsker å benytte seg av andre skole enn den nærmeste. Dette kan forklares dels ut fra lokal tilknytning, dels ut fra lengre reisevei og færre alternativer.

De fleste av kommunene orienterer om valgmulighetene i forbindelse med annonser i dagspressen angående innskrivning på skolen. Om lag halvparten av de undersøkte kommunene sender ut informasjon om de skoler som kan velges. I enkelte kommuner har noen skoler markedsført seg overfor foreldre og elever i andre skoledistrikter. I to av de tre kommunene har skolene blitt bedt om å redusere den selvstendige profileringen. Den tredje kommunen ser markedsføringen som en mulighet for å bedre kvaliteten gjennom konkurranse. Her drives det imidlertid streng kapasitetsstyring.

Kommunene mener det frie brukervalget bidrar til å øke brukertilfredsheten. At fra- og tilvalg også har økonomiske konsekvenser for skolen understreker alvoret for skolen av slike valg. Det hevdes at skoler som blir fravalgt tar dette meget alvorlig og prøver å bedre sitt tilbud. I de fleste kommuner vurderes brukernes ønske om muligheten av fritt skolevalg. I enkelte kommuner blir det imidlertid nærmest sett på som en uskikk å velge skoler utenfor skolekretsen.

Foreldrene på sin side opplever ikke å ha særlig stor valgfrihet. Valgfriheten begrenses av inndelingen i skoledistrikter og ulike begrensninger i muligheten til å bli tatt opp ved skoler i andre kommuner. Størst valgfrihet er det på områder hvor privatskolene utgjør et supplement til de offentlige skolene. Mange av foreldrene legger stor vekt på nærhet til skolen. Informasjonen fra kommunen anses som utilstrekkelig. Den viktigste informasjonen om skolene kommer gjennom venner, slekt osv.

1.3.2.2 Bistand til eldre

Personer som er tilkjent hjemmehjelp, har fra 1998 rett til selv å velge hvem som skal yte tjenesten, samtidig som kommunen er forpliktet til å betale for den. Hovedtyngden av kommunene informerer brukeren om denne muligheten i forbindelse med at det gis rett til hjemmehjelp. Ordningen brukes imidlertid ikke i særlig grad. Dette kan ha sammenheng med at den er relativt ny.

Når det gjelder botilbud til eldre, gir om lag en firedel av kommunene de eldre mulighet til selv å velge botilbud på tvers av kommunegrenser. I gjennomsnitt er det bare ca. 6 % av kommunenes eldre som er berettiget til et botilbud i hjemmekommune som har valgt å bo i en annen kommune. Erfaringene viser også at de eldre i liten grad er involvert i beslutningsprosessen når det

gjelder valg av botilbud. I de tilfeller hvor de likevel har valgt et botilbud utenfor hjemkommunen, er brukernes ønske om nærhet til de pårørende en av de sterkeste drivkreftene. Ordningen begrenses imidlertid fra kommunens side når det gjelder kapasitet og økonomi.

1.3.2.3 Pass av barn

I Danmark som i Norge har det vært en kraftig utbygging av barnehageplasser de siste 20 årene. Det er kommunene som i hovedsak har stått for utbyggingen, selv om enkelte kommuner har brukt forbrukervalgsordninger for å lette presset på kapasiteten. Det er flere ulike former for barnepass, og foreldre kan normalt velge hvilken type barnepass barna skal ha. Foreldrene kan imidlertid ikke kreve å få velge hvilken konkrete institusjon barnet skal gå i. Kommunale barnehager er rammebudsjettet, ev. i kombinasjon med en «pengene følger brukeren»-ordning.

Fra og med 1996 har Serviceloven, som bl.a. regulerer kommunens plikt til å tilby barnepass, åpnet for at foreldre med barn som har behov for et dagtilbud, har kunnet motta et beløp fra kommunene og for disse pengene selv skaffe til veie en tilsynsplass (under visse betingelser). I 1999 opplyste om lag 60 % av kommunene at de hadde slike ordninger. Enkelte kommuner har også muligheten for tilleggsytelser for egenbetaling. Dette omfatter bl.a. henting og bringing av barnet, tøyvask og mat. Det er imidlertid ingen som har åpnet opp for at kommunale barnehager skal kunne gi slike tilleggsytelser. Kommunene har et noe mindre tilsynsansvar for slike selveiende institusjoner enn for kommunale barnehager. Ansettelse av faglig personale er sikret gjennom overenskomst med fagorganisasjonene. Kvalitetskrav og prosedyrer til kvalitetskontroll er innarbeidet i kontraktene. Det oppfattes imidlertid som et problem at det ikke er utarbeidet sentrale kravspesifikasjoner til slike tjenester.

Noe over halvparten av kommunene informerer foreldrene direkte om denne muligheten, men det vanligste er at foreldrene henvender seg til kommunen.

Valgmulighetene er primært innført for å gi forbrukerne en valgmulighet og dermed øke brukertilfredsheten. Manglende kapasitet reduserer imidlertid valgmulighetene, f.eks. ved at et valg innebærer at en blir skrevet på venteliste til den aktuelle institusjonen. Å først begynne i én institusjon, for senere å flytte til en høyere opp på ventelisten, anses som problematisk av fagpersonalet i barnehagene. Fagpersoner på området mener imidlertid at foreldre er mer tilfreds, men hevder samtidig at valgene i større grad foretas på bakgrunn av fornemmelser, tradisjoner og ryktedannelser enn på bakgrunn av reell kunnskap om de ytelser som leveres.

En brukerundersøkelse viser at brukeren opplever kapasitetsmangel som et viktig hinder for valgfriheten. De får lite informasjon fra kommunen, men er heller ikke selv aktive i å oppsøke aktuelle institusjoner. De ønsker imidlertid mer informasjon. Få er interessert i tilleggsytelser. For mange er det mer et spørsmål om å få en ytelse fra kommunene enn å velge det foretrukne tilbudet.

3.3 Sverige

1.3.3.1 Helse¹³⁴

Siden 1960-årene har landstingene hatt totalansvar for all utforming, finansiering og drift av helsesektoren. I løpet av de siste 10-15 årene har *sjukvårdsstyrelserna* utviklet seg til å bli en bestillerenhet, mens produsentrollen ivaretas fremst av akutt sykehus og leger eller grupper av leger med driftsavtaler, samt psykiatriske og geriatrike pleieinstitusjoner. Produsentene får betalt i forhold til utførte tjenester, finansieringen følger således hele tiden pasienten, rammefinansiering brukes bare i noen få tilfeller for felles virksomheter slik som forskning, utvikling og i noen grad undervisning.

Pasientene har rett til å fritt velge produsent av helsetjenester som befinner seg på samme nivå, men de kan *ikke* velge produsent på et høyere nivå. Både offentlig- og privatpraktiserende leger kan inngå avtaler med kommunen, og den enkelte pasient står fritt til å velge fast lege mellom disse. Siden 1994 har pasienter hatt mulighet til selv å velge fast lege. Ved pleie som medfører innleggelse kan pasienten velge klinikk innenfor eller utenfor eget landsting for behandling eller operasjon. Valg av privat klinikk forutsetter at landstinget har inngått avtaler med den berørte klinikken på forhånd. Det har blitt en økt arbeidsdeling og differensiering mellom de forskjellige institusjonene, noe som kan være med på å begrense pasientens valgmulighet.

Bruken av retten til å velge produsent av helsetjenester brukes marginalt og har ikke ført til noen forskyvninger i valg av tjenesteyter. Unntaket er göteborgsområdet hvor to landstings-helseinstitusjoner ligger meget nært hverandre. Valgfriheten førte under den første halvdel av 1990-årene her til at pasientstrømmene fra Bohuslandstinget til Göteborg økte. En studie av hvilke sykehus pasienter i Stockholmsområdet valgt å bruke, viser marginale forandringer. Nærhetsprinsippet dominerer fremdeles, selv om man i noen grad finner en svak økning i alternative sykehusvalg. Faktorer som tilgang til transportmiddel og ventede nedleggelser av sykehus eller deler av sykehus spiller også inn på valget av sykehus. Samlet sett brukes imidlertid muligheten til valg av sykehus i svært begrenset omfang.

1.3.3.2 Skoler

Skoleloven pålegger kommuneen så langt som mulig å ta hensyn til foreldrenes og elevenes ønske om skole. Valgfriheten begrenses av at dem som bor nærmest skolen, har fortrinnsrett og valget skal ikke påføre kommunene økonomiske eller organisatoriske problemer (f.eks. behov for å opprette en ny klasse). Dette gir foreldrene og eleven rett til å velge mellom så vel ulike offentlige skoler innenfor eller utenfor kommunene og ulike typer friskoler på både grunnskole- og videregående nivå. Kommunen kan imidlertid velge å gi fortrinnsrett til dem som bor i skolens nærmeste omgivelser, dersom det skulle være mangel på plasser. Andelen elever som har valgt å gå i en annen skole enn den de opprinnelig var blitt anvist, varierer sterkt mellom kommunene, fra ingen elever til 23 %¹³⁵ peker på at det ikke finnes et enhetlig res-

134. Dette avsnittet er basert på J. From m.fl. (2000): En sammenliknende analyse av anbudsprivativering og fritt forbrukervalg i Danmark, Sverige, Finland og Norge, BI 2000.

135. SOU 1998:112: Resursar på lika villkår.

sursfordelingssystem for landets kommuner i forhold til drift av skoler. Dette innebærer at noen kommuner benytter seg av «pengene følger brukeren»-ordninger mens andre har valgt andre finansieringsmodeller. Erfaringene med «pengene følger brukeren»-ordninger i kommunale skoler er ikke systematisert. Vi skal i det videre konsentrere oss om friskolene.

Friskoler

Ved siden av de skoler som drives av det offentlige, kan fysiske eller juridiske personer få lov til å starte og drive skoler, såkalte frittstående skoler etter tillatelse fra Skolverket. De skal godkjenne faglig-pedagogisk opplegg og stiller også krav til allmenn adgang til å søke om opptak ved skolen. Videre tas det hensyn til at opprettelsen av friskolen ikke skal forårsake urimelig store økonomiske og organisatoriske problem for de lokale myndighetene. Skolverket har det pedagogiske tilsynsansvaret for friskoler. Disse skal hvert år sende inn kvalitetsrapporter som viser i hvilken grad målene for undervisningen er nådd, og hva som ev. må gjøres for at målene skal nås.

De frittstående skolene finansieres gjennom bidrag fra kommunen. Fra skoleåret 1997-98 skal bidraget til friskolene tilsvare den gjennomsnittlige kostnaden det ville ha medført å ha eleven på tilsvarende klassetrinn i offentlig skole. Tidligere har friskolene mottatt tilskudd som er lavere enn de kommunale kostnadene per elevplass. De frittstående skolene kan kun ta ut avgifter fra foreldrene for virksomheter eller tjenester som ligger utenfor undervisningen.

Siden 1994 er bestemmelsen om at de frittstående skolene må følge den nasjonale læreplanen for skolen, fjernet. De fleste skolene velger imidlertid å ta utgangspunkt i denne og tilby pedagogiske alternativ innenfor den. Kun et fåtall av de frittstående skolene har egne læreplaner.¹³⁶ Friskolene må imidlertid delta i de nasjonale prøvene innenfor svensk, engelsk og matematikk som gjennomføres i slutten av 9. skoleår.

Antall friskoler har økt kraftig, fra 94 skoler høsten 1991 til 296 skoler med knapt 27 000 elever i 1997, men den totale andelen må fremdeles sies å være på et forholdsvis lavt nivå, rundt 3 %. Nær 60 % av alle skolebytter skjer i tilknytning til skolestart eller ved begynnelsen av 4 eller 7 klasse. 30 % av dem som byttet, byttet til en friskole. Elever med foreldre med høyere utdanning bytter oftere enn andre og det er en tendens til at de bytter til skoler hvor foreldrene har høyere sosioøkonomisk bakgrunn enn den skolen de flytter fra. Dette kan tyde på at en ofte velger skoler med «elever som likner en selv». Over tid vil dette kunne bidra til økte forskjeller i elevmassene mellom skolene.

Skoleverkets ulike studier av skolevalg viser at de viktigste faktorene ved valg av skole er orden og stabilitet, om skolen har et godt rykte, og om lærerne stiller klare krav til elevenes kunnskaper, orden og oppførsel. Krav til kunnskap og orden er noe viktigere for dem som velger friskoler, enn for andre skolebyttere¹³⁷.

136.Skolverket 1996: Godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan, rapport nr 108.

137.Samhällsekonomiska effekter av ökad valfrihet inom skolsektorn, rapport 97:1408, Skolverket 1998)

Generelt om skolevalg i Sverige

Muligheten til å velge skole begrenses av to faktorer: tilgang til informasjon og geografisk avstand. Majoriteten av dem som velger å benytte seg av sin valgfrihet til å skifte skole er størst i de tre storbyområdene og deres forsteder.

Informasjonstilbudet varierer sterkt mellom kommunene, og det finnes ingen lovfestet plikt for kommunene til å informere om muligheten til å velge skole. Muligheten til å velge skole blir reell kun i de tilfeller hvor den alternative skolen finnes innenfor en viss geografisk avstand fra elevens bosted, da kommunen kun er pliktig til å sørge for transport til den skole hvor eleven geografisk tilhører.

1.3.3.3 Barnehager¹³⁸

Kommunene har ansvar for å skaffe omsorg til alle barn i alderen ett til tolv år som trenger det. Plass skal tilbys innen rimelig tid etter at foreldrene har søkt om plass. Kommunen kan drive egne barnehager, overlate til andre å drive virksomheten for kommunen eller kjøpe plasser i private barnehager. Det samme gjelder for Fritidshem som oftest er alternativet for barn i skolealderen.

Noen få kommuner har innført et system med fritt forbrukervalg med sjekk, noe som i større grad enn ren konkurranseutsetting har bidratt til å øke brukernes valgmuligheter innenfor omsorgssektoren, men disse kommunene kan ikke sies å representere noen generell trend. Denne driftsformen er en forholdsvis ny foreteelse og brukes for tiden av fem kommuner. Foreldrene er da frie til å velge å søke plass i den barnehage de ønsker, det overskudd av plasser som en slik valgmulighet forutsetter, er imidlertid ofte fraværende. Erfaringene med dette er ikke systematisert.

