

Avdeling Rena

Liban Ahmed Mohamed Madar

Masteroppgave

Den norske velferdsmodellen og konkurranseutsetting av velferdstjenester.

The Norwegian welfare system and competitive bidding of human services.

MPA . Master i offentlig ledelse og styring

2020

Innholdsfortegnelse

1. FORORD	4
NORSK SAMMENDRAG	5
ENGELSK SAMMENDRAG	6
2. INNLEDNING:	7
2.1 PROBLEMSTILLING	8
2.2 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	9
3. DEN NORSKE VELFERDSMODELLEN OG OFFENTLIG POLITIKK	11
3.1 ET HISTORISK TILBAKEBLIKK PÅ DEN NORSKE VELFERDSMODELLEN OG DENS UTVIKLING .	11
3.2 VELFERDSTJENESTER OG FORDELINGSPOLITIKK.....	15
3.3 HVA MENES MED OFFENTLIG POLITIKK?	16
3.4 KRITIKK AV VELFERDSSTATEN OG DENS UTFORDRINGER.....	17
4. OFFENTLIG SEKTOR, ORGANISERING OG VIRKEMÅTE	19
4.1 HVA KJENNETEGNER DEN OFFENTLIGE SEKTOR I NORGE (ORGANISERING OG VERDIER) ..	19
4.2 OFFENTLIGE BUDSJETTER OG OFFENTLIG ØKONOMISTYRING	21
5. KONKURRANSEUTSETTING AV OFFENTLIG TJENESTER OG EFFEKTIVISERING AV OFFENTLIG SEKTOR	26
5.1 REFORMER I OFFENTLIG SEKTOR.....	26
5.1.1 <i>Utforming og implementering av offentlige reformer</i>	27
5.1.2 <i>Faktorer som kan påvirke prosessen og utformingen av innholdet i offentlige reformer</i> 27	
5.1.3 <i>Andre utfordringer ved gjennomføring av offentlige reformer</i>	29
5.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT	30
5.2.1 <i>Hovedtrekk ved NPM</i>	30
5.3 ULIKHETER MELLOM OFFENTLIGE OG PRIVATE KOMMERSIELLE AKTØRER	32
5.4 MÅL OG RESULTATSTYRING (MRS).....	34

6.	KONKURRANSEEKSPONERING OG PRODUKTIVITET I OFFENTLIG SEKTOR...	36
6.1	NOU 2000:19 «BØR OFFENTLIG SEKTOR EKSPONERES FOR KONKURRANSE?»	36
6.2	NOU 2015:1 «PRODUKTIVITET- GRUNNLAG FOR VEKST OG VELFERD»	42
7.	METODE OG DATAINNSAMLING	45
7.1	VEIEN MOT PROFITTFRI VELFERD	45
7.2	KONSEKVENSER AV KONKURRANSEUTSETTING- KVALITET, EFFEKTIVITET OG ARBEIDSVILKÅR I SYKEHJEM OG HJEMMETJENESTER.....	49
7.3	SAMFUNNSØKONOMISKE GEVINSTER VED ØKT BRUK AV PRIVATE TJENESTEYTERE	54
8.	PRESENTASJON AV FUNN OG OPPSUMMERING	60
	LITTERATURLISTE	68

1. Forord

Da var jeg endelig i mål med masteroppgaven. Det har vært en lang og krevende prosess og det er derfor godt å endelig sette punktum for mastergraden i offentlig styring og ledelse ved Høgskolen i innlandet, avdeling Rena. Å skrive om den norske velferdsmodellen og konkurranseutsetting av velferdstjenester har både vært interessant og lærerikt, samtidig har det til tider vært utfordrende å holde seg innenfor tema.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Tore Bakken som har gitt meg rask og god veiledning i arbeidet. Jeg vil også takke min samboer Carina for korrekturlesing og støtte.

Norsk sammendrag

Den norske velferdsmodellen bygger på verdier som omhandler en felles velferd, sosial utjevning, et stabilt og trygt arbeidsliv samt like muligheter for alle uavhengig av sosial eller økonomisk bakgrunn. Den norske befolkningen har høy tillit til offentlige institusjoner og ordninger, i tillegg legitimeres vårt fellesfinansierte velferdssamfunn med en samfunnsmodell hvor alle borgere er sikret grunnleggende økonomisk og sosial trygghet. Disse verdiene står sterkt i den norske befolkningen og trekkes ofte frem som avgjørende når vi sammenligner oss med andre lands velstand. Den norske velferdsmodellen har utviklet seg gjennom flere tiår og kombinasjonen av rettsikkerhet, en sterk offentlig sektor og et velfungerende demokrati har gjort det mulig å forvalte naturressursene på en måte som har bidratt til den velstanden og veksten Norge opplevde som følge av olje- og gassinntektene. Til tross for at velferdsstaten i dag har stor oppslutning i befolkningen er det ventet at denne modellen vil møte nye utfordringer i fremtiden. I takt med norsk samfunnsutvikling og økt velstand har også befolkningens forventninger og holdninger til den offentlige sektor endret seg og flere understreker behovet for en mer kostnadseffektiv offentlig sektor. Samtidig synes debatten om konkurranseutsetting av velferdstjenester å være preget av to ulike utgangspunkt, hvor den ene siden mener det er nødvendig å overføre prinsipper fra det private næringsliv til den offentlige sektor for å redusere kostnader, mens den andre siden understreker at nettopp særtrekkene ved velferdstjenestene gjør det vanskelig å sammenligne offentlige og kommersielle tilbydere. Til tross for at konkurranseutsetting av velferdstjenester er et omdiskutert tema finnes det lite vitenskapelig dokumentasjon om effekten av konkurranseutsetting av velferdstjenester.

Engelsk sammendrag

The Norwegian welfare model is based on values that relate to the common welfare, social equality, a stable and safe working life, and equal opportunities for everyone regardless of social or economic background. The Norwegian population have high confidence in public institutions, and also, our jointly funded welfare society is legitimized with a social model where all citizens are guaranteed basic economic and social security. These values are strong in the Norwegian population and are often cited as crucial when we compare ourselves with other countries' prosperity. The Norwegian welfare model has evolved over several decades and the combination of legal security, a strong public sector, and a well-functioning democracy has made it possible to administer natural resources in a way that has contributed to the prosperity and growth Norway experienced as a result of oil and gas revenues. Even though the welfare state today has strong support in the population, it is expected that this model will be challenged in the future. In line with the Norwegian social development and increased prosperity, the population's expectations and attitudes towards the public sector have also changed and several emphasize the need for a more cost-effective public sector. At the same time, the debate over competition for the provision of welfare services appears to be characterized by two different starting points, where one side considers it necessary to transfer principles from the private sector to the public sector to reduce costs, while the other side emphasizes that the specific features of the welfare services makes it difficult to compare public and commercial providers. Although competition postponement of welfare services is a debated topic, there is little scientific evidence on the effect of competition postponement of welfare services.

2. Innledning:

Den norske velferdsmodellen bygger på verdier som omhandler en felles velferd, sosial utjevning og et stabilt og trygt arbeidsliv, samtidig som man ivaretar norsk verdiskapning og konkuranseevne. Som borger av dette velferdssamfunnet har man både rettigheter og plikter som gjør at man bidrar til fellesskapet, blant annet gjennom å betale skatt og avgifter, samtidig som man, for eksempel, har rett til skolegang og helsetjenester. Statens tydelige rolle i denne modellen er noe som utenfra blir applaudert og blir ansett for å være grunnlaget for det velferdssamfunnet vi lever i dag. Du vant i lotto husker jeg en kamerat fra Mexico sa til meg når vi snakket om hvordan ulike levekår og muligheter påvirkes av hvor man er født eller vokser opp. Kanskje hadde han rett? Paradoksalt nok er det lett å glemme hvor heldige vi faktisk er som lever i et velferdssamfunn som Norge. Dette til tross for at vi til stadighet blir påminnet, av ulike internasjonale kåringer, at Norge er verdens beste land å bo i. Men hva innebærer det egentlig å bo i verdens beste land? Det er lett å ta for gitt at vi lever trygt, har mulighet til å ta utdanning, har lav arbeidsledighet, har tilgang til pleie- og omsorgstjenester og en økonomisk og sosial trygghet dersom man av en eller annen grunn blir ufør, arbeidsledig eller syk.

I denne oppgaven vil jeg undersøke hva som kjennetegner den norske samfunnsmodellen og den offentlige sektor i Norge, samt deres oppgave som forvalter av velferdstjenester i et fellesskapsbasert velferdssamfunn. I den sammenheng vil jeg også se på de oppgaver, verdier og hensyn som den offentlige sektor i Norge ivaretar. Samtidig vil jeg gjøre rede for offentlig politikk og begrunnelsen for dens særtrekk. Ved å undersøke både hvordan offentlig sektor og offentlig politikk fungerer og forvalter sitt samfunnsoppdrag i dagens Norge vil jeg få et godt grunnlag til å besvare oppgaven videre om hvordan konkurranseutsetting av velferdstjenester vil påvirke denne solidariske tankegangen om et fellesskapsbasert velferdssamfunn som er med på å utjevne forskjellene mellom folk og fremme en jevn inntektsfordeling. Til tross for at disse verdiene generelt har stor oppslutning i samfunnet er det varslet at modellen vil møte store utfordringer i fremtiden. Endringen i befolkningen og press utenfra gjør at velferdsmodellen står ovenfor finansieringsutfordringer. De som ønsker et mer effektivt og mindre kostbart offentlig apparat, setter stadig spørsmålsteget ved om det offentlige trenger å ivareta oppgaver som i andre land ivaretas av private aktører.

I denne masteravhandlingen har jeg ønsket å undersøke offentlig sektor og offentlig politikk i dybden for å få en forståelse av det som kjennetegner disse. Det politiske systemet og det

økonomiske systemet bygger på til dels ulike prinsipper og den offentlige forvaltningens natur gjør at ikke alt kan måles eller sammenlignes med andre kommersielle aktører. Det er allikevel viktig å merke seg at fokuset på en mer konkurransedyktig og effektiv stat stadig debatteres. Med en økende vekst i den offentlige sektor ser man behovet for å finne alternative måter å organisere og drifte den offentlige forvaltningen. Dette har blant annet ført til en gradvis økende konkurranseutsetting av velferdstjenester. Min hypotese er at den endringen av den offentlige sektors rolle som skjer når man konkurranseutsetter velferdstjenester påvirker og endrer grunnlaget og verdiene for den norske velferdsmodellen og kanskje også oppslutningen og legitimiteten blant borgerne.

2.1 Problemstilling

Det overordnede temaet for denne masteravhandlingen er den norske velferdsmodellen og oppgaven tar utgangspunkt i følgende problemstilling:

«På hvilken måte har konkurranseutsetting av velferdstjenester påvirket den norske velferdsmodellen og endret grunnlaget for en fellesskapsbasert velferd?»

For å kunne drøfte og besvare denne problemstillingen er det nødvendig å gjøre en grundig undersøkelse av de ulike komponentene:

- Offentlig sektor
- Offentlig politikk
- Velferdssamfunn og velferdstjenester
- Konkurranseutsetting og effektivisering av offentlige velferdstjenester

For å belyse problemstillingen er det nødvendig å gå i dybden på de ulike komponentene. Som en innledning av hvert kapittel vil jeg, der det er nødvendig, gjøre rede for de ulike begrepene. Videre er det nødvendig for å kunne gjennomføre en grundig analyse og opparbeide meg et solid grunnlag og forståelse for hvilke særtrekk de ulike komponentene har, hvilken rolle de spiller i samfunnet og hvordan samfunnet forvalter tjenestene eller oppdraget det er satt til.

Min oppgave baserer seg på ulike faglitteratur om temaet og de ulike komponentene. Jeg vil dermed hovedsakelig bruke en kvalitativ tilnærming, men vil også støtte meg på kvantitativt materiale som er relevant for problemstillingen.

2.2 Bakgrunn for valg av tema og problemstilling

Den norske velferdsmodellen kjennetegnes ved at det offentlige har et omfattende ansvar for en del velferdsoppgaver og tjenester som blant annet helse og omsorgstjenester, sosiale tjenester, utdanning og arbeid. Videre kan det nevnes at den norske velferdsmodellen har sammenheng med den sosialpolitiske utviklingen som strekker seg over flere tiår og får spesielt fotfeste etter den andre verdenskrig. Før stortingsvalget i 1945 utarbeidet samtlige politiske partier i Norge et fellesprogram som fastslo flere målsetninger for ulike velferdstiltak, blant annet utbygging av helsevesen og omsorgstiltak (Hansen, 2016, s.91). I tråd med denne utviklingen har Norge steg for steg bygget opp velferdsordninger som sikrer at alle innbyggere har lik tilgang til de samme velferdsgodene uavhengig av for eksempel inntekt eller sosial status. Det offentlige var fra starten hovedaktør i både utformingen og finansieringen av denne velferdsstaten og blant de ulike partiene var det bred politisk konsensus.

Det finnes naturlig nok ulike definisjoner på hva en velferdsstat er, men ifølge en forelesning om statsvitenskapens grunnbegreper er velferdsstaten definert som følgende:

«Velferdsstaten defineres som et utbygd statsapparat som gjennom et system av transaksjoner og tjenester sørger for at alle borgere har en form for grunnleggende økonomisk trygghet, som tilgang til skole, helsetjenester og rettssikkerhet (H.C Høyer, personlig kommunikasjon, september 2014)

Med bakgrunn i denne definisjonen, og andre, kan man fastslå at velferdsstaten defineres som en samfunnsmodell hvor universell tilgang til velferdstjenester står sentralt med hensikt om å sikre alle borgere en grunnleggende sosial og økonomisk trygghet. I lys av dette kan man se at Norge og verden er i ferd med å endre seg, og endringen skjer raskere enn før. Økt globalisering, teknologisk fremgang og konkurranse kombinert med enklere tilgang til internasjonale markeder utfordrer den norske velferdsmodellen til å gjøre den offentlige sektor

mer effektiv og produsere billigere varer og tjenester. Dette ser vi blant annet gjennom implementering av ulike offentlige reformer samtidig som man ser en dreining mot mer konkurranseutsetting av offentlige velferdstjenester. Dette er min motivasjon for hvorfor jeg i denne oppgaven ønsker å drøfte den norske velferdsmodellen og hvordan den påvirkes av konkurranseutsetting og effektiviseringsprosesser. Samtidig undres jeg om det kanskje er vanskelig å se verdien av en fellesskapsbasert velferdsmodell når man ikke kjenner til noe annet?

3. Den norske velferdsmodellen og offentlig politikk

3.1 Et historisk tilbakeblikk på den norske velferdsmodellen og dens utvikling

Den type velferdsstat som vi har i Norge, og ellers i Norden, beskrives ofte som den sosialdemokratiske modellen. Denne modellen kjennetegnes ved at det offentlige har en sentral rolle i beskyttelsen og opprettholdelsen av den økonomiske og sosiale levestandarden til sine innbyggere (Civita politiske ordbok, u.å., velferdsstaten). Dette innebærer, blant annet, at likhetsprinsippet står sentralt og tilgang til velferdsgodene er universelle gjennom alle livets faser. Velferdsstaten finansieres i høy grad gjennom skatter og avgifter, men også gjennom brukerbetaling eller forsikringspremier. På denne måten skal den offentlige sektor sikre økt grad av økonomisk og sosial likhet, omfordeling av midler, samt trygghet for den enkelte borger.

Velferdsbegrepet og hvilke verdier som ligger til grunn har endret seg i tråd med samfunnsutviklingen og den økonomiske velstand. Den moderne velferdsstaten slik som vi kjenner den, er hovedsakelig et europeisk fenomen som har utviklet seg under ulike politiske regimer i de forskjellige europeiske landene. I siste halvdel av 1800-tallet kom første antydning til universelle ordninger i Norge gjennom begrepet «Folkepension», men faktisk har den sosialpolitiske utviklingen i Norge sine røtter flere hundre år tilbake før det. Det er allikevel viktig å påpeke at den norske velferdsstaten utviklet seg over tid og var ikke nødvendigvis drevet av en klar visjon om en velferdsstat slik vi kjenner den i dag.

Med sosialpolitikk menes at *staten eller samfunnet sikrer noen grunnleggende behov for mennesker som ikke hadde overlevd uten disse. Hvordan dette foregår i praksis vil være avhengig av den historiske, kulturelle og politiske konteksten på det daværende tidspunkt* (Stamsø,2018, s.28). Sosialpolitikk innebærer vanligvis en rekke offentlige velferdstjenester innen helse og omsorg og diverse andre økonomiske ordninger. Velferdspolitikken kan på den måten betegnes som et utvidet begrep av sosialpolitikk og inkluderer i tillegg alle områder som har innvirkning på borgernes velferd.

Gjennom flere århundre var legdsordningen i Norge et viktig sosialpolitisk tiltak som ga nødvendig hjelp til fattige og andre pleietrengende som ikke hadde familie eller andre som

kunne forsørge de. Denne ordningen, som var pålagt av kongen og staten, rullerte mellom gårdene og var gjeldende frem til fattigloven kom i år 1900. På denne tiden var også kirken viktig i arbeidet med å pleie de syke og fattige. Selv om de fattige på denne tiden var sett kraftig ned på, var det ifølge kirken de troendes plikt å vise barmhjertighet i guds åsyn. Loven av 1900 erstattet den tidligere fattigloven og ble fra dette tidspunktet gjeldende for alle som ikke kunne forsørge seg selv, ikke bare eldre og syke. Samtidig som den nye loven ble innført ble andre grupper som tidligere hadde inngått i denne loven skilt ut og innlemmet i andre lover. For eksempel ble vergerådsloven vedtatt i 1896 og foreldreløse og forsømte barn ble overlatt til stat og fylke. Hensikten med loven var å oppdra og forebygge uheldig utvikling samtidig som samfunnet skulle skjermes for problembarn (Stamsø,2018, s.40). I 1915 kom de castbergske barnelovene som likestilte ektefødte barn og barn født utenfor ekteskapet med hensyn til arv og familienavn. Senere ble også reglene for barnebidrag skjerpet, og det ble i tillegg vedtatt en lovendring om økonomisk hjelp til enslige mødre. Disse lovene møtte sterk motstand i befolkningen på denne tiden og fikk derfor liten praktisk betydning på dette tidspunktet, men de stadfestet allikevel det offentliges ansvar ovenfor vanskeligstilte grupper.

Det er verdt å merke seg at da Norge i 1814 gikk ut av union med Danmark og fikk sin egen grunnlov var det kun et fåtall av borgerne som hadde stemmerett. Denne perioden var derfor preget av et samfunn med store klasseskiller hvor majoriteten hverken hadde innflytelse eller mulighet til å påvirke sin egen situasjon og hverdag. De økonomiske tendensene var inspirert av Adam Smiths teori om det frie økonomiske marked hvor statens innblanding skulle begrenses. I fraværet av en offentlig sosialpolitikk vokste det frem ulike private foreninger og ideelle organisasjoner som drev sosialt hjelpearbeid. Denne mobiliseringen av det sivile samfunnet fortsatte også i tiden fremover. Det er også viktig å huske at Norge på denne tiden i stor grad var et primærnæringsamfunn og kombinert med den sterke befolkningsveksten, mangel på ressurser og økt arbeidsledighet førte dette til en omfattende utvandring til USA. Mange nordmenn levde i fattigdom og økonomiske nedgangstider på 1850 tallet førte til en ytterligere innstramning av sosialpolitiske tiltak. Samtidig var synet på fattigdom preget av at den fattige selv var årsaken og den begrensede hjelpen var ment å både være midlertidig og virke avskrekkende på andre.

