



FINANSDEPARTEMENTET

Konkurrence og effektivitet i offentligt finansieret service

By Jørgen Elmeskov og Jens Lundgaard



FINANSDEPARTEMENTET

Konkurrence og effektivitet i offentligt finansieret service

By Jørgen Elmeskov og Jens Lundsgaard¹

¹ Begge forfattere er ansat i OECD. Synspunkterne i denne artikel er forfatternes egne og deles ikke nødvendigvis af OECD eller organisations medlemslande.

Forord

Finansdepartementet jobber aktivt med prosjekter for å modernisere den offentlige sektor. De fleste prosjektene er på eget ansvarsområde, men tverrgående prosjekter knyttet til finansiering og mer bruk av kostnads-nytteanalyser gis også høy prioritet. I OECD's landrapport om Norge i 2002 var offentlig sektor spesialtema. I den forbindelse inviterte Finansdepartementet assisterende direktør Jørgen Elmeskov fra OECD til å holde et innlegg om dette tema på Finansdepartementets lederseminar i april i år. Det jobbes med offentlig sektor i andre departementer, direktorater, og i miljøer utenfor statsadministrasjonen – herunder i forskningsmiljøene. Finansdepartementet publiserer derfor hans foredrag i denne serien av arbeidsnotater for å gjøre analysene tilgjengelige for en bredere lesekrets.

September 2003

Thorvald Moe

Innhold

	Side
Indledning	7
Asymmetrisk information er et grundvilkår	8
Forskellige måder at tilvejebringe offentlig finansieret service	17
Udbud på teknisk betonedede områder	20
Uddannelse	23
Børnepasning	27
Ældrepleje	28
Konklusion	29
Litteratur	31

Indledning

De fleste OECD lande forsøger i stigende grad at introducere elementer af konkurrence i offentligt finansieret service. Det sker delvist i et forsøg på at høste effektivitetsgevinster ved øget konkurrence. Håbet er dels at opnå traditionelle omkostningsbesparelser men også, i et mere dynamisk perspektiv, at animere til nytænkning omkring service-levering og -udformning. Herudover er et væsentligt mål for politikreformerne på dette område at til-lade en øget individualisering og valgfrihed i serviceydelse og at opnå de dermed forbundne velfærdsgevinster.

Baggrunden er flerfoldig. Dels er de offentlige udgifter under pres fra den tiltagende aldring af befolkningerne, dels er visse skattebaser udsat fra erosion grundet globalisering og dels har det underliggende udgiftspres i en årrække været holdt i ave gennem en række «nemme» besparelser, som nu er ved at nå til vejs ende. Endelig har der været en stigende forståelse af den rolle som mikroøkonomiske incitamentsmekanismer spiller for økonomisk effektivitet. Selv om olien giver Norge en fordel i forhold til mange andre lande, så gør de samme effekter sig gældende og det er nødvendigt at søge efter muligheder for at give skatteyderne øget «value for money» (Boks 1).

Papiret diskuterer først nogle af de fundamentale problemer omkring offentlig service produktion, ikke mindst tendensen til asymmetrisk information mellem producenten, brugeren og den offentlige sektor som finansieringskilde. Derpå beskriver papiret nogle af de nyere instrumenter for offentlig service-levering og diskuterer, hvilke rammebetingelser de kræver. Endelig gives en oversigt over den faktiske rolle for privat produktion på nogle udvalgte offentlige serviceområder og for en række lande. En kort konkluderende sektion opsummerer de væsentligste punkter.

Asymmetrisk information er et grundvilkår

Mange af de serviceområder, som er offentligt finansierede (uddannelse, børnepasning, ældrepleje, sundhed osv.), leverer en meget sammensat ydelse og er præget af stærkt asymmetrisk information mellem brugere, leverandører og de offentlige myndigheder, som finansierer serviceydelse. Derfor er det i praksis ikke muligt at give leverandørerne helt detaljerede instruktioner, som tager højde for alle tænkelige forhold og fastlægger hvilke resultater, der skal opnåes i enhver tænkelig situation – endog at kontrollere, at sådanne detaljerede instruktioner faktisk bliver fulgt af hver enkelt serviceleverandør. Informationsasymmetrien gør det svært både for bureaukratier og markeder at fungere og understøtte en effektiv ressourceallokering.

Boks 1. Offentlige udgifter i Norge¹

Udgiftsniveau

De offentlige udgifter i Norge er høje i international sammenligning. Norges eksakte placering indenfor OECD er mere usikker pga. måleproblemer:

- * Målt som andel af fastlands-BNP er udgiftsandelen den højeste i OECD (Figur 1). Men målt som andel af BNP som helhed ligger Norge kun lidt over midten i feltet. Det er a priori ikke klart hvad man skal sammenligne med. Men en fiskal regel som indebærer at statens netto indtægter fra petroleumsvirksomheden skal opspares peger nærmest på at det er fastlands-BNP som skal bruges.
- * Sammenligning med BNP får de offentlige udgifter til at se relativt lavere ud end i andre lande fordi Norge har relativt høj indirekte beskatning. Omvendt indebærer den fiskale regel at udgifter kan finansieres af realafkastet fra petroleumsfonden som ikke er indeholdt i BNP.
- * Social- og skattesystemet er organiseret på en måde der får de offentlige social-udgifter til at se relativt høje ud. Transfereringer betales brutto og skatteudgifter bruges kun i behersket omfang. Og høje indirekte skatter medfører et behov for relativt høje transfereringer. Korrigeret for disse forhold havde Norge i 1995 offentlige netto social-udgifter på niveau med United Kingdom og midtvejs mellem Tyskland og USA. Ukorrigeret ligger Norge lidt over Tyskland og milevidt over UK og USA.

Udgiftspres

Over de kommende år vil en række faktorer sætte pres på de offentlige finanser:

¹. Denne boks er baseret på kapitel II i OECD, *Economic Surveys-Norway*, 2002.

Boks 1 (cont.)