1.3.3.4 Eldreomsorg

Enkelte kommuner har også innført pengene følger brukeren ordninger innenfor hjemmebaserte tjenesteyting til eldre. For eksempel har Nacka siden 1992 hatt et kundevalgssystem i eldreomsorgen. Ordningen fungerer slik at eldre søker kommunen om støtte til hjemmehjelp og tildeles et antall timer etter behov. Brukeren kan selv velge om de vil engasjere et privat firma eller bruke kommunen. Timesatsen er den samme og betaling skjer ved en service-sjekk, dvs. konkurransen er på kvalitet og ikke pris. Prisen per time har vært nominelt uendret siden 1992. Dette innebærer at selv om det ikke har vært konkurranse på pris har det vært en betydelig utgiftsreduksjon ved at prisen er holdt på samme nominelle nivå i 7 år. Etter kommunens vurdering har ordningen fungert uten problemer.¹³⁹

138. Dette avsnittet er basert på J. From m.fl. (2000): En sammenliknende analyse av anbudsprivatisering og fritt forbrukervalg i Danmark, Sverige, Finland og Norge, BI 2000.

139. Basert på opplysninger fra Nacka kommune til Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet, november 1999.

3.4 Finland¹⁴⁰

I 8 % av kommunene er det frie forbrukervalget kombinert med et eget betalingssystem basert på servicesjekker. Vi kjenner imidlertid ikke til innenfor hvilke sektorer dette blir benyttet.

1.3.4.1 Barnetilsyn

Utgangspunktet for barnehagetilbudet i Finland er at de finske kommunene stilles fritt til å velge driftsform. Borgerne har også i prinsippet et fritt forbrukervalg. I noen kommuner er det frie forbrukervalget kombinert med stykkprisbetaling.

For barneomsorg er det foreløpig konkludert med at servicesjekker er et mer effektivt virkemiddel enn egen tjenesteproduksjon. Systemet med servicesjekker som betalingsmiddel kommer likevel ikke opp mot omfanget av kjøp av tjenester fra private aktører gjennom anbudskonkurranser.

1.3.4.2 Eldreomsorg

Med hensyn til det frie forbrukervalgets utbredelse innenfor eldreomsorgen har vi ingen eksakte tall å vise til når det gjelder omfang og utbredelse. Et utvalg kommuner har deltatt i et prosjekt om bruk av kuponger i eldreomsorg og daghjem i regi av det finske sosial- og helsedepartementet. Den foreløpige konklusjonen er at erfaringene med en slik ordning er delt.

3.5 Storbritannia

1.3.5.1 Skole

Storbritannia har, som USA, en stor offentlig skolesektor, med et privat supplement som ikke mottar offentlig støtte, men ofte støtte fra andre kilder. Det har blitt gjennomført flere reformer i den offentlige skolen i åtti og 90-årene. Her skal vi ikke gå detaljert inn på denne prosessen, men fokusere mer på det samlede resultat.

Per i dag er den enkelte skoles budsjett avhengig av antall elever, eleven kan fritt søke seg til hvilken som helst skole, skolestyret kan ikke nekte opptak på populære skoler hvor det er plass, for å fylle opp mindre populære skoler og nærhet til skolen kan ikke brukes som argument for å prioritere enkelte elever fremfor andre. Skolestyrene er pålagt å spre informasjon om skolene. Myndighetene er imidlertid ikke pliktige til å skaffe transport lengre enn til nærmeste skole. Videre innebærer reformene at hver skole skal ha et styre som i hovedsak skal bestå av foreldre og andre personer fra lokalsamfunnet. Selv om dette primært er gjort for at foreldre skal få større innflytelse over utformingen av skolen, kan dette over tid føre til at skolene utvikler seg ulikt, og at en dermed får tydeligere alternativer å velge mellom.

Skolene er pålagt å offentliggjøre resultatene av de offentlige eksamenene på aggregert nivå. Dette må ses som et middel for å gi foreldrene lettere tilgjengelig informasjon om skolen. Hvorvidt karakterer er god og/eller viktig informasjon når en skal velge skole, går vi ikke inn på her. På bakgrunn av rap-

140. Dette avsnittet er basert på J. From m.fl. «En sammenliknende analyse av anbudsprivatisering og fritt forbrukervalg i Danmark, Sverige, Finland og Norge», BI 2000

porter om varierende innhold i og resultater fra skolene, ble det i 1988 innført en nasjonalt læreplan og et nasjonalt testprogram for å vurdere elevenes progresjon på viktige punkter i skolekarrieren. I forsøk på å bedre kvaliteten på den offentlige skolen har England således både søkt å øke kvaliteten gjennom fritt brukervalg, hvor en antar at skolens kvalitet vil ha betydning for valget, og ved å stille flere kvalitetskrav definert av eksperter. Innføringen av en nasjonal læreplan har imidlertid begrenset skolenes muligheter til å konkurrere gjennom å utvikle seg ulikt.

To undersøkelser som er gjennomført av hvem som søker sine barn til andre skoler enn den de tradisjonelt har tilhørt, viser at dem som søkte sine barn til andre skoler enn den nærmeste har høyere utdanning og yrker med høyere status enn dem som sendte barnet til den nærmeste skolen. Det pekes på at de som søkte barna til andre skoler var mer aktive til å skaffe seg informasjon om mulighetene til å søke og om andre skoler.¹⁴¹ Også en undersøkelse fra skolevalg i Skottland konkluderer med at dem som bruker retten til å velge en annen skole enn den opprinnelige, gjennomsnittlig er høyere utdannet og har mer prestisjefyllt arbeid enn dem som ikke benytter seg av muligheten.¹⁴² Reiseavstand er imidlertid en meget viktig faktor når foreldre i Skottland vurderer å bytte skole, fordi det stedvis er langt mellom skolene, hvilket kan medføre betydelig reisetid og kostander for elever som skifter skole.¹⁴³ I sentrale strøk kan imidlertid foreldre velge mellom mange skoler innen rimelig reiseavstand fra hjemmet.

Pga. trange budsjettammer har ikke skolemyndighetene mulighet til å bygge ut populære skoler så lenge det er plasser ledige ved de mindre populære. Svært få skoler har blitt stengt som følge av denne omleggingen.

Mange undersøkelser tyder på at sammensetningen av en skoles elever har en betydelig effekt på den enkelte elevs prestasjoner, uavhengig av den enkelte elevens egne sosioøkonomiske bakgrunn. Dersom en skal vurdere skolene ut fra karakterer, bør derfor skille mellom 1, hvor godt en elev med gjennomsnittlig bakgrunn gjøre det på skolen, sammenliknet med andre skoler med samme elevsammensetning og 2, hvor god en skole er sammenliknet med andre skoler med tilsvarende elevsammensetning.

Willms og Echols viser at de som benytter seg av muligheten til å velge skole i Skottland, i stor grad begynner på skoler hvor gode resultater henger sammen med at eleven har høyere sosioøkonomisk bakgrunn enn gjennomsnittet, mens de i liten grad velger seg til skoler som får bedre resultater enn andre skoler med samme elevgrunnlag. Etter deres mening kan dette ha uheldige konsekvenser for kvaliteten på skolene over tid, fordi skoler som er flinke, gitt sitt elevgrunnlag, opplever å bli valgt bort, mens skoler som drives dårlig, men får gode resultater pga. elevsammensetningen, får økt tilstrømming.

141.Ambler (1994), Who benefit from educational choice? Some evidence from Europe i Journal of policy analysis and management 13, s 454-76, 1994

142.Willms og Echols: Alert and inert clients i Economics of education review 11 s 317-37, 1992

143.Willms og Echols (1992): Alert and inert clients i Economics of education review 11 s 317-37, 1992

England har fra og med 1996 innført et verdisjekksystem for videreutdanning etter grunnskolen, «Learning Credits». Alle 16 åringer får rett til offentlig finansiert opplæring opp til et visst nivå før de fyller 21 år. Ungdommen kan kreve inn sin utestående utdanning fra offentlige og private skoler og kursarrangører tilpasset sitt behov. De har også rett til nøytral studierådgivning. Et sentralt mål for ordningen er at ungdommen skal føle en større grad av forpliktelse i forhold til den utdanning de etter hvert velger.

Evaluerings av en forløper for denne ordningen, «Youth Credits», viser at flere unge kombinerte arbeid og opplæring og at opplæringen, i tråd med intensjonene, ble mer arbeidslivsbasert. Det var også en økning i antall unge som deltok på opplæring med offentlig økonomisk støtte. Det gikk imidlertid til fortrenghet for annen opplæring. Hovedkonklusjonene er således at Youth Credit førte til en endring i opplæringens organisering og innhold, men ikke til at ungdom tok mer opplæring.

1.3.5.2 Barnehager

England har ulike typer barnehager. Offentlig drevne barnehager har i stor grad begrenset sitt tilbud til 10 eller 20 timer per uke, med lav eller ingen brukerbetaling. De som ønsker barnepass ut over dette, har i stor grad vært henvist til det private markedet, som i hovedsak har vært uregulert hva pris og kvalitet angår.

Fra april 1997 fikk foreldre rett til tre treminner (dvs. ett år) barnehage året før skolestart. Foreldre kunne søke om kuponger verdt 1 100 pund for å dekke utgifter til barnepass hos en godkjent tilbyder. For å bli godkjent må private tilbydere godta å bli kontrollert av offentlige inspektører og å publisere informasjon om sitt pedagogiske opplegg. Private virksomheter kan kreve tilleggsbetaling fra foreldre, mens det ikke er anledning til det i offentlige virksomheter. Offentlige virksomheter vil beholde inntektene fra kuponger, dersom antall barn øker i forhold til hva det var når ordningen ble innført. Ordningen ble avviklet etter regjeringsskiftet med effekt fra mars 1998.

Ifølge OECD innebærer utformingen av ordningen at den primært subsidierte allerede eksisterende kjøp av private barnehageplasser. Siden det er en høy korrelasjon mellom kjøp av privat barnehageplass og høy familieinntekt, var omfordelingseffektene av ordningen til fordel for dem med høy inntekt. Beregninger tyder på at øverste inntektskvartil ble subsidiert med 350 £, det laveste med 25 £. En slik regressiv omfordeling vil for øvrig være hovedregelen, dersom kuponger brukes til å subsidiere private anskaffelser av varer og tjenester som tidligere ikke var subsidiert, og som benyttes relativt mer av høyinntektsgrupper.

3.6 Nederland

1.3.6.1 Skole¹⁴⁴

Nederland er det landet som mest konsekvent benytter seg av en «pengene følger brukeren» innenfor skolesektoren.

144. Avsnittet er basert på James E (1997). Benefits and Costs of Privatized public services og Seashore K. m.fl. A look at choice in the Netherlands i Choen E (red) Market approaches to education, Pergamon 1997

Dersom mellom 50 og 125 foreldre krever det, avhengig av kommunenes størrelse, er myndighetene forpliktet til å stille infrastruktur til rådighet og gi økonomisk støtte til drift av skolen. Dette innebærer at det blir mange små skoler. Gjennomsnittsstørrelsen på grunnskoler på lavere nivå i Nederland er 160 elever. I 1980 var om lag 80 % av skolene i Nederland private.

Private skoler mottar samme sum per elev som den kommunale skolen får per elev til drift av skolen (vedlikehold, renhold, bibliotek, undervisningsutstyr). Lærerlønninger blir betalt direkte av staten. Lønningene fastsettes ut fra lærerens utdanning og erfaring. Skolene har ikke lov til å betale lærerne ekstra, f.eks. for å tiltrekke seg bedre lærere og lærer kan ikke sies opp uten offentlig godkjenning. Forholdstallet mellom lærere og elever fastsettes også sentralt. Det er ikke lov å ha foreldrebetaling før etter 10. skoleår. Skolen kan imidlertid kreve et mindre beløp fra elevene, ikke for undervisningen med for «infrastruktur» (bibliotek, svømmebasseng osv.), men skolen kan ikke utvise elever dersom de ikke betaler.

Skolene har frihet til selv å velge lærebøker og tilsette lærere ut fra skolens egen kriterier. Det er imidlertid felles læreplaner som fastsetter uketimetall i de ulike fagene, felles eksamener i de sentrale fagene ved slutten av året og i alle fag ved utgangen av grunnskolen.

Det er således omfattende offentlig kontroll, særlig i forhold til innsatsfaktorer, mens felles eksamener vel kan sies å utgjøre en kontroll på resultatsiden. De private skolenes frihet ligger i at de selv kan velge pedagogisk modell, bøker og lærere, og at de kan bruke religion og livsstil som kriterie ved ansettelse.

Skolene har, som følge av det offentliges strenge regulering av de økonomiske forhold, begrensede muligheter til å konkurrere på klassestørrelse og lønn til lærerne. Til en viss grad kan de konkurrere på kvaliteten på skolens utstyr, men etter begrenses ved at dette er knyttet direkte til eventuell foreldrebetaling. Denne relativt lave foreldrebetalingen skyldes bl.a. at det er så vidt lett å starte nye skoler, slik at en med en høy foreldrebetaling kan risikerer å prise seg ut av markedet.

Forskjellen mellom skolene er først og fremst deres livssyn eller pedagogiske profil. Mens en kan se for seg at ulike pedagogiske metoder kan fremstå som konkurrerende, er det mindre trolig at et protestant vil sende sine barn på en katolsk skole, selv om den sistnevnte fremstår som «bedre». Dette understøttes av undersøkelser i Nederland som viser at selv om samfunnet blir mer sekulært, foretrekker foreldrene å sende barna til de skolene som er i overensstemmelse med deres livssyn.

Det var for øvrig nettopp ønsket om å la de ulike religiøse grupperingene ha sine egne skoler som er grunnlaget for utformingen av regelverket. Skolesystemet er således ikke utviklet med sikte på å skape konkurranse for å redusere kostnadene i skolesektoren, men for å gi de ulike sosiale og religiøse grupper muligheter til å utdanne barna etter egen ønsker. Selv om det er mulig for alle typer foreldergrupper å etablere skoler, er det alt overveiende antall skoler i Nederland knyttet opp mot religiøse samfunn. Enkelte er etablert på grunnlag av pedagogiske retninger.