I 1840 og 50 årene hadde industrialiseringen begynt i Norge og antall sysselsatte i industrien økte betraktelig de neste årene. I 1885 nedsatte den sittende regjeringen i Norge Arbeiderkommisjonen som skulle utrede spørsmål knyttet til arbeidsliv, arbeiderne og deres arbeidsforhold. Frykten for sosial uro var stor og det var derfor viktig for staten å beholde

gjeldende samfunnsorden ved å bedre arbeidernes levekår. I 1892 kom arbeidervernloven som skulle regulere arbeidsforholdene i fabrikkene. Dette førte blant annet til at barn under 12 år fikk forbud mot å arbeide i fabrikkene, det ble innført 6 timers arbeidsdag for barn og kvinner fikk ikke arbeide i gruvene. Senere ble det innført 10 timers arbeidsdag og krav om minstelønn. I 1894 kom loven om ulykkesforsikring som på kort tid gikk fra å dekke industriarbeidere i store fabrikker til også å gjelde skogsarbeidere, sjømenn og fiskere. Denne loven omfattet økonomiske stønader i forbindelse med arbeidsulykker som for eksempel sykehusopphold, erstatning og attføring. På denne måten ble også arbeidsgiver ansvarliggjort ved arbeidsulykker og det var ikke lenger kun den enkelte arbeiders ansvar. I 1907 kom lov om sykeforsikring for lavtlønnede yrkesgrupper hvor finansieringen ble fordelt mellom arbeidstaker, arbeidsgiver, stat og kommune. Sykeforsikringen omfattet også barselpenger og fri jordmorhjelp for kvinner (Stamsø,2018, s.37). En annen viktig utvikling i denne perioden var lov om behovsprøvd alderstrygd for alle over 70 år. Loven ble vedtatt i 1923 og det ble bestemt at ordningen skulle finansieres gjennom skatt.

Perioden frem mot starten av andre verdenskrig kjennetegnes ved en utvidelse av sosialpolitiske tiltak. Det norske samfunnet hadde endret seg, befolkningen vokste og Norge hadde gått fra å være et jordbrukssamfunn til å bli et industrisamfunn. Dette førte igjen til en økende urbanisering som stilte nye krav til bo og arbeidsforhold. Stemmeretten ble utvidet i 1898 til å gjelde alle menn over 25 år og i 1913 fikk kvinner tilsvarende stemmerett. Parallelt med utvidelsen av stemmeretten ble ulike politiske partier dannet som i tråd med samfunnsutviklingen måtte tilpasse sine politiske vedtak og partiprogrammer etter de nye målgruppene. Samtidig fortsatte mobiliseringen for ressursvake grupper gjennom private veldedige aktører og arbeiderne fremmet krav om bedre arbeidskår. Dette arbeidet ble etter hvert organisert ved å opprette ulike foreninger og komiteer som satte sosiale spørsmål på den politiske dagsorden.

Som vi kan se er årsakene og drivkraften til utviklingen av velferdsstaten slik vi kjenner den i dag sammensatt. Utviklingen må derfor ses i sammenheng med endringen i samfunnet generelt og utviklingen av, blant annet, demokrati, industrialisering, mobilisering av arbeiderklassen og sosialpolitikk. Som tidligere nevnt er den moderne velferdsstaten ikke særegent for Norge, men et europeisk fenomen. Gjennom utviklingen av denne velferdsmodellen var det bred enighet om at staten skulle ha en eller annen sentral rolle i samfunnet, men det var uenighet om hvilke prinsipper velferdsmodellen skulle bygge på, hvordan godene skulle finansieres og

fordeles og hvem som skulle være mottakere. Dette endret seg med tiden og spesielt etter andre verdenskrig ekspanderte velferdsbegrepet.

I 1945 la samtlige politiske partier i Norge frem et felles samarbeidsprogram hvor de blant annet vedtok; arbeidsføres rett og plikt til arbeid, tilgang til rimelige varer, rett til utdanning, utbygging av helsetjenester og mål om sosial boligbygging (Hatland, Kuhnle & Romøren, 2018, s.21). Dette utgjør dermed det første dokumentet hvor det politiske grunnlaget for utviklingen av den norske velferdsstaten kan sies å ha vært enstemmig. Norge innførte også i de påfølgende årene universell barnetrygd (1946), syketrygd (1956), alderstrygd (1957), i 1959 ble det vedtatt arbeidsledighetstrygd for alle arbeidstakere og i 1964 kom lov om sosial omsorg som var ment for de som falt helt utenfor andre ordninger. Disse ulike tiltakene var med på å erstatte det som tidligere var kjent som fattighjelpen. Noen av tiltakene ble differensiert i forhold til ulike grupper og behov, mens andre baserte seg på prinsippet om universalisme.

I 1967 ble forskjellige trygdeordninger samlet i en ny lov om folketrygd. Denne loven, som ofte omtales som en grunnpilar i det norske velferdssamfunnet, innebærer å sikre den enkelte borger økonomisk gjennom hele sitt livsløp og omfatter ordninger som alderstrygd, sykepengen, uførepensjon, etterlattepensjon, svangerskap og fødsel (Stamsø, 2018, s.193). Loven ble sist endret i år 2018 og i første kapittel står lovens formål beskrevet som følger:

Folketrygden skal gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Folketrygden skal videre bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer (Folketrygdloven, 1997, §1-1).

Ytelsene som omfattes av folketrygden gjelder for alle som er bosatt i Norge. Mens noen ytelser, som for eksempel sykkelønn, måles ut fra inntekt er andre økonomiske overføringer lik for alle og dermed uavhengig av inntekt. Siden loven om folketrygd ble innført i 1967 har samfunnet gjennomgått store endringer. Dette gjelder både endringer og utvidelser av eksisterende ordninger, men også endringer i samfunnsstrukturen ved at vi stadig lever lengre, familieforhold har endret seg og utgiftene til trygdesystemet er stadig økende. Til tross for at de fleste verner om de norske trygdeordningene stilles det også spørsmål om hvordan staten skal klare å opprettholde denne ordningen for fremtidige generasjoner.

Som vi har sett kjennetegnes den norske velferdsstaten ved at det offentlige har et omfattende ansvar for velferdsoppgaver som blant annet helse og omsorgstjenester, sosiale tjenester, utdanning og arbeid. Den solidariske tankegangen har en sentral plass i denne modellen og har derfor stor legitimitet i befolkningen. Samtidig er det en oppfatning om at velferdsmodellen er med på å utjevne forskjellene mellom folk og fremme en jevn inntektsfordeling, noe som bidrar til å rettferdiggjøre skatte og avgiftsnivået vårt. Til tross for at disse verdiene har stor oppslutning i samfunnet er det, som nevnt, varslet at modellen vil møte store utfordringer i fremtiden.

3.2 Velferdstjenester og fordelingspolitikk

Den norske velferdsstaten kan, som tidligere nevnt, defineres som *«et utbygd statsapparat som gjennom et system av transaksjoner og tjenester sørger for at alle borgere har en form for grunnleggende økonomisk trygghet, som tilgang til skole, helsetjenester og rettssikkerhet»* (Høyer, personlig kommunikasjon, september 2014).

Velferd virker avgjørende for hvor godt vi har det, både som samfunn og for den enkelte borger. Uten velferdstjenester, som også kalles *human services* eller menneskelige tjenester, ville det norske samfunnet sett annerledes ut og sosiale forskjeller ville sannsynligvis vært tydeligere. Velferdstjenestene skiller seg fra andre tjenester blant annet ved at de er sammensatte, dekker ulike behov og brukerne er forskjellige. Det kan dermed være vanskelig å måle og etterprøve resultater og kvaliteten på disse tjenestene. Skolen er et eksempel på en viktig samfunnsinstitusjon som ikke bare har et utdanningsoppdrag, men også et danningsoppdrag som skal bidra til å utvikle selvstendige, ansvarlige og tenkende samfunnsborgere. Dette er et prinsipp som er godt forankret i den norske skolen, men som naturlig nok er vanskelig å måle.

Som vi har sett i det foregående kapittel har statens rolle i samfunnet også endret seg og dagens velferdsstat omfatter en rekke ulike universelle ordninger hvor både velferdsgoder og sosiale rettigheter utgjør viktige deler av denne velferdsmodellen. Den type velferdsstat som utviklet seg i Norge er en modell hvor velferdstjenestene hovedsakelig er gratis eller sterkt subsidierte og blir derfor i høy grad finansiert gjennom skatter og avgifter til det offentlige. Likhetsprinsippet og prinsippet om universell tilgang til velferdsgodene står sterkt. Oppgavene som blir ivaretatt av det offentlige er tilsynelatende like i samtlige land og inkluderer forsvar og politi, utdanning, helse og omsorg, veier og kommunikasjon. Men til tross for dette varierer

statens økonomiske rolle og omfanget av økonomiske ressurser til den offentlige sektor varierer også betydelig i de forskjellige landene.

Velferdsstatens utgifter defineres som summen av overføringer til husholdninger og utgifter til offentlig konsum knyttet til helse- og sosialformål (Hatland et al., 2018, s.71). Tall fra statistisk sentralbyrå viser at de offentlige utgiftene i Norge i perioden fra finanskrisen i 2008 til oljeprisfallet i 2014 var gjennomsnittlig på 55% av BNP. I årene etter oljeprisfallet har utgiftene økt til rundt 59% ifølge tall fra statistisk sentralbyrå.

3.3 Hva menes med offentlig politikk?

Den canadiske statsviteren David Easton definerer politikk som *den autoritative fordeling av verdier med gyldighet for et samfunn* (Hansen.2016. s.20). Definisjonen antyder at fordelingen blir bestemt av staten eller myndighetene som har den nødvendige autoritet til å fatte bindende beslutninger. I sin modell over det politiske systemet skiller Easton mellom output og input. Utfallet eller konsekvensene av den politikken som blir ført, for eksempel et vedtak eller en politisk beslutning, kaller han output. Mens input regnes som den prosessen, debatten eller forhandlingene som foregår i forkant av en konkret beslutning.

På en annen side definerer Harold Lasswell offentlig politikk som *hvem får hva, når og hvordan?* I denne definisjonen legger man vekt på *hvem* som berøres av offentlige vedtak, både de som tilgodeses og de som belastes. Mens noen tiltak for eksempel er rettet mot enkelte grupper er andre tiltak universelle. Med definisjonens *hva* viser Harold Lasswell til hva som bør inngå i offentlig politikk og hvilke vedtak og oppgaver denne politikken bør omfatte. Definisjonens *når* refererer på sin side til tidsperspektivet, mens *hvordan* kan sies å referere til de politiske prosessene og organiseringen av de offentlige tjenestene (Hansen, 2016, s.16). Begrepet offentlig politikk omfatter dermed de prosesser som fører til utformingen av et politisk vedtak, men også de prosessene og eventuelt konfliktene som utspiller seg etter at en politisk beslutning er vedtatt. Offentlig politikk kommer på denne måten til uttrykk på ulike måter og i dagens Norge hvor konkurranseutsetting stadig debatteres er det ikke alltid lett å skille mellom offentlige og private grenser. Et privatdrevet sykehjem eller barnehage betyr ikke at den offentlige politikken på området ikke ligger til grunn for virksomheten.

Den norske velferdsmodellen bygger på ideen om et offentlig, kollektivt ansvar som har som målsetning å skape et samfunn med sosial trygghet og likhet for alle. Fellesskap og offentlig

ansvar er noen av forutsetningene den norske velferdsmodellen bygger på. Samtidig nyter denne modellen stor grad av tillit og legitimitet og på generelt grunnlag synes det å være bred støtte i den norske befolkningen for å opprettholde dette fellesskapsbaserte velferdssamfunnet vi lever i. Også blant de politiske partiene synes det å være enighet om å ta vare på det norske velferdssamfunnet, selv om det er politisk uenighet om hvor stor rolle det offentlige skal ha, hvordan modellen skal organiseres og i hvilken grad private aktører bør få slippe til.

3.4 Kritikk av velferdsstaten og dens utfordringer

Som vi har sett har den norske velferdsstaten utviklet seg gjennom tid og skapt en grunnleggende trygghet med høy leve- og livsstandard for sine borgere. Sosial trygghet og likeverd er lovbestemte rettigheter vi alle nyter godt av ved å være bosatt i Norge. Samtidig blir denne modellen kritisert for å være både ineffektiv, byråkratisk og for dyr. Mange stiller også spørsmål ved om velferdsgodene har blitt for generøse og gjør at befolkningen blir så avhengig av det offentlige at de slutter å ta ansvar for å klare seg selv. Stein Kuhnle og Nanna Kildal peker på fire hovedtyper av generell kritikk som berører selve idegrunnet av denne modellen: moralsk kritikk, ideologisk kritikk, byråkratisk kritikk og økonomisk kritikk (2018, s.28).

Den moralske kritikken handler om folks opplevelse av at noen av velferdsordningene er for sjenerøse og kostbare. Det hevdes, blant annet at disse ordningene er med på å skape en gruppe som står utenfor samfunnet og er avhengige av altfor sjenerøse ytelser uten å måtte forplikte seg og ta ansvar for egen velferd. Med tiden har dette ført til innstramninger både når det gjelder individets plikter og eget ansvar. Den enkelte skal ha rett til ytelser, men må samtidig forplikte seg til å delta i aktiviteter som for eksempel er arbeidsrettet. Insentivstenking har fått økt betydning i de senere årenes sosiale reformer og utforming av velferdsordninger. (Hatland et al., 2018, s.29)

Når det gjelder ideologisk kritikk har den politiske høyre- og venstresiden alltid hatt et ulikt syn når det gjelder forholdet mellom statens ansvar og det enkelte individets ansvar for sosial og økonomisk velferd. Høyresiden har argumentert for at statens sterke rolle begrenser den enkeltes initiativ og valgfrihet, mens venstresiden påpeker at valgfrihet forutsetter at grunnleggende behov er dekket. I de senere årene har flere private aktører kommet inn på markedet som tilbydere av velferdstjenester. Den ideologiske debatten stiller spørsmål ved om produksjonen av velferdstjenester bør likestilles med alle andre tjenester eller om det er noe

som skiller velferdstjenestene fra andre tjenester slik at de ikke bør eksponeres for konkurranse.

Den økonomiske kritikken viser til at det i flere tiår har vært en oppfatning om at velferdsstaten er for stor og dyr og dens særtrekk bremser potensialet til norsk økonomi. Parallelt synes det å være en generell oppfatning om at velferdsstaten påvirker den økonomiske veksten negativt, dette gjelder både det høye skatte- og avgiftsnivået, men også at den enkeltes arbeidsevne blir svekket. Denne påstanden tilbakevises dersom man ser på den økonomiske utviklingen etter andre verdenskrig som kom parallelt med utvidelsen og utbyggingen av en omfattende norsk velferdsstat. Samtidig er det legitimt å stille spørsmål om sammenheng mellom velferdsytelser og for eksempel sysselsetting.

Videre er det en generell oppfatning om at velferdsstaten er for byråkratisk, både med hensyn til regelverk, tilgjengelighet og saksbehandlingstid (Hatland et al.,2018, s.30). Samtidig er det verdt å merke seg at velferdsstatens komplekse organisering og omfattende administrasjon er nødvendig for å ivareta prinsipper som rettssikkerhet og likebehandling. Dessuten finnes det lite som tyder på at private virksomheter som ivaretar velferdsbehov er mindre byråkratiske enn tilsvarende offentlige virksomheter.

Uavhengig av politisk ståsted er det et faktum at den norske velferdsmodellen stadig møter bekymring for dens fremtidige økonomiske bærekraft. I tillegg til at nordmenn lever lengre er trygdeavgiftene økende og behovet for helse- og sosialtjenester fortsetter å vokse. Hvordan velferdsstaten skal møte disse utfordringene i fremtiden er ikke avklart. Til tross for til tider dystre spådommer om fremtidens velferdsstat tilbakeviser forskning fra Forskningsrådets program for velferd, arbeid og migrasjon (VAM) denne pessimismen ved å konkludere sin forskning med følgende:

Sjenerøse velferdsstater klarer seg godt, særlig når det handler om arbeid og arbeidsmotivasjon, men også når det gjelder sentrale velferdsområder som helse, sosial deltagelse, jobbtilfredshet og til dels også arbeidsmiljø. Arbeidsdeltakelsen er høy, også blant tradisjonelt svakere grupper i arbeidslivet i mer sjenerøse velferdsstater (VAM).

4. Offentlig sektor, organisering og virkemåte

4.1 Hva kjennetegner den offentlige sektor i Norge (organisering og verdier)

Det er lett å blande begrepene offentlig forvaltning og offentlig sektor når man snakker om det som betegnes som det offentlige i Norge da de gjerne brukes om hverandre. *Med offentlig forvaltning (delt i statlig og kommunal) menes den delen av det offentlige som tar seg av samfunnets fellesoppgaver. Dette inkluderer blant annet stortinget, departementer, direktorater, kommuner, fylkeskommuner, skoler og sykehus. Offentlig sektor favner bredere og består både av den offentlige forvaltningen og de foretakene som styres av det offentlige (NRK skole. (2019)).*

I henhold til en rapport fra statistisk sentralbyrå om offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet er de viktigste oppgaven til den offentlige forvaltningen følgende (Evensen T., 2018, s.6):

- Ivareta produksjon av kollektive tjenester som offentlig administrasjon, forsvar og håndheving av lover.
- Ivareta produksjonen av individuelle tjenester som utdanning, helsetjenester og kulturelle tjenester.
- Omfordele inntekt og formue.

Ethvert land trenger et velfungerende politisk system for å kunne omfavne og iverksette landets politikk og treffe bindende beslutninger om for eksempel helsevesen, forsvar eller miljøspørsmål. I tillegg har offentlige institusjoner som overvåker og kontrollerer at spillereglene blir fulgt betydning både for de politiske prosesser og den økonomiske utviklingen. Den offentlige forvaltningen deles i ulike styringsnivåer og en gjennomgående politisk diskusjon dreier seg om organiseringen av disse, samt fordeling av makt og oppgaver mellom nivåene. Norge har en territoriell inndeling som inkluderer både fylker og kommuner i tillegg har vi, ifølge boken «Forvaltning og politikk» fire styringsnivåer som betegnes som det overnasjonale, det nasjonale (statsforvaltning eller sentralforvaltning), det regionale (fylkeskommunal forvaltning) og det lokale (kommunal forvaltning) (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid & Roness, 2010, s.13).

Den overnasjonale forvaltningen dreier seg hovedsakelig om internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av. Selv om disse ikke nødvendigvis er juridisk bindende uten samtykke fra norske myndigheter påvirker de grunnlaget for norsk utenrikspolitikk og den norske stats engasjement av internasjonal karakter. Statsforvaltningen eller sentralforvaltningen kjennetegnes ved at den har hele landet som sitt virke, men er organisert i henhold til sektor. Departementene, direktoratene og statlige tilsyn er eksempler på slike institusjoner. Her er det verdt å merke seg at institusjonene både er politiske og administrative. Mens departementene for eksempel er ledet av en statsråd som er utnevnt av den sittende regjeringen er direktoratene ledet av ansatte direktører og ikke aktive politikere. I tillegg samhandler departementet direkte med stortinget, mens direktoratene samhandler med det departementet det er underlagt. Statsforvaltningen har blant annet som oppgave både å forberede saker for regjeringen og iverksette politiske vedtak. På en annen side er det den regionale forvaltningen som forbereder saker og iverksetter politiske vedtak på fylkeskommunalt nivå. Noen av de viktigste oppgavene for fylkeskommunene er videregående opplæring, barnevern, fylkesveier og kollektivtransport. Til tross for at fylkeskommunen er et selvstendig og folkevalgt regionalt styringsnivå er dens oppgaver i stor grad knyttet til statlig lovgivning. Når det gjelder det lokale styringsnivået har kommunene beslutningsmyndighet når det gjelder lokale saker. Grunnskolen og eldreomsorg er eksempler på kommunenes ansvarsområde.

I stortingsmelding nr. 268 (2001-2002) presiserer regjeringen at oppgavefordelingen mellom de ulike styringsnivåene er nødvendig for en ønsket samfunnsutvikling, men er også å anse som en del av moderniseringsprosessen for den offentlige sektor (Kommunalkomiteen, 2002.). Stortingsmeldingen understreker fylkeskommunenes handlingsrom for å tilpasse politiske vedtak til lokale forutsetninger, ønsker og behov. Disse oppgavene handler hovedsakelig om oppgaver som har nærhet til brukerne som velferdsoppgaver og oppgaver tilknyttet utvikling. Dette kan for eksempel dreie seg om utbygging og prioritering mellom ulike sektorer. Samtidig påpekes det at desentralisering av slike oppgaver både er viktig for lokaldemokratiet, men også mer effektivt og brukervennlig.