- * **Internationalisering og øget mobilitet af kapital og arbejdskraft betyder at visse skattebaser kan komme under pres.**
- * **Aldring vil øge udgifter til pensioner og sundhed. Hertil kommer at det norske pensions-system endnu ikke har nået steady-state.**
- * **Ambitiøse offentlige servicemål på en række områder kræver øget personale. For at tiltrække personale kan relative lønstigninger være nødvendige.**

Selv om Norge har en god udgangsposition med store offentlige overskud og en betydelig petroleumsfond er det derfor væsentligt at have en stram styring af de offentlige udgifter og at sikre sig at de giver «value for money».

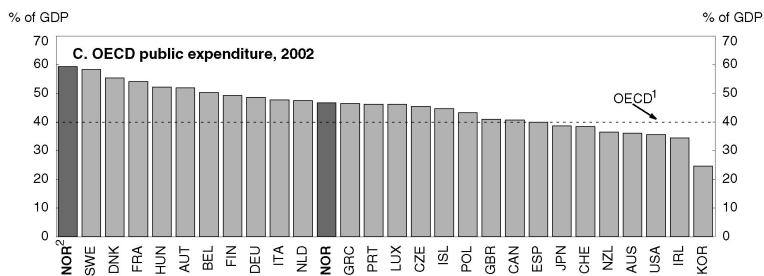
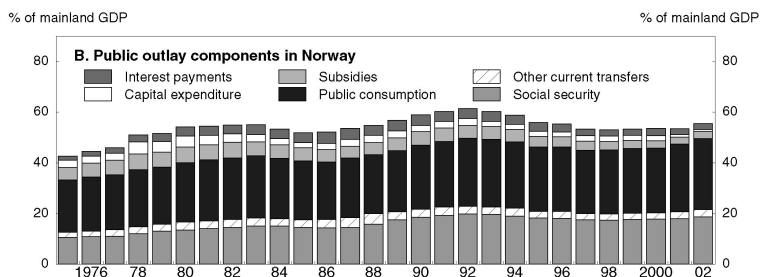
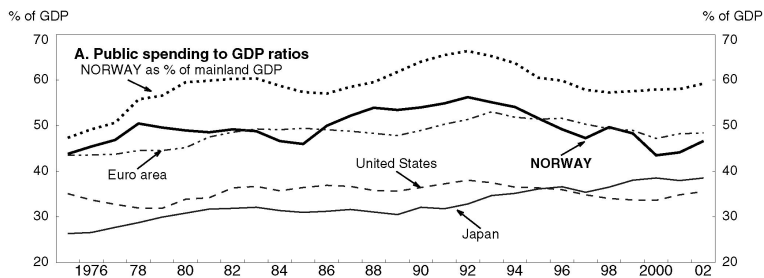
Problemområder

Bedre udgiftsstyring og «value for money» kan opnås gennem indsats på en række områder:

- * *Budgetproces.* Den norske budgetproces har en række styrker. En af dem er forankringen i en fiskal regel som pålægger en vis disciplin på den politiske process. I et politisk system med hyppige mindretals-regeringer er denne disciplin nødvendig – som det fremgår af den relativt systematiske tendens for udgiftsskred mellem de oprindelige budgetforslag og de endelige budgetter. En anden styrke er «top-down» processen, hvorved statsbudgettets indtægtsside og en række hoved-udgiftskategorier fastsættes først. Derimod synes den mellem-fristede budgetstyring at være relativt svagt udviklet, med et stærkt fokus på et-års budgetter suppleret med langsigts analyser. I nogen sammenhæng hermed har budgettet også været på en «cash» i stedet for en «accrual» basis.

Boks 1 (cont.)

Figur 1. Public spending in international perspective



1. Weighted average.

2. Norway as a percentage of mainland GDP.

Source: OECD Economic Outlook, No. 73, June 2003.

¹. Weighted average.

². Norway as a percentage of mainland GDP.

Source: OECD (2002b), OECD Economic Outlook, No. 71, June 2002, finalised in April 2002.

20. Boks 1 (cont.)

Boks 1 (cont.)

- * *Public management.* Norge har fulgt de internationale tendenser. Der har på en række områder været en tendens til øget autonomi og styring efter målsætninger og mindre detaljeret input-styring. Hvorvidt det et-årige budget fokus og de begrænsede muligheder for at overføre midler mellem budgetår giver tilstrækkelig fleksibilitet er dog et spørgsmål. På personale-siden er der begrænset nedad-fleksibilitet grundet tendensen til effektiv livstidsansættelse.
- * *Nye public management instrumenter.* Benchmarking af offentlig service og dens effektivitet er relativt vel-udviklet og let tilgængelig – med skolesystemet som en notabel undtagelse. Brugerbetaling er derimod meget forsigtigt anvendt. Dette skyldes tildels hensyn til indkomstfordeling. Men det er også tilfældet på et område som tertiær uddannelse hvor indkomstfordelingshensyn taler til fordel for brugerbetaling (og imod direkte, generel studiestøtte). Fravær af brugerbetaling kombineret med aktivitets-baseret finansiering øger udgifterne på de områder, hvor efterspørgslen er priselastisk. Med børnehaver som en undtagelse er der i praksis ikke meget bruger-valg mellem offentlig og privat produceret service. På både hospitals- og skole-området er der både administrative og finansieringsmæssige barrierer for privat konkurrence. Øget konkurrence i offentligt indkøb hæmmes af at offentlige institutioner, pga. moms-fritagelse, ikke kan fratække indgående moms og af en kommunalstruktur med mange små enheder, for hvem informations- og transaktionsomkostningerne er for høje.
- * *Indtægtsoverførsler.* Et generøst niveau for indkomstoverførsler er et indbygget aspekt af en nordisk velfærdsstat. Men på nogle områder er dette kombineret med ekstremt lempelige adgangskriterier. Dette har for eksempel medført, at Norge har den i OECD næsthøjeste andel

Boks 1 (cont.)

(9 procent) af invalider i befolkningen i den arbejdsdygtige alder og det højeste udgiftsniveau blandt alle OECD lande (over 5 procent af BNP).