At relativt små foreldregrupper kan kreve at det opprettes skoler, fører til små skoler og klasser. Bl.a. OECD har vurdert merkostnadene knyttet til

skolestrukturen, og anslår den til 10-20 %. Dette følger imidlertid av skolestrukturen, og ikke av «pengene følger brukeren»-ordningen.

Også i Nederland pekes det på at foreldre med høyere sosioøkonomisk status har mer informasjon om skolene og mer aktivt velger skole. En del av de sosiale ulikhetene skolene imellom følger til dels av strukturen på utdanningssystemet, med tidlig skille mellom teoretiske og praktiske fag. Det sosiale skillet i nederlandske skoler går trolig mer på etnisk bakgrunn, slik OECD sier at «systemet som er utviklet for å gi valgfrihet, blir brukt av nederlandske foreldre for å unngå «sorte skoler»» . . .». Slik segregering er ikke uvanlig i Europa, men skjer raskere når foreldre kan skifte barnas skole i stedet for å flytte til andre nabolag. Ved en skole i Haag, gikk andelen elever med fjernkulturell bakgrunn opp fra 50 % til nær 100 % på tre år.

3.7 USA

1.3.7.1 Helse

Helsevesenet i USA avviker radikalt fra det norske, og det er trolig begrenset hvilken overføringsverdi erfaringer fra USAs helsevesen har, særlig når det gjelder offentlig styring, likhet og utvikling av markeder. Her skal det imidlertid kort omtales, siden det er andre enn det offentlige som betaler ut de pengene som følger brukeren.

Helsevesenet i USA er sterkt dominert av private aktører, også når det gjelder sykehus. Det er en rekke ulike kjøpere av helsetjenester fra sykehusene, det offentlige, private forsikringsselskaper, bedrifter, veldedige organisasjoner og privatpersoner. Tradisjonelt har ikke forholdet mellom tilbyder og bruker vært basert på forhandlede kontrakter. Pasientene mottok helsetjenestene, fikk regningen og videresendte den til forsikringskassen eller overlot oppgjøret til sykehus og forsikringsselskaper. I all hovedsak er dette en enkel «pengene følger brukeren»-ordning, selv om det er uklart i hvilken grad det var pasientenes eller legens preferanser kom til uttrykk i valg av sekundære helsetjenester.

De siste femten år har forholdet mellom tilbyder og betaler endret seg vesentlig, ved at det er inngått en rekke forhåndsavtaler mellom sykehus og forsikringsselskap og bedrifter/arbeidsgivere. Vanligvis vil kontrakten åpne for at den som kjøper tjenestene, også kan kjøpe tilsvarende tjenester fra andre institusjoner. Valgfriheten er således fortsatt til stede. Det viktigste formålet med disse kontraktene er å kontrollere prisutviklingen og begrense volumet på helsetjenester. Prislistene vil gjennomgående være meget detaljert, basert på per dag / per tjeneste ordning. Diagnoserelaterte grupper brukes i mindre grad. Kontraktene vil ofte, i tillegg til å gi en beskrivelse av hvilke tjenester som skal leveres under hvilke omstendigheter, også inneholde beskrivelse av hvilke tjenester som ikke er dekket fordi de ikke er medisinsk nødvendige. Dette må ses på bakgrunn av at sykehusene i stor grad får betalt per tjeneste, og at en dermed tjener mer på pasienten jo mer en gjør med eller for vedkommende. Kontraktene tar i liten grad sikte på å sikre kvalitet i tjenesten. Der dette er nevnt er det ofte i generelle vendinger, eller kvalitet ses i sammenheng med nyttevurderinger, som igjen går tilbake på om sykehuset har levert flere tjenester enn medisinsk nødvendig.

1.3.7.2 Skole

Hovedtyngden av grunnskoler i USA er offentlig eid, drevet og finansiert. Størstedelen av de private grunnskolene er etablert av trossamfunn, særlig det katolske. I de senere år er det blitt etablert flere private skoler basert på religiøst eller alternativt pedagogisk grunnlag. Flere stater eller kommuner har ønsket å gi økonomisk støtte til private skoler gjennom «pengene følger brukeren»-ordninger. På grunn av det grunnlovfestede skillet mellom stat og religion har statsstøtte til religiøse skoler blitt dømt grunnlovsstridig. Det eksisterer imidlertid en rekke private stipendordninger for å støtte mindre bemedlede familier som ønsker å sende barna på privatskoler. Vi har ikke foretatt en systematisk gjennomgang av utforming av og erfaringer med slike privatfinansierte «pengene følger brukeren»-ordninger.

I USA er det gjennomført ett større anlagt forsøk med «pengene følger brukeren» innenfor offentlig skoleverk, Alum Rock. I tillegg kommer et mye omtalt og tett evaluert forsøk i Milwaukee. Dette er imidlertid utelukkende rettet inn mot familier med lav inntekt, og er primært et forsøk på sosial utjevning.¹⁴⁵ Vi går derfor ikke nærmere inn på det her.

Foreldre innenfor forsøksområdet kunne velge mellom de ulike skoler i distriktet og enheter innenfor den enkelte skole med ulike pedagogiske retninger (miniskoler). Det var gratis transport til fjerntliggende skoler og det ble brukt loddtrekning dersom det var større søkning enn det var kapasitet ved den enkelte enhet. Skolene budsjetter avhang av antall elever.

For å utvikle flest mulig ulike tilbud innenfor skolekretsen ble det åpnet for at de enkelte skolene selv kunne fastlegge hvordan undervisningen skulle legges opp, innenfor de rammene som fulgte av pensum og læreplan. I tillegg ble en rekke skoler delt opp i miniskoler, slik at det på en og samme skole ble fulgt ulik undervisningspraksis. I løpet av de fire årene forsøket varte økte forsøket fra 22 miniskoler i seks skoler til 51 miniskoler i fjorten skoler. Om lag 20 % av elevene skiftet skole eller miniskole. I sin undersøkelse av Alum Rock fant imidlertid Bridge og Blackman at avstand til skolen hadde større betydning for valg av skole enn skolens studieplaner og undervisningspraksis.

I tilknytning til Alum Rock var det et mål å engasjere foreldrene i styringen av skolen. Antakelsen var at dersom foreldrene var mer involvert i styringen av skolen, ville skolens innhold og undervisningsopplegg over tid utvikle seg mer i retning av foreldrenes ønsker. Dette fremstår således som en annen måte å øke den brukeropplevde kvaliteten på, ikke bare ved å gi brukerne «forbrukermakt» men også ved å sette dem i styrende posisjoner. På tross av aktiv bruk av aviser, radio, postkampanjer, foreldremøter og møter i lokalmiljøet var det likevel 25 % av alle foreldre som ikke kjente til «pengene følger brukeren» forsøket. Informasjonsinnsamlingen varierte med sosioøkonomisk bakgrunn. Mange middelklasseforeldrene besøkte skoler, diskuterte med lærere og samlet inn kunnskap om skolen. I lavinntektsfamilier stolte de i større grad på skolerådgiveren, som også var ansvarlig for å rekruttere elever til skolen.

Det var praktisk talt ingen initiativer fra foreldrene for å utvikle nye undervisningspro-grammer. Reformene på den enkelte skole i all hovedsak var lær-

145. Rouse C. (1998) Private school vouchers and student achievement i «Quartley journal of economics» s 553-602, 1998

erstyrt, og at et stort flertall av lærerne følte at de hadde fått større innflytelse over skolens innhold. Etter at forsøket i Alum Rock var avsluttet, konkluderte en av evaluatorene med at formålet med prosjektet, å skape en strukturell forandring hvor ressurser ble tildelt skoler etter foreldres valg heller enn byråkratiske avgjørelser, ikke ble nådd. Eller, med andre ord, i løpet av fire år ble det ikke et utdanningsmarked på grunnskolenivå i Alum Rock.

Betydningen for elevenes læring er uklar. Det er indikasjoner på at det ikke bidrog positivt til utvikling av leseferdigheter, men ga en bedring av matematiske ferdigheter. Elevfraværet gikk imidlertid ned.

I forbindelse med forsøket ved Alum Rock økte kostnadene til skoledrift med 10 % i forhold til utgiftene året før forsøket. En del av denne økningen kan knyttes til selve omleggingen, så som utvikling av nye regnskapssystemer, ekstra administrasjon ved innføring av nytt system og omfattende opplæring av skolepersonale. Andre kostnader som elevtransport og informasjon til foreldre er varige kostnader. Forsøket omfattet ikke elementer som kunne bidra til å redusere kostnadene, f.eks. mer effektiv drift av skolens administrative og driftsmessige funksjoner.

Enkelte skoler og miniskoler hadde større søkning enn de i utgangspunktet hadde kapasitet til. I enkelt tilfeller ble det opprettet filialer ved andre skoler, eller programmet ble utvidet ved bruk av andre lærere ved samme skole. Erfaringene med slike utvidelser var blandet. Vanligvis ble tilbudet ikke utvidet når en klasse var full. Dette begrenset foreldrenes muligheter til å velge det alternativ de anså som best.

3.8 New Zealand ¹⁴⁶

1.3.8.1 Skole

I New Zealand har de opphevet ordningen med skolekretser, slik at enhver familie står fritt til å søke barn inn på den skolen de ønsker. Samtidig er tilskuddet fra staten til skolen direkte avhengig av hvor mange barn som går der. Ansvaret for skolene er i større grad overført til lokalsamfunnet, på den måten at skolens øverste ledelse består av et styre med foreldre og andre som er interessert i skolen, en ordning som på mange måter minner om driftsstyrene i Oslo. New Zealand har imidlertid gått lenger, ved at skolene er selvstendige rettssubjekter som bl.a. kan gå konkurs.

Virkningene av omleggingene har ikke vært systematisk evaluert, men ifølge Undervisningsdepartementet har effekten vært begrenset. De aller fleste fortsetter å sende sine barn på den nærmeste skolen. Enkelte skoler som oppfattes som bedre enn andre, har opplevd økt tilstrømning. Skolene har imidlertid begrenset fysisk kapasitet, og har plikt til å ta inn elever fra nærområdet først. Dette legger klare begrensninger på hvor mange som kan bytte skole. Det gis ikke økonomisk støtte til elever som får økte transportkostnader. Dette kan legge begrensninger på hvor mange ønsker å skifte skole, særlig i grupper med svak økonomi. I ett tilfelle har en godt drevet skole overtatt en annen skole som hadde økonomiske problemer fordi få elever søkte

146. Gjennomgangen baserer seg på et studiebesøk på New Zealand, som utvalgets sekretariat avholdt våren 1999. Avsnittet er basert på informasjon fra Undervisningsdepartementet og Finansdepartementet i New Zealand

seg dit. Etter at den veldrevne skolen overtok, har elevtallet økt og økonomien blitt forbedret.

Utdanningsdepartementet ser ikke eventuell sosial segresjon på skolene som følge av at familier i høyere sosioøkonomisk lag er mer aktive i å søke sine barn over til andre skoler som et problem. De peker på at det viktigste skillet mellom skoler følger av boligprisene i strøket rundt skolen.

Pedagogisk metode og innhold i undervisningen har vært relativt detaljert regulert på New Zealand. Ifølge undervisningsdepartementet har dette ført til at skolene har liten frihet til å utvikle ulike faglige tilbud. For å øke konkurransen mellom skolene planlegger de en kraftig reduksjon i den statlige styringen av innholdet i skolene. Håpet er at den enkelte skole vil utvikle en egenart og således konkurrere om elevene ut ifra kvalitet på undervisningen, pedagogisk innretning osv.

Erfaringene fra New Zealand peker således på at dersom en ønsker aktiv konkurranse mellom skolene, er det ikke nok å gi dem en formell mulighet til det gjennom å innføre fritt skolevalg og stykkprisfinansiering.

1.3.8.2 Bolig

Hovedtyngden av New Zealands familier eier sine egen boliger. Utleiemarkedet er begrenset. Sosial boligpolitikk har siden begynnelsen vært basert på statlig eide boliger, som leies ut til under selvkost til personer med lav inntekt. Det har gitt et godt tilbud til dem som har skaffet seg en subsidiert bolig, men fordi det var liten gjennomstrømming i disse boligene var det et begrenset antall familier som ble hjulpet. Etter regjeringens oppfatning var derfor dette et lite hensiktsmessig system. Den offentlige boligmassen ble derfor solgt, mens myndighetene i stedet innførte en «pengene følger brukeren»-ordning rettet mot det som tidligere hadde vært målgruppen for de statseide husene for å subsidiere husleien. Ved hjelp av egen inntekt og dette tilskuddet ble det forutsatt at målgruppen skulle kunne finne akseptable boliger på utleiemarkedet.

Endringene har ikke vært evaluert, men ifølge Finansdepartementet har boligmarkedet i mindre grad enn forutsatt kunnet tilby passende boliger av tilfredsstillende standard. Det vurderes om en skal gå tilbake til den tidligere ordningen med statseide boliger med subsidiert leie.

4 Erfaringer med benchmarking

Nedenfor gis en kortfattet dokumentasjon av enkelte eksempler på benchmarking innenfor offentlig sektor der konkurranseelementet mellom de sammenlignede enhetene er vektlagt, både innen statlig og kommunal virksomhet.

Eksemplene er hentet fra forskjellige land. Eksemplene er ikke dekkende for den benchmarkingsvirksomheten som foregår i de enkelte landene.

Benchmarking er brukt som virkemiddel i mange land som virkemiddel for å effektivisere ressursbruk. Mye av denne benchmarkingen legger forholdsvis liten vekt på konkurranseelementet. Ofte handler benchmarkingen om overvåking som grunnlag for å identifisere ineffektivitet, eller bench-

markeringen har som hovedformål å overføre læring fra de mest effektive virksomhetene.