De offentlige organisasjonene kjennetegnes ved at de både har en kompleks kombinasjon av oppgaver samtidig som de har en organisasjonskultur som er preget av et like komplekst sett med normer og verdier. Noen er formelle, mens andre betegnes som uformelle. I boka *Organisasjonsteori for offentlig sektor* beskrives dette som kollektive normer og verdier som til sammen utgjør en moralsk ramme for passende adferd i organisasjonen (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015, s.54). Denne rammen setter samtidig betingelsene

for gjensidig tillit og felles verdier. Den offentlige forvaltningen er del av et politisk-administrativt system og de ansatte er derfor nødt til å kunne mestre balansen mellom lojalitet og nøytralitet. Samtidig som man hele tiden skal være lojal ovenfor den sittende politiske ledelsen skal man også forholde seg nøytralt til partipolitiske styringer. Som ansatt i forvaltningen må man i tillegg kunne balansere det å være lojal ovenfor ledelsen og det å basere avgjørelser på et solid faglig grunnlag.

Noen av de mest påfallende verdiene som ligger til grunn i offentlige organisasjoner i Norge er prinsippene om; flertallsstyre, partsstyre, fagstyre og rettsikkerhet (Christensen et al., 2010, s.16). Prinsippet om *flertallsstyre* refererer til at det regjerende partiet er avhengig av at de ansatte i forvaltningen er lojale ovenfor den politiske ledelsen uavhengig av eget politisk ståsted slik at de får iverksatt sitt politiske program. *Partsstyre* viser på sin side til at spesielt berørte parter, for eksempel i forbindelse med en lovendring, bør, dersom det er mulig, tas med i beslutningsprosesser. Dette gjøres blant annet ved for eksempel å sende saker på høring eller innkalle til møter hvor ulike interesseorganisasjoner representerer ulike berørte parter (Christensen et al.,2010, s.17). Prinsippet om *fagstyre* forutsetter at politiske beslutninger støtter seg på et faglig dokumentert grunnlag. Det er allikevel verdt å merke seg at faglige utredninger ikke nødvendigvis er verdinøytrale. Videre står prinsippet om *rettsikkerhet* sterkt i Norge og viser til nødvendigheten med at ulike vedtak besluttet på bakgrunn av hjemmel i gjeldende lov og regelverk. Dette er spesielt viktig med hensyn til prinsippet om at like saker skal behandles likt.

4.2 Offentlige budsjetter og offentlig økonomistyring

En virksomhets budsjett og regnskap utgjør en viktig del av den økonomiske styringen. Mens budsjettet henviser til den økonomiske rammen virksomheten har tilgjengelig å bruke, henviser regnskapet til hva det er brukt penger på. Det er derfor hvert år knyttet store forventninger til statsbudsjettet fordi det her synliggjøres hvilke politiske og økonomiske prioriteringer som skal legges til grunn for det kommende året. Budsjettet representerer på denne måten et bindende vedtak om inntekter og utgifter i det gjeldende budsjettåret.

I følge A. Wildawsky dreier budsjettering seg om *å koble finansielle ressurser til menneskelige målsettinger gjennom en politisk beslutningsprosess* (Hansen, 2016, s.34). Det som er spesielt for offentlige budsjetter er forholdet mellom målsetting og ressurser. Mens politikernes målsettinger til tider har uklare grenser, har ressursene gjerne en klar begrensning. I det

offentlige rom kan det derfor hevdes at politikeres handlingsrom og ambisjoner preges av knapphet på økonomiske ressurser. I tillegg vedtas budsjetter i stat og kommune hvert år med kun ett års gyldighet. Dette relativt korte tidsrommet gjør at tidligere budsjetter gjerne blir videreført og nye tiltak blir tillagt det nye budsjettet. Både de kommunale og de statlige budsjettene gir en oversikt over politikernes prioriteringer for perioden og hvilke formål som skal dekkes av de budsjetterte midlene. Offentlige budsjetter skal hovedsakelig ivareta tre funksjoner: 1) allokeringfunksjonen ;2) fordelingsfunksjonen og 3) stabiliseringsfunksjonen (Hansen, 2015, s.35).

Utgangspunktet for *allokeringsfunksjonen* er at det finnes visse kollektive eller sosiale goder som markedet ikke er egnet til eller i stand til å ivareta og produsere. Dette til tross for at det finnes en klar etterspørsel etter disse godene i samfunnet. For disse godene er det nødvendig med en offentlig intervensjon. Slike kollektive goder kjennetegnes ved å både være ikke ekskluderende og ikke rivaliserende. Forbruket av en slik gode forutsetter ikke at man er i stand til å betale for det og er på denne måten ikke ekskluderende. Samtidig vil den enkeltes bruk av godet ikke frata eller hindre andre muligheten til å bruke det samme godet. Med dette menes at disse kollektive godene ikke er rivaliserende. Eksempler på slike kollektive goder er turløyper, gatebelysning, ren luft, sykkelvei og lignende. Dette er goder som det er vanskelig å innføre et betalingssystem for samtidig som det er vanskelig å innføre tiltak som begrenser bruken.

Fordelingsfunksjonen handler om å fordele velferd i befolkningen og jevne ut levekårsforskjeller. Målsetningen om å sikre befolkningen offentlige velferdsordninger bunner i bred politisk enighet som også står sterkt i dagens Norge.

Når det gjelder stabiliseringsfunksjonen viser det til virkningene av offentlige budsjetter og virksomheter på samfunnets økonomiske virksomhet for å ivareta blant annet prisstabilitet og sysselsetting (Hansen,2016, s.45). Den offentlige økonomiske politikken kan brukes som et virkemiddel for å økonomisk styring for å stimulere økonomien i for eksempel nedgangstider. Handlingsregelen, som omfatter bruk av avkastningen fra Statens pensjonsfond utland, er eksempel på et effektivt virkemiddel til rådighet for den sittende regjering for å møte ulike utfordringer i norsk økonomi (Hansen,2016, s.45).

Når det gjelder økonomistyring i offentlig sektor påvirker ulike styringsideer og modeller denne utviklingen. Med utgangspunkt i boken «Økonomistyring i det offentlige» kan økonomistyring defineres på følgende måte:

Økonomistyring defineres som ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål. (Busch, Johnsen, Vanebo, 2009, s.41). Økonomistyring er gjennomtenkt prosedyre for å anvende ressurser slik at man oppnår en størst mulig grad av behovsdekning (Busch et al., 2009, s.41).

Videre vises det til at økonomistyringens hovedfunksjon i offentlige virksomheter kan deles i tre hovedfunksjoner (Jensen, 2007, s.57):

- *Økonomisk planlegging og budsjettering for å treffe beslutninger om den virksomhet som skal drives.* I kommuneloven er det, for eksempel, fastsatt at kommuner både skal ha en økonomiplan og et årsbudsjett (Busch et al., 2009, s.178). Dette betyr at årsbudsjettet for det kommende året, som omfatter både driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet, skal vedtas innen årets utgang. Budsjettet er en bindende plan som viser virksomhetens sannsynlige inntekter og utgifter. For at budsjettet skal være realistisk er det derfor viktig med gode prognoser. Årsbudsjettet har videre hovedsakelig fire funksjoner: 1) styringsfunksjon, som er bundet i effektivitet; 2) kontrollfunksjon, det vil si at budsjettet er bindende; 3) politisk funksjon og 4) informasjonsfunksjon.
- *Økonomiske drifts- og kontrolloppgaver knyttet til gjennomføring av virksomheten.* Det vedtatte budsjettet utgjør sammen med regnskapsføringen grunnlaget for gjennomføring av vedtak innenfor rammen av mottatte midler. Her er drifts- og kontrollfunksjonen en viktig del av økonomifunksjonen. Internkontroll skal, blant annet være med å kvalitetssikre at prosesser og rutiner fungerer som de skal.
- *Kontroll med gjennomføring og effektivitet i offentlig virksomhet, rapportering og oppfølging.* Revisjonen kontrollerer at de ulike virksomheters bevilgninger samsvarer med de politiske vedtakene. Gode rapporteringsrutiner og systemer for rapportering er derfor en viktig forutsetning for effektiv økonomistyring. Dette er grunnleggende krav som stilles til virksomheten både fra eksterne aktører og i henhold til lover og forskrifter. Det er viktig å merke seg at den interne rapporteringen er betydelig mer detaljert enn den eksterne, men begge deler danner et viktig grunnlag og utgangspunkt for planlegging av virksomhetens årsbudsjett og økonomiplan.

Med tanke på at en virksomhets økonomistyring forsøker å kartlegge virksomhetens økonomiske situasjon for deretter best mulig kunne legge planer for videre drift kan man, ifølge boka Økonomistyring i det offentlige, skille mellom fire former for økonomistyring; (Busch et al.,2009, s.42).

1. Målstyring, forutsetter inngåelse av kontrakt med leder eller medarbeider om mål som ønskes realisert og at den ansvarlige får frihet til å velge virkemidler for å nå de aktuelle målene.
2. Regelstyring, innebærer etablering av formelle regler for å regulere organisatorisk adferd.
3. Verdistyring, er knyttet til kulturen som påvirker adferden i organisasjonen.
4. Markedsstyring, innebærer en sammenligning av lignende enheter med den hensikt ad de som kommer dårlig ut får muligheten til å forbedre egne prosesser eller resultater.

De ulike styringsformene er ment å påvirke atferden i organisasjonen som en helhet eller på individnivå. Det er viktig å merke seg at økonomistyringen i en organisasjon ikke vil styres etter for eksempel målstyring eller verdistyring alene, men at det vil være flere elementer av hver styringsform i organisasjonen. På en annen side har styringsformene til felles at de er rettet mot å realisere virksomhetens mål og derfor vil sammensetningen av styringsformene være viktige. De økonomiske målsetningene vil naturlig nok variere med hensyn til den enkelte virksomhet, men en fellesnevner er balansen mellom virksomhetens regnskap og budsjett.

Som en oppsummering kan forskjeller i økonomistyring i kommersiell virksomhet og offentlig virksomhet, ifølge Bjarne Jensen, illustreres i tabellen nedenfor: (Jensen, personlig kommunikasjon, 2016).

Offentlig forvaltning/fellesgoder:	Forretningsvirksomhet/marked:
Disponerer inntekter for å dekke fellesbehov/-tjenester.	Har kostnader for å skape inntekter.
Økonomisk resultat i form av overskudd irrelevant.	Budsjettets betydning omdiskutert. Internt dokument og plan for å skape størst mulig resultat eller overskudd.
Resultat vanskelig å måle/lar seg ikke måle.	Økonomisk målsetting å maksimere overskuddet.
Budsjettet er bindende vedtak om ressursbruk.	Regnskapet viser det økonomiske resultat.
Regnskapet registrerer om midlene er brukt i henhold til vedtak.	

5. Konkurransetsetting av offentlig tjenester og effektivisering av offentlig sektor

5.1 Reformen i offentlig sektor

Den offentlige sektor har de senere årene høstet sterk kritikk for både økende kostnadsnivå og måten den drives og organiseres på. Denne kritikken har hovedsakelig blitt begrunnet med en offentlig sektor som hevdes å være ineffektiv og byråkratisk, samtidig som de offentlige kostnadene anses å være for høye. Kritikken rettet mot den offentlige sektor kan ses i sammenheng med at det stadig stilles spørsmål rettet mot den norske velferdsmodellen og hvordan den fungerer. Samtidig har det vært økende fokus, både blant politikere og i media, om velferdstjenestene har blitt for omfattende og for generøse. Dette er noe av bakgrunnen for at det de senere årene har vært innført og gjennomført ulike reformer og andre tiltak i offentlig sektor for å effektivisere produksjonen av varer og tjenester i offentlig regi, samt sikre bedre kvaliteten for brukerne. Disse reformene har i hovedtrekk sitt opphav i styringsprinsipper fra den private sektor.

Begrepet «offentlige reformer» er et vidt begrep som kan defineres på mange ulike måter. Med utgangspunkt i en tidligere forelesning om reformer i det offentlige forvaltningsapparatet betegnes forvaltningen som en formell organisasjon hvor en reform betyr en varig endring av:

«Hva som gjøres, hvordan det gjøres, av hvem og til hvem det gjøres, når det gjøres og hvor det gjøres» (Høyer, personlig kommunikasjon.2014.)

Ifølge Pollitt og Bouckaert består offentlige reformer av bevisste endringer i strukturen og organiseringen av den offentlige sektor med det formål å kunne forvaltes bedre:

«Public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them to run better» (Pollitt & Bouckaert, 2004, s.8).

Med tanke på variasjonene og antall ulike definisjoner som finnes når man snakker om offentlige reformer, mener Pollitt og Bouckaert at begrepet offentlige reformer hovedsakelig består av to sentrale komponenter; offentlig styring og reform. *Offentlig styring* brukes, blant annet, for å beskrive aktiviteten til politikere og embetsmenn eller for å beskrive hvordan det offentlige apparatet er utformet. Offentlig styring er videre sett på som en fornyelse av det som

tidligere ble betegnet som offentlig administrasjon og kjennetegnes som en mer moderne endring. På den andre siden er *reform* en politisk betegnelse som antyder en endring til noe bedre eller mer fordelaktig. Endringen bygger gjerne på noe som allerede finnes og blir i stor grad påvirket av de politiske og administrative rammene de utspiller seg i.

5.1.1 Utforming og implementering av offentlige reformer

Når det gjelder hvem som er involvert i utformingen og implementeringen av offentlige reformer er et hovedtrekk at, i tillegg til politikerne, spiller ledelsen i embetsverket en sentral rolle. Videre kan det nevnes at private konsulentselskaper, akademikere og ulike byråer eller institutter som tilbyr analyser og dokumentasjon for å sette søkelys på et tema også utgjør en viktig gruppe av andre aktører som påvirker utformingen og implementeringen av offentlige reformer. Uavhengig av om den politiske ledelsen velger å følge disse føringene eller ikke må det antas at slike aktører også til dels styres av egne interesser.

Det er viktig å bemerke seg betegnelsen «run better» som naturlig nok kan bety ulike ting for de ulike aktørene. Dermed er en offentlig reform i seg selv ikke nødvendigvis målet, men et middel eller en måte for å oppnå et ønsket resultat eller en ønsket effekt. For politikere har reformer ikke bare en symbolsk og legitim gevinst, men det er også med på å synliggjøre politikeren og dens/det politiske partiets politiske agenda. Media spiller også en viktig rolle når det gjelder hvilke saker de prioriterer å rette fokus mot.

Pollitt og Bouckaert hevder at den største andelen av offentlige reformer tar utgangspunkt i «top-down» strukturen, hvor endringsprosessen starter hos politikere og høytstående embetsmenn. Ved utformingen av reformer skiller disse partene mellom hvilke reformer som er ønskelige og hvilke reformer som er mulig å gjennomføre. På denne måten uttrykker reformer ikke nødvendigvis det resultatet man ønsker å oppnå, men heller det resultatet man antar vil bli akseptert og dermed enklere å iverksette.

5.1.2 Faktorer som kan påvirke prosessen og utformingen av innholdet i offentlige reformer

Det er i tillegg flere drivkrefter og kontekster som påvirker prosessen og utformingen av innholdet i reformer. Pollitt og Bouckaert peker i «Public management reform: comparative analysis» på tre grupper med elementer av betydning:

1. For det første har vi de sosioøkonomiske drivkreftene som for eksempel befolkningssammensetningen, den sosialdemografiske endringen og den økonomiske situasjonen. Det påpekes spesielt på at den globale økonomien med multinasjonale selskaper og internasjonal handel har svekket den nasjonale kontrollen over den økonomiske politikken og økt fokuset på en mer konkurransedyktig stat. Mange av endringene i denne gruppen bidrar til å øke presset på velferdsgodene.
2. For det andre har vi det politiske systemet som setter rammene for gjennomføringen og utformingen av offentlige reformer. Dette inkluderer også partipolitiske ideer og ulike ideer om ledelse.
3. Til slutt har vi det administrative systemet som blant annet utformer innholdet i reformer og iverksettelsen av prosesser.

Når det gjelder andre forhold som påvirker prosessen og utformingen av innholdet i offentlige reformer nevner Lennart Lundquist styringssystemer i samfunnet, som ifølge han er delt inn i tre; det politiske, det økonomiske og det sosiale systemet. Disse tre styringssystemene bygger følgelig på ulike prinsipper; det politiske systemet bygger på prinsipper som allmenninteresse, samarbeid, åpenhet, samfunnets behov og fokus på innbyggerne; det økonomiske systemet bygger på egeninteresse, konkurranse, etterspørsel og kundefokus, mens det sosiale systemet bygger på prinsipper som blant annet gruppeinteresse, fellesskap og fokus på medlemmet (Lundquist, 1998). En av utfordringene ved disse ulike systemene er at de overlapper og påvirker hverandre. Dette kan blant annet føre til at det man ønsker å gjennomføre ikke nødvendigvis blir satt ut i praksis og omvendt. Det er spesielt det økonomiske systemet som har hatt stor innflytelse på det politiske og sosiale systemet de siste tiårene. Denne påvirkningskraften blir av Lundquist kalt *økonomismen* og bygger på prinsippet om at alt skal måles i penger, noe som igjen vil føre til et samfunn basert på egoisme og individualisme.

Det kan dermed hevdes at den vestlige verden generelt domineres av to sett med verdier, på en side har vi de demokratiske verdiene og på den andre siden har vi de økonomiske verdiene. Mens de demokratiske verdiene som politisk demokrati, rettssikkerhet og offentlig etikk betegnes som de myke verdiene blir de økonomiske verdiene som funksjonell rasjonalitet, kostnadseffektivitet og produktivitet betegnet som de harde verdiene (Lundquist, 1998). Ifølge Lundquist er både de demokratiske og de økonomiske verdiene til stede i det offentlige, mens det i det private næringsliv kun er de økonomiske verdiene som står sentralt. Dette er derfor en av skillene mellom den offentlige og den private sektor og for det offentlige blir en av

utfordringene hvordan man kan forene disse to verdsettene når man skal overføre og gjennomføre reformer fra det private næringsliv til den offentlige sektor.

5.1.3 Andre utfordringer ved gjennomføring av offentlige reformer

En annen utfordring når det gjelder gjennomføring av offentlige reformer er avstanden mellom de som vedtar reformene på det politiske plan og de som faktisk skal sette den vedtatte reformen ut i praksis. Dette er et eksempel som tydeliggjør forskjellen mellom politikernes rolle og forvaltningens rolle. I det offentlige rom snakker man om en hierarkisk struktur hvor beslutninger vedtas av de på toppen, mens selve gjennomføringen blir iverksatt av andre lengre nedover i hierarkiet. Dette kan naturlig nok by på utfordringer da politikernes tilnærming til en sak ikke nødvendigvis er den samme som de offentlige funksjonærers. På en side kan de folkevalgte fatte et vedtak som for eksempel omhandler at soningskøen skal bli kortere, men om forvaltningen lykkes med gjennomføringen er avhengig av flere variabler som ikke nødvendigvis er tatt med i betraktning i selve vedtaket. På denne måten kan avstanden mellom beslutningstakerne og iverksetterne bli tydelig.

Informasjonsflyten mellom partene er et annet punkt som påvirkes av avstanden. Ved at informasjonen følger den hierarkiske strukturen og dermed skal gjennom flere ledd er det lett å tenke seg at noe av informasjonen endres eller tilpasses på veien mellom beslutningstaker og iverksetter. Samtidig er det viktig å understreke at reformer foregår på ulike nivåer, både sentralt og lokalt, noe som igjen påvirker avstanden. På en annen side er det naturlig å tenke seg at den eller de som vedtar noe har et annet utgangspunkt enn embetsmannen som faktisk skal utføre og ta til seg endringene som følger av reformen.