- * *Lokalt selvstyre.* De mange små kommuner gør det vanskeligt at opnå skala-fordele i offentlig service. Kombineret med centrale normer og standarder for høj-kvalitet service i alle regioner øger dette de offentlige udgifter. Problemet forværres i takt med afvandring fra land til by. Samtidig er incitamenterne for kommunalt samarbejde for begrænsede. Overførslen af hospitaler til statsregi stiller spørgsmål ved fylkenes rolle og den fortsatte deling af sundhedsansvar mellem kommuner og (nu) staten giver skæve incitament. Selv om den udbredte anvendelse af bloktilskud antyder lokal selvbestemmelse er realiteten på mange områder præget af centralt fastsatte normer. Skatteudligningsordningen mellem kommuner skulle i princippet give incitament til at reducere de kommunale indkomstskatter men dette sker ikke i praksis af frygt for modregning i diskretionære tilskud. Budgetprocessen indebærer et element af cyklisk justering af de kommunale indtægter men det er ikke perfekt og der er en tendens for opad drift i udgifterne i gode år. Ejendomsskat som er en «ideel» finansieringskilde for kommuner er kun indført i omkring halvdelen af kommunerne, delvis fordi der er en række betingelser knyttet til at indføre en ejendomsskat, og har et centralt fastsat loft.
- * *Regionalpolitik.* Mange udgifts- (og skatte-) områder er præget af specielle regionalpolitiske hensyn. Regional «balance» er et legitimt politisk mål men det forfølges i Norge på en måde som er meget lidt transparent. Det er opsigtsvækkende at der ikke findes en samlet oversigt over størrelsen af de (givetvis høje) finansielle omkostninger af regionalpolitikken.

Givet dette grundvilkår, har man i de Nordiske lande traditionelt valgt at forlade sig på offentlige institutioner, som betjener fast definerede brugergrupper såsom et geografisk bestemt skoledistrikt. Økonomiske incitament er spiller en meget begrænset rolle sammenlignet med andre sektorer. Modellen har opvist en række succeser. For eksempel opnåede de Nordiske lande en bred dækning af befolkningerne indenfor sundhedsområdet tidligere end andre OECD lande.² Modellen har imidlertid også haft ulemper. Selvom der i princippet er et rationelt hierarki fra folkevalgte via administration til serviceleverandører, er det i praksis ikke tilstrækkeligt til at sikre nødvendige omstillinger, og de relativt stramme regler for offentlige organisationers ansættelser, budgetprocedurer, og andre styringsredskaber rettet mod input, har ofte vist sig snærende og ikke fremmet nytænkning og udvikling. Dertil kommer at modellen har haft det svært med individuelle ønsker til den leverede service.

Udviklingen er derfor gået i retning af styringsmekanismer, der knytter sig til de resultater, som leverandører af offentlig service opnår, samtidig med at offentlige institutioner har fået større handlefrihed. Dels ved gennem resultatkontrakter at sætte klare mål for offentlige institutioner. Dels ved at knytte udmålingen af bevillinger til omfanget af aktivitet og til opnåelse af bestemte resultater. Et eksempel er DRG-systemet, hvor sygehuse får finansiering, der afhænger af antallet og omfanget af behandlinger, men på en måde hvor den udløste bevilling bestemmes af den stillede diagnose, så hospitalernes tilskyndelse til at vælge omkostnings-tunge behandlingsformer begrænses. Samtidig har der været en vis bevægelse i retning af større valgfrihed for brugerne og dermed konkurrence mellem leverandører. Også disse styringsinstrumenter har både fordele og ulemper. Aktivitets- og resultatorienterede finansieringsmekanismer kan kun baseres på observerbare resultater, hvilket kan skabe forvridninger i forhold til hensyn man ønsker serviceleverandører skal tage, men som er svære at måle. Og kontraktudformning, detaljeret aktivitetsregistrering og systematisk resultatmåling repræsenterer i sig selv

² Den forskellige udvikling i befolkningsdækningen inden for sundhedsområdet er belyst i «Review of health care systems: Lessons from the recent experience» behandlet på mødet d. 20.-21. Marts 2003 i Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, OECD.

transaktionsomkostninger, som kan være betydelige.

Ingen organisationsformer, finansieringsmodeller eller andre indretninger kan grundlæggende fjerne informationsasymmetrien mellem brugere, leverandører og de offentlige myndigheder, som finansierer serviceydelserne. Benchmarking og lignende informationssystemer kan øge gennemsigtigheden og særligt give mere klarhed om ressourceforbruget i forskellige enheder. Den norske Kostra database er et flot eksempel på benchmarking, der via internetadgang gør det let for alle interesserede at sammenligne resourceanvendelse og omkostninger på forskellige serviceområder på tværs af kommuner i en imponerende grad af detaljer. Men der vil altid være en væsentlig usikkerhed tilbage: Skyldes kommune A's større gennemsnitlige omkostninger til hjemmehjælp, at man er mindre effektiv end i kommune B? Eller skyldes det at de ældre, som bor i kommune A, har større vanskeligheder og plejebenhov end de, som bor i kommune B? Eller er serviceniveauet simpelthen højere? Uanset hvor gode informationssystemer man opbygger, vil der i praksis altid være væsentlig informationsasymmetri tilbage. Og selv hvis man vidste, at kommune A's hjemmehjælp faktisk er mindre effektiv end kommune B's, er der stadig et implementeringsproblem: Man kan instruere kommune A om at reducere omkostningerne, men det er straks sværere at sikre, at kommune A fortsat leverer samme kvalitet af hjemmehjælp som kommune B.

Udfordringen er derfor at skabe incitamenter, som tilskynder serviceleverandører til at handle i overensstemmelse med de mål og hensigter som ligger til grund for at have offentlig finansiering – også i henseender, som ikke kan observeres af myndighederne. Spørgsmålet er, med andre ord, hvilke finansieringsmekanismer, regler for konkurrence og brugervalg, organisationsformer og former for ejerskab osv. der er bedst i stand til dels at stille leverandørerne overfor klare efterspørgselssignaler og sikre en hensigtsmæssig resourceallokering, dels at belønne aktiv indsats fra medarbejdere og ledelse i retning af bedre service og omkostningseffektivitet. Svaret vil man sikkert lære mere om i takt med at de landvindinger, som er sket i mikroøkonomisk forskning om incitamenter og handelsmekanismer under asymmetrisk information, gradvist fører til bedre økonomisk analyse af resultaterne fra

reformer med DRG-finansiering på sundhedsområdet, effekter af frit skolevalg osv.³ Det rigtige svar varierer også meget mellem serviceområder, fordi der er tale om meget forskellige informationsasymmetrier.