4.1 Norge

Benchmarking av elektriske nettvirksomheter «NM for kraftnett»

Hvert år siden 1994 har Energiforsyningens Fellesorganisasjon (EnFO) arrangert et såkalt norgesmesterskap for kraftnett. Gjennom dette sørger EnFO for at bransjen har sin egen metode for sammenligning av effektivitet i nettvirksomheten. Gjennom denne skapes en form for konkurranse som virker stimulerende i nettvirksomheten, som er et naturlig monopol. Nettmesterskapet etablerer et referansesystem for netteffektivitet. Det forteller hva som er bra, og hva som er dårlig. Ved å delta i slike sammenligninger får verkene detaljert informasjon om egen virksomhet, som er til stor nytte i deres arbeid med å effektivisere virksomheten.

Da den norske elbransjen ble deregulert i 1991, kom også nettvirksomheten i fokus.

For å få et grunnlag for benchmarking av elektriske nettvirksomheter utviklet seks norske elverk (i 1993) sammen med konsulentselskapet IGP Energidata AS en metode for måling av effektivitet. Metoden ble det første året benyttet til å foreta en sammenligning av effektiviteten mellom disse seks, men året etter ble flere elverk invitert til å delta. For å få opp deltakelsen ble sammenligningen kalt «NM for kraftnett» og arrangementet overlatt til EnFO. Slike mesterskap har siden vært arrangert hvert år. Om lag 70 deltakere har deltatt hvert år i distribusjonsnettsklassen.

I modellen (som kalles EFFOMETER) betraktes nettvirksomheten som bestående av flere delaktiviteter. For å beregne virksomhetens totale effektivitet sammenlignes eller «benchmarkes» hver av delaktivitetene. For å kunne gjøre dette beskrives aktivitetene med tre størrelser.

- totale årlige driftskostnader pluss kapitalkostnader og kostnader som skyldes redusert kvalitet (kundernes avbruddskostnader)
- størrelsen eller volumet på det tekniske apparatet eller den organisasjonen som er satt inn for å løse oppgaven
- størrelsen på den oppgaven som skal løses

Ved å bruke disse størrelsene, og antall kilowatt som årlig transporteres gjennom nettet, er det mulig å beregne kostnader for å operere systemet og kostnader for å utbygge det, sett i forhold til størrelsen på den oppgaven som skal løses. Ved å sammenligne disse kostnadene med de laveste som er observert, «best demonstrerte praksis», kan det beregnes hvor effektivt systemet drives (driftseffektivitet), og hvor effektivt systemet er dimensjonert for å løse oppgaven (volumeffektivitet). Driftseffektiviteten kan påvirkes på kort sikt, volumeffektiviteten kan påvirkes på lang sikt. Til sammen beskriver disse to faktorene aktivitetenes totale effektivitet. Ved å veie sammen effektiviteten til hver aktivitet kan hele virksomhetens effektivitet beregnes. Som angitt er den beregnede effektiviteten relativ, dvs. at den er estimert ved en sammenligning med den best observerte måten å drive og bygge nettet på (med korreksjon for ulike rammebetingelser).

De gjennomførte analysene viser at det teoretiske potensialet blant deltakerne i distribusjonsklassen varierer fra 0 (best demonstrerte praksis) til 45 %,

med en middelvei på om lag 28 %. Dette betyr at distribusjonsverkene i Norge i forhold til den mest effektive nettvirksomheten kan redusere sine kostnader med om lag 28 %. Dette representerer en verdi på omtrent 3 mrd. kroner per år, noe som utgjør et betydelig uutnyttet effektiviseringspotensial i forhold til situasjonen i dag.

Foruten totalresultater som angitt ovenfor gir resultatene fra NM også informasjon om effektivitet innenfor hvert virksomhetsområde eller aktivitet, og dermed muligheter for elverkene til å gå mer i dybden der potensialene er størst. På denne måten representerer NM et startpunkt for «prosess-benchmarking» og «process-reengineering». Deltakelse gir også informasjon om egen utvikling fra år til år, og gir muligheter for en nærmere sammenligning med mer «like» verk.

Slike sammenligninger gir også et godt utgangspunkt for en dialog både med kunder og ansatte. Resultatene gjør det lett å vise hva som fungerer bra, og hva som trenger forbedringer i egen virksomhet. Resultater kan også benyttes som grunnlag for målformuleringer i strategiarbeidet og benyttes som verktøy i resultat- og målstyringsarbeidet.

Benchmarking av brukertilfredshet med kommunale tjenester

Norsk Gallup gjennomfører hvert år en nasjonal brukerundersøkelse der brukerne av kommunale (og fylkeskommunale/statlige) tjenester vurderer hvor tilfreds de er med tjenestene. Til sammen foretas det 15000 - 25000 intervju på landsbasis. Gallup tilbyr samme undersøkelse til enkeltkommuner der det trekkes ut et betydelig større antall brukere fra den aktuelle kommunen enn i den nasjonale undersøkelsen. Den nasjonale databasen over brukeres tilfredshet med tjenester setter Gallup i stand til å tilby enkeltkommuner sammenligning mellom brukertilfredsheten i kommunen med landsgjennomsnitt, fylkesgjennomsnitt, gjennomsnitt av kommuner av samme størrelse osv.

Kommuner som utsetter seg selv for sammenligning med resten av landet når det gjelder brukertilfredshet med tjenestene, skaffer seg selv et verktøy for å kunne drive kvalitetsutvikling knyttet til tjenestene. Det er naturlig for kommunene å gripe fatt i de tjenestene der brukertilfredsheten er lav sammenlignet med andre. Kvalitetsutvikling når det gjelder subjektiv brukertilfredshet, kan knyttes til å forbedre egenskapene ved selve tjenesteproduksjonen, eller den kan knyttes til å påvirke brukernes forventningsdannelse når det gjelder tjenesten.

Benchmarking innenfor Kystverket

Kystverkene i de nordiske landene arbeider med et forholdsvis omfattende benchmarkingsopplegg. Benchmarkingen foregår mellom landene og likeartede funksjoner i det enkelte land. Benchmarkingen omfatter bl.a. los, losbåter, administrasjon, utstyr, service, priser, lønninger og sikkerhet.

Resultater av benchmarkingen viser bl.a. at den norske losvirksomheten er svært effektiv i forhold til de andre nordiske landene når det gjelder utnytting av losenes og losbåtførernes tid og utnytting av losbåtene. Norge kom imidlertid svakest ut blant de nordiske landene når det gjelder administrasjon,

dvs. at benchmarkingen synliggjorde et effektivitetspotensial i norsk lostjeneste når det gjelder utgifter til administrasjon.

Rikstrygdeverket

I forbindelse med arbeidet knyttet til serviceerklæringer gjennomfører Trygdeetaten regelmessige sammenligninger mellom de regionale og lokale nivåene i etaten, dvs. mellom trygdekontorene og fylkestygdekontorene. Benchmarkingen omfatter så vel kvalitative data knyttet til brukertilfredshet som mer objektive mål for kvalitet (saksbehandlingstider). Av de kvalitative forholdene benchmarkes trygdekontorene mot hverandre når det gjelder forhold som

- total brukertilfredshet
- i hvilken grad det kommuniseres forståelig
- tilfredshet med muligheter for å gjøre timeavtale
- ventetid ved sentralbord
- skrankepersonalets serviceinnstilling
- tilfredshet med saksbehandlingsresultat
- ventetid i ekspedisjonen
- tilfredshet med saksbehandlers serviceinnstilling
- saksbehandlers faglige dyktighet
- tilfredshet med åpningstider ved telefonhenvendelser
- i hvilken grad det er mulig å snakke uforstyrret med saksbehandler
- tilfredshet med den personlige oppfølgingen du får på trygdekontoret
- tilfredshet med i hvilken grad du får forståelse for dine behov
- tilfredshet med den informasjonen du får på trygdekontoret
- i hvilken grad du får tilgang til en fast saksbehandler
- tilfredshet med saksbehandlingstid

Når det gjelder slike kvalitative forhold, jf. ovenfor, og mer objektive forhold (saksbehandlingstider), viser resultatene at det er betydelige forskjeller mellom trygdekontorer og fylker. Ved at slike ulikheter dokumenteres og kommuniseres åpent i etaten, oppstår det en slags konkurransesituasjon mellom fylker og kontorer. Kommunikasjon omkring resultatforbedringer trekkes inn i styringsdialogen mellom Rikstrygdeverket og fylkestygdekontorer.

Samdata

SAMDATA SYKEHUS er en årlig rapport som utgis av SINTEF NIS (Norsk institutt for sykehusforskning). Formålet med SAMDATA SYKEHUS er å presentere bearbejdede og sammenlignbare styringsindikatorer og analyser av utviklingstendenser for de somatiske sykehusene. Målet er at dette skal bidra til et bedre grunnlag for styring, forskning, planlegging og evaluering. Det utarbeides en tilsvarende SAMDATA-rapport for den psykiatriske fylkeshelsetjenesten (SAMDATA PSYKIATRI).

Begge rapportene er utarbeidet på oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet. Tabelldelen gir detaljert informasjon om enkeltsykehus og fylkeskommuner. Denne informasjonen kan utnyttes i benchmarkingssammenheng. Informasjonen dokumenterer at det er ulikheter mellom sykehus, fylkeskom-

muner osv. når det gjelder effektivitet i tjenesteproduksjonen. Slik informasjon kan medvirke til å utløse det effektiviseringspotensialet som er til stede.

Benchmarking av renholdstjenester i Forvaltningstjenesten

AAD gav i tildelingsbrevet for 1992 Forvaltningstjenesten i oppdrag å sammenligne bruk av egne tilsatte med bruk av eksterne renholdsfirmaer til renhold i regjeringskvartalet. Det ble satt i gang et renhold- og miljøprosjekt, REM-prosjektet, som så på ulike måter å organisere renholdet på. En sammenligning av kostnads- og kvalitetsnivå med private renholdsbyråer inngikk som en viktig del av prosjektet. Sammenligningen viste at renhold i egen regi ikke kunne konkurrere prismessig med eksterne renholdsfirmaer, men at kvaliteten på renhold i egen regi var bedre enn private firmaers renhold. I fase 2 av prosjektet utredet Forvaltningstjenesten en effektivisering av renholdet.

I forlengelsen av prosjektet ble renholdstjenesten omorganisert til mindre enheter med mer ansvar, jobbrotasjon og rullering av ansvarsområder. I etterkant av denne omorganiseringen har Forvaltningstjenesten gjennomført målinger og vurderinger av effektiviteten i renholdet i egenregi i forhold til oppsatte mål, i forhold til tidsseriedata og i forhold til tre - fire andre virksomheter. I 2. tertial 1996 konkluderte en med at Forvaltningstjenestens utgifter knyttet til renhold i egen regi lå innenfor markedets priser på tilsvarende tjenester.

Forvaltningstjenesten ønsker å videreføre denne formen for sammenligning, gjerne med et større antall eksterne virksomheter. For å oppnå større grad av troverdighet vurderer den også å engasjere et eksternt firma til å stå for sammenligningsstudien. I dag gjør forvaltningstjenesten dette selv. De vurderer også å øke kvaliteten på sammenligningsstudien, bl.a. gjennom en mer inngående vurdering av overheadkostnadene og større fokus på sammenlignbare kvalitetskriterier.

Dette eksemplet tar utgangspunkt i faktiske observasjoner. På kostnadssiden innhenter Forvaltningstjenesten selv data fra de virksomhetene de ønsker å sammenligne seg med. På kvalitetssiden har de engasjert eksterne til å kontrollere.

Forvaltningstjenesten sammenlignet både internt (egne lokaler med forskjellige renholdsfirmaer) og eksternt (renhold i private firmaer). Da den første sammenligningen viste at Forvaltningstjenesten ikke kunne konkurrere på pris, bestemte Forvaltningstjenesten seg for å se på organisering, arbeidsprosesser osv. for å få til effektivisering. Ansatte i Forvaltningstjenesten var bl.a. på studietur til en svensk kommune og så på en alternativ måte å organisere arbeidet på. På mange måter fungerte dette altså som en klassisk benchmarkingsprosess, selv om de ikke formelt innledet et partnerskap med denne virksomheten.

Selve benchmarkingsstudien, dvs. sammenligningen mellom egne renholdstjenester og renholdstjenester som utføres av eksterne, private renholdsfirmaer, ble initiert av Forvaltningstjenestens overordnede departement, AAD. I forbindelse med denne sammenligningen tok så Forvaltningstjenesten selv initiativ til en gjennomgang av organisering og prosesser med sikte på å gjøre egne renholdstjenester konkurransedyktige i forhold til eksterne renholdsfirmaer.

Eksemplet dokumenterer at benchmarking brakte Forvaltningstjenestens utgifter til renhold i egen regi ned til samme nivå som markedets priser på tilsvarende tjenester, dvs. kostnadsbesparelser.

Jernbaneverket

Jernbaneverket er et statlig forvaltningsorgan som har ansvar for det offentlige jernbanenettet som blir stilt til disposisjon for godkjente jernbaneforetak. Jernbaneverket har i løpet av de senere år innført bruk av benchmarking bl.a. for å kunne måle effektivitetsutviklingen i sin egenproduksjon sett i forhold til eksterne produsenter, for på denne måten å kunne oppnå effektiviseringskrav som blir satt til virksomheten.

Bruken av benchmarking betinger tilgang til et godt datamateriale til grunn for sammenligningen mellom likeartete virksomheter. På grunn av ulike rammebetingelser for jernbanevirksomhetene i de ulike land er det vanskelig å foreta direkte sammenligninger mellom jernbaneinfrastrukturforvalterne. Jernbaneverket deltar sammen med de andre europeiske jernbaneforvalterne i et prosjekt i regi av den internasjonale jernbaneorganisasjonen UIC, der en på tross av ulike rammebetingelser, analyserer produktiviteten for hhv. drift, investerings- og vedlikeholdsprosjekter innen de ulike lands jernbanevirksomheter. Dette er et prosjekt som kan være nyttig for å effektivere Jernbaneverkets driftsapparat på områder med begrenset mulig het for bruk av anbud.

Pleie- og omsorgssektoren

SNF (Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning) presenterer i SNF-rapport 4/99 flere eksempler på DEA-analyser ¹⁴⁷ i pleie- og omsorgssektoren.