Gjennomføringen av reformer strekker seg, som nevnt, til ulike nivåer i samfunnet og konteksten de spilles ut i får betydning. For eksempel vil små kommuner ha helt andre forutsetninger enn større kommuner for å gjennomføre en reform. Samtidig vil kanskje mangel på nødvendig kompetanse gjøre seg mer bemerket i små kommuner enn store. Dette kan igjen være utslagsgivende for resultatet av gjennomføringen. Videre kan det være viktig å påpeke at målene i seg selv kan være lite konkrete og dermed skape forvirring om hva man egentlig ønsker å oppnå. Dette kan blant annet skyldes at en reform er avhengig av støtte for å få gjennomslag og betyr at politikerne kanskje må forhandle seg til et kompromiss hvor

reformens mål og intensjon dermed ender opp med å være åpen for tolking (Baldersheim & Rose, 2014, s.225).

Generelt sett kan vi si at borgerne av det norske samfunnet har stor tillit til det offentlige og dets embetsmenn. Som Lundquist understreker, er prosessverdiene viktige for å skape denne tilliten blant borgerne. Med dette viser jeg til nødvendigheten med blant annet åpenhet rundt det man ønsker å gjennomføre og mulighet for diskusjon på den politiske arena. Vi som er publikum til politiske diskusjoner og kompromisser oppfatter i stor grad at politikere i Norge har en tradisjon for dialog og samarbeid og det kan synes at man foretrekker denne formen fremfor implementering av reformer ved tvang. Dette er igjen med å styrke den tilliten som de fleste borgere har til det offentlige Norge.

5.2 New Public management

Når man snakker om offentlig sektor er det viktig å huske at det offentlige er satt til å forvalte fellesskapets ressurser og derfor kjennetegnes ved at det har et omfattende ansvar for å ivareta og produsere ulike velferdsgoder og tjenester, som blant annet helse og omsorgstjenester, sosiale tjenester, utdanning og arbeid. Målene er dermed komplekse og de er knyttet til blant annet velferd, sosial utjevning og likhet. Samtidig har den offentlige sektor de senere årene blitt kritisert for både å være for stor og omfattende og for å være ineffektiv og for kostbar. Med bakgrunn i dette vokste det på 1970-80 tallet frem en serie reformer rettet mot å redusere offentlige kostnader samtidig som man skulle øke produktiviteten og kvaliteten på varer og tjenester. Disse reformene ble samlet under betegnelsen New Public Management (NPM) og rettet fokuset mot privat sektor med mål om å produsere offentlige tjenester billigere og mer effektivt.

5.2.1 Hovedtrekk ved NPM

Fokuset på reformpolitikken i Norge har endret seg med årene. Fra fokuset på en god administrasjon på 1950 tallet, ble fokuset rettet mot demokratiske verdier, som blant annet deltagelse og åpenhet i det offentlige apparatet på 1970 tallet og på 1980 tallet vokste ideen om New Public management frem i den anglosaksiske verden. Denne reformbølgen har siden preget den offentlige sektor i mange europeiske land. Bakgrunnen for reformbølgen var forestillingen om en offentlig sektor som blant annet var ineffektiv og uøkonomisk. Med en økende vekst i den offentlige sektor og offentlige utgifter så man et behov for å finne

alternative måter å organisere og drifte den offentlige administrasjonen. Hovedtrekkene i New Public management kan sies å være økonomisk forankret hvor man søker å kutte kostnader og øke produktiviteten. På denne måten fokuserte de nye idealene på effektivisering og lønnsomhet. Med New Public management ser man mot det private næringslivet for å nå målene om effektivitet og lønnsomhet, samtidig som man søker å finne nye ledelsesformer. Profesjonalisering av ledelsen blir en viktig faktor og klare mål og måling av resultater blir nyttige virkemidler for å omfavne det private næringslivets tankegang.

Konseptet om New Public management kan deles inn i følgende tre hoveddeler:

1. Det første punktet er tro på ledelse, hvor ledelsen står i sentrum av organisasjonen og fokuset er på økt effektivitet.
2. Deretter har man overgangen fra direkte til indirekte kontroll, en tilnærming som legger særlig vekt på marked, kontrakter og konkurranse. Målstyring står sentralt i denne delen.
3. Det siste punktet er brukerfokusering. Man ønsker at innbyggerne får økt innflytelse og medvirkning på en måte som kan sammenlignes med det private næringslivets kunderelasjoner (Baldersheim & Rose, 2014, s.96).

Innenfor New Public Management regnes effektivitet som hvordan man kan produsere en vare eller tjeneste til lavest mulig kostnad. Ressursbruk skal ses i sammenheng med målsetting og fokuset på resultat understrekes ved innføring av ulike tiltak for nettopp mål- og resultatstyring (Stamsø,2018, s.67). Gjennom regnskap og budsjettssystemer skal det også være en direkte sammenheng mellom utgifter og målbare resultater. På denne måten ønsker man å synliggjøre hvilke resultater man får for de ulike utgiftene. Samtidig går man bort fra en ledelse ved profesjon og vektlegger heller ledelsens økte ansvar for resultater. Konkurranse og omsetning i ett fritt marked er verdier som blir trukket frem som nødvendige for å endre og effektivisere den offentlige sektor. Denne tankegangen ble videre understreket av OECD som mente at en offentlig sektor som ikke konkurrerer i et marked blir ineffektiv og lite brukerorientert (Nyseter,2015, s.252).

Som med mye annet er det uenighet om erfaringen med og effekten av denne reformbølgen. Det offentlige skal ivareta ulike verdier og hensyn og ikke alt kan måles. Argumentene mot New Public management mener konseptet ikke tar hensyn til den offentlige forvaltningens natur hvor verdier som likhet, rettssikkerhet og legitimitet står sentralt. Fokuset på å redusere kostnader og bli mer effektive er overstyrende og blir viktigere enn kvaliteten på tjenesten. På

den andre siden mener de som argumenterer for NPM reformene at konkurranse og markedsorientering er nødvendig for å kunne bli mer kostnadseffektive. Videre er innføring av målstyring og virksomhetsplanlegging ansett som nødvendig for å kunne nå disse målene. Sett i denne sammenheng kan det hevdes at kvantitet blir viktigere enn kvalitet.

Uavhengig av argumentene som i dag finnes både for og imot New Public management reformene er det verdt å merke seg at det fantes lite dokumentasjon eller forskning som fastslo effekten eller konsekvensene av reformene da disse ble introdusert som svaret på hvordan man skulle gjøre offentlig sektor både mer lønnsom og effektiv. Selv i dag er det sprikende resultater når det gjelder effekten og gevinster av konkurranseutsetting. Nyere rapporter både fra Danmark og Sverige viser ingen tydelige gevinster, men heller relativt små besparelser når det gjelder konkurranseutsetting av offentlige oppgaver (Nyseter, 2015, s.235). Samtidig viser de samme studiene at det er vanskelig å kontrollere og derfor konkludere om kvalitetsnivået forbedres eller forblir det samme.

5.3 Ulikheter mellom offentlige og private kommersielle aktører

Med bakgrunn i tidligere definisjon på velferdsstaten kan en av hovedforskjellene mellom det offentlige og det private sies å være forankret i formål. Mens private virksomheter driftes etter et lønnsomhetskrav hvor formålet er størst mulig økonomisk overskudd og profitt er offentlige virksomheter satt til å forvalte samfunnets velferdsgoder og ivareta befolkningens ulike behov. Aktørenes forskjellige formål påvirker på denne måten den interne organisasjonen og måten de styres på. Med utgangspunkt i at ulike formål ligger til grunn vil virksomhetens fokus og motivasjon også variere. For eksempel vil en privat aktør som drifter en barnehage først og fremst ha økonomisk fortjeneste som mål. Dersom det ikke hadde vært lønnsomt å drive barnehage hadde heller ikke dette vært interessant for den private aktøren. Til sammenligning vil formålet til det offentlige, ved drift av for eksempel barnehager, være behovsdefinert. Mål som er knyttet til velferd som omsorg, kunnskapsutvikling, sosialisering av elever eller utvikling av sosial kompetanse og språk i barnehager er ofte vanskeligere å konkretisere og skaper dermed utfordringer ved måling.

For å nå de målene og resultatene man ønsker blir det stadig viktigere å vise til hvilke varer og tjenester som produseres, hvilke ressurser som brukes for å produsere disse og få frem samtlige kostnader knyttet til produksjonen. Dette gjøres, blant annet, ved å måle

virksomhetens effektivitet og produktivitet sett i forhold til virksomhetens formål. Selv om dette gjelder både offentlige og kommersielle virksomheter er det som vi har sett vesentlige forskjeller i formålet til disse ulike virksomhetene. Mens det økonomiske overskuddet står i fokus hos de private virksomhetene er ikke dette noe resultatmål for det offentlige.

Virksomhetens budsjett og regnskap utgjør en viktig del av dets økonomistyring og det er derfor verdt å merke seg at det anvendes ulike regnskapsprinsipper i det offentlige og det private. Samtidig finnes det ulike måter å organisere budsjettarbeidet på, noe som gjenspeiler konteksten og virksomheten budsjettet tilhører. Det viktigste er at den enkelte virksomhets behov står i forhold til dens økonomistyring.

Det statlige budsjett og regnskap er basert på kontantprinsippet, noe som innebærer at inntekter og utgifter registreres når innbetaling og utbetaling finner sted (Busch et al., 2009, s.136), det kommunale er basert på bruttoprinsippet (regnskapet skal føres brutto) og anordningsprinsippet (alle kjente inntekter og utgifter skal henføres til det årsregnskapet de hører til side) (Busch et al.,2009, s.129). I motsetning er det private regnskapsprinsippet, som er regulert i regnskapsloven, basert på at inntekter regnskapsføres i det året de opptjenes mens utgifter føres i det året de pådras (Frøyland, Hoelsæter & Korneliussen,2005, s.19). Disse ulike regnskapsprinsippene vil kunne gi ulik informasjon om de faktiske kostnadene knyttet til de forskjellige aktivitetene.

Selv om brukeren eller kunden står sentralt både i det private og det offentlige varierer utgangspunktet for disse aktørene. I det private handler etterspørsel og salg om å konkurrere i ett fritt marked, mens det i det offentlige handler om å ivareta kollektive goder, fordele godene og dekke ulike behov ut ifra hvilke rettigheter man har som bruker. Mens økt etterspørsel vil bety økte inntekter for den private aktøren kan det for det offentlige føre til økte utgifter. Private aktører vil fortsette å produsere sine varer og tjenester så lenge prisen de får for den siste produserte enheten er høyere eller tilsvarende kostnaden ved å produsere den. Det offentlige vil til sammenligning produsere sine varer og tjenester så lenge behovet er til stede.

Også ulikheter i markedene hvor det offentlige og det private opererer stiller utfordringer til mål- og resultatstyring. Mens private aktører konkurrerer i et fritt marked dominert av fri konkurranse vil det offentlige både produsere og betale for egne varer. På denne måten kan vi fastslå at de offentlige aktørene ikke er like avhengige av et marked som de private aktørene, noe som igjen vil påvirke muligheten for å måle deres resultater.

Det er viktig å merke seg at inntektsgrunnlaget for det offentlige og det private også byr på utfordringer. Mens det private må bruke penger for å produsere varer for igjen å generere inntekter, får det offentlige sine inntekter eller overføringer fra staten gjennom, blant annet som tidligere nevnt, skatter og avgifter, gebyrer og brukerbetaling. Den eksisterende forskjellen i økonomiprosessen mellom en forretningsvirksomhet og offentlige velferdsgoder kan, ifølge professor Bjarne Jensen, oppsummeres på følgende måte; (Jensen, personlig kommunikasjon, 2016)



5.4 Mål og resultatstyring (MRS)

Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i staten og dermed en viktig del av det offentliges helhetlige økonomistyring. I bakgrunnsnotatet om mål- og resultatstyring, utgitt av Senter for statlig økonomistyring i 2005, fastslås det at mål- og resultatstyring innebærer at målene først må identifiseres, for deretter å kunne følge opp resultatene, og til slutt sammenligne disse resultatene med målene. Det er også viktig å merke seg at tilnærmingen kan variere mot blant annet ressursinnsats og mot resultater eller effekter. Det er også ulike nivåer for hva man ønsker å oppnå ved bruk av mål- og resultatstyring basert på om man tar utgangspunkt i å analysere hele resultatkjeden eller deler av den.

Økonomistyring handler om bedre utnyttelse av tilgjengelige ressurser for både å oppnå behovsdekning og økt velferd i samfunnet. Det offentlige har alltid hatt et mål med sin forvaltningsvirksomhet og man kan dermed konkludere med at målstyring i det offentlige ikke er et nytt begrep. Mål- og resultatstyring kan ta flere former og defineres, i rapporten om «Resultatstyring i offentlig forvaltning, som «*systematisk arbeid for å nå eller oppfylle et bestemt mål eller delmål*». (Østre, 2007, s.22) Denne målstyringen omfatter flere ulike elementer som ikke nødvendigvis utelukker hverandre. Disse elementene er budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring og resultatstyring:

- *Budsjettstyring*; refererer til det vedtatte statsbudsjettet som representerer et bindende vedtak om inntekter og utgifter i budsjettåret og utgjør det viktigste styringsdokumentet i en forvaltningsenhet.
- *Regel- og profesjonsstyring*; de folkevalgte delegerer utførelsen av oppgaver til offentlige ansatte og vedtar lover og regler som er retningsgivende for disse.
- *Resultatstyring*; viser til det systematiske arbeidet som blir gjort for å oppfylle kontrollerbare mål eller oppnå en velferdseffekt.

6. Konkurranseseksponering og produktivitet i offentlig sektor

I denne delen tar jeg utgangspunkt i to offentlige utredninger fra henholdsvis år 2000 og år 2015 for å drøfte konkurranseseksponering og effektivisering av offentlig sektor. Rapporten fra år 2000 ble utformet av et interdepartementalt utredningsutvalg som ble nedsatt i 1998 med følgende mandat: «*Konkurranseseksponering er ett av flere virkemidler som kan tas i bruk for å effektivisere offentlig sektor*». I 2014 oppnevnte Solberg regjeringen en Produktivitetskomisjon med mandat om «*å kartlegge årsakene til svakere produktivitetsvekst i årene etter 2005 og fremme konkrete forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi*».

6.1 NOU 2000:19 «Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?»

I 1998 da regjeringen besluttet å nedsette et utvalg som skulle se på konkurranseseksponering som et mulig virkemiddel for å effektivisere offentlig sektor la de til grunn både at det fantes et forbedringspotensial i den offentlige sektor og at Norge i årene fremover ville stå ovenfor nye utfordringer for å opprettholde økonomisk vekst og den velferden som var bygd opp over tid. Samtidig stilte man spørsmål ved nødvendigheten av at den offentlige sektor ivaretok og produserte varer og tjenester som i andre land ble håndtert av private aktører. På det daværende tidspunkt ble faktorer som utvikling av ny teknologi, internasjonal handel, økt global påvirkning og reduserte inntekter fra petroleumssektoren trukket frem som avgjørende elementer for den offentlige sektors behov for å effektiviseres og fornyes. Samtidig la man til grunn at brukerens behov, forventning og ønske om et mer fleksibelt tjenestetilbud ville endre seg fremover. For å vurdere om offentlig sektor burde eksponeres for konkurranse gjennomgikk utvalget ulike nasjonale og internasjonale erfaringer for å bedre kunnskapsgrunnlaget om konkurranseseksponering av offentlig virksomhet. Spesielt la utvalget vekt på erfaringer fra studier gjennomført av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) med henvisninger til England og New Zealand i tillegg til Norge.

For å omstille og effektivisere den offentlige tjensteproduksjonen vurderte utvalget ulike former for konkurranse som aktuelle tiltak for å møte fremtidens utfordringer. Her vektlegges

prinsippet om at man oppnår reduserte kostnader, økt produksjon og bedre kvalitet ved å eksponere den offentlige sektoren for konkurranse. Dette blir videre understreket i rapporten ved å referere til OECD sitt hovedsynspunkt som hevder at fravær av marked gjør det offentlige mindre effektivt og mindre brukerorientert (NOU 2000:19, s.16). Utredningen fastslår dermed innledningsvis at forutsetningen for konkurranseeksponering i offentlig sektor er at *«det skal bidra til mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, samt føre til reduserte kostnader, økt produksjon og/eller bedret kvalitet (NOU 2000:19, s.5)»*.

Når det gjelder hvilke argumenter for konkurranseutsetting som fremheves i utredningen kan man hovedsakelig si at disse samsvarer med hovedargumentene i NPM. Man ser med bekymring på utviklingen av en offentlig sektor som anses å være ineffektiv, for stor og for dyr. Spesielt i 1980-årene får effektivisering, desentralisering og omorganisering økt oppmerksomhet. Flere statlige selskaper i Norge blir i denne perioden omorganisert og omdannet til selskaper, som for eksempel NSB og Telenor, andre blir også delprivatisert. Potensialet for å øke effektiviteten og redusere kostnadene, samtidig som man opprettholder kvaliteten ses i sammenheng med blant annet etablering av konkurransemarkeder og andre former for konkurranse. Utredningen viser samtidig til og understreker at det ikke nødvendigvis er privatisering som fører til en mer effektiv produksjon, men at konkurranse og en ledelse som opptrer forretningsmessig er det som antas å fremme effektivisering. Til tross for at det i utredningen fremheves at erfaringsgrunnlaget i Norge ikke er tilstrekkelig for å konkludere om effekten av etablering av konkurransemarkeder er kostnadsbesparende eller ikke hevdes det at internasjonale erfaringer viser at man oppnår reduserte kostnader når offentlig sektor eksponeres for konkurranse. Rapporten legger særlig vekt på resultater fra andre OECD land som Storbritannia og New Zealand, samtidig blir det flere steder påpekt vanskeligheter ved å sammenligne oss med andre land eller sammenligne en sektor med en annen. Dermed synes det å være usikkert hvor store besparelser man kan oppnå ved å konkurranseutsette offentlige oppgaver da dette varierer betydelig og kan være avhengig av ulike faktorer i de ulike land eller sektorer. Jeg vil videre se på noen av de formene for konkurranseeksponering som er utredet i rapporten og erfaringene fra disse.

Etablering av konkurransemarkeder (deregulering)

En av formene for konkurranseeksponering som blir drøftet i utredningen er, som tidligere nevnt *etablering av konkurransemarkeder eller deregulering hvor tidligere offentlige monopol fratas eneretten og må konkurrere i et marked*. Et konkurransemarked forstås her som et

marked hvor ulike tilbydere konkurrerer på pris, kvalitet og tilgjengelighet og det er en sammenheng mellom tilbud og etterspørsel (NOU 2000:19, s.29). Det vises til at deregulering er et hyppig brukt virkemiddel i nesten samtlige OECD land og erfaringen viser, i henhold til rapporten, at etablering av konkurransemarkeder fører til økt produktivitet, reduserte kostnader, bedre kvalitet og høyere service. Videre påpekes det at forutsetningene for å oppnå resultater avhenger av at det etableres reel konkurranse, at ledelsen opptrer forretningsmessig og at politiske føringer i eierstyringen må vike. Det understrekes samtidig at de samfunnsmessige konsekvensene ved etablering av konkurransemarkeder bør vurderes da et slikt virkemiddel ikke tar hensyn til for eksempel distriktpolitiske eller fordelingspolitiske mål. Fordi det offentlige må ta hensyn til markedet de opererer i endres dermed vilkårene for styring som tidligere kunne brukes til blant annet å ivareta sektorpolitiske hensyn.

I en studie gjennomført av OECD i 1997 hvor tidligere statlige monopol ble utsatt for konkurranse konkluderer OECD med at konkurranse har en positiv effekt på produksjonen og fører til prisreduksjon for kunden eller forbrukeren, tross varierende resultater også her. På bakgrunn av denne studien anbefaler organisasjonen for samarbeid og økonomisk utvikling etablering av konkurransemarkeder som virkemiddel for økt effektivitet (NOU 2000:19, s.39).