- * For tekniske serviceområder såsom affaldsindsamling og vejarbejde er det relativt klart hvilke serviceydelser, der skal tilvejebringes og det kan relativt nemt observeres om bestilte ydelser leveres. Den problematiske informationsasymmetri består i at tilse at den faktiske udførelse af arbejdet sker uden unødige omkostninger. Derfor egner disse serviceydelser sig godt til udbud⁴ og stærk konkurrence om hvem der er i stand til at udføre en given opgave billigst.
- * Serviceydelser, der benyttes af individer, såsom uddannelse, børnepasning, sundhed og ældreomsorg er præget af en mere omfattende informationsasymmetri. For eksempel vil selv klare målsætninger for hvad undervisningen skal nå på forskellige klassetrin være utilstrækkelige. Det er nemlig stadig meningen, at undervisningen skal tage højde for den enkelte elevs kvalifikationer, og læreprocessen rummer under alle omstændigheder en unik personlig interaktion mellem elev og lærer. Og på sundhedsområdet er afklaringen af, hvilken behandling den enkelte patient har brug for, lige så vigtig som at gennemføre behandlingen omkostningseffektivt. Der er altså en dobbelt informationsasymmetri, som knytter sig både til hvilke serviceydelser, der skal tilvejebringes til hvert enkelt individ, og til den faktiske gennemførelse af arbejdet. At give brugerne valgfrihed mellem forskellige leverandører kan så at sige overdrage noget af monitor-rollen fra de offentlige myndigheder, som finansierer serviceydelserne, til brugerne. Samtidig øges incitamenterne til både at yde en service som

³ Der er sket rigtig meget i mikroøkonomisk forskning om incitamenter og markeder under assymetrisk information gennem de senere artier. Over de seneste ti år har det udløst Nobelprisen tre gange: Akerlof, Spence og Stiglitz i 2001, Mirrlees og Vickrey i 1996, samt Harsanyi, Nash og Selten i 1994. Og man skal ikke lede længe i *American Economic Review* eller NBER's arbejdsrapportserie for at finde ny forskning i effekter af incitamenter og markeder på sundheds- og uddannelsesområdet.

⁴ Ved udbud (eller på norsk anbud) forstås den proces at præcisere servicekrav, indhente tilbud gennem en offentlig proces for derefter at indgå en kontrakt med den leverandør, som giver det bedste tilbud, når både pris og kvalitet tages i betragtning. Den gruppe personale, som hidtil har varetaget den pågældende opgave internt kan også gives mulighed for at byde, således at udbud ikke nødvendigvis fører til at opgaven overdrages til en ekstern leverandør. Det afgørende er konkurrencen forbundet med at flere forskellige potentielle leverandører har mulighed for at byde.

er tilrettet individuelle behov og at gøre det omkostningseffektivt – forudsat blandt andet at brugerne er i stand til at vurdere eller i det mindste erfare sig til kvaliteten af forskellige servicetilbud.

- * Inden for offentlig administration, politi, forsvar og lignende er det notorisk sværere at tilrettelægge effektfulde økonomiske incitament, fordi det er vanskeligt at finde solide mål for kvaliteten af serviceydelserne. De mål man kunne finde er svære at sammenligne og indeholder relativt meget støj fra forhold, som ikke kan påvirkes af den enkelte leverandør. Men det vil stadig være muligt at fokusere arbejdet og klargøre de forventede resultater via en intern kontrakt mellem den pågældende organisation og den bevilgende myndighed.

Forskellige måder at tilvejebringe offentlig finansieret service

Tabel 1 sammenfatter hvilke fordele, der kan opnås med forskellige instrumenter og hvilke forudsætninger, der skal være til stede for at de kan anvendes.

Blandt fordelene ved benchmarking, udbud og frit valg for brugerne mellem forskellige leverandører er de øgede incitament til omkostningseffektivitet i den enkelte leverandørs drift sammenlignet med traditionel offentlig organisering baseret på vertikal integration. At give brugerne valgfrihed kan samtidig give incitament til at levere mere fleksible serviceydelser tilrettet individuelle behov, mens det omvendt kan være nemmere at høste stordriftsfordele i et vertikalt integreret system, eksempelvis ved en højere kapacitetsudnyttelse ved fordelingen af elever på skoleklasser. Dog kan anvendelse af udbud også i nogle situationer fremme stordriftsfordele såsom ved outsourcing af støttefunktioner til mere specialiserede leverandører. En generel skavank ved de markedsbaserede instrumenter i forhold til vertikal integration er, at effektivitetsgevinsterne skal altså overstige transaktionsomkostningerne, før der er en netto-gevinst.

Table 1. Fordele ved forskellige organisationsformer/konkurrence-instrumenter og forudsætninger for at de kan anvendes

	Organisationsform / konkurrence-instrument			
	Traditionel offentlig organisering med vertikal integration	Vertikal integration kombineret med benchmarking	Udbud og kontrakt med eksterne leverandører	Frit valg for brugerne
Hvad er disse instrumenter gode til at opnå?				
Omkostningseffektivitet i den enkelte leverandørs drift	nej	(ja)	ja	ja
Serviceydelser, der er tilrettet brugernes individuelle behov	nej	(nej)	(nej)	ja
Stordriftsfordele	ja		(ja)	nej
Hvad er forudsætningerne for at de kan anvendes?				
At serviceydelsernes kvalitet er målbar	(ja)	(ja)	ja	nej - det er tilstrækkeligt, hvis den kan erfares af brugerne
Muligt at præcisere hvad der skal leveres i en kontrakt, som kan efterprøves juridisk	nej	nej	ja	nej
At brugerne er interesserede og i stand til at opsøge gode serviceleverandører	nej	nej	nej	ja
Betydning af fysisk afstand mellem leverandør og bruger	ingen betydning	ingen betydning	ingen betydning	risiko for lokale monopoler, hvis nærhed betyder meget
Potentielle problemer eller "bivirkninger"?				
Uønsket sortering af brugere	nej	nej	nej	ja
Klientgørelse af brugere	ja	ja	ja	nej
Svært at styre de samlede udgifter	?	?	nej	ja