To hovedoppgaver i sosialøkonomi ved Universitetet i Oslo (Ropphaugen ¹⁴⁸) og (Kongsrud ¹⁴⁹) beregner effektivitet i eldreomsorgsinstitusjoner i Oslo. Produksjonen måles i disse studiene ved antall institusjonsplasser (av forskjellige slag), og ressursbruken måles ved lønnsutgifter, vareinnsats og en beregnet internhusleie (Ropphaugen) eller brutto areal (Kongsrud). Den enkelte institusjon betraktes som produksjonsenhet. Ropphaugen beregner et innsparingspotensial på 30 mill. 1991-kroner, mens Kongsruds innsparingspotensial er på 1,6 % og 2,7 %. Ingen av undersøkelsene har med kvalitetsmål i sine analyser, men drøfter betydningen av kvalitet i sammenheng med effektivitet.

Johansen beregner effektivitet i eldreomsorgsinstitusjoner i Oslo og Bergen og finner relativt små forskjeller mellom institusjoner i Oslo og Bergen. Spesifikasjonen av produkter og innsatsfaktorer samsvarer med Ropphaugen og Kongsrud. Kvalitet er ikke med i analysen. Johansen har også beregnet

147. Datainnhyllingsanalyser som beregner effektivitetspotensialet på en sektor basert på observasjoner av input/output i hver virksomhet. Metoden rangerer virksomhetene etter effektivitet/produktivitet.

148. Ropphaugen, A. (1992): Kommunal produktivitet: En evaluering av produktivitetsforskjeller mellom eldreomsorgsinstitusjoner i Oslo, Hovedoppgave i Sosialøkonomi, Universitetet i Oslo.

149. Kongsrud, P.M. (1994): Produktivitetsmålinger ved eldreomsorgsinstitusjoner i Oslo, Hovedoppgave i Sosialøkonomi, Universitetet i Oslo.

produktivitetsutviklingen blant institusjonene i Oslo for perioden 1991 - 94. Denne er beregnet ved hjelp av Malmquist-indeksen. Innsparingspotensialet er beregnet til 8 % i Oslo og 6 % i Bergen. Produktivitetsberegningene viser at samtlige institusjoner i Oslo har hatt en fremgang i perioden 1991 - 94, og fremgangen skyldes i hovedsak skift i frontteknologien. Kalseth og Magnussen¹⁵⁰ har benyttet såkalte GERIX-data til å beregne effektivitet i 40 kommuner. GERIX-data er individuelle brukeropplysninger og gjør det mulig på en bedre måte å ta hensyn til heterogenitet i produktene.

Erlandsen¹⁵¹ beregner effektivitet i 471 kommuner (inkluderer bydeler for Oslo, Bergen og Trondheim), ved hjelp av DEA-metoden. Fire kommuner er ikke med på grunn av manglende data. Dette er en av få studier som sammenligner effektiviteten i alle landets kommuner innenfor pleie- og omsorgssektoren. Produksjonen måles her ved antall brukere av hjemmetjenester og antall beboere på institusjon med heldøgns omsorg. Brukere og beboere er inndelt i tre aldersgrupper for å ta hensyn til at forskjellige aldersgrupper kan ha behov for forskjellig pleieintensitet. Ressursbruken måles ved årsverk og andre driftsutgifter. Enerom er med som en indikator for kvalitet. Tjenesteproduksjonen er spesifisert ved elleve produkter og to innsatsfaktorer (kvalitet regnes som produkt). Dataene er basert på den nasjonale pleie- og omsorgsstatistikken i Statistisk sentralbyrå. Produksjonsøkningspotensialet er beregnet (i gjennomsnitt) til 21 %. Gjennomsnittlig effektivitet er mindre i små kommuner enn i store kommuner. I 1995 var samlede utgifter i kommuneforvaltningen (dvs. kommuner og fylkeskommuner) på 27,8 mrd. kroner. Effektivitetstallene er satt i sammenheng med data for organisering og brukertilfredshet. Det er også kontrollert for dekningsgrader, kommunestørrelse, og om kommunen er en HVPU-kommune osv. Regresjonsanalysene viser ingen sammenheng mellom brukertilfredshet og kommunestørrelse.

Somatiske sykehus

Rønningen og Magnussen¹⁵² bruker DEA-metoden til å beregne produktivitetsutviklingen for 44 somatiske sykehus over perioden 1990 - 94. Dataene dekker lokal- og sentralsykehus. Resultatene viser at det har vært en gjennomsnittlig produktivitetsvekst i perioden på 2,8 % og hovedforklaringen er skift i frontteknologien. I undersøkelsen finner man ingen systematiske forskjeller i produktivitetsvekst mellom ulike typer av sykehus. Det er benyttet regresjonsanalyse til å estimere sammenhengen mellom produktivitetstallene og ulike forklaringsvariabler.

Hagen¹⁵³ beregner teknisk effektivitet i norske somatiske sykehus for årene 1989 og 1990. Analysene er basert på data for 58 enheter i 1989 og 60

150. Kalseth, J. Og Magnussen, J. (1995): GERIX - Styringsdata for pleie- og omsorgssektoren. Rapport STF81 A95029, SINTEF-NIS, Trondheim.

151. Erlandsen, E. (1988): En analyse av teknisk effektivitet i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner basert på Data Envelopment Analysis, SNF-arbeidsnotat nr. 4/98.

152. Rønningen, L og Magnussen, J. (1996): Utviklingen i produktivitet i perioden 1990-1994.

153. Hagen, T.P. (1997): Agenda setting power and moral hazard in principal-agent Relationships: Evidence from hospital budgeting in Norway, European Journal of Political Research, 31, 287-314.

enheter i 1990. Produksjonen måles ved tre produkter (antall innlagte pasienter vektet med relativ pleietyngde, antall dagpasienter og antall dager for langtidspasienter), og ressursbruken måles ved to innsatsfaktorer (årsverk, leger og sykepleiere, årsverk administrasjon, teknisk personale, servicepersonale osv.). Hagen benytter DEA. Han finner en gjennomsnittlig effektivitet (innsatsfaktorbesparende retning) lik 0,91 (1989) og 0,90 (1990). For gjennomsnittsenheten er dermed innsparingspotensialet på hhv. 9 % og 10 %. Hagen har også beregnet kostnadseffektivitet i tråd med en indeks utviklet ved SINTEF NIS (Norsk institutt for sykehusforskning). Indeksen er definert slik at et sykehus som har kostnader lik gjennomsnittet på landsnivå, får tallet 1. Sykehus som har høyere kostnader enn landsgjennomsnittet, får da et indekstall større enn 1 og vice versa. Hagen finner en negativ korrelasjon mellom teknisk effektivitet og kostnadseffektivitetsindeksen. Dette innebærer at økt teknisk effektivitet går sammen med forbedret kostnadseffektivitet.

Videregående skole

Bonesrønning og Rattsø¹⁵⁴ analyserer effektivitetsforskjeller mellom videregående skoler i Norge. I studien analyserer de sammenhengen mellom ressursbruk og elevresultater i den videregående skole i et opplegg som rangerer skolene etter effektivitet. De tar utgangspunkt i at det norske skolesystemet er svært sentralisert både med hensyn til faglig innhold og finansiering, og at like muligheter og standardisert undervisning er viktige kjennetegn. I studien undersøker de om videregående skoler underlagt en slik likhetspolitikk («Equalization Policy») faktisk produserer det ønskede utfall, og om elevresultatene er koblet til ressursbruken i skolen.

I studien benyttes frontfunksjonsanalyse til å analysere variasjoner i effektivitet mellom videregående skoler. De videregående skolene betraktes som produksjonsenheter som transformerer ressurser til elevresultater. Metoden identifiserer såkalt «beste praksis» - teknologi observert i det aktuelle utvalget av skoler. Effektiviteten til hver enkelt skole måles i forhold til en referansefront bestående av «beste praksis» - skoler.

Skolene antas å ha to produksjonsmål. Det første er antall uteksaminerte elever for et gitt år. En elev som har bestått eksamen (eller fått godkjent vitnemål), kan sies å oppfylle et visst minstemål på kunnskapsnivå og derfor være et relevant mål for skolens produksjon. I artikkelen argumenteres det for at man også må inkludere kvalitetsmål på skolene gjennom å gradere elevenes resultater. Det antas å være en viss avveining for skolen å produsere mange elever og gode elever. I studiene inkluderes derfor et produksjonsmål kalt gjennomsnittlig kunnskapsøkning.

Mens det første produksjonsmålet er enkelt å tallfeste, byr det andre på problemer. Hvordan måle elevenes kunnskapsøkning i perioden de er ved en videregående skole? Bonesrønning og Rattsø tar utgangspunkt i en modell for

154. Bonesrønning, H. og J. Rattsø (1992): «Effektivitetsforskjeller i videregående skole: Analyse av allmennfaglig studieretning i 34 skoler», Norsk Økonomisk Tidsskrift, 106: 211-242.

Bonesrønning, H. og J. Rattsø (1994): «Efficiency Variation Among the Norwegian High Schools: Consequences of Equalization Policy», Economics of Education Review, 13, 4: 289-304.

å måle marginal skoleeffekt utviklet i en amerikansk studie. Kunnskapsnivå ved avslutning av videregående skole (målt ved eksamenskarakterer) er en funksjon av kunnskapsnivå ved inngangen til videregående skole (målt ved ungdomsskolepoeng) og den aktuelle skolens marginale bidrag til kunnskapsøkning. Skolens marginale bidrag til kunnskapsøkning estimeres ved hjelp av regresjonsanalyse. I motsetning til den opprinnelige modellen tar ikke Bonesrønning og Rattsø hensyn til familiebakgrunn.

I studien spesifiseres fire forskjellige modeller for skoleproduksjon. I samtlige modeller antas skolens produksjon å være en funksjon av lærerinnsett som eneste innsatsfaktor. De fire modellene skiller seg ved at produksjonen (output) spesifiseres forskjellig. I den første modellen måles skolens produksjon kun ved antall uteksaminerte elever. Modellen er svært enkel og benyttes først og fremst som en referansem modell. Forskjeller mellom skoler er her et resultat av skolestørrelse eller teknisk effektivitet.

Modell 2 er en utvidelse av modell 1 ved at elevenes gjennomsnittlig kunnskapsøkning (marginal skoleeffekt) inkluderes som et separat produksjonsmål for skolen. Formuleringen er generell, og det gjøres ingen *a priori*-antakelser om vektlegging av de to målene. I modell 3 derimot antar man at skolens produksjon kan karakteriseres ved produktet av de to produksjonsmålene. Denne produksjonsformuleringen antar en gitt avveining mellom de to målene: antall uteksaminerte elever og gjennomsnittlig kunnskapsøkning. To skoler har den samme totale verdiøkning dersom 10 % lavere gjennomsnittlig kunnskapsøkning i den ene er kompensert med 10 % flere eksamens kandidater i den andre.

Konsekvenser av den norske likhetspolitikken studeres i modell 4. Modell 3 utvides til å skille mellom såkalte høyt presterende elever og lavt presterende elever. Skillet gjøres på grunnlag av elevenes poengsum fra ungdomsskolen. Skolens verdiøkning måles separat for hver elevgruppe. Det undersøkes om skolene følger eliteprofil eller utjevningsprofil som undervisningsstrategi. En skole følger en elitestrategi dersom den produserer gode resultater for høyt presterende elever, men dårlige resultater for lavt presterende elever. En utjevningsprofil innebærer imidlertid at skolen produserer høy gjennomsnittlig kunnskapsøkning for lavt presterende elever, mens for høyt presterende elever er kunnskapsøkningen lav. Det kan også forekomme skoler hvor den marginale skoleeffekten er høy for begge elevgrupper, eller hvor den marginale skoleeffekten er lav for begge elevgrupper.¹⁵⁵

I studien måles teknisk effektivitet. Skalaeffektivitet kunne potensielt vært målt, men Bonesrønning og Rattsø mangler data om klassestørrelse. Effektivitetsmålet som benyttes, er såkalt *produksjonsøkende teknisk effektivitet* (output-effektivitet). Tolkningen av dette er at en skole er teknisk effektiv hvis det ikke er mulig å øke produksjonen uten å øke mengden av noen av innsatsfaktorene. Alternativet er å måle innsatsfaktorbesparende teknisk effektivitet (input-effektivitet), hvor en skole er inputeffektiv dersom det ikke er mulig å

155. I Bonesrønning og Rattsø (1992) spesifiseres ytterligere to modeller. Den første studerer betydningen av selvseleksjon, det vil her si at enkelte (f.eks. gode) elever systematisk velger enkelte (f.eks. store) skoler. Den andre modellen analyserer sammenhengen mellom kunnskapsproduksjon og karakteristika ved lærerstaben (lektorandel, gjennomsnittsalder og aldersspredning).

redusere bruk innsatsfaktorer uten å redusere produksjonen. I beregningen av produksjonsøkende teknisk effektivitet i de videregående skolene benyttes *dataomhyllingsanalyse*. Det antas såkalt VRS-teknologi (variable returns to scale). Metoden innebærer at man etablerer en referansefront som består av skoler med «beste praksis» - teknologi, dvs. de skoler som har den høyeste produksjonen for en gitt mengde innsatsfaktorer. Fronten er en stykkevis lineær kombinasjon av skoler med «beste praksis» - teknologi.

Kunnskapsnivå ved avslutning av videregående skole måles ved eksamen-skarakterene i de fire sentrale fagene norsk, matematikk, samfunnskunnskap og engelsk. Her benyttes data på individnivå (for den enkelte eksamenskandidat) til å beregne gjennomsnittlig karakternivå for den enkelte skole. Det benyttes også data om kunnskapsnivået ved avslutning av ungdomsskolen, hvor det beregnes et gjennomsnittlig karakternivå for de elevene som begynner på den enkelte videregående skole. På grunnlag av den enkelte elevs karakterer fra ungdomsskolen fordeles elevene enten i gruppen høyt presterende elever eller i gruppen lavt presterende elever. Det er også data om antall lærere per 100. elev fordelt på den enkelte videregående skole.

Studien dokumenterer signifikante variasjoner i gjennomsnittlig verdiøkning per elev mellom norske videregående skoler. Variasjonen i elevresultatene er ikke positivt korrelert med variasjoner i ressursbruken (som varierer mye). Det betyr at det er liten eller ingen sammenheng mellom skolens ressursbruk og elevenes resultater. Man kan derfor konkludere med at det er store effektivitetsforskjeller mellom de videregående skolene. Effektivitetspotensialet beregnes til ca. 25 %.