I henhold til deres studie vises det for eksempel til at deregulering i den norske kraftsektoren førte til en prisreduksjon på mellom 18-26%, mens i den tyske transportsektoren var prisreduksjonen på 30% (OECD. (1997). s.12). Samtidig understrekes det at prisreduksjonen ikke kun skyldes reformering av statlig eierskap, men at også andre forhold vil påvirke prisreduksjonen i en gitt sektor. Det er heller ikke nødvendigvis slik at endring i pris har sammenheng med endring i effektivitet. I utredningen om offentlig sektor bør eksponeres for konkurranse vises det, blant annet, til eksempler fra New Zealand innen post og jernbane hvor konkurranse har ført til effektivitetsgevinster samtidig som man har opprettholdt eller forbedret kvaliteten på varer og tjenester. Samtidig knyttet denne gevinsten til oppsigelse av arbeidstakere og implementering av ny teknologi, noe som igjen har fått konsekvenser for distriktpolitiske mål om bosetting og tjenestetilbud i distriktene på New Zealand (NOU 2000:19, s.41). I samme rapport fastslås det at konkurranse også påvirker kvaliteten positivt da ulike tilbydere må opprettholde kvaliteten på sine produkter og tjenester for å tiltrekke seg og beholde brukere. I det norske markedet vises det til at deregulering av markedet i kraftsektoren og telesektoren har ført til at tilbyderne har fått en mer proaktiv tilnærming til sine enkeltkunder samtidig som de har fått større forståelse for brukerens behov. Dette har igjen påvirket pris, kvalitet og produktivitet positivt. På en annen side vises det til at et marked

kun fremmer de kvalitetskrav det er betalingsvilje for, mens andre politiske kvalitetskrav fremsatt av myndighetene for den aktuelle tjenesten må ivaretas ved bruk av andre styringsvirkemidler (NOU 2000:19, s.42).

I henhold til rapporten viser erfaringen at styring og demokratisk kontroll ikke nødvendigvis samsvarer med mer effektiv ressursbruk. For å oppnå ønskede resultater gjennom etablering av konkurransemarkeder viser det seg vanskelig å blande kommersielle og ikke kommersielle hensyn. Erfaringen fra England og New Zealand viser at dersom en statlig eid virksomhet skal konkurrere i det frie markedet er det nødvendig å ha de samme vilkår som andre konkurrenter. Det betyr at politiske føringer må settes til side og virksomheten må sette søkelys på de finansielle målene. Andre politiske styringshensyn må derfor ivaretas gjennom andre styringsvirkemidler som for eksempel; lover og forskrifter, subsidier og avgifter og konsesjoner (NOU 2000:19, s.43). Distriktpolitiske hensyn står sterkt i Norge og det er et politisk mål om at hele befolkningen skal ha lik tilgang til offentlige tjenester uavhengig av bosted og personlig økonomi. Dette fremheves særlig i rapporten som et punkt som bør vurderes ved etablering av konkurransemarkeder. Lik tilgjengelighet har historisk sett blitt brukt som argument nettopp for å opprettholde offentlige monopoler. Disse fordelingsmålene må vurderes ivaretatt på en annen måte dersom virksomheten skal drive rent forretningsmessig.

Anbud

En annen form for konkurranseeksponering utredet i rapporten er bruken av anbud. Anbud innebærer at offentlig sektor søker en aktør som kan produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige eller utføre offentlige tjenester gjennom en definert kontraktperiode. Det handler derfor om å konkurrere om et marked og ikke i et marked (NOU 2000:19, s.31). En anbudskonkurranse innebærer at både private aktører og andre offentlige aktører konkurrerer om retten til å produsere en bestemt tjeneste eller vare i en bestemt periode. I stedet for å være både bestiller og utfører blir disse to rollene skilt ved bruk av anbud. Som bestiller vil det offentlige fortsatt ha et omfattende ansvar for den produserte tjenesten som innebærer, blant annet, å sette tjenestestandard, gjøre behovsvurderinger, oppfølging og kontroll av tjenesten, ivareta brukerens rettigheter og sikre at kvaliteten på tjenesten opprettholdes (NOU 2000:19, s.31). Det klare skillet mellom rollen som bestiller og utfører understrekes som nødvendig for at anbud skal fremme konkurranse.

Det understrekes samtidig at anbudskonkurranser kan være en kostbar prosess og det stilles høye krav til oppfølging og utforming av kontrakten. Før et oppdrag lyses ut er det viktig å vurdere om tjenesten skal lyses ut som en helhet eller deles opp. Her må den offentlige aktøren vurdere ulike hensyn da et stort oppdrag kan utelukke mindre aktører, mens et større oppdrag kan gjøre det mer attraktivt for andre aktører og dermed tiltrekke seg flere tilbydere. Dersom den økonomiske risikoen i tillegg er for stor kan det offentlige være nødt til å påta seg noe av den økonomiske risikoen, som igjen kan føre til opportunisme hos tilbyderen (Robertsen, 1999, s.6). Som vi ser oppstår det dermed nye problemstillinger og utfordringer ved bruk av anbudskonkurranser, men for at en slik form for konkurranse skal være effektiv må konkurransen være reel og flere aktører må delta. Det er lite hensiktsmessig å erstatte et monopol med et annet. Det er også verdt å merke seg noen utfordringer knyttet til demokratisk styring gjennom anbudskontrakter da det legges mindre vekt på den overordnede parlamentariske styringskjeden som kjennetegner det offentlige og det offentliges rolle som eier kan, som tidligere nevnt bli svekket. Utforming av kontrakten som skal definere tjenesten leverandøren forplikter seg til å produsere kan være komplisert fordi det offentlige ivaretar oppgaver med store ulike individuelle behov. Samtidig kan andre aktører, som i utgangspunktet bidro til reel konkurranse, forsvinne eller reduseres når kontrakten er tildelt slik at det offentlige blir avhengig av den ene tilbyderen.

Det er mange ulike hensyn å ta når man skal vurdere hvorvidt konkurranseeksponering er lønnsomt eller ikke. Hvilke kriterier som ligger til grunn for vurderingen og hvor bredt perspektiv man velger når det gjelder de samfunnsmessige kostnadene har innvirkning på hvilket resultat man oppnår. I rapporten fra år 2000 er det lagt til grunn at bruk av anbudskonkurranser har en gjennomsnittlig kostnadsbesparelse på mellom 10-30%, samtidig som det også her understrekes at dette varierer både innenfor og mellom ulike sektorer og land. Videre vises det til at de samfunnsmessige konsekvensene også her blir tillagt liten oppmerksomhet da fokuset er på økonomisk fortjeneste.

I år 2000 var det hovedsakelig teknisk sektor som hadde erfaring med anbudskonkurranser i Norge og renovasjon var den virksomheten hvor dette virkemiddelet var tatt i bruk i størst grad. Erfaringene på dette tidspunktet viste varierende kostnadsbesparelser og innenfor renovasjon var det kun påvist en svak sammenheng mellom bruken av anbudskonkurranser og økt lønnsomhet (NOU 2000:19, s.47). Innenfor helse og omsorgstjenester var det på dette tidspunktet lite erfaring med anbudskonkurranser, men flere byer og bydeler i Oslo hadde allerede fattet vedtak om å ta dette virkemiddelet i bruk fremover. Til tross for at

erfaringsgrunnlaget ikke gjorde det mulig å trekke en klar konklusjon hevder utvalget av rapporten allikevel at anbudskonkurranser reduserer kostnadene eller holder de på samme nivå (NOU 2000:19, s.47).

De internasjonale erfaringene omtalt i rapporten viser en sammenheng mellom bruk av anbud og reduserte kostnader, selv om resultatene varierer både mellom ulike sektorer og land. Kostnadsbesparelsen hevdes likevel å ligge på mellom 10-30%, samtidig som det er vanskelig å gi noe entydig svar på hvilke forhold som virker avgjørende på størrelsen på kostnadsbesparelsen. Spesifikke forhold i det enkelte land kan påvirke resultatene, i tillegg vil ulike måter å måle effektiviteten på gi ulike resultater. En anbudskonkurranse kan, som nevnt tidligere, medføre store administrasjon og transaksjonskostnader for bestilleren og for å få et helhetlig bilde av de reelle kostnadsbesparelsene må disse tas med i det totale kostnadsbildet når man måler effektiviteten.

Når det gjelder hvordan arbeidsforhold blir påvirket ved bruk av anbudskonkurranser og påfølgende etablering av ny virksomhet viser rapporten til erfaringer fra Danmark og Sverige. Selv om arbeidsvilkårene ikke synes å være dårligere i private virksomheter som utfører offentlige oppgaver viser erfaringer fra Sverige at arbeidsbelastningen på personalet oppleves hardere i private virksomheter. Samtidig vises det til at deler av den økonomiske innsparingen skyldes bruk av færre faglærte og flere ufaglærte arbeidstakere der det er mulig. Bruken av færre faglærte arbeidstakere begrunnes med ønske om å etablere en flatere organisasjon og muligheten til å bruke fagkompetansen der det mest er behov. Samtidig er det ikke påvist noen sammenheng mellom bruk av anbudskonkurranser og kvaliteten på tjenestene (NOU 2000:19, s.49). Når det gjelder anbudsutsetting og kvalitet synes forarbeidet å ha stor betydning og det vises til særlige utfordringer knyttet til ulike tjenestetyper. Noen tjenester er vanskeligere å spesifisere og det kan i tillegg oppstå hendelser underveis som gjør at behovet endrer seg, allikevel hevder utvalget for rapporten at det ikke er grunnlag for å tro at bruk av anbud er bedre egnet for tekniske tjenester enn myke tjenester (NOU 2000:19, s.50). Ved bruk av anbud endres det politiske systemet sin rolle fra utøver til bestiller. Som bestiller må politikerne definere både innhold og omfang på tjenesten de ønsker på en annen måte enn tidligere, blant annet ved å konkretisere målene og den forventede kvaliteten for tjenesten som skal settes ut på anbud. Kontrakten som definerer forholdet mellom bestiller og utfører gir også mindre mulighet for politikere til å gripe direkte inn. Dermed endres den politiske rollen ved å ikke lenger ha totalansvar for tjenesteproduksjonen.

6.2 NOU 2015:1 «Produktivitet- grunnlag for vekst og velferd»

I 2015 kom produktivitetskommisjonens første rapport om hva som påvirker produktivitetens utviklingen, og årsaker til hvorfor veksten i Norge har vært svakere de siste årene. I denne delen vil jeg hovedsakelig fokusere på den delen av utredningen som omhandler offentlig sektor og effektivisering av denne. Innledningsvis fremhever rapporten hvordan fremtidig velferd og velstand i Norge avhenger av økt produktivitet, samtidig som man må beregne at inntektene fra petroleumssektoren vil avta. Det vektlegges at Norges plassering blant andre OECD land er middels når det gjelder nødvendige faktorer for vekst, videre pekes det på utfordringer ved tjenesteytende næringer med lav produktivitetsvekst, viktigheten med bedre teknologiutvikling, samt styrke konkurransesituasjon og reguleringer mellom ulike næringer (NOU 2015:1, s.6).

I kapittel 6 drøfter produktivitetskommisjonen hva som driver produktivitetsveksten i et land og viser til at dette har stor betydning for landets inntekstvekst. Særlig trekkes innovasjon og teknologi frem som avgjørende faktorer for et lands produktivitetsvekst, samtidig som det understrekes at omstilling og forflytning av produksjon fra lavproduktive til høyproduktive virksomheter er nødvendig. Økt konkurranse er en av de økonomiske mekanismene som fremmer denne produktivitetsveksten og pekes på som svært viktig i rapporten. Her vises det til at økt konkurranse fremmer produktivitet både ved at enkelte virksomheter blir mer produktive, men også ved at noen aktører vokser på bekostning av andre. På den ene siden viser kommisjonen hvordan økt konkurranse kan brukes for å sile ut de minst produktive virksomhetene ved ressursallokering på tvers av bedrifter. På denne måten flyttes kapital og arbeidskraft til bedrifter med bedre teknologi og billigere produksjon, og ifølge den Danske produktivitetskommisjonen er dette årsaken til nesten 50 % av produktivitetsveksten i Danmark (NOU 2015:1, s.117). På den andre siden peker kommisjonen på viktigheten med å fremme innovasjon og evne til omstilling. I et konkurransemarked vil de virksomhetene som ikke greier å omstille og fornye seg bli utkonkurrert av andre. Samtidig understrekes det at for hard konkurranse kan føre til at innovasjonen stagnerer fordi de ulike aktørene må prise seg så lavt at insentivene til nytenking minsker.

Den norske stat har et omfattende eierskap i diverse selskaper som både omhandler kommersielle virksomheter og selskaper som oppfyller sektorpolitiske formål. Dette eierskapet er delvis historisk begrunnet, men er også et resultat av industrielle og

sektorpolitiske målsetninger, ønske om å forvalte fellesgoder og ivareta ulike samfunnsmessige hensyn. Samtidig trekker produktivitetskommissjonen frem noen sider ved dette eierskapet de mener kan ha utilsiktede virkninger på produktiviteten. Selv om rammeverket for forvaltningen er solid, vil den politiske styringen skape utfordringer. Blant annet kan det, som tidligere nevnt, være vanskelig å skille mellom politikk og forvaltning noe som kan medføre utydelige ansvarsforhold og uforutsigbarhet for virksomheten hvis for eksempel politikere går inn i enkeltsaker som følge av press fra media eller lignende.

Vi lever i en globalisert verden hvor teknologisk utvikling og økt konkurranse stiller stadig nye krav til eierstyring, og kommisjonen viser til at det norske eierskapsmangfoldet er betydelig mer begrenset enn i andre land da Norge er et av landene i verden med størst offentlig eierskap. Videre viser rapporten til at statlig eierskap kan føre til investeringer i mindre lønnsomme prosjekter samtidig som det er med på å dempe konkurransen i markedene de opererer i (NOU 2015:1, s.253). På en annen side hevder kommisjonen at statlig eierskap er hensiktsmessig i de tilfellene hvor virksomheten operer i markeder hvor det ikke kan etableres konkurranse, men understreker at andre statlig eide selskaper bør konkurrere på markedsmessige vilkår.

Produktivitetskommissjonen anerkjenner i sin utredning den Norske offentlige sektors rolle i økonomien for å ivareta fellesskapets ressurser og dets samfunnsmessige oppgaver knyttet til sosial utjevning, sikkerhet, regulering og forvaltning, samt som tilbyder av ulike tjenester knyttet til blant annet helse, omsorg og utdanning (NOU, 2015, s.279). Samtidig peker kommisjonen på at det offentlige særtrekk skaper utfordringer knyttet til effektivitet og produktivitetsutvikling. Som i rapporten fra år 2000, viser også produktivitetskommissjonen til styringsutfordringer i offentlig virksomhet. Blant annet blir hensynet til kontroll på den ene siden og effektiv drift på den andre siden oppfattet som motstridende. Det understrekes videre at målene i offentlig virksomhet er komplekse og konkurransen er begrenset, samtidig er det vanskelig å få til et klart skille mellom politikk og forvaltning noe kommisjonen mener er essensielt for at delegering av oppgaver skal virke hensiktsmessig. I rapporten henvises det til at samfunnsøkonomiske analyser bør legges til grunn for politiske beslutninger, samtidig understreker man at det er vanskelig å måle resultater i offentlig tjenesteproduksjon fordi disse tjenestene ofte er gratis eller innebærer en liten egenandel.

Fordi målene i offentlige virksomheter både er komplekse og til dels motstridende kreves det ofte avveininger og kompromisser for å gjennomføre de vedtatte målene. Både rapporten fra

år 2000 og 2015 viser til utfordringer ved offentlig eierstyring og hevder det er nødvendig med mindre kontroll og detaljstyring for å oppnå bedre resultater, samtidig må prioriteringer tydeliggjøres mer ovenfor den enkelte virksomhet. Omfanget av den offentlige sektor har vokst i tråd med innbyggernes forventninger de senere årene og flere har dermed også rettet oppmerksomheten mot om hensynet til den enkelte bruker blir godt nok ivaretatt. Når det gjelder mål- og resultatstyring i det offentlige anerkjenner produktivitetskommisjonen vanskeligheten med å finne riktige indikatorer for å måle ulike samfunns mål, og at målene på det overordnede plan er for mange og for detaljerte, samtidig som de gir lite handlingsrom for virksomhetsledere som skal iverksette tiltak for å nå målene. Den danske produktivitetskommisjonen viser i tillegg til at mange av målene heller ikke er direkte knyttet til virksomhetens kjerneoppgaver (NOU 2015:1, s.286).

Produktivitetskommisjonen viser også til at mangel på konkurranse i offentlig virksomhet påvirker produktivitet utviklingen. Selv om konkurranseutsetting kan føre til økonomiske gevinster er det store variasjoner i resultatene og i henhold til rapporten finnes det ingen forskning som kan gi noe entydig svar om sammenhengen mellom konkurranseutsetting og kostnadseffektivitet. Det vises allikevel til at mulige fordeler ved konkurranseutsetting er reduserte kostnader og fokus på kjerneoppgaver, økt fleksibilitet, bedre kvalitet og tilgang til spisskompetanse (NOU 2015, s.293). Samtidig kan det få negative konsekvenser hvis den offentlige virksomheten konkurranseutsetter kjerneoppgaver, inngår dårlige kontrakter, mister fagkompetanse eller blir avhengig av den eksterne leverandøren. Som tidligere nevnt er det vanskelig å måle kvaliteten på velferdstjenester og bekymring for lavere kvalitet ved konkurranseutsetting opptar derfor mange. Fordi det i tillegg er vanskelig å kontraktfeste kvalitet kan dette skape utfordringer ved for eksempel utforming av anbudskonkurranser. Samtidig peker utredningen på at mange offentlige virksomheter ikke tidligere har utformet spesifikke krav for tjenestene deres og at dette i seg selv kan føre til en bevisstgjøring om kvaliteten på de ulike tjenestene, noe som kan ha positive virkninger på virksomheten. Også politikernes ansvar for utforming av tjenestene kan styrkes ved at man utarbeider klarere standarder og kravspesifikasjoner. Når det gjelder konkurranseutsetting av velferdstjenester viser rapporten til at dette er vanligere i Sverige enn de andre nordiske landene, samtidig kan man heller ikke her trekke entydige konklusjoner om lønnsomheten ved konkurranseutsetting. Det som allikevel fremheves er at tilstedeværelsen av flere ulike aktører kan fremme innovasjon og nytenking.

7. Metode og datainnsamling

I denne delen har jeg sett på tre ulike rapporter som omhandler effekten av konkurranseutsetting av velferdstjenester. Undersøkelsene tar for seg effekten av konkurranseutsetting av offentlige oppgaver generelt, men ser også på spesifikke sektorer. Jeg vil i denne delen spesielt vise til erfaringene som omhandler hjemmetjenester og sykehjem. Til tross for at bruken av konkurranseutsetting innenfor denne delen av helse- og omsorgstjenester per i dag ikke er spesielt omfattende, er det tjenester som har stor innvirkning på befolkningen og den enkelte brukers liv. Samtidig er det et område som vil møte store utfordringer med å imøtekomme innbyggernes behov de neste årene. Det er gjennomgående lite forskning om effekten av konkurranseutsetting av velferdstjenester og debatten er gjerne preget av politiske skillelinjer. De tre rapportene jeg har valgt å bruke er følgende:

-Rapporten «Veien mot profittfri velferd- Erfaringer fra fem storbyer», utarbeidet av organisasjonen For velferdsstaten.

-Rapporten «Konsekvenser av konkurranseutsetting-Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester», utarbeidet av den samfunnsvitenskapelige forskningsstiftelse Fafo på oppdrag fra Norsk sykepleierforbund.

-Rapporten «Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere», utarbeidet av konsulentselskapet Oslo Economics på oppdrag fra hovedorganisasjonen Virke.