En central forudsætning for at kunne anvende udbud er, at det er muligt at vurdere og måle kvaliteten af leverede serviceydelser på en måde, så servicekrav kan nedfældes i en kontrakt og i yderste konsekvens efterprøves retsligt. Er det ikke tilfældet kan udbud af opgaver til private virksomheder indebære at de stærke økonomiske incitamenter, som udspringer af profitmotivet, fører til forringet service. Men det skal tages i betragtning, at hvis det er svært at måle servicekvaliteten, så er det heller ikke oplagt at en hierarkisk organisering, hvor leverandørerne betjener fastdefinerede brugergrupper, vil være hensigtsmæssig: de offentlige myndigheder, som befinder sig øverst i dette hierarki, vil have svært ved at vide, hvad der reel sker internt.

Hvis brugerne er i stand til at vurdere eller erfare kvaliteten af en service, synes det oplagt at give dem en stærkere position via mulighed for at skifte til en anden leverandør i tilfælde af dårlig kvalitet. Selv i tilfælde hvor brugerne først kan erfare servicekvalitet ex post, vil frit valg have en disciplinerende effekt på producenten i det omfang brugervalget er baseret på forskellige producenters ry og rygte, ie. tidligere brugeres erfaringer. Men frit valg kan også have negative effekter. Frit skole valg mellem forskellige grundskoler kan

som «bivirkning» føre til en uønsket sortering af elever på gode og dårlige skoler. Omvendt kan fraværet af valgfrihed afstedkomme en klientgørelse af brugerne.⁵

Muligheden for at styre de samlede udgifter kan variere for de analyserede instrumenter. OECD lande med offentlige institutioner på sundhedsområdet har således været mere succesfulde med hensyn til at begrænse udgiftsvæksten end OECD lande med blandede offentlige og private leverandører af offentligt finansierede sundhedsydelser. Omvendt kan det svært at gennemføre egentlige nedskæringer i offentlige institutioner, og i Danmark har man set en række eksempler på at kommuner ved udbud af rengøring har specificeret et lavere serviceniveau end det hidtidige og angiveligt har betragtet det som nemmere fremkommeligt at gennemføre nedskæringer ved at overgå til en ekstern kontraktgiver. Effekten af benchmarking kan også være svær at forudsige, fordi offentliggørelsen af forskelle i serviceniveauer kan føre til stigende forventninger og krav fra de brugere, som modtager en service, der ikke er i top. Endelig kan aktivitetsafhængig finansiering og særligt i kombination med frit valg for brugerne gøre det svært at kontrollere udviklingen i de offentlige udgifter på eksempelvis sundhedsområdet, hvor der ikke er nogen entydig øvre grænse for omfanget af behandlingsbehov.

I det følgende gennemgås først i hvilket omfang nogle få OECD landene anvender udbud på teknisk betonede områder, og dernæst hvordan OECD landene har indrettet sig på centrale offentlige udgiftsområder som uddannelse, børnepasning og ældrepleje. Det skal understreges, at manglen på sammenlignelig information sætter snævre grænser for, hvor systematisk og dækkende en beskrivelse der kan gives. Der er i udpræget grad mangel på data, som kan belyse omfanget af konkurrence i offentligt finansieret service. Tabeller og figurer i det følgende er således baseret på egne analyser af regnskabstal og surveyoplysninger, samt OECD-data for andelen af offentlige henholdsvis private uddannelsesinstitutioner, børnehaver og plejehjem.

⁵ For ældre og handicappede, som er helt afhængige af hjælp for at kunne udføre basale daglige funktioner, er der således en del systematiske studier som dokumenterer, at selve det at kunne vælge og bestemme hvordan pleje udføres mindsker følelsen af afhængighed og utilstrækkelighed. Og det er ligeledes veldokumenteret, at skolevalg fremmer samspillet mellem skoler og familier, hvilket har en værdi i sig selv fordi forældres opbakning har stor betydning for børns læring.

Udbud på teknisk betonede områder

De forhåndenværende data antyder, at på teknisk betonede områder såsom affaldsindsamling og vejvedligeholdelse er den gennemsnitlige anvendelse af udbud og kontraktslevering nogenlunde ens i USA, Norge og Danmark, omend mere end halvdelen af disse kontrakter i Norge er mellem forskellige regeringsniveauer (Tabel 2). Udover denne, måske i sig selv overraskende, konklusion er der på nogle tekniske områder interessante forskelle mellem landene. For offentlig bustransport synes der at være en højere anvendelse af eksterne private leverandører i Norge end i USA. For brandværn er der i USA en væsentlig tradition for frivillige værn, mens kontraksindgåelse med private virksomheder stort set ikke forekommer i USA og Norge. Modsat i Danmark, hvor en fjerdedel af alle brandværnsfunktioner udføres af eksterne leverandører, og hovedparten varetages af én privat virksomhed. Endelig er der inden for kultur- og fritidsområdet en tendens til mere udbredt anvendelse af private leverandører i USA end i Norge og Danmark, herunder til vedligeholdelse og administration af parker og sportsfaciliteter samt drift af offentlige biblioteker. Støttefunktioner som rengøring, catering, bygningsdrift og vedligeholdelse, samt visse administrative og IT-funktioner er ofte genstand for udbud og outsourcing, men svære at belyse med internationalt sammenlignelige data.