I analysen ble det skilt mellom høyt og lavt presterende elever i den hensikt å belyse den norske likhetspolitikken. Resultatene fra analysen viser at store og mellomstore skoler produserer gode resultater for høyt presterende elever, mens denne gruppen kommer dårlig ut i små videregående skoler (som kombinerer både allmennfag og yrkesfag). Noen av de mindre skolene har bedre resultat for lavt presterende elever, og noen av de mindre og nyere skolene gjør det dårligere for både lavt og høyt presterende elever.

De store og mellomstore skolene med gode resultater for høyt presterende elever er hovedsakelig gamle, mens de små skolene i stor grad er etablert de to siste tiårene. Konklusjonen som trekkes, er at de høyt presterende elevene er taperne i den ambisiøse likhetspolitikken for den norske videregående skolen. Enda verre er det at resultatene til lavt presterende elever i de mindre skolene er blandede. Beste praksis er karakterisert ved eldre skoler med en tradisjon for akademiske krav og disiplin.

4.2 Danmark

Budgetredgjørelse 97, Tema: kvalitet og effektivitet i kommuner og stat

Budgetredgjørelsen for 97¹⁵⁶, utarbeidet av Finansministeriet i Danmark, er i stor grad bygd opp som en benchmarking mellom danske kommuner. I likhet med eksemplet ovenfor er også dette eksemplet kjennetegnet ved at offentliggjøring av rangeringen (av kommunene) er det elementet som bidrar sterkest til å skape konkurranse. Offentliggjøringen skaper åpenhet omkring

156. Budgetredgjørelse 97, Finansministeriet mai 1997

den enkelte kommunes effektivitet og kvalitet i produksjonen av ulike tjenester, sammenlignet med andre kommuner. At kommunens innbyggere/brukere/velgere får kjennskap til slike forhold, gir motivasjon/incitamenter hos ansvarlige politikere / kommunalt ansatte til å konkurrere.

Budgetredgjørelsen viser at det til dels er betydelige forskjeller mellom kommunene både når det gjelder utgiftsnivå og resultat. I redegjørelsen presenteres også data for brukertilfredshet med de ulike kommunale tjenestene. Det går klart frem av dataene at det ikke er noen sammenheng mellom utgiftsnivå og brukertilfredshet. Det er det samme som at brukerne i dyre kommuner ikke er mer tilfredse enn brukerne i de kommunene som avsetter mindre penger til offentlige ytelser.

Staten, ved Finansministeriet, er initiativtaker til benchmarkingen mellom de danske kommunene. Det er også Finansministeriet som offentliggjør resultatene av benchmarkingen.

Det er foreløpig ikke dokumentert effektiviseringsgevinster/kostnadsbesparelser som følge av benchmarkingen mellom danske kommuner. Slike effekter vil ev. kunne registreres over tid. I Norge kan den informasjonen som blir samlet inn i KOSTRA-systemet, utnyttes på samme måte som i eksemplet fra Danmark, som en form for konkurransebenchmarking.

Budgetredgjørelse 99

Et kapittel i budgetredgjørelsen fra 1999 viderefører arbeidet med de seneste årenes utgaver av budgetredgjørelsen med systematiske sammenlignende analyser av forskjellige elementer i det danske velferdssamfunnet. Dette skjer i form av benchmarkingsanalyser av fire viktige velferdsområder: arbeidsformidlingen, politiet, folkeskolen og førtidspensjonsområdet. Benchmarkingsanalysene søker bl.a. å avdekke forskjeller i hva de enkelte institusjoner får ut av innsatsen på de enkelte områdene. Formålet er å få ressursene til å rekke lenger ved produktivitets- og effektivitetsforbedringer. Dette kan bl.a. skje ved styrket erfaringsutveksling, hvor de beste institusjonene lærer fra seg.

Den danske strukturovervåkingen

Finansministeriet i Danmark har på vegne av Regjeringen utarbeidet rapporten (450 sider): *Strukturovervåking - internasjonal benchmarking av Danmark*. Rapporten dokumenterer et betydelig arbeid der Danmark sammenlignes med seks andre land (USA, Japan, Nederland, Sverige, Frankrike og Tyskland). Utvalget av sammenligningspartnere er ikke tilfeldig. Danmark sammenlignes med disse landene når det gjelder et betydelig antall utvalgte nøkkeltall som antas å være av betydning for en positiv langsiktig utvikling i dansk velferd og velstand. Hensikten med overvåkingen er å identifisere de nøkkeltall der Danmark avviker fra de andre landene (positivt/negativt). Dette bygger bl.a. på erfaringer med at velstandsutviklingen belastes når man kommer for sent i gang med å rette opp ubalanser. Systemet bidrar til å sette fokus på behovet for tilpasninger, slik at Danmark på lengre sikt er sikret en plassering i toppen av listen over land med høy velstand og velferd.

Strukturovervåkingen er knyttet til bl.a. følgende parametere:

Del 1: Produktivitet og ervervsforhold

- velstand og produktivitet (produktivitet i den samlede økonomien, i privat sektor mm.)
- konkurranseforhold (internasjonale prissammenligninger, næringslivets inntjening, graden av åpenhet for utenlandsk konkurranse, konkurranse i tele- og energisektoren)
- innovasjon (resultater av innovasjonsinnsatsen, investeringer i innovasjon, samspill om innovasjon, virksomheters organisatoriske omstilling)
- forskning, IT og telekommunikasjon
- virksomhetenes adgang til kapital
- utenrikshandel og direkte investeringer

Del 2: Trafikk, infrastruktur og miljø

- trafikkpolitikk (investeringer i infrastruktur, trafikkmengder, miljø- og trafikk sikkerhet, kollektivtrafikk, godstransport)
- miljø og energi (CO₂, ozonlaget, luftforurensning, renovasjon, grunnvann/drikkevann/kloakk, næringsstoffer i store elver, pesticider, den offentlige sektors innsats og regulering av miljø-/energiområdet og økologiske fødevarer)

Del 3: De overordnede rammebetingelser

- makroøkonomiske rammebetingelser (overskudd på statsbudsjettet, offentlig gjeld, inflasjon, rente, valutakurs, betalingsbalanse, utenlandsgjeld, investeringsnivå)
- skatteforhold (skattesystemet og strukturforhold, beskatning av arbeidsinntekt, indirekte skatter, grønne avgifter, kapitalbeskatning)
- arbeidsmarkedets innretning (arbeidstilbud og utnyttelse av arbeidskraftpotensialet, ledighet, arbeidskraftens utdanningsnivå, arbeidsmarkedets funksjonsevne)
- utdanning (effektivitet, kvalitet, samspill med arbeidsmarkedet)

Del 4: Velferd og offentlig service

- helse (generell helsetilstand, utgifter, produktivitet og tilfredshet i helsevesenet)
- sosial trygghet og omfordeling (inntektsfordeling, minstelønn, økonomisk sikkerhet ved bortfall av inntekt, ordninger for personer med nedsatt ervervsevne, selvmordshyppighet)
- barnefamilienes vilkår (fertilitet og familiestruktur, offentlige utgifter til barnefamilier, arbeidsmarkedets forhold, fødselspermisjon, tilbud til barn under skolealder, overføringer til barnefamilier, barnefamilienes inntekter)
- eldres vilkår (demografiske forhold, offentlige utgifter på eldreområdet, pensjonssystemer, inntektsforhold, servicetilbud)
- *offentlig organisasjon, styring og menneskelige ressurser* (tilfredshet med og tillit til offentlig sektor, offentlig sektors organisasjon og oppgavefordeling, kvalitet og omkostningseffektivitet i oppgaveløsningen, de menneskelige ressurser i offentlig sektor)
- *den offentlige sektors tilgjengelighet* (gjennomgang av de konkrete ytelser)

Strukturovervåkingen viser bl.a. at Danmark kommer godt ut av sammenligningen, og at særtrekkene i dansk politikk fastholdes framover for å oppnå enda bedre resultater. Sammenligningen med andre land tyder imidlertid på at det utestår vesentlige strukturpolitiske utfordringer i forhold til utvikling i velstand og produktivitet. Også når det gjelder utnyttelse av globaliseringens muligheter, næringslivets innovasjonsinnsats og konkurranseproblemer i enkelte bransjer, har danskene et forbedringspotensial.

Den danske kvalitetsprisen

Danskene har benyttet den europeiske kvalitetsmodellen som utgangspunkt for forbedringsarbeid i offentlig sektor. Den danske kvalitetsprisen for offentlig sektor ble lansert i 1997. Ideen bak kvalitetsprisen er å stimulere den løpende kvalitetsutviklingen i offentlige virksomheter.

Den form for kvalitet som premieres i den danske kvalitetsprisen, dreier seg om de arbeidsrutiner, prosedyrer og metoder som kan sikre en bedre kvalitet i ytelsene. Fokus er på hvordan ledelse og medarbeidere i fellesskap løpende utvikler metoder og arbeidsrutiner for å sikre bruker- og medarbeidertilfredshet og å sikre gode resultater. Den danske kvalitetsprisen fokuserer altså på kvaliteten i *prosessene* og ikke på *produktene* kvalitet. Bakgrunnen for dette er at offentlige virksomheter har forskjellige økonomiske og politiske rammer å arbeide innenfor. Det er derfor lagt vekt på å se på kvalitet som noe relativt - nemlig best mulig kvalitet innenfor de gitte økonomiske og politiske rammer.

Kvalitetsprisen for offentlig sektor er en anerkjennelse og synliggjøring av de offentlige virksomheter som arbeider systematisk med kvalitetsutvikling på et høyt nivå. Virksomheter må dokumentere sitt kvalitetsarbeid i søknaden sin. Prisen gjelder for tre år. Etter tre år må en virksomhet ev. søke på nytt. Prisen gis til flere virksomheter fordi prisen skal være en anerkjennelse av forskjellige typer offentlig virksomhet.

Når en virksomhet har mottatt kvalitetsprisen, er det mulig å gå videre og konkurrere med de beste private virksomhetene i Danmark og Europa i regi av hhv. Den Danske Kvalitets Pris og Den Europeiske Kvalitetspris.

Det utdeles også en pris ved navn «På vei mot kvalitetsprisen». Denne gis til virksomheter som på kort tid har oppnådd svært gode resultater, som fungerer som pionerer på eget område, men som ennå ikke når opp til kravene som er knyttet til kvalitetsprisen. «På vei mot kvalitetsprisen» gis for ett år om gangen.

Den danske kvalitetsprisen er først og fremst rettet inn på virksomhetsnivå i brukerorienterte institusjoner. Det er et krav at virksomheten har et selvstendig personal-, budsjett- og resultatansvar og eksterne brukere. For kommuner blir modellen benyttet i forhold til enkeltvirksomheter, da den antas best egnet på virksomhetsnivå. Det er derfor ikke mulig for en kommune å søke denne prisen for *hele* den kommunale virksomheten.

Arbeidet med Kvalitetsprisen er organisert på følgende måte:

- En priskomite ledet av statsministeren fatter vedtak og utdeler prisen til vinnerne.
- Et bedømmelsesutvalg vurderer hvilke søkere som er kvalifisert til en anerkjennelse, og innstiller forslag til prismottakere til priskomiteen.

- Kvalitetsprisens sekretariat tar seg av henvendelser i søkeperioden og innsamlingen av søknader. Sekretariatet er plassert i Finansministeriet.
- Et koordinatorutvalg tilknyttet sekretariatet er ansvarlig for selve bedømmelsesprosessen og kontakten med det som kalles assessorene (de som foretar den eksterne vurderingen). Utvalget koordinerer assessorkorpset, som vurderer og gir poeng til søknadene. Koordinatorutvalg og assessorkorps besettes etter offentlig utlysning (anbud).

Den europeiske kvalitetsmodellen (EFQM) benyttes som utgangspunkt for vurderingen av virksomhetenes kvalitet. Vurderingen foretas både gjennom en selvevaluering i forhold til de ni kriteriene i kvalitetsmodellen og gjennom en vurdering fra utenforstående i det såkalte assessorkorpset.

Det er ikke dokumentert kostnadsbesparelser eller kvalitetsøkninger i dansk forvaltning som en følge av bruk av kvalitetsprisen.

4.3 Sverige

Økonomiadministrativ vurdering av statlige myndigheter

Regjeringen i Sverige vedtok i 1993 at økonomistyringsfunksjonen i samtlige statlige virksomheter skal underlegges en vurdering hvert år fra og med regnskapsåret 1994-95. Riksrevisjonsverket, som er ansvarlig for gjennomføringen, skal hvert år sette en «karakter» på økonomistyringen i hver enkelt statlig virksomhet. Mindre statlige virksomheter og virksomheter under avvikling er unntatt. Vurderingen av hver enkelt virksomhet er basert på en konserndel og en mer myndighetsintern del. Riksrevisjonsverket besvarer selv konsernspørsmålene. Disse er i hovedsak knyttet til forholdet mellom regjeringen og myndigheten, f.eks. revisjonsberetninger, regnskapsrapportering i tilknytning til statsregnskapet, håndtering av lån osv. Den myndighetsinterne delen som besvares av myndigheten selv (spørreskjema), inneholder bl.a. spørsmål omkring effektiviteten i håndteringen av fordringer/gjeld, tydeligheten og presisjonen i regnskapsføringen av inntekter og utgifter. De myndighetsinterne spørsmålene kvalitetssikres av revisor. Til sammen blir myndighetene vurdert i forhold til 17 konsernspørsmål og 27 myndighetsinterne spørsmål.

Riksrevisjonsverket legger til grunn en tredelt karakterskala for vurdering av hver enkelt myndighet: fullt tilfredsstillende, tilfredsstillende og ikke tilfredsstillende.