7.1 Veien mot profittfri velferd

I rapporten «Veien mot profittfri velferd» fra 2019 har organisasjonen For velferdsstaten sett nærmere på eksempler fra ulike norske byer som etter kommunevalget i 2015 besluttet å ta tidligere konkurranseutsatte velferdstjenester tilbake i offentlig regi, en prosess som også er kalt rekommunalisering. De senere årene har det vært økt fokus på både de kommersielle og de offentlige aktørene som tilbydere av velferdstjenester til den norske befolkningen. Selv om det stadig stilles spørsmål ved det offentliges kostnader og effektivitet sås det i tillegg tvil om kommersialisering av velferdstjenester og deres profittbaserte virksomhet. Hvilken rolle private leverandører av velferdstjenester skal ha i det norske velferdssamfunnet er et stadig tema for politisk konflikt og tilsynelatende preget av den tradisjonelle høyre-venstre aksens i

politikken. Jeg vil i denne delen vise til noen generelle trender som rapporten henviser til, samt erfaringene fra de to største byene i Norge, Oslo og Bergen.

Generelle observasjoner

Rapporten viser til at norske kommuner i 2017 kjøpte velferdstjenester, definert som barnehager, barnevern og helse- og omsorgstjenester, fra private aktører for omtrent 40,4 milliarder kroner, og barnehagesektoren utgjorde her den største delen med innslag av private aktører. Rapporten antar at rundt halvparten av norske barnehageplasser er drevet av private aktører og til tross for at offentlig statistikk ikke skiller mellom ideelle og kommersielle aktører er det grunn til å tro at den største delen av private aktører er kommersielle. Det store antall kommersielle aktører i barnehagesektoren har ført til oppsiktsvekkende medieoppslag om profittbasert virksomhet i denne sektoren. Rapporten viser videre til to ulike utredninger om kostnader i barnehager som konkluderer ganske forskjell med hensyn til dette.

Den ene utredningen er utarbeidet av forskningsinstituttet Telemarksforskning i 2015, mens den andre er utarbeidet av konsulentselskapet Agenda Kaupang i 2017. Sistnevnte konkluderte i sin rapport med at det offentlige i gjennomsnitt har spart 2,15 milliarder kroner hvert år de siste 9 årene ved bruk av kommersielle aktører innenfor barnehagesektoren (Eilertsen & Bank, 2019, s.18). Samtidig viser Telemarksforskning i sin rapport fra 2015 at kostnadsforskjellen mellom private og offentlige barnehager er omtrent 3,7%, som tilsvarer 0,8 milliarder kroner og ikke 2,15 milliarder som Agenda kaupang hevder. Videre redegjør Telemarksforskning i sin rapport hvorfor kostnadene i kommunale barnehager er noe høyere enn i private barnehager. Det pekes blant annet på at både personalkostnader og pensjonsutgifter i kommunale barnehager er høyere noe som sannsynligvis har sammenheng med større pedagogtetthet, færre barn per voksen og kostnader tilknyttet ansiennitet. Samtidig er det flere deltidsplasser i kommunale barnehager, de er gjennomgående mindre og foreldrebetaling dekker mer av kostnadene i private barnehager enn i kommunale. Uavhengig av hvilken rapport man velger å prioritere er det flere som stiller spørsmål ved de private kommersielle barnehagenes overskudd og utbytte. Tall fra statistisk sentralbyrå viser at offentlige tilskudd og foreldrebetaling utgjorde mer enn 100% i private barnehager i 2018 som resulterte i et overskudd på 1,2 milliarder kroner hvorav 10% ble tatt ut i utbytte (Statistisk sentralbyrå, 2019).

Oslo

I 2017 kjøpte Oslo kommune private velferdstjenester for ca 7,3 milliarder kroner, et beløp som utgjorde 12,7% av Oslo kommunes totale driftsutgifter (Eilertsen & Bank, 2019, s.21). Den største delen av disse utgiftene gikk til kjøp av tjenester innen helse- og omsorg, mens den nest største delen gikk til kjøp av private barnehagetjenester. Når det gjelder barnehager i Oslo viser tall fra statistisk sentralbyrå at antall kommunale barnehager i 2017 var 311 mens private barnehager utgjorde 421 (Statistisk sentralbyrå, 2004-2017). Når det gjelder private barnehager er det verdt å merke seg at statistisk sentralbyrå ikke skiller mellom private kommersielle og private ideelle aktører. Til tross for dette viser økonomiprofessor Bjarne Jensen til at andel kommersielle private barnehager på landsbasis har økt fra 25.815 i år 2005 til 83.834 i 2017, mens andel ideelle barnehager har sunket fra 75.231 i 2005 til 56.037 i 2017 (Skotheim, 2018). Det er med andre ord lite som tilsier at bildet i Oslo skulle skille seg ut fra resten av landet.

Da de politiske partiene AP, MDG og SV fikk flertall i Oslo bystyre i 2015 erklærte de, blant annet i sin byråds erklæring;

Sterke offentlige tjenester sikrer like muligheter for alle, både i barnehagen, skolen og i omsorgen. Byrådet vil bygge ut offentlige organiserte velferdstjenester og dermed på sikt redusere kommersielle tilbyders andel av disse tjenestene (Byråds erklæringen for byråd i Oslo. 205. s.4.).

Samtidig ble det bestemt at kontrakter med kommersielle sykehjemsaktører ikke skulle fornyes ved kontraktens utløp. Driften av Ammerudlunden sykehjem ble for eksempel overtatt av den ideelle aktøren Diakonhjemmet omsorg fra Unicare AS i 2019, mens Oslo kommune samme år overtok driften av Uranienborghjemmet fra Aleris omsorg. Samtidig med Oslo kommunes erklæring om å redusere andelen kommersielle tilbydere har det vært eksempler på rettslige konflikter mellom kommersielle aktører og det offentlige på grunn av for eksempel tolking av gjeldende regelverk på området. Dette var tilfellet da Oslo kommune i 2016 utlyste en anbudskonkurranse om anskaffelse av rammeavtaler for plasser i barnevernsinstitusjoner, hvor bruken av private kommersielle aktører har vært betydelig økende de senere årene. I tråd med byråds erklæringen skulle konkurransen forbeholdes private ideelle aktører noe som fikk syv private kommersielle aktører til å gå til sak mot kommunen for å holde de utenfor deltagelse i anbudskonkurransen. Mens kommunen støttet seg til en forskrift til loven om

offentlige tjenester som gjorde det mulig å reservere konkurransen om helse- og sosialtjenester for ideelle leverandører, hevdet den andre parten at utestengelsen var rettsstridig (Eilertsen & Bank, 2019, s.23). Til tross for at domstolen frikjente Oslo kommune tok dommen et annet utgangspunkt og konkluderte med at loven om offentlige anskaffelser ikke omfatter tjenester som innebærer at det *utøves offentlig myndighet* (Eilertsen & Bank, 2019, s.24). Det har vært flere tilfeller hvor gjeldende lov- og regelverk gir rom for ulike tolkninger mellom de ulike aktørene og et forslag om å endre forskriften om offentlige anskaffelser for å kunne reservere konkurranser om kontrakter innenfor helse- og sosialtjenester til fordel for ideelle organisasjoner er fortsatt under behandling ifølge informasjon fra regjeringens hjemmeside.

Bergen

Når det gjelder landets nest største kommune, Bergen, utgjorde kjøp av velferdstjenester fra private aktører 2,8 milliarder i 2017 et beløp som tilsvarer 13,9% av Bergen kommunes totale driftsutgifter (Eilertsen & Bank, 2019, s.9). Kjøp av private barnehagetjenester utgjorde den største posten, etterfulgt av helse og- omsorgstjenester og barnevernstjenester. Bergen er en av kommunene i landet med størst innslag av private barnehager og i 2016 var hele 184 barnehager i Bergen private, sammenlignet med 77 kommunale. Hvis vi ser på SSBs grunnlagsdata for barnehager i perioden 2002-2016 har antall kommunale barnehager i Bergen ligget på mellom 66-78, mens private barnehager i samme tidsrom har ligget mellom 176-208 (Statistisk sentralbyrå, 1999-2016).

Etter kommunevalget i 2015 dannet de politiske partiene AP, Krf og V byråd i Bergen og deres politiske plattform viser en annen tilnærming til private aktører enn byrådet i Oslo, og de hevder i sin erklæring at;

Byrådet er positiv til private barnehager, men vil vurdere strengere krav til bemanning og pedagogtetthet (Eilertsen & Bank, 2019, s.35).

Etter innføringen av bemanningsnormen i barnehager gjorde utdanningsdirektoratet en analyse i 2019 hvor tall fra slutten av 2018 viser en generell tendens til økt bemanningstetthet i barnehager på landsbasis. Samtidig viser tallene at kommunale barnehager har bedre bemanningstetthet enn private. I Bergen kommune oppfyller ikke de private barnehagene bemanningsnormen og det vises til at de største barnehagekjedene, som Norlandia, Fus, Kanvas, Læringsverkstedet og Espira, har flest barn per voksne (Utdanningsdirektoratet, 2019). Ifølge rapporten utarbeidet av for velferdsstaten har flere små, private kommersielle

barnehager i Bergen de senere årene blitt kjøpt opp av større barnehagekonsern som blant annet Norlandia- konsernet, Espira barnehager, Læringsverkstedet med flere (Eilertsen & Bank, 2019, s.35). Til tross for at bemanningsnormen trådte i kraft i august 2018 vedtok byrådet i Bergen i sitt budsjett for 2019 kun at alle kommunale barnehager skulle innfri normen i barnehageåret 2019/2020, noe som tilsvarer rundt 30% av byens totale barnehager.

7.2 Konsekvenser av konkurranseutsetting- Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester.

I rapporten fra 2013 utreder den samfunnsvitenskapelige forskningsstiftelsen Fafo, på oppdrag fra Norsk Sykepleierforbund (NSF), konsekvensene av konkurranseutsetting og bruken av private kommersielle aktører i norske sykehjem og hjemmetjenester. Konkurranseutsetting av velferdstjenester og bruk av kommersielle private aktører er et betent politisk tema og har vært stadig debattert de to siste tiårene, særlig har spørsmål om bruk av kommersielle aktører i helse- og omsorgsektoren vært omdiskutert. Til tross for mye offentlig oppmerksomhet rundt temaet viser Fafo rapporten at omfanget av private kommersielle virksomheter i denne sektoren er relativt beskjedent i Norge, selv om antallet har økt de senere årene og er ventet å øke i fremtiden. Rapporten viser også at det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner når det kommer til lønnsomhet og kvalitet på sykehjemstjenester og hjemmetjenester da det er lite forskning på området, blant annet grunnet metodiske problemer ved å måle kvalitet, men også fordi det ikke finnes forskning som kartlegger det totale kostnadsbildet for kommunene når en virksomhet konkurranseutsettes. Utredningen viser til eksempler fra Danmark og Sverige hvor bruken av private kommersielle aktører er mer omfattende, men selv ikke her er forskningsgrunnlaget godt nok til å konkludere om konkurranseutsetting er mer lønnsomt eller ikke og hvordan det påvirker kvaliteten på tjenestene.

Kvaliteten på tjenestene

Når det gjelder kvaliteten på tjenestene understreker Fafo rapporten at både det å etablere riktige kvalitetsindikatorer, samt gjennomføre og samle inn kvalitetsmålinger skaper utfordringer, spesielt innenfor helse- og omsorgsektoren fordi det både innebærer objektive og subjektive aspekter. Fafo rapporten viser til at denne type tjenestekvalitet hovedsakelig innebærer tre aspekter; *det objektive aspektet* viser til hvilke spesifikke faktorer virksomheten har til rådighet, som for eksempel bemanning og kompetanse; *det prosessuelle aspektet*

handler om hva man konkret gjør, mens *resultataspektet* handler om hva man oppnår med tjenestene og hvordan det oppleves for brukerne (Gautun, Bogen & Grødem, 2013, s.16). Omfanget av konkurranseutsetting innenfor helse- og omsorgstjenester er i Norge, som tidligere nevnt, relativt beskjedent, men det har vært en økning de senere årene i antall kommuner som konkurranseutsetter deler av sitt tjenestetilbud innen denne sektoren. Per 2012 var det ifølge, By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, kun 7 % av kommunene som hadde valgt å konkurranseutsette tjenester innen helse- og omsorg (Oslo Economics. (2014). s.115). Det er verdt å merke seg at det hovedsakelig er større kommuner som har valgt å konkurranseutsette pleie- og omsorgstjenester slik at antall kommuner ikke nødvendigvis gjenspeiler hvor stor del av befolkningen som er berørt av en slik ordning.

Et annet interessant perspektiv er at antall private kommersielle aktører som deltar i anbudskonkurranser om sykehjem er betydelig redusert de senere årene. Dette skyldes endringer i de kommersielle aktørenes eierstruktur grunnet oppkjøp eller sammenslåinger og det antas dermed at det nå kun er fire selskaper involverte i privat kommersiell virksomhet innen pleie- og omsorg. Disse fire er; Aleris Omsorg AS, Attendo Norge AS, Norlandia Omsorg AS og Unicare Omsorg AS (Gautun et al.,2013, s.29). I Sverige er omfanget av private kommersielle tilbydere betydelig større og det antas at rundt 19% av eldreomsorgen ble utført av private virksomheter i 2010. Samtidig er det i Danmark lite utbredt med konkurranseutsetting av tjenester på sykehjem, men i 2003 innførte Danmark fritt valg på hjemmetjenester noe som førte til at 30% av brukerne mottok hjemmehjelpstjenester fra en privat aktør i 2009 mot 10% i 2004 (Gautun et al.,2013, s.30). Til tross for at omfanget av konkurranseutsetting er betydelig større i Sverige og det har vært gjennomført en rekke evalueringer vedrørende betydningen av disse, foreligger det lite vitenskapelig dokumentasjon som viser effekten av konkurranseutsetting av velferdstjenester. Dette skyldes i stor grad at de studiene som er gjennomført er case studier og derfor gir lite grunnlag for generelle konklusjoner, men det skyldes også metodiske problemer ved måling av kvalitet og effektivitet.

Mangel på egnede metoder og indikatorer for å måle betydningen av konkurranseutsetting er gjennomgående i alle de nordiske landene det vises til i Fafo rapporten. Dette har ført til at svenske myndigheter, i samarbeid med kommunene, har utviklet et verktøy bestående av ulike indikatorer for å måle kvaliteten i eldreomsorgen. Dette verktøyet brukes nå av samtlige kommuner og både i offentlige og private virksomheter. Samtidig er dette verktøyet under stadig utvikling, slik at indikatorer endres, fjernes eller tillegges etter hvert som man får

erfaring med hvordan disse fungerer. I 2011 la Studieförbundet Näringsliv och Samhälle i Sverige frem en rapport som viser at det ikke finnes vitenskapelig belegg for at kvalitet og effektivitet har bedret seg som følge av konkurranseutsetting, samtidig viser rapporten til behovet for bedre oppfølging og kontroll av virksomhetene for å kunne heve kvaliteten på tjenestene (Gautun et al.,2013, s.32). Med hensyn til ovennevnte kvalitetsindikatorer i eldreomsorgen viser rapporten at offentlige virksomheter har bedre kvalitet på noen indikatorer, mens private aktører har bedre kvalitet på andre indikatorer. På bakgrunn av dette hevder derfor rapporten at de offentlige virksomhetene er mer innrettet mot strukturkvalitet, i motsetning til de private som er rettet mot prosesskvalitet (Gautun et al.,2013, s.32). Når det gjelder brukernes oppfatning av kvalitet varierer dette i stor grad, slik at det er vanskelig å tyde resultatene. I 2012 kom Socialstyrelsen i Sverige med en rapport som viste tilsvarende bilde og konkluderte med at forskjeller i kvalitet ikke kunne forklares basert på driftsform. Som nevnt i annen forskning trekkes det derimot frem at konkurranseutsetting har medført en økt bevissthet til kvalitet og hva de ulike tjenestene skal inneholde ved offentlige virksomheter.

Også i Danmark er det lite dokumentert kunnskap om effekten av konkurranseutsetting. I 2011 konkluderte danske forskere at det på bakgrunn av de foreliggende studier ikke var mulig å gi noe entydig svar om betydningen av konkurranseutsetting hverken med hensyn til kvalitet eller effektivitet. Det vises også her til at omfanget av studier er for lite til å generalisere og de metodiske utfordringene gjør det vanskelig å finne rette indikatorer for å måle effekten. Også de danske forskerne påpeker at bevisstheten rundt kvalitet har økt som følge av konkurranseutsetting, men det er allikevel ikke påvist om kvaliteten på tjenestene faktisk har blitt bedre eller dårligere i konkurranseutsatte virksomheter (Gautun et al.,2013, s.35). I tillegg viser forskerne til sprikende resultater når det gjelder brukernes og pårørendes opplevelse av omsorgskvaliteten.

I 2013 gjennomførte Oslo Economics, på oppdrag fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), en studie om effekten av konkurranseutsetting på sykehjemdrift i Oslo. Denne studien skiller seg ut fra de ovennevnte studiene ved å være en ren kostnadseffektivitetsstudie som legger til grunn fem objektive indikatorer for å vurdere effekten. Ifølge rapporten utarbeidet av Oslo Economics var de konkurranseutsatte sykehjemmene mest kostnadseffektive og hadde dermed både økt kvaliteten og redusert kostnadene i perioden fra år 2000 til 2010. Dermed konkluderer rapporten at Oslo kommune på denne måten har spart penger ved å konkurranseutsette disse sykehjemmene (Gautun et al.,2013, s36.). Fafo

rapporten viser på sin side til flere indikatorer ved denne studien som ikke er tatt med i det totale kostnadsbildet ved konkurranseutsetting. Blant annet vises det til at transaksjonskostnader ved å konkurranseutsette en virksomhet og kostnader ved oppfølging av disse ikke er tatt med i beregningen. Kostnader tilknyttet lønn og pensjon er heller ikke iberegnet de totale kostnadene, noe som anses som vesentlig da spesielt pensjonsordninger har vist seg å være betydelig dårligere i private kommersielle virksomheter. Når det gjelder opplevd kvalitet ved sykehjemmene i Oslo viser bruker- og pårørendeundersøkelser liten forskjell med hensyn til driftsform. Rapporten utarbeidet på oppdrag fra NHO konkluderer allikevel med at endret driftsform som følge av konkurranseutsetting er en del av forklaringen på forskjellene i kostnadseffektivitet mellom offentlig drevet sykehjem og konkurranseutsatte sykehjem.

Effektivitet og kostnadsbruk

En av de viktigste argumentene for å konkurranseutsette velferdstjenester er for å oppnå bedre, eller lik kvalitet til lavere kostnader. Man ønsker dermed bedre og mer kvalitet for pengene. Samtidig er det lite forskning og annen vitenskapelig dokumentasjon som gir belegg for å hevde om konkurranseutsetting er kostnadsbesparende eller ikke. Det er vanskelig å få et helhetlig bilde av alle nødvendige indikatorer som spiller inn og det virker som utgangspunktet for diverse utredninger varierer med hensyn til egne holdninger og interesser. Det finnes ikke en entydig oppfatning på hvilke faktorer som er nødvendige å ta med for å danne seg et reelt regnestykke når man skal vurdere om en virksomhet er kostnadseffektiv eller ikke. Det finnes derimot ulike forklaringer til hvorfor private kommersielle aktører kan være mer kostnadseffektive enn offentlige aktører, men som vi har sett er ikke nødvendigvis endring av driftsform avgjørende for om en virksomhet er kostnadseffektiv eller ikke. Ulike faktorer spiller inn, men en av forskjellene som ofte trekkes frem er ulikheter i lønns- og pensjonsordninger, samt transaksjonskostnader ved konkurranseutsetting og kostnader ved oppfølging av virksomheter. Flere kilder påpeker at man ved utregning av kostnadsbesparelse glemmer å ta med de faktiske kostnadene en anbudskonkurranse medfører, samt nødvendige kostnader som følge av kontroll og oppfølging etter virksomhetsoverdragelse.