Der findes efterhånden en meget omfattende empiri vedrørende effekterne af udbud, som for det meste konkluderer, at det i praksis ofte lykkes at tilbejbringe den samme service og kvalitet ved mindre omkostninger. Besparelsens størrelse kan variere en del, afhængigt af bl.a. markedsforhold. En anden konklusion er, at når først offentlige myndigheder har skabt præcedens for af og til at gennemføre udbud og konsekvent vælge den leverandør, som tilbyder det bedste pris/kvalitets-forhold, smitter det ofte af på offentlige leverandører, som forbedrer deres omkostningseffektivitet. En sådan potentiel konkurrence eller contestability-kultur vil i sig selv kunne frembringe en stor andel af de gevinster som fremkommer ved udbud, og efterfølgende udbud vil derfor ofte vise sig at give mindre besparelser end de første udbud. (Se Lundsgaard (2002) for en litteraturgennemgang)

Tabel 2. Teknisk betonet offentligt finansieret service i kommuner og fylker/amter

	USA		Norge		Danmark
	Andre offentlige enheder	Private virksomheder og non-profits	Andre offentlige enheder	Private virksomheder og non-profits	Private virksomheder og non-profits ¹
Affaldsindsamling	3	62	40	27	75
Vejvedligeholdelse og snerydning	5	23	23	2	39
Offentlig bustransport	40	29	7	83	
Brand- og ulykkeværn	9	17	12	3	28
Ambulance tjeneste	12	45	5	59	
Drift og vedligeholdelse af parker, sportsfaciliteter og kirkegårde	8	21	4	2	13
Drift af museer	20	54	3	24	18
Drift af offentlige biblioteker	33	11	1	0	12

Note: Se Lundsgaard (2002) for en detaljeret beskrivelse af metode og kilder.

1. Inkluderer både endeligt forbrug af service og serviceinput anvendt i offentlige enheders serviceproduktion, således at tallene for Danmark har tendens til at overvurdere inddragelsen af private virksomheder og non-profits sammenlignet med tallene for USA og Norge.

Source: OECD baseret på national statistikk

Uddannelse

I langt de fleste OECD lande er hovedparten af uddannelsesinstitutioner offentlige, men andelen af private institutioner er højere jo længere hen i uddannelsessystemet man kommer og særligt for uddannelser rettet mod tekniske eller specifikke erhvervs-mæssige færdigheder. Nogle lande skiller sig imidlertid markant ud fra resten. I Belgien og Holland er mere end halvdelen af eleverne inden for obligatoriske uddannelser, altså grundskoleniveauet, indskrevet på private skoler, jf. Figur 2, panel A. Dette har lange historiske rødder, og diskussioner gennem 1800-tallet om balancen mellem stat og civilsamfund førte til, at man i 1917 indskrev i den hollandske grundlov, at offentlige og private skoler har ret til samme offentlige finansiering. Resultatet er, at Holland siden den gang har haft en relativt stabil fordeling med cirka en trediedel elever indskrevet i henholdsvis offentlige, katolske og protestantiske skoler, omend den religiøse oprindelse i dag betyder mindre for skolernes virke end tidligere. I Danmark, Frankrig, Australien og Spanien udgør de private skoler 15–30% af elevtallet og er overvejende offentligt finansierede, mens de private skoler overvejende er privat finansieret i Storbritanien, Italien, Grækenland, Canada, Mexico, Portugal og USA, og udgør 5–10% af elevtallet.

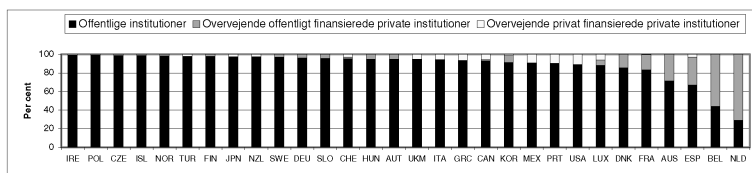
Det interessante er nu, om disse forskelle i forældres adgang til at vælge mellem forskellige skoler og i nogle lande bringe den offentlige finansiering med sig har nogen målbar effekt på de opnåede resultater i skolerne. På trods af betydelig forskning i disse år er det svært at drage nogen bredt dækkende konklusion, fordi øget skolevalg både påvirker skolernes incitament og fordelingen af elever mellem skoler. At mange studier gennem 1990'erne har fundet, at elever i private skoler i alle OECD lande opnår bedre resultater end elever i offentlige skoler, er derfor ikke tilstrækkeligt til at konkludere, at en bevægelse i retning af en større andel private skoler vil have en positiv effekt på den gen-

nemsnitlige elevs indlæring. Men der er nu efterhånden også grundige studier særligt for USA, men også for eksempelvis Sverige, der finder at elevernes indlæring faktisk forbedres i skoler, der udsættes for konkurrence. Det kan konstateres på eksamensresultater og andelen af elever som fortsætter på videre uddannelse, samt i nogle studier på elevernes senere indtjening som voksne (see Lundsgaard, 2003, for en gennemgang af litteraturen). Samtidig finder OECD's PISA-studie, at de 15-årige klarer sig bedre i lande hvor skoler har autonomi mht. intern budgetallokering og hvor lærerne har et vist ansvar for at tilrettelægge undervisningen.

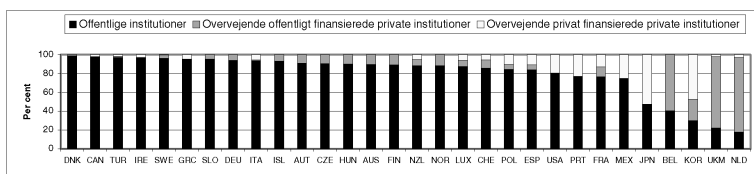
Figur 2. Offentlige og private leverandører af offentligt finansieret service, 2000

Andel av det samlede antal brugere

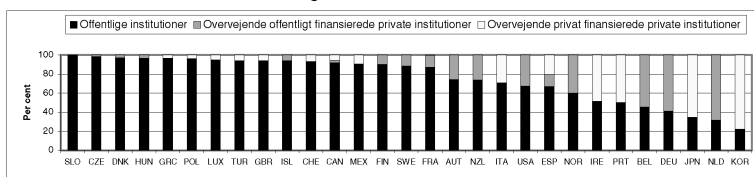
A. Obligatorisk uddannelse: Folkeskoler og frie grundskoler ^{1 2}