En liste som rangerer samtlige statlige virksomheter etter karakterskalaen, blir gjort offentlig, og tilflytter samtlige virksomheter. På denne listen navngis myndighetene, og det fremgår om myndigheten har fått karakteren fullt tilfredsstillende, tilfredsstillende eller ikke tilfredsstillende. Det er ikke knyttet andre konsekvenser til det resultat som den enkelte myndighet oppnår, enn offentliggjøring av rangeringen. Slik offentliggjøring kan imidlertid i seg selv utgjøre en sterk konkurransefaktor. De resultatforbedringene som er oppnådd i perioden 1994-95 og frem til 1997, kan tyde på det. Andelen virksomheter som har fått karakteren fullt tilfredsstillende, har økt fra 44 % i 1994-95 til 81 % i 1997.

Eksemplet illustrerer en form for konkurransebenchmarking av interne støttefunksjoner (økonomistyring) i samtlige statlige virksomheter. Dersom det legges opp til å sammenligne resultater av offentlig virksomhet, vil benchmarkingen i større grad måtte omfatte mer likeartede virksomheter, eller virk-

somheter som produserer samme produkt/resultat. Eksemplet gir klare indikasjoner på kvalitetsforbedringer som følge av benchmarking med offentliggjøring av rangeringen.

4.4 Storbritannia

Storbritannia er antakelig det landet i verden som har arbeidet mest med benchmarking i offentlig sektor. Et av de største benchmarkingsprosjektene er en del av Next Steps - reformen og har vakt betydelig interesse i flere andre land.

Siden 1996 har Efficiency & Effectiveness Group i Cabinet Office drevet prosjektet UK Public Sector Benchmarking. Prosjektet er satt i gang for å hjelpe offentlig sektor (først og fremst de relativt nyopprettede Next Steps - virksomhetene) med å forbedre sin virksomhet gjennom å foreta egenvurderinger i forhold til den europeiske kvalitetsmodellen. Denne modellen ble opprinnelig utviklet for bruk i privat sektor, og benyttes av virksomheter i hele Europa. Ifølge de prosjektansvarlige i England har benchmarkingsprosjektet vist at modellen er godt egnet også for offentlig sektor.

Prosjektet ble satt i gang i april 1996 som et pilotprosjekt med deltakelse fra 30 virksomheter. I fase én i prosjektet ble British Quality Foundation (BQF) valgt til å foreta en benchmarkingundersøkelse basert på den europeiske kvalitetsmodellen. Det ble vurdert slik at dette ville være mindre kostnadskrevende enn å utarbeide en egen modell for offentlig sektor. I fase to i prosjektet, fra april 1997 til januar 1998, ble bruken av modellen utvidet. Hittil har over 100 virksomheter deltatt i prosjektet.

Prosjektet er nå inne i en fase tre (april 1998 til april 2001), hvor en bygger på de tidligere erfaringene som viser at det er vanskelig for en organisasjon å få fullt utbytte av bruk av modellen uten bistand fra eksterne veiledere. Prosjektet (Cabinet Office) har derfor forhandlet frem avtaler med fire ledende firmaer som skal yte ulike tjenester i forbindelse med virksomhetenes egenvurdering. Bistand gis i form av kurs, skriftlig materiell og individuell veiledning for virksomhetens ledelse, til faste priser.

Cabinet Office har hatt et viktig ansvar for å initiere og oppmuntre til bruk av modellen. All deltakelse fra virksomhetene har vært frivillig, og det er fremhevet at dette først og fremst skal være et verktøy for virksomhetene selv.

De sentrale myndigheter har valgt EFQM-modellen, og de har også valgt hvilke typer vurderingsverktøy som skal benyttes. Cabinet Office har ikke selv foretatt noen form for opplæring, men har inngått avtaler med to konsulentfirmaer om ulike opplegg for virksomhetene. Inngåelsen av rammeavtaler med konsulentfirmaene har medført lavere pris for de deltakende virksomhetene. De deltakende virksomhetene forholder seg direkte til disse selskapene i valg av opplegg. Cabinet Office har også et ansvar for å dele ut ulike typer priser som er rettet mot offentlig sektor, og de arrangerer videre en årlig benchmarkingskonferanse for statlig sektor.

Civil Service College, som er en etat underlagt Cabinet Office, har opprettet en database med resultatene fra virksomhetene som ønsker å sende inn sine poeng. Denne databasen skal brukes som sammenligningsgrunnlag for de ulike virksomhetene og benyttes som veiledning i beste praksis. Virksomhetene skal være sikret anonymitet, men Civil Service College kan bringe sammen virksomheter etter «blind dating». Ingen virksomheters resultater vil

bli gitt videre til andre uten samtykke. I praksis viser det seg at enkelte virksomheter er skeptiske til hvor godt de er sikret anonymitet. Dersom det blir satt på spissen er de usikre på om Civil Service College som et forvaltningsorgan kan unnlate å opplyse regjeringen eller parlamentet om virksomhetenes resultater.

Evalueringen som er foretatt av prosjektet, viser at det er oppnådd mye i form av hjelp for ledelsen i virksomhetene til å vurdere sterke og svake sider ved organisasjonen. Prosjektet har også gjort det mulig for deltakerne å sammenligne sin virksomhet med andre deltakers virksomhet, private bedrifter og etter hvert også offentlige virksomheter i andre land. Virksomhetene ble bl.a. sammenlignet med et gjennomsnitt av 400 private britiske virksomheter, og med en standard som er satt av UK Quality Award-vinnerne. Next Steps er et reformprogram for statsforvaltningen i England som ble lansert i 1988. Det mest sentrale trekket ved Next Steps-reformen er de organisasjonsmessige/strukturelle endringer som er gjort i forvaltningen. Hensikten har vært å opprette såkalte executive agencies (virksomheter) av de mer operasjonelle delene av sentralforvaltningen.

De britiske erfaringene peker på at en vurdering opp mot den europeiske kvalitetsmodellen må ses som et diagnoseverktøy som gjør det mulig for organisasjoner å måle sine egne resultater, identifisere sterke og svake sider, prioritere forbedringstiltak og måle hvor effektive de er. En slik selv vurdering er ikke et forbedringsverktøy i seg selv, men bruk av modellen sikrer at alle deler av virksomheten blir vurdert. Dette bedrer muligheten for en mer objektiv vurdering av hvor en forbedring vil gi størst «avkastning».

Det er ikke dokumentert kostnadsbesparelser eller kvalitetsøkninger som en følge av prosjektet.

Bruk av EFQM-modellen - erfaringer fra en virksomhet

National Health Service Pensions Agency (NHS Pensions Agency), som deltar i Next Steps - reformen, er en pensjonskasse for de ansatte i det offentlige helsevesen. Virksomheten har benyttet EFQM-modellen som utgangspunkt for en selv vurdering to år på rad, og var i 1998 i ferd med å starte vurderingsprosessen for tredje gang.

Virksomheten har benyttet modellen for å prioritere sin innsats videre. Resultatene av vurderingen er brukt som grunnlag for den årlige strategi- og planleggingsprosessen. Modellen har også dannet en felles referanseramme i kommunikasjonen internt og i dialogen med overordnet departement.

De har også sett det som viktig å identifisere svakheter som kommer fram pga. utilstrekkelig datamateriale. NHS Pensions Agency har i vurderingen lagt vekt på at synspunkter fra ulike deler av virksomheten skal komme frem. Ikke minst har de sett at dette er viktig fordi en ser en tendens til at ledelsen i en virksomhet gir høyere poengsummer enn dem som er plassert lavere i organisasjonen. Denne tendensen bekreftes for øvrig av de prosjektansvarlige i Cabinet Office.

NHS Pensions Agency mener selv at modellen gir god mulighet for:

- en gjennomgang av *hele organisasjonen*
- å utvide perspektiver på egen virksomhet
- en strukturert innfallsvinkel til virksomhetsplanlegging

- et eksternt blikk på organisasjonen (spesielt hvis en også benytter en ekstern assessor)
- sammenligning med konkurrenter
- funksjonell benchmarking
- økt nivå på diskusjoner og forståelse i organisasjonen
- teambygging i virksomheten

Selv om NHS Pensions Agency mener at det er hensiktsmessig og viktig å foreta selvevalueringer etter EFQM-modellen, peker de på enkelte ulemper ved bruk av modellen. Den største ulempen er at det er relativt ressurskrevende å sette seg inn i modellen, frigjøre tid til å samle dokumentasjon og gjøre poengberegningene.

I tillegg til at bruken av modellen er ressursintensiv, mener NHS Pensions Agency at modellen har følgende ulemper:

- Det er begrensninger i den programvare som benyttes for å gjøre poengberegninger
- (verktøyet).
- Det er en tendens til at en legger for mye vekt på ikke-kjerneområder.
- Det kan være vanskelig å identifisere dokumentasjonen («bevisene»).
- Det kan være problemer med å identifisere hva som skal omfattes av gjennomgangen, dvs. finne organisasjonens «grenser». Dette kan være spesielt vanskelig i offentlig sektor.

Det er ikke dokumentert kostnadsbesparelser eller kvalitetsøkninger i National Health Service Pensions Agency som et resultat av prosjektet.

4.5 Nederland

Benchmarking i vannforsyningssektoren.

På bakgrunn av økende krav fra innbyggere og politikere om innsyn i effektivitet i nederlandsk drikkevannssektor er det gjennomført en benchmarking av 18 vannforsyningsselskaper. Benchmarkingen er gjennomført av The Netherlands Waterworks Association (VEWIN) og Andersen Consulting.

Som et resultat av arbeidet er den nederlandske regjeringen nå i ferd med å innarbeide krav til bruk av benchmarking som en del av lov om vannforsyning.

Benchmarkingen ble gjort på områdene vannkvalitet, service, miljø, pris og effektivitet. Metoden ble utviklet av Andersen Consulting i samarbeid med vannforsyningsselskapene.

Vannkvaliteten ble målt ved hjelp av en vannkvalitetsindeks, basert på standarder bestemt i lov, og verdier målt av vannforsyningsselskapene.

Servicenivået ble målt i forhold til i hvilken grad selskapene greide å leve opp til kundenes forventninger knyttet til områder som høflighet, pålitelighet, oppmerksomhet og forståelse for kundens problemstillinger, samt erfaringer med ulike typer kontakt.

Hensyn til miljøet ble målt ved hjelp av måleverktøyet The environmental-oriented life-cycle analysis (m-LCA), som bl.a. tar for seg områder som energiforbruk, bruk av kjemikalier, og direkte utslipp. I tillegg ble det registrert i hvilken grad selskapene benytter seg av resirkulering, og hvordan de bevarer og forbedrer vannkildene og omkringliggende fauna og flora.

Alle inntekter og kostnader relatert til drikkevannsforsyning har vært vurdert. I første omgang ble prisene sammenlignet på bakgrunn av fem forbruksscenarioer. Deretter ble kostnadene sammenlignet på bakgrunn av fem kostnadskategorier: skatt, kapitalkostnader, nedskrivninger, driftskostnader og prosessrelaterte kostnader.

Resultatene fra studien indikerer at det finnes klare forbedringsmuligheter innenfor sektoren. Resultatene gir selskapene en objektiv vurdering av deres relative posisjon sammenlignet med sektoren generelt og «den beste i klassen». Selskapene, inkludert «den beste i klassen», er nå i gang med ulike forbedringsinitiativer.

4.6 Australia

Benchmarking i velferdssektoren.

Den lokale velferdssektoren i Australia har fokusert på hvordan den skal drives effektivt for å levere kvalitetstjenester. Sektoren kjennetegnes av knappe ressurser, og det har derfor vært viktig å vurdere resultatene i forhold til hvordan eksisterende ressurser blir brukt.

Følgende eksempel er hentet fra velferdssektoren generelt. Tanken var at sektoren som sådan skulle måles, og at forbedringer i f.eks. de organisasjonene som scoret lavt, ville føre til en total forbedring innenfor sektoren.

Benchmarkingen tok sikte på å måle effektivitet og produktivitet. Benchmarkingen viste at det var betydelige forskjeller i effektivitet og produktivitet mellom de sammenlignede virksomhetene, og at samfunnet som helhet kan oppnå et bedre tjenestetilbud for mindre ressurser ved at alle hever sitt prestasjonsnivå opp til den beste (best practice). The Australian Community Health Associations erfaring er at benchmarking har ført til forbedrede prosedyrer og bedre resultater for brukerne. Foreningen har utviklet et kvalitetskontrollprogram som også er tatt i bruk av offentlige virksomheter.

Internasjonal benchmarking av «waterfront services»

Studien fokuserer på avgifter og servicenivå overfor brukere av havneområder i Australia og i en rekke sammenlignbare land. Offentlig aktivitet gjennom det offentliges oppgaver er behandlet spesielt.

Flertallet av havner som ble målt i benchmarkingen, var offentlige eide. Det offentlige yter kjerneservice, f.eks. dokking, mens tilleggstenester som f.eks. stuing er privatisert. Graden av offentlig eierskap påvirker benchmarkingen. Større grad av involvering fra det offentliges side øker sannsynligheten for at havnevesenet har oppgaver ut over det som er forretningsmessig lønnsomt. Ikke-kommersielle aktiviteter kan føre til at kostnadene blir høyere enn de ellers ville vært.

Hensikten med studien har vært å identifisere forskjeller i resultater, og ev. områder for potensiell forbedring. Benchmarkingen ble gjort på områdene tilfredshet, pålitelighet og produktivitet. Tilfredshet og pålitelighet reflekteres gjennom størrelsen på avgifter, punktlighet, pålitelighet og kvalitet på lasten.

Produktivitet ble målt i forhold til bruk av arbeidskraft og kapital. Rapporten fra studien viser bl.a. at australske havneavgifter gjennomgående er høyere enn amerikanske og europeiske.

4.7 EU

Elleve av femten EU-land deltar frivillig i prosjektet «Performance indicators in the European Union». Det er til sammen utviklet ca. 800 resultatindikatorer innenfor ti viktige politikkområder. Indikatorsystemet danner utgangspunkt for bl.a. benchmarking mellom landene på viktige politikkområder (sosial/arbeidsmarked, helse, transport, miljø, finans, politi osv.).

Innenfor sosial- og arbeidsmarkedspolitikk er det til sammen utviklet 156 indikatorer (68 nøkkelindikatorer). Ni av medlemslandene er aktive mht. benchmarking.

Dette er en form for benchmarking mellom land basert på indikatorer utviklet for å måle resultat/tilstand på samlede politikkområder. Indikatorene representerer best practice.