Når det gjelder konsekvenser for ansattes lønns- og arbeidsvilkår ved konkurranseutsetting av virksomheter er det lite forskning på dette feltet. De fleste av studiene som tar for seg dette temaet er basert på de ansattes subjektive oppfatninger om eget arbeidsmiljø, inkludert lønn og andre arbeidsvilkår. Det er derfor vanskelig å trekke noen generelle konklusjoner på

hvordan en slik overdragelse påvirker de ansatte. I Norge er det allikevel påvist at ansatte i helse- og omsorgssektoren har dårligere lønns- og pensjonsvilkår i private virksomheter sammenlignet med offentlige. I tillegg er det høyere bruk av ufaglærte i private virksomheter noe som for eksempel er med på å redusere virksomhetens totale driftskostnader og kan også påvirke den enkelte ansattes arbeidsbelastning.

Studiene som er gjennomført i Sverige er hovedsakelig basert på subjektive indikatorer og her fant man ingen tydelige forskjeller mellom offentlige og private ansattes vurderinger av eget arbeidsmiljø og arbeidsvilkår. Derimot fant man ulikheter mellom forskjellige kommuner og forskjellige deler av helse- og omsorgssektoren. For eksempel svarte offentlig og privat ansatte relativt likt når det gjaldt i hvilken grad lav bemanning påvirket beboere på institusjoner, mens man fant større ulikheter i private og offentlige hjemmetjenester når det gjaldt relevant utdanning. En dansk rapport viser samme mønster og finner at det er relativt små forskjeller mellom ansattes tilfredshet i offentlige og private virksomheter.

I Norge viser ulike studier at det er usikkerheten rundt virksomhetsoverdragelse som skaper bekymring hos de ansatte. For eksempel har det de senere årene i Norge vært flere tilfeller hvor private kommersielle virksomheter har blitt anmeldt på bakgrunn av brudd på lønns- og arbeidsvilkår regulert i, blant annet arbeidsmiljøloven og gjeldende tariffavtaler. I 2011 ble for eksempel Adecco Helse politianmeldt av Arbeidstilsynet, og senere dømt, for grove brudd på arbeidstidsbestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Det er imidlertid verdt å merke seg at også offentlige virksomheter har blitt politianmeldt for lignende overtredelser slik at det ikke nødvendigvis avhenger av om virksomheten er offentlig eller privat drevet. Foreliggende studier peker i tillegg på manglende oppfølging fra kommunens side som årsak til dårlig kontroll av bemanning og andre forhold som påvirker driften.

Holdninger

Når det gjelder befolkningens holdninger til konkurranseutsetting og bruk av private leverandører innen helse- og omsorgstjenester er det interessant at rundt halvparten av de spurte foretrekker kommunalt drevet hjemmesykepleie (55%) og sykehjem (56%), mens når det gjelder praktisk hjelp svarer 73% at de er villig til å betale for denne tjenesten fra private i tillegg til den bistanden de mottar fra kommunen (Gautun et al., 2013, s.90). Samtidig ser man at andelen som foretrekker kommunal hjemmesykepleie reduseres i forhold til alder, hvor den største andelen som foretrekker kommunale tjenester er de over 60 år. Videre viser rapporten

at dette tallet også varierer med hensyn til for eksempel bosted, utdanning og partitilhørighet. Oslo og Akershus skiller seg ut ved å ha en høyere andel som foretrekker hjemmesykepleie i regi av private kommersielle leverandører i forhold til resten av landet. Partitilhørighet synes også å ha betydning og her viser rapporten at de med partitilhørighet mot den tradisjonelle høyre aksens i politikken er mer positive til private kommersielle aktører enn de som heller mot den tradisjonelle venstre aksens i politikken. For eksempel foretrekker 31 % av de spurte Høyre velgerne privat drevet hjemmesykepleie, mens tilsvarende tall for Arbeiderparti velgere er 9% og 75% foretrekker offentlig hjemmesykepleie (Gautun et al.,2013, s.91). Når det gjelder sykehjemsplass ser vi det samme mønsteret som ved hjemmesykepleie. Alder, bosted, utdanning og partitilhørighet påvirker den enkeltes preferanser med hensyn til om man foretrekker offentlige eller private leverandører av helse- og omsorgstjenester.

7.3 Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere

I 2017 utarbeidet konsulentselskapet Oslo Economics en samfunnsøkonomisk rapport for hovedorganisasjonen Virke om det offentliges bruk av private aktører. Rapporten tar for seg omfanget av konkurranseutsetting i Norge, blant annet innenfor helse- og omsorgstjenester som sykehjem og hjemmetjenester, samtidig som den vurderer potensialet for ytterligere konkurranseutsetting. Rapporten argumenterer for at i et velfungerende marked vil et større mangfold av aktører føre til bedre utnyttelse av samfunnets ressurser i form av reduserte kostnader eller bedre kvalitet (Oslo Economics,2017, s.35). Videre legger konsulentselskapet til grunn fire kriterier for å vurdere potensialet for gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører. Denne metoden er utviklet av Oslo Economics og består av følgende fire komponenter; forbedringspotensial, potensiell konkurranse, komplementaritet og etterprøvbarhet (Oslo Economics,2017, s.17). Disse vurderingskriteriene begrunnes med følgende:

1. Forbedringspotensial handler om at sektorer som er i vekst oftest har størst potensial både for økt kvalitet og reduserte kostnader, men også fordi de fremmer innovasjon og læring. I sektorer hvor rommet for forbedringer er stort vil gevinsten ved bruk av markedsaktører være større.
2. Potensiell konkurranse er nødvendig for å kunne oppnå samfunnsøkonomiske gevinster. Det at det eksisterer flere tilbydere både disiplinere den enkelte tilbyder,

reduserer muligheten for utøvelse av markedsrett og fremmer innovasjon. Jo flere mulige tilbydere jo større mulighet for gevinst.

3. Komplementaritet forbindes med at det finnes leverandører som produserer komplementære tjenester, og kombinert med bruk av markedsrett vil dette fremme samfunnsøkonomiske gevinster. Her trekkes særlig frem at de ulike leverandørenes erfaring og kompetanse kan bidra til økt effektivitet.
4. Etterprøvbarehet er nødvendig for å hindre uheldige insentiver ved bruk av markedsrett. Det er derfor nødvendig å måle kvaliteten på tjenestene som produseres og her vises det til både tekniske målinger av kvalitet og måling i form av brukerundersøkelser.

Potensial for bruk av private aktører

Den offentlige sektor i Norge har ansvar for mange og komplekse oppgaver og ikke alle egner seg for konkurranse. Oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse er regnet som slike oppgaver, men det finnes også oppgaver som innebærer elementer av myndighetsutøvelse og av den grunn heller ikke er ønskelig å utsette for slik konkurranse. Til tross for dette finnes det ingen klar definisjon på hvilke oppgaver som er egnet for konkurranse eller ikke i Norge. Rapporten har dermed tatt utgangspunkt i Danmark som regner med at omtrent 25% av ressursbruken i offentlig sektor er forbeholdt myndighetsutøvelse (Oslo Economics,2017, s.25). Med bakgrunn i dette estimatet fastslår Oslo Economics i sin rapport at offentlige oppgaver for 525 milliarder kroner potensielt kunne vært satt ut til private aktører i Norge.

Rapportens hovedargument for å øke bruken av private aktører støtter seg, som nevnt, til teorien om at tilstedeværelsen av flere og ulike leverandører øker produktiviteten som igjen vil kunne redusere produksjonskostnadene. Samtidig peker rapporten på at konkurranse vil ha en disiplinerende effekt på de ulike leverandørene, både de private og de offentlige, med hensyn til kvalitet og effektivitet, samt fremme innovasjon.

Bruken av private aktører i offentlig sektor er i dag, ifølge Oslo Economics relativt begrenset og i henhold til deres rapport utgjorde statens bruk av private aktører i 2016, 15% av den totale statlige tjenesteproduksjonen. På en annen side utgjorde den kommunale og fylkeskommunale bruken av private aktører henholdsvis 12% og 25% av deres totale tjenesteproduksjon samme år (Oslo Economics,2017, s.22). Den offentlige sektors totale utgifter var i 2016 beregnet til 836 milliarder kroner ifølge statistisk sentralbyrå. Med utgangspunkt i en antagelse om at 25% av disse utgiftene er forbeholdt oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, anslår Oslo

Economics dermed at 630 milliarder av de årlige utgiftene er egnet for bruk av private aktører. Av dette tallet antas det at 105 milliarder kroner per 2016 allerede er brukt til dette formålet. Potensialet for bruk av private aktører er dermed betydelig ifølge Oslo Economics beregninger.

Velferdsstatens utfordringer

Rapporten utarbeidet av Oslo Economics trekker frem ulike utfordringer velferdsstaten vil stå ovenfor de neste årene som ifølge deres beregninger dermed taler for å øke bruken av private tilbydere. Dersom bruken av konkurranse kan føre til at man bruker mindre ressurser til offentlige oppgaver vil dette få positive konsekvenser for den norske økonomien fastslår den. Rapporten viser til perspektivmeldingen 2017 hvor finansdepartementet peker på at det offentliges utgifter vil overgå dens inntekter i løpet av 2030 (NRK nyheter.2017). Noen av utfordringene det vises til er en aldrende befolkning, færre yrkesaktive og dermed mindre skatteinntekter, lavere inntekt fra olje- og gass næringen, lavere produktivitet og en stor offentlig sektor. Den norske befolkningen blir stadig eldre, noe som både fører til at andelen yrkesaktive synker, samt belastningen og utgiftene til de tjenestene eldre benytter seg av øker. Dette gjelder særlig utgifter til helse- og omsorgssektoren. Olje og gass næringen har gjennom flere år vært en viktig inntektskilde for norsk økonomi, samtidig har myndighetene forvaltet disse inntektene på en måte som har kommet fellesskapet til gode og muliggjort en varig velstand som ikke kan sammenlignes med noe annet land. Selv om olje og gassnæringen er ventet å ha en sentral plass i flere tiår fremover vil denne næringens betydning for andre deler av økonomien reduseres. Inntektene fra petroleumssektoren og dets viktige bidrag til norsk økonomi er dermed forventet å være lavere i fremtiden.

En annen utfordring som trekkes frem er en svakere produktivitetsvekst de senere årene samtidig som offentlige utgifter vokser mer enn offentlige inntekter. Oslo Economics viser til finansdepartementets beregninger om et inndekningsbehov på 1,7% av fastlands- BNP 2017 per tiår fra 2030 (Oslo Economics,2017, s.26). På bakgrunn av dette inndekningsbehovet vil differansen mellom offentlige utgifter og inntekter i 2040, ifølge finansdepartementet, være på 50 milliarder kroner, mens det i 2050 vil være på 100 milliarder kroner. Konkurranse og bruk av private aktører anses å være et egnet virkemiddel for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Reduserte kostnader tilknyttet ulike velferdsoppgaver vil også bidra til å redusere dette inndekningsbehovet. I henhold til Oslo Economics beregninger vil differansen mellom

offentlige utgifter og inntekter være lik 0 dersom velferdsutgiftene reduseres med 0,8% hvert år frem til 2060 (Oslo Economics,2017, s.26).

Hjemmetjenester

Norske kommuner har ansvar for å tilby sine innbyggere helse- og omsorgstjenester i og utenfor hjemmet. På et overordnet plan er det politisk enighet om at flest mulig skal få bo hjemme så lenge de ønsker det. Kombinert med en aldrende befolkning er det derfor grunn til å tro at bruken av hjemmetjenester vil øke i fremtiden. Per i dag utgjør hjemmetjenester omtrent halvparten av de kommunale utgiftene til pleie- og omsorgssektoren og av disse utgjorde kjøp av tjenester fra private aktører 8,4% i 2016 (Oslo Economics,2017, s.33). Det antas at rundt 3% av innbyggerne i Norge mottar helsetjenester i hjemmet og antall mottakere har økt i takt med befolkningsveksten i perioden fra 2012 til 2016 (Oslo Economics,2017, s.30). Med utgangspunkt i antatt befolkningsvekst vil derfor markedet for hjemmetjenester være 13% større i 2030 enn i dag (Oslo Economics,2017, s.42). Oslo Economics argumenterer for i sin rapport at forholdene ligger til rette for å fremme samfunnsøkonomiske gevinster ved bruk av private aktører innenfor hjemmetjenester, hovedsakelig i form av virkemidler som bruk av anbudskonkurranser og pengene følger brukeren. Det at det finnes flere leverandører gjør det mulig å prioritere de beste leverandørene med hensyn til kvalitet og kostnadseffektivitet. Samtidig vil bruk av private aktører ha en disiplinerende effekt på de ulike leverandørene, samt gjøre det mulig å sammenligne informasjon om kvalitet, effektivitet og tilfredshet blant brukerne.

Basert på sine kriterier for å vurdere potensialet for gevinst har Oslo Economics lagt til grunn følgende forhold ved å eksponere hjemmetjenester for konkurranse:

1. Forbedringspotensialet ligger i pleie- og omsorgssektorens fremtidige vekst. Helse og omsorgssektoren møter stadig nye utfordringer og i fremtiden vil disse både legge press på tjenestene denne sektoren tilbyr, men også behovet for antall sysselsatte vil øke betydelig. I denne sammenheng kan det være avgjørende hvordan man velger å organisere og drifte tjenestene ved at man legger til rette for et mangfold av tilbydere.
2. Som tidligere nevnt er de samfunnsøkonomiske gevinstene avhengig av at det finnes potensiell konkurranse. Ifølge rapportens prognoser finnes det en rekke private

aktører som både kan tilby praktisk bistand og helsetjenester i hjemmet og som dermed vil bidra til reell konkurranse innenfor hjemmetjenester.

3. Når det gjelder komplementaritet vises det til at hjemmetjenester omfatter en rekke ulike tjenester og sannsynligheten for at det finnes aktører som tilbyr komplementære og relaterte tjenester er dermed store.
4. Med hensyn til etterprøvbarhet peker rapporten på utfordringene ved å måle kvalitet i helse- og omsorgssektoren generelt og at dette er uavhengig av om tilbyderen er privat eller offentlig. Samtidig omfatter hjemmetjenester mange ulike områder slik at muligheten for å etterprøve vil variere. Ifølge Oslo Economics vil kvaliteten på tjenestene la seg måle og verifisere enten av brukeren selv eller ved at kommunene kvalitetssikrer tjenestene.

En samfunnsøkonomisk gevinst kan tas ut i form av lavere utgifter eller bedre kvalitet på tjenestene. Pleie- og omsorgssektoren utgjør et stort marked med mange ulike og varierte tjenester og potensialet for forbedringer er dermed stort. Hvis gevinsten tas ut i form av lavere kostnader vil disse ressursene kunne brukes på andre formål, mens en forbedring av kvalitet vil øke kvaliteten på tjenestene samtidig som kostnadene forblir uendret. Oslo Economics fastslår i sin beregning at de samfunnsøkonomiske gevinstene innenfor hjemmetjenester som følge av konkurranseeksponering vil føre til en kostnadsreduksjon per bruker på 5%. Samtidig viser konsultentselskapet til hvordan bruk av private aktører innen hjemmetjenester kan utsette eller erstatte behovet for sykehjems plass og dermed føre til ytterligere samfunnsøkonomiske gevinster. På denne måten konkluderer Oslo Economics at bruk av private leverandører innenfor hjemmetjenester vil bety en kostnadsbesparelse på mellom 4,1 og 4,6 milliarder kroner i året fra 2018 til 2030, som utgjør 4,5% av det totale budsjettet for pleie- og omsorgstjenester (Oslo Economics, 2017, s.40).

Alders- og sykehjem

En sentral oppgave for det offentlige handler om å gi et tilfredsstillende tilbud til mennesker som av ulike årsaker ikke kan bo hjemme. Kostnader til pleie og omsorgstjenester i institusjon utgjorde 45% av de totale kostandene innenfor pleie og omsorg i 2016 og 96% av denne andelen var tilknyttet alders- og sykehjem (Oslo Economics, 2017, s.43). Norske alders- og sykehjem driftes hovedsakelig av den enkelte kommune og i 2015 var det totalt 974 sykehjem i Norge hvorav 41 sykehjem var private ideelle og 40 private kommersielle, noe som tilsier at bruken av private aktører innenfor sykehjem er relativt begrenset (Oslo Economics, 2017,

s.44). Det er også verdt å nevne at bruken av private aktører varierer i de ulike kommunene og fylkene. Oslo Economics har følgende vurdering av potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster ved bruk av private aktører innenfor alders- og sykehjem:

1. Forbedringspotensialet knytter seg til fremtidige utfordringer for pleie- og omsorgssektoren generelt, hvor man blant annet antar at andelen over 70 år vil utgjøre 17% av befolkningen i 2030 (Oslo Economics,2017, s.50). Samtidig peker man på det offentliges begrensede ressurser til å møte disse utfordringene. Utgiftene knyttet til alders- og sykehjem utgjør, som tidligere nevnt, en stor andel av det totale budsjettet for pleie- og omsorgstjenester slik at potensielle kostnadsbesparelser kan få betydning for samfunnet. Potensialet for kostnadsbesparelser innenfor sykehjem er dermed stort.
2. Når det gjelder potensiell konkurranse finnes det i Norge ulike tilbydere, både ideelle og kommersielle aktører som vil kunne fremme gevinster ved bruk av markedsaktører innenfor alders- og sykehjem.
3. I Norge finnes det en rekke ulike aktører som tilbyr komplementære og relaterte tjenester innenfor pleie- og omsorg noe som fremmer mulighet for gevinst. Det pekes særlig på at ulike aktører innehar ulik kunnskap, læring og erfaring fra tilgrensede områder som kan bidra til å videreutvikle tjenester innenfor pleie- og omsorgssektoren.
4. Etterprøvbarehet i alders- og sykehjem kan by på utfordringer fordi brukere av sykehjemstjenester ofte utgjør en sårbar gruppe, samtidig som sykehjem tilbyr en rekke ulike tjenester. Det er vanskelig å finne riktige indikatorer for å måle kvalitet, og brukerundersøkelser er lite nyttig dersom man for eksempel har brukere som ikke er i stand til å vurdere kvaliteten på tjenestene.

Norge har en stor offentlig sektor som ivaretar mange varierte og ulike oppgaver, noen av disse oppgavene er ansett som uegnet for konkurranse, mens for andre oppgaver er det ulike formeninger om hvem som bør ivareta dem. Oslo Economics viser i sin rapport til at mange av de offentlige oppgavene er egnet for private tilbydere og mener således at bruken av private aktører og økt konkurranse vil fremme positive samfunnsøkonomiske gevinster og være et virkemiddel for å effektivisere den offentlige forvaltningen.

8. Presentasjon av funn og oppsummering

Den norske velferdsstaten har gjennom flere år blitt kritisert for måten den organiseres og driftes på, i tillegg har de offentlige tjenestene høstet kritikk for å være av for dårlig kvalitet. Det er særlig en forestilling om at offentlig sektor er ineffektiv, byråkratisk og kostbar som kjennetegner denne kritikken. Med bakgrunn i denne forestillingen har det vært gjennomført flere reformer i Norge basert på slagord som konkurranse, effektivitet og bedre kvalitet (Stamsø, 2018, s.64). Mål- og resultatstyring, samt ulike former for konkurranseutsetting av offentlige oppgaver er noen av virkemidlene som er tatt i bruk basert på denne serien reformer kalt New Public Management eller NPM. Jeg vil i denne delen av oppgaven presentere noen av funnene ved å sammenligne effekten av disse reformene med målene for New Public Management. Kort oppsummert kan det hevdes at disse målsettingene er; bedre kvalitet og service på offentlige tjenester, redusere omfanget av offentlig sektor og produsere mer til en lavere kostnad. Når jeg sammenligner disse målsettingene med effekten av NPM vil jeg ta utgangspunkt i litteraturen drøftet i denne oppgaven og da spesielt de ulike rapportene og de offentlige utredningene.