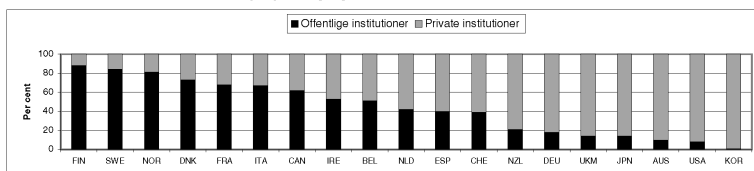
B. Gymnasier, erhvervsskoler, samt korte og lange videregående uddannelser ^{1 3}



C. Daginstitutioner for børn ^{1 4}



D. Plejehjem og lignende institutioner for ældre



Note: Uddannelsesinstitutioner er klassificeret som offentlige hhv. private afhængig af om det er en offentlig myndighed eller en private enhed som har den ultimative beføjelse over institutionen. Private uddannelsesinstitutioner omfatter uafhængige selvejende institutions, institutioner kontrolleret af kirker og fagforeninger, samt institutioner drevet som virksomheder. En privat uddannelsesinstitution er klassificeret som overvejende offentligt finansieret, hvis mere end 50% betales af offentlige kasser. For plejehjem og lignende institutioner for ældre omfatter kategorien private både institutioner drevet som selvejende/non-profit og som private virksomheder.

¹ For Norge og Tyskland har man i OECD's uddannelsesdata ikke opdelt de private uddannelsesinstitutioner i overvejende offentligt finansierede vs. uafhængige. Her er de vist som overvejende offentligt finansierede. Tilsvarende gælder for Østrig, men ikke for videregående uddannelser.

² Primary og lower secondary education.

³ Upper secondary, post-secondary non-tertiary, tertiary type A and B.

⁴ Pre-primary education and institutionsbaseret pasning for børn fra 3 år til obligatorisk skolealder.

Kilde: OECD Education Database 2002 og foreløbige dataindsamlinger foretaget som led i OECD's sundhedsprojekt.

Hvis der er gevinster ved øget autonomi og konkurrence, er udfordringen så at opnå disse gevinster på en måde som undgår at have social slagside i form af uønsket sortering af eleverne. Sådanne effekter vil helt afhænge af den detaljerede udformning af finansierings- og reguleringsmekanismer samt af den initiale sortering mellem skoledistrikter, som afspejler forskelle i de enkelte bydeles sociale sammensætning. Vouchers som i USA, der giver de mest talentfulde børn fra fattige kvarterer mulighed for at gå på en privat skole i et velhavende kvarter kan øge forskellene, fordi der er en afsmittende effekt mellem børn ved at de lærer af hinanden. Modsat har man i Holland og Sverige fuld offentlig finansiering af private skoler, et forbud mod at opkræve brugerbetaling og klare regler for optagelseskriterier, hvilket er med til at begrænse sorteringen af elever. De offentlige amerikanske Magnet Schools går et skridt videre og forsøger at udligne etniske og sociale skillelinjer mellem bydele ved at tiltrække børn fra velstillede familier til fattige kvarterer ved at tilbyde undervisnings af særlig høj kvalitet baseret på større bevillinger end gennemsnitligt.

For uddannelsesinstitutioner efter obligatorisk niveau er udviklingen i de fleste OECD lande gået i retning af mere handlefrihed og finansieringsmodeller, der mere fleksibelt afspejler ændringer i aktivitetsniveauet og de studerendes studievalg. I Danmark er der gennemført relativt omfattende reformer gennem 1990'erne i retning af taxameterfinansiering og selveje-status særligt for erhvervsskolerne.⁶ Overvejende privat finansierede private institutioner spiller den største rolle i Japan og Korea, og dernæst i USA, Portugal og Mexico (Figur 2, panel B). Andelen af studerende på private universiteter i USA voksede med en trediedel gennem 1990'erne til 35% i 2000.⁷

⁶ I OECD's uddannelsesdata betragtes disse selvejende erhvervsskoler imidlertid fortsat som offentlige, eftersom offentlige myndigheder har en ultimative beføjelse over skolerne.

⁷ Andelen af studerende på private institutioner i USA er derimod mindre på andre dele af post-obligatorisk uddannelse, således at den private andel for post-obligatoriske uddannelser samlet set er 20%, jf. Figur 2B.

Børnepasning

Børnepasning adskiller sig fra uddannelse ved at mange OECD lande i høj grad benytter sig af en uformel pasning fra pårørende og hjemmebaserede dagplejere i lokalområdet. Det påvirker indretningen af brugervalg, som kommer til at handle både om valgmuligheder mellem forskellige institutioner og valg mellem forskellige typer af børnepasning. Bortset fra egentlige forskoler er omfanget af offentlig finansiering mindre i de øvrige OECD lande end i de Skandinaviske lande.

Australien er det OECD land, som er gået længst i retning af at give samme offentlige tilskud på tværs af forskellige pasningsformer og offentlige/private leverandører. Familier tildeles således en Child Care Benefit, hvis størrelse aftager med stigende indkomst, og som er øremærket til køb af børnepasning fra godkendte leverandører. De udgifter til børnepasning, som overstiger Child Care Benefit skal man selv betale, og familierne bærer dermed selv de fulde marginalomkostninger. Dermed har de tilskyndelse til at søge pasningsformer, som udfylder deres praktiske behov uden at være omkostningstunge, og de kan vælge den leverandør, de har tiltro til yder den bedste kvalitet.

Det er selvsagt nødvendigt at have et professionelt opsyn med børnehaver og andre pasningssteder hvad angår hygiejne, sikkerhed og lignende, og det kan være hensigtsmæssigt at kræve, at der altid er uddannet professionelt personale til stede. Men herudover må langt de fleste forældre formodes at kunne vurdere om børnene bliver passet på en betryggende vis og stimuleret i deres udvikling, dels baseret på erfaringerne med deres egne børn, dels baseret på andre forældres anbefalinger og forskellige leverandørers omdømme. Offentlige myndigheders har dog en vigtig opgave bestående i at gribe ind i situationer, hvor minimumsstandarder ikke overholdes, da eksempelvis misbrugsproblemer betyder, at ikke alle forældre har overskud til at interessere sig tilstrækkeligt for deres børns pasning og udvikling.