En arbeidsgruppe innenfor EU-kommisjonen, The High Level Group on benchmarking, har som oppgave å vise hvordan benchmarking kan brukes som et verktøy for å utvikle og skape konkurransekraft. SIQ Benchmarking Centre i det svenske Instituttet for Kvalitetsutvikling skal i den forbindelse utarbeide en delrapport om benchmarking i offentlig sektor. Rapporten vil ventelig inneholde en rekke vellykkede benchmarkingsprosjekter, særlig i undervisnings- og helsesektoren. Erfaringer fra et prosjekt der det samfunnsvitenskapelige fakultetet ved Universitetet i Stockholm benchmarkes mot Universitetet i Oslo, er gode når det gjelder å oppnå kvalitetsforbedringer.

Parallelt med at benchmarking gjennomføres ved å sammenligne likeartede virksomheter, satser også EU på å videreutvikle EFQM-modellen. Denne er nærmere beskrevet i vedlegget [\(Link til Storbritannia\)](#) kapittel 4.4 under Storbritannia, som har kommet langt i raffineringen av denne modellen. Det dynamiske, eller endringsorienterte, perspektivet i kvalitetsmodellen ble understreket.

EIPA, European Institute of Public Administration, fungerer som et sekretariat for dette arbeidet. Ansvar for fremdriften ligger på det landet som har formannskapet i EU.

EIPA og EU synes i stor grad å satse på internasjonal benchmarking og å videreutvikle kvalitetsmodellen for å stimulere til mer veldrevne offentlige virksomheter innenfor EU.

Litteratur og referanser

- Ambler (1994): *Who benefit from educational choice? Some evidence from Europe*. I Journal of policy analysis and management 13, s 454-76.
- Bay, Ann-Helen m.fl. (1999): *Konkurranseutsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranse og fritt forbrukervalg, kapittel 5: Opinionsen: Bremsekloss eller pådriver?*, Bi Rapport Nr. 7 1999
- Bogen, Hanne og Nyen, Torgeir (1998): *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*, FAFO
- Bonesrønning, H. og J. Rattsø (1992): «Effektivitetsforskjeller i videregående skole: Analyse av allmennfaglig studieretning i 34 skoler», Norsk Økonomisk Tidsskrift, 106: 211-242
- Bonesrønning, H. og J. Rattsø (1994): «Efficiency Variation Among the Norwegian High Schools: Consequences of Equalization Policy», Economics of Education Review, 13, 4: 289-304
- Boston, Jonathan og John Martin, June Pallott, Pat Walsh (1996): *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brekke, Kurt (1999): *Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren*. SNF rapport nr 4/99, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen
- Dalen, Morten, Moen, Espen R og Riis, Christian (1998): *Anbud i ferjesektoren*. BI
- De Facto (1998): *Konkurranse i pleie og omsorg. Om konkurranseutsetting og kommersielle aktører innen eldreomsorgen*.
- Diesen, Erling (vassdrags- og energidirektør) (1998): *NVEs rolle og oppgaver etter energiloven, 29.04.98.*
- Domberger, S. (1987): *The impact of competitive tendering on the cost of hospital domestic services*.
- Domberger, S. og PJensen (1997): «Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects», Oxford Review of Economic Policy, Vol 13, No 4: 67-78.
- Domberger, S. og S. Rimmer (1994): «Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey», International Journal of the Economics of Business, 1,3: 439-453.
- Domberger, S., Meadowcroft, S., og Thompson, D. (1986): «Competitive tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection», Fiscal Studies, vol 7, no 4: 39-44.
- Ekeberg, Lasse (1998): *Konkurranseutsetting av kommunal virksomhet*, De nordiske konkurransemyndigheter 1/1998, Oslo, Konkurransetilsynet
- Ekeberg, Lasse (1998): *Konkurranseutsetting av renovasjonstjenesten*, Konkurransetilsynet, Oslo
- Erlandsen, E. (1988): *En analyse av teknisk effektivitet i pleie- og omsorgssektoren i norske kommuner basert på Data Envelopment Analysis*, SNF-arbeidsnotat nr.4/98
- From, J m.fl. (2000): «En sammenliknende analyse av anbudsprivatisering og fritt forbrukervalg i Danmark, Sverige, Finland og Norge», BI.
- Gaasland, I. (1998): *Effektivitetsvirkninger av anbudskonkurranse i den norske rutebil-sektoren*, SNF-rapport 1/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

- Gaasland, I. (1998): *Effektivitetsvirkninger av anbudskonkurranse i den norske rutebil-sektoren*, SNF-rapport 1/98, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Hagen, Kåre (1999): *Konkurranseutsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg*, kapittel 7. *Konkurranseutsetting: Økonomi eller politikk*, Bi Rapport Nr. 7 1999.
- Hagen, T.P. (1997): «*Agenda setting power and moral hazard in principal-agent Relationships: Evidence from hospital budgeting in Norway*», *European Journal of Political Research*, 31, 287-314
- Heseltine, P.M. og D.T.Silcock (1990): «*The effects of Bus Deregulation on Costs*», *Journal of Transport Economics and Policy*, 3: 239-254.
- Hope, Einar (1997): «*Deregulering av elektrisitetssektoren i Norge: Erfaringer og oppgaver*», *Deregulering og konkurranse*, Kåre P. Hagen (red), Fagbokforlaget
- Industry Commission (1996): *Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies*, Australian Government Publishing Service
- Institut for helse- og sjukvårdsekonomi, (1996): Rapport nr. 10, Stockholm.
- James E; (1997): *Benefits and Costs of Privatized public services og Seashore K. m.fl. A look at choice in the Netherlands i Choen E (red) Market approaches to education*, Pergamon
- Kalseth, J. Og Magnussen, J. (1995): *GERIX - Styringsdata for pleie- og omsorgssektoren*, Rapport STF81 A95029, SINTEF-NIS, Trondheim
- Kjerstad, E. og FKristiansen (1996): *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*, SNF-rapport 87/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen
- Kjerstad, E. og FKristiansen (1996): *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*, SNF-rapport 87/96, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen
- Kongsrud, P.M. (1994): *Produktivitetsmålinger ved eldreomsorgsinstitusjoner i Oslo*, Hovedoppgave i Sosialøkonomi, Universitetet i Oslo
- Moen, Kjetil (1998): *Fra monopol til konkurranse - EØS, norsk legemiddelpolitikk og Norsk Medisinaldepot*, Arena rapport No 1/1998
- Nygård, Lars (1998): Sammenligning av driftskostnader ved 8 sykehjem. Ressurssenter for omsorgstjenester.
- OECD, (1997): *Regulatory Reform*, Paris OECD.
- OECD, (1998): *Corporate Governance, State Owned Enterprises and Privatisation*, Paris, OECD.
- Ropphaugen, A. (1992): *Kommunal produktivitet: En evaluering av produktivitetsforskjeller mellom eldreomsorgsinstitusjoner i Oslo*, Hovedoppgave i Sosialøkonomi, Universitetet i Oslo.
- Rouse C, (1998): Private school vouchers and student achievement i «*Quartley journal of ecomomics*» s 553-602.
- Rønningen, L og Magnussen, J, (1996): *Utviklingen i produktivitet i perioden 1990-1994* SINTEF NIS Rapport 7/97
- Spicer, Barry, David Emanuel og Michael Powell (1996): *Transforming Government Enterprises*. Australia: Centre for Independent Studies.
- Statskonsult (2000): Utkast til rapport: *Om utviklingstrekk vedr. statlig eierskap i ulike land*

- Statskonsult (1998): Rapport 18: *Fakta, former og fristilling*
- Statskonsult 1998: Rapport 21: *I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis*
- Statskonsult 1999: Rapport 14: *Vegen videre - En drøfting av konkurranseforholdene i Statens vegvesen*
- Statskonsult 1999: Rapport 16: *Statlig eierskap og sektorstyring*
- Statskonsult 1999: Rapport 22: *Pengene følger brukeren*
- Svensgaard, Marit og Nafstad, Ola (1998): «Offentlig eierskap - perspektiver fra utvalgte land», Notat / Horisont 21; 2/98, ECON, Oslo
- Szymanski, S. (1996): «*The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services*», Fiscal Studies, vol 17, no 3: 1-19
- Thue, Lars (1996): *Strøm og styring - norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*, Ad Notam Gyldendal.
- Transportøkonomisk institutt (1999): *Konkurranse på det norske jernbanenettet*, TØI rapport 429/1999.
- Vatne, Thomas (1998): *Styringspolitikken overfor samferdselsbedriftene, 1945-1996*, Notat 9812, LOS-senteret
- Walsh, K og Davies, H. (1993): *Competition and service: The impact of the Local Government Act 1988*, Department of the Environment, London
- Willms og Echols (1992): *Alert and inert clients* i Economics of education review 11 s 317-37.
- Zuna, Hans Robert (1999): *Institusjonelle effekter på forholdet mellom staten og dens selskap i Norge og New Zealand*. Notat: Institutt for statsvitenskap

Offentlige dokumenter

- NOU 1985:9 Energilovgivningen
- NOU 1997:6 Rammevilkår for omsetning av legemidler.
- NOU 1998:11 Energi- og kraftbalansen mot 2020
- St.meld. nr 41 (1987-88) Helsepolitikken mot år 2000
- St.meld. nr 8 (1991-92) Om televirksomheten i Norge
- St.meld. nr 46 (1992-93) Om langsiktig kraftutveksling med utlandet
- St.meld. nr 11 (1995-96) Om organiseringen av krafthandelen med Sverige
- St.meld. nr 21 (1995-96) Om Telenor AS
- St.meld. nr 24 (1996-97) Tilgjengelighet og faglighet - Om sykehus og annen spesialisthelsetjeneste
- St.meld. nr 61 (1996-97) Om eierskap i næringslivet
- St.meld. nr 19 (1997-98) Tilleggsmelding om eierskap i næringslivet
- St.meld. nr 1 (1997-98) Nasjonalbudsjettet
- St.meld. nr 17 (1997-98) Om Telenor si verksemd
- St.meld. nr 40 (1997-98) Statlig eierskap i næringslivet
- St.meld. nr 18 (1998-99) Bedrifter hvor staten ved Næringsdepartementet har eierinteresser
- St.meld. nr 24 (1998-99) Om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren
- St.prp. nr 57 (1984-85) Om endringer i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon
- St.prp. nr 95 (1989-90) Gjennomføring av det finanspolitiske opplegget for 1990
- St.prp. nr 100 (1990-91) Omorganisering av Statkraft

- St.prp. nr 81 (1991-92) Om omorganisering av utenlandshandelen med elektrisk kraft
- St.prp. nr 43 (1993-94) Tilknytningsform for samferdselsbedriftene
- St.prp. nr 49 (1993-94) Om diverse saker under Vegformål, Jernbaneformål og Post
- St.prp. nr 37 (1994-95) Om oppgjørsordningen for utenlandshandelen med kraft og enkelte forhold knyttet til ELSAM-avtalen
- St.prp. nr 1 (1995-96) Olje- og energidepartementet
- St.prp. nr 1 (1995-96) Sosial- og helsedepartementet
- St.prp. nr 70 (1995-96) Avvikling av resterende eneretter i telesektoren
- St.prp. nr 1 (1996-97) Samferdselsdepartementet
- St.prp. nr 63 (1996-97) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1997
- St.prp. nr 1 (1997-98) Folketrygden
- St.prp. nr 1, Tillegg nr 1 (1997-98) Om endring av proposisjonen om Statsbudsjettet 1998 som følge av opphevelse av eksisterende eneretter i telesektoren
- St.prp. nr 65 (1997-98) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1998
- St.prp. nr 46 (1998-99) Om salg av aksjer i Norsk Medisinaldepot AS
- St.prp. nr 58 (1998-99) Om sammenslåing av Telenor AS og Telia AB
- Ot.prp. nr 73 (1988-89) Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (Energiloven)
- Ot.prp. nr 43 (1989-90) Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)
- Ot.prp. nr 70 (1991-92) Om lov om legemidler mv. og om endringer i visse andre lov som følge av EØS-avtalen
- Ot.prp. nr 61 (1993-94) Om lov om omdanning av forvaltningsbedrifta Televerket til aksjeselskap
- Ot.prp. nr 36 (1994-95) Om lov om telekommunikasjon
- Ot.prp. nr 23 (1995-96) Skattlegging av kraftforetak
- Ot.prp. nr 31 (1997-98) Om lov om endringer i lov av 23 juni 1995 nr 39 om telekommunikasjon
- Ot.prp. nr 12 (1998-99) Lov om pasientrettigheter
- Innst. S. nr 162 (1994-95) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om oppgjørsordningen for utenlandshandelen med kraft og enkelte forhold knyttet til ELSAM-avtalen.
- Innst. S. nr 295 (1996-97) Innstilling fra finanskomiteen om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1997
- Innst. S. nr 252 (1997-98) Innstilling fra finanskomiteen om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1998.
- Innst. S. nr 193 (1998-99) Innstilling fra sosialkomiteen om salg av aksjer i Norsk Medisinaldepot AS
- Innst.O. nr 67 (1989-90) Innstilling fra energi- og industrikomiteen om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (energiloven)
- Innst.O. nr 74 (1994-95) Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i alkoholloven (ny bevilgingsordning for engrossalg av alkoholholdig drikk)

mv.

Innst.O. nr 62 (1995-96) Innstilling fra Finanskomiteen om skattlegging av kraftforetak

Utenlandske offentlige dokumenter

Finansministeriet (1999): *Friere valg på de kommunale serviceområder*, Danmark

Skolverket (1996): *Godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan*, rapport nr 108, Stockholm.

Skolverket (1998): *Samhällsekonomiska effekter av økad valfrihet inom skolektoren*, rapport 97:1408, Stockholm.

Socialstyrelsen, (1996): rapport nr.8 Stockholm.

SOU (1997): 38: *Organisations- och strukturförändringar i statsförvaltningen*

SOU (1998):112: *Resursar på lika villkår*

Treasury, (1998): *Implementing Privatisation: The UK Experience. Information on Privatisation in the UK*, London.

Trafikministeriet (1997): *Friere valg på de kommunale serviceområder*, rapport, Finansdepartementet, Danmark.