Ser man på forekomsten af offentlige og private institutioner, kan det ses at noget af billedet fra uddannelsessektoren gentager sig, idet for eksempel Holland har en stor andel private men offentligt finansierede institutioner, cf. Figur 2, panel C. Norge har en relativt stor andel private institutioner (ca. 40%).

Ældrepleje

Indenfor ældrepleje betyder samspillet mellem formel og uformel pleje en stor rolle, og empiriske studier finder ofte, at ældre plejemodtagere (ligesom yngre voksne handicappede) bliver mere tilfredse hvis de opnår større indflydelse på deres dagligdag – på trods af deres plejebestand. Der er derfor en bevægelse i retning af større valgfrihed i OECD landene og modeller, der eksempelvis giver mulighed for at ansætte en personlig pleje assistent, så den ældre får større mulighed for at fastlægge tidspunkter for hvornår pleje assistenten skal være til stede etc.

Et svært spørgsmål i den forbindelse er, i hvor høj grad offentlige midler skal betale for den omfattende uformelle pleje og hjælp, som ydes af pårørende og andre i lokalsamfundet. I mange kulturer er der et stærkt ønske blandt ældre om at modtage hjælp fra pårørende snarere end fra fremmede. Og uden for de Skandinaviske lande, hvor der ikke ydes omfattende formel hjemmehjælp, kan en vis støtte til uformel pleje være med til at begrænse behovet for omkostningstunge plejehjem og lignende institutioner. Der er imidlertid risici ved at give brugerne den valgmulighed at overføre offentlig finansiering fra formelle serviceydelser til aflønning af pårørende. Dels kan de offentlige udgifter i sidste ende blive større fordi samfundet kommer til at betale også for pleje og hjælp, der ellers ville være ydet gratis af pårørende, herunder ægtefæller, med deraf følgende stigende skattetryk. Dels kan sådanne betalinger i sig selv risikere at fastlåse pårørende med løs tilknytning til arbejdsmarkedet i en situation, hvor samspillet af skatter, overførselsindkomster og betaling for pleje og hjælp til den ældre indebærer, at der kun er begrænsede eller slet ingen økonomiske incitamenter til at bibeholde sit fodfæste på arbejdsmarkedet. Når den ældre på et tidspunkt dør kan det for en

midaldrende pårørende vise sig svært igen at finde fuldtidsbeskæftigelse på det formelle arbejdsmarked.

Som det ses af Figur 2, panel D, varierer andelen af offentlige og private plejehjem og lignende institutioner for ældre meget på tværs af OECD lande, fra 10–30% private institutioner i de Nordiske lande til 80–100% i New Zealand, Tyskland, Storbritanien, Japan, Australien, USA og Korea. Omfanget af selvbetalende brugere spiller en større rolle i nogle lande end andre, hvilket naturligt fører til en større andel private institutioner, men det forklarer formentlig kun en lille del af variationen i Figur 2. I Tyskland, for eksempel, er stort set alle borgere dækket af obligatoriske forsikringsordninger, men over 80% af kapaciteten udgøres af ikke-offentlige plejehjem, hvoraf hovedparten er selvejende institutioner mens en mindre del drives som private virksomheder. Ved indførelsen af den særlige obligatoriske forsikring for ældrepleje i Tyskland i 1995 vurderede man således, at de særlig forhold på ældreområdet gjorde, at offentlige institutioner var en uegnet organisationsform. Lovgrundlaget for den obligatoriske forsikring fastslår derfor at udbygningen inden for ældrepleje skal ske via forskellige former for selvejende og private leverandører, og med en udstrakt grad af valgfrihed for de personer som har behov for pleje.

Konklusion

Det allerede høje offentlige udgiftsniveau i de fleste OECD lande og udsigterne til voksende pres fra mobile skattebaser, udgifter til pensioner, sundhed og ældrepleje til aldrende befolkninger samt borgernes forventninger om et højt serviceniveau gør det nødvendigt at benytte alle muligheder for at opnå mere value-for-money i offentligt finansieret service. Ændrede finansieringsmekanismer samt åbning for konkurrence gennem udbud eller valgfrihed for brugerne rummer væsentlige muligheder i så henseende, forudsat at disse instrumenter implementeres med omtanke og nøje tilpasset de særlige forhold på de forskellige serviceområder.

- * For teknisk betonede serviceområder såsom rengøring, affaldsindsamling og vejvedligeholdelse er det veldokumenteret, at der kan opnås besparelser gennem udbud og ved generelt at skabe en contestability-kultur: at opgaveløsning løbende vil blive flyttet hen, hvor den kan ske bedst og billigst. Udbud bruges allerede meget i Norge og Danmark, men langt fra i alle dele af den offentlige sektor.
- * På uddannelsesområdet kan øget valgfrihed for brugerne og øget handlefrihed for uddannelsesinstitutionerne være hensigtsmæssig på alle niveauer, men for grundskoler er udformningen af finansieringsmekanismerne og anden regulering afgørende for at undgå at øget valgfrihed fører til en uønsket sortering af eleverne.
- * For børnepasning og ældrepleje taler både hensynet til at skabe fleksible løsninger og den grundlæggende informationsasymmetri for at valgfrihed for brugerne mellem alternative leverandører vil kunne fungere bedre end traditionelt organiserede offentlige institutioner med fast definerede brugergrupper.

Litteratur

- Lundsgaard, J. (2003): «Competition and efficiency in publicly funded services», *OECD Economic Studies*, No. 35, Paris.
- Lundsgaard, J. (2002): «Competition and efficiency in publicly funded services», *OECD Economics Department Working Paper*, No. 331, Paris.
- OECD (2002a): *OECD Economic Survey of Norway*, Paris.
- OECD (2002b): *Knowledge and skills for life: First results from PISA 2000*, Paris.