I Norge har det, som tidligere nevnt, over lengre tid vært fokus på behovet for en mer kostnadseffektiv offentlig sektor og disse reformene har blitt betegnet som en modernisering eller fornyelse. Samtidig har målene vært i tråd med New Public Management tankegangen hvor fokus er rettet mot økt kvalitet og mer effektiv produksjon. Som med mye annet er det uenighet om effekten av New Public Management reformene og dette understrekes også i de ulike rapportene jeg tidligere har drøftet. I disse rapportene har jeg hovedsakelig sett på effekten av konkurranseutsetting av velferdstjenester innenfor sykehjem og hjemmetjenester med spesielt fokus på kvalitet og kostnader.

Mål om bedre kvalitet

Det er viktig å huske når man vurderer effekten av konkurranseutsetting at den offentlige sektor er satt til å forvalte fellesskapets ressurser og derfor kjennetegnes ved at det har et omfattende ansvar for å ivareta og produsere ulike velferdsgoder og tjenester. Velferdstjenestene skiller seg på denne måten fra andre tjenester blant annet ved at de er sammensatte, dekker ulike behov og brukerne av tjenestene er forskjellige. Det kan dermed være vanskelig å måle og etterprøve resultater og kvaliteten på disse tjenestene spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren, noe som understrekes i samtlige av de foregående

rapportene. Rapporten utarbeidet av forskningsstiftelsen Fafo viser til at det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner om effekten av konkurranseutsetting når det gjelder kvalitet nettopp fordi det er vanskelig å finne riktige indikatorer på kvalitet innenfor disse tjenestene, men også fordi det er lite vitenskapelig forskning på området. Dette er tilfellet i Norge, men også i Sverige hvor omfanget av konkurranseutsetting innenfor velferdstjenester er betydelig større. Samtidig vises det til at mye av den forskningen som foreligger er basert på case studier og dermed gir lite grunnlag for å komme med generelle konklusjoner. Når det gjelder opplevd kvalitet blant brukere og pårørende er disse resultatene sprikende og det vises ingen sammenheng mellom opplevd kvalitet og driftsform. Hvordan den enkelte bruker opplever kvalitet varierer slik at dette synes å ha sammenheng med helt andre faktorer enn de som fremheves ved bruk av konkurranseutsetting. Det synes likevel å være enighet om at konkurranseutsetting på generelt grunnlag har medført en økt bevissthet til kvalitet og hva de ulike tjenestene skal inneholde. Konsulentselskapet Oslo Economics anerkjenner også utfordringene ved å måle kvalitet i sin rapport, men mener dette er mulig å måle og verifisere av brukeren selv eller ved at den enkelte kommune kvalitetssikrer tjenestene. Noe som i utgangspunktet må antas å medføre ytterligere kostnader. Samtidig viser de ovennevnte studier til at private kommersielle aktører har større bruk av ufaglærte og færre faglærte innenfor pleie- og omsorgssektoren, lavere pedagogtetthet i barnehager og flere barn per voksen. Dette er eksempler på andre faktorer som vil kunne påvirke kvaliteten i de ulike virksomhetene.

Mål om å redusere kostnader

Når man diskuterer nødvendigheten med å effektivisere den offentlige sektor fremheves det til stadighet hvordan styringsprinsipper fra det private er overførbare til offentlig sektor. Samtidig ser det ut til at man glemmer at det her er snakk om virksomheter med vidt forskjellig utgangspunkt. Private bedrifter er nettopp bedrifter som styres etter forretningsmetoder med mål om økonomisk lønnsomhet, mens den offentlige sektor er en sammensatt sektor som skal forvalte og ivareta ulike hensyn i en like sammensatt befolkning. Samtidig skal den forvalte fellesskapets ressurser, samt fordele og prioritere ulike tjenester. Privat og offentlig sektor har derfor to vidt forskjellige utgangspunkt for sin virksomhet og målsettinger som rettferdig fordeling av velferdsgoder har liten betydning i en markedsstyrt samfunnsmodell. Dette påpekes i den offentlige utredningen fra 2000 hvor det vises til vanskeligheter med å blande kommersielle og ikke kommersielle hensyn.

I de ovennevnte offentlige utredningene tar man utgangspunkt i en velferdsmodell som vil møte utfordringer med å opprettholde en bærekraftig velferd slik man kjenner den i dag. Både i NOU 2000 og i NOU 2015 blir betydningen av økt effektivitet trukket frem som avgjørende for fremtidig velferd og velstand. Begge de offentlige utredningene legger til grunn at økt konkurranse fører til reduserte kostnader, økt produktivitet og bedre kvalitet. Samtidig legger begge utredningene i sin begrunnelse vekt på OECD sin anbefaling om etablering av konkurransemarkeder som virkemiddel for å øke effektiviteten i offentlig sektor. Dette til tross for at det samtidig vises til manglende erfaringsgrunnlag som bekrefter sammenheng mellom eierskapsform og effektivitet og produktivitet. Oslo Economics legger til grunn tilsvarende argument i sin rapport ved å støtte seg til prinsippet om at et større mangfold av aktører vil føre til samfunnsgevinster i form av reduserte kostnader eller bedre kvalitet. Samtidig vises det til at konkurranse vil ha en disiplinerende effekt med hensyn til effektivitet, kvalitet og innovasjon blant de ulike tilbyderne. Samtidig er det verdt å merke seg at flere mindre private kommersielle aktører innenfor barnehagesektoren og pleie- og omsorgssektoren de senere årene har blitt kjøpt opp av større private kommersielle aktører noe som vil påvirke mangfoldet av aktører.

Videre anslår Oslo Economics i sin rapport at potensialet for bruk av private aktører som utfører offentlige oppgaver er betydelig større enn det som er tatt i bruk per i dag. Konsulentselskapet viser til hvordan offentlige utgifter vil overgå dens inntekter innen 2030 og at det derfor er nødvendig å redusere velferdsutgiftene. Løsningen på dette mener de ligger i å overlate flere offentlige oppgaver til private aktører. Uten å videre utdype hvorfor private aktører er mer egnet, legger man til grunn at velferdsoppgaver som produseres av det offentlige er både ineffektivt og kostbart, mens dersom private kommersielle aktører overtar de samme oppgavene vil de både produseres mer effektivt og billigere. De viser blant annet til hvordan bruk av konkurranse innenfor hjemmetjenester både vil redusere de faktiske driftsutgiftene, men også føre til ytterligere kostnadsbesparelse ved å utsette eller erstatte behovet for sykehjemsplass. På denne måten fastslår Oslo Economics at det offentlige vil spare mellom 4,1 og 4,6 milliarder kroner i året. Her legger de således til grunn at det er konkurransen i seg selv som vil medføre reduserte kostnader, til tross for at det ikke finnes forskning som underbygger dette argumentet.

Det er flere eksempler på motstridende konklusjoner når det gjelder effekten av private kommersielle aktører versus offentlige aktører. Et eksempel er konsulentselskapet Agenda Kaupang som i 2017 utarbeidet en studie hvor de hevdet at kostnadsforskjellen mellom

offentlige og private barnehager var omtrent 10% og det offentlige hadde dermed spart 2,15 milliarder kroner i året de siste ni årene ved å bruke private kommersielle aktører innenfor barnehagesektoren. En tilsvarende studie, utarbeidet av forskningsinstituttet Telemarksforskning i 2015, viste imidlertid at kostnadsforskjellene mellom offentlige og private barnehager var omtrent 3,7%, noe som tilsvarte 0,8 milliarder kroner og ikke 2,15 milliarder som Agenda Kaupang hevdet. Men viktigere enn resultatet målt i penger viste forskningsinstituttet til hvorfor det eksisterer kostnadsforskjeller mellom offentlige og private barnehager.

I tillegg til ovennevnte eksempler på motstridende resultater viser Fafo rapporten til at Oslo Economics i 2013 gjennomførte en studie på oppdrag fra Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) om effekten av konkurranseutsetting på sykehjem i Oslo hvor de konkluderte med at konkurranseutsatte sykehjem var mer kostnadseffektive enn kommunalt drevet sykehjem. Fafo på sin side viser til at studien mangler argumenter som underbygger denne påstanden i forhold til det totale kostnadsbildet fordi transaksjonskostnader og kostnader ved oppfølging ikke er tatt med. Det er heller ikke tatt med kostnader tilknyttet lønn og pensjon, noe som utgjør en betydelig del av de totale kostnadene. Dette er bare et eksempel på hvordan resultater kan fremstilles forskjellig ved at man tar i bruk ulike indikatorer for å vise til en angivelig kostnadsbesparelse slik at man på denne måten kun fremstiller deler av det totale kostnadsbildet. En uforbeholden tro på at konkurranse fører til effektivitet, lønnsomhet og kvalitet oppleves som noe naivt, men spørsmålet er om vi ønsker å gå fra å være en velferdsstat til å bli en konkurransestat hvor økonomiske hensyn dominerer. Det handler om mennesker og enkeltindivider og ikke en vare som skal omsettes i et kommersielt marked.

Den offentlige utredningen fra år 2000 hevder at bruk av anbudskonkurranser både kan redusere kostnader og opprettholde kvaliteten på tjenestene. Samtidig vises det til at anbudskonkurranser kan være en krevende og kostbar prosess for det offentlige og det stiller særlige krav til utforming av kontrakter som skal definere tjenestene som skal anbudsutsettes. Disse kostnadene må tas med i beregningen om det totale kostnadsbildet når man skal vurdere om bruk av anbudskonkurranser er lønnsomt eller ikke. I utredningen argumenteres det allikevel for bruk av anbudskonkurranser ved å vise til eksempler fra England hvor bruk av anbud angivelig har gitt en kostnadsbesparelse på mellom 10 og 30 %. Samtidig er det vanskelig å konkludere med hensyn til hvilke forhold som påvirker kostnadene samtidig som det er ulike måter å måle effektivitet på. På tidspunktet da denne utredningen ble utarbeidet var det lite erfaringsgrunnlag som viste sammenheng mellom anbud og økt lønnsomhet, selv

i dag er det, som tidligere nevnt, vanskelig å trekke entydige konklusjoner om dette. Flere kilder påpeker at det er vanskelig å sammenligne offentlig og privat drift med hensyn til kvalitet og kostnader, blant annet fordi mange forhold påvirker både innad i den enkelte virksomhet, men også forhold i den enkelte kommune kan variere. Samtidig viser flere kilder til hvordan den enkelte kommune vektlegger pris når de skal velge tilbyder ved bruk av anbudskonkurranser, dette til tross for at offentlige retningslinjer viser til at kvalitet og pris skal telle likt.

En virksomhet som ønsker å redusere sine utgifter har begrensede muligheter til å iverksette kostnadsbesparende tiltak, uavhengig av om virksomheten er offentlig eller privat drevet. Den enkelte virksomhet kan for eksempel tilby lavere lønns- og pensjonsvilkår, man kan redusere bemanningen ved bruk av flere ufaglærte der det er mulig eller man kan redusere kvaliteten på tjenestene. Det virker derfor naivt å ta utgangspunkt i at private kommersielle aktører som overtar offentlige oppgaver vil utføre disse både ved å tilby lik eller bedre kvalitet, redusere kostnader, produsere tjenester mer effektivt og tilby arbeidstakere gode lønns- og pensjonsvilkår. Tore Nyseter setter denne antagelsen på spissen i boken «Velferd på avveie» og viser til hvordan et kommunalt drevet sykehjem oppfattes som en utgiftspost, mens et privat drevet sykehjem betalt av det offentlige oppfattes som verdiskapning (Nyseter,2015, s.279).

Endring i velferdsstatens verdigrunnlag

Som vi har sett i denne oppgaven har den norske velferdsmodellen utviklet seg gjennom flere år og fikk en særlig sentral rolle etter andre verdenskrig. Før stortingsvalget i 1945 utarbeidet samtlige politiske partier i Norge et fellesprogram som fastslo flere målsetninger for ulike velferdstiltak og med dette ekspanderte velferdsbegrepet. Samtidig var det offentlige fra starten hovedaktør i både utformingen og finansieringen av denne velferdsstaten og blant de ulike partiene var det bred politisk konsensus om denne modellen. Den norske velferdsstaten kjennetegnes dermed ved at det offentlige har et omfattende ansvar for velferdsoppgaver som blant annet helse og omsorgstjenester, sosiale tjenester, utdanning og arbeid. Den solidariske tankegangen og tillit til det offentlige har en sentral plass i denne modellen og den har derfor stor legitimitet i befolkningen. Samtidig er det en oppfatning om at velferdsmodellen er med på å utjevne forskjellene mellom folk og fremme en jevn inntektsfordeling, noe som bidrar til å rettferdiggjøre det norske skatte og avgiftsnivået. Denne modellen baserer seg videre på et verdigrunnlag som fremmer alle innbyggers trygghet, likeverd, rettferdighet og like muligheter. Med solide velferdstjenester og ytelser sikrer man at også de som av en eller annen

grunn faller utenfor og ikke klarer seg selv får muligheten til et godt liv. Dersom den norske velferdsmodellen går bort fra sitt verdigrunnlag og heller baserer seg på verdier hentet fra privat sektor hvor krav til lønnsomhet, effektivitet og resultatstyring dominerer, og hvor alt skal måles i kroner og øre vil ikke bare velferdsmodellen, men også det norske samfunnet endre seg.

I tråd med samfunnsutviklingen og fremtidige utfordringer er det lett å forstå argumentet om at offentlig sektor må fornyes, samtidig er det vanskelig å argumentere for hvorfor en velferdsstat skal driftes som en privat virksomhet basert på markedsløsninger og lønnsomhet. I sin politiske plattform i 2013 fastslo den borgerlige regjeringen at *produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester*. Dette argumentet underbygger troen på at konkurranse bør være mer til stede i velferdsstaten, samtidig oppleves velferdstjenester som svært forskjellige fra andre tjenester. Velferdstjenester skiller seg ut ved blant annet å være komplekse, dekke grunnleggende behov, utjevne sosiale forskjeller og brukerne av disse tilhører ofte sårbare grupper. Samtidig slutter velferdsstaten opp om et felles verdigrunnlag som rettferdiggjør og legitimerer en fellesfinansiert velferd hvor man forstår verdien av et fellesskap som favner alle og viser solidaritet ovenfor de som faller utenfor. Det å sette enkeltindividets behov for omsorg, for eksempel i barnevernssektoren, ut på anbud slik at ulike aktører skal konkurrere om å tilby det mest kostnadsbesparende tilbudet viser lite hensyn for dette menneskets verdighet og kan få alvorlige konsekvenser for den enkeltes liv. I et slikt samfunn blir enkeltmennesker omgjort til en vare som skal omsettes i et marked. Som den danske psykoterapeuten Bernt Falk hevder «*Slik vi betrakter et menneske- slik behandler vi det også*» (Nyseter, 2015, s.365).

Oppsummering av funn

Konkurransesutsetting av velferdstjenester og effekten av denne er et tema som stadig debatteres, både blant politikere og i media. Samtidig er det overraskende lite vitenskapelig dokumentasjon og forskning om temaet. Det finnes allikevel ulike studier og rapporter som drøfter effekten av konkurransesutsetting, men grunnlaget disse utredningene baserer seg på er for tynt til å komme med entydige konklusjoner. De foreliggende nevnte utredningene har i tillegg ulike måter å måle kvalitet og effektivitet på og det blir derfor vanskelig å legge disse til grunn for sammenligning. Det eksisterer derfor ingen vitenskapelig dokumentasjon i de skandinaviske landene som underbygger påstanden om sammenhengen mellom driftsform og effektivitet og kvalitet. Flere skandinaviske studier peker derimot på vanskeligheter med å

måle kvalitet og effektivitet på velferdstjenester, samtidig som det understrekes at det er vanskelig å finne riktige indikatorer til bruk ved resultatmåling. Når det gjelder opplevd kvalitet og driftsform viser undersøkelser sprikende resultater og det er nærliggende å tro at opplevd kvalitet har sammenheng med lokale forhold i den enkelte virksomhet eller kommune, og ikke med driftsform.

Som tidligere nevnt finnes det til dels motstridende konklusjoner om effekten av konkurranseutsetting, og disse synes å være preget av eget synspunkt eller reflektere verdier og interesser til den organisasjonen de representerer. For eksempel har flere konsulentselskaper konkludert med at kommersielt drevet sykehjem er mer lønnsomme enn kommunalt drevet. Det er allikevel verdt å merke seg at disse rapportene tilsynelatende kun drøfter økonomiske hensyn og konsekvenser, samt er preget av en oppfatning om at konkurranse bidrar til bedre tjenester og en mer kostnadseffektiv produksjon av disse. Samtidig blir flere av disse utredningen kritisert av, blant annet forskningsstiftelsen Fafo, for å ikke ta med alle kostnader i regnestykket om kostnadseffektivitet og heller ikke vise til grunnleggende ulikheter mellom offentlige og kommersielle aktører som bidrar til disse forskjellene. I tillegg understreker Fafo at det er problematisk at konsulentselskapene ikke tar andre samfunnsmessige hensyn enn de økonomiske.

Det er i tillegg verdt å merke seg at konkurranseutsetting synes å ha større oppslutning blant velgere på den tradisjonelle politiske høyre akse hvor verdier som markedsøkonomi og konkurranse, mindre offentlig regulering og enkeltindividets frihet til å velge står sentralt. Blant velgere som heller mot den tradisjonelle politiske venstre siden synes oppslutningen om et fellesfinansiert velferdssamfunn stå sterkere. Dette er også tilfellet blant eldre hvor offentlige velferdstjenester foretrekkes i større grad enn tjenester fra kommersielle tilbydere. Norge er et av verdens rikeste land hvor de fleste nyter godt av høy levestandard og livskvalitet, samtidig med denne velstanden kan det synes å ha vært en endring i befolkningens holdning til hvilke aktører som skal tilby velferdstjenester og det synes å være mer vilje til å betale for tjenester som blir ivaretatt av det offentlige.

Flere kilder peker på viktigheten med oljeutvinning og betydningen av oljeinntekter for utviklingen av den norske velferdsstaten, samtidig finnes det flere eksempler på rike oljenasjoner som ikke har klart å forvalte sine ressurser på samme måte som Norge. Betydningen av en solid rettsstat, offentlige institusjoner og et velfungerende demokrati har vært avgjørende for måten Norge har forvaltet sine naturressurser på. En måte som har kommet

hele den norske befolkningen til gode og gjort at Norge har hatt muligheten til å bygge ut den velferdsstaten vi lever i dag.

Litteraturliste

Baldersheim H. & Rose L.E. (red). (2008). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. (2.utg). Fagbokforlaget.

Busch T., Johnsen E. & Vanebo J.O. (2009). *Økonomistyring i det offentlige*. (4.utg.). Universitetsforlaget.

Byrådserklæringen for byråd i Oslo. (2015). Plattform for byrådsamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet de Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2015-2019. Hentet fra: <https://www.sv.no/oslo/wp-content/uploads/sites/2/2015/10/Byraadserklaering-web.pdf>

Christensen T., Egeberg M., Larsen H.O., Lægreid P. & Roness P.G. (2010). *Forvaltning og politikk*. (3.utg.). Universitetsforlaget.

Christensen T., Egeberg M., Lægreid P., Roness P.G. & Røvik K.A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (3.utg.). Universitetsforlaget.

Civita politiske ordbok, u.å., Definisjon på velferdsstat. Hentet fra: <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-en-velferdsstat>

Eilertsen R. & Bank H. (2019) *Veien mot profittfri velferd- Erfaringer fra fem storbyer*. Hentet fra: http://46417-underdomene.web.tornado-node.net/wp-content/uploads/2019/06/190607_Rapport_For-Velferdsstaten_til-nettside.pdf

Evensen T.Nygård. (2018). *Offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet: Begreper, prinsipper, kilder og beregninger*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/attachment/339716?ts=16175a67a20>

Folketrygdloven (1997). Lov om folketrygd. Hentet fra: <https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19/§1-1>

Frøyland E., Hoelsæter A.E. & Korneliussen R. (2005). *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring*. Hentet fra: https://gammel.dfo.no/Documents/FOA/publikasjoner/analyser/Bakgrunnsnotat_om_maal_og_resultatstyring.pdf

Gautun H., Bogen H. & Grødem A.S. (2013). *Konsekvenser av konkurranseutsetting: Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*. (Fafo rapport 2013:24). Hentet fra: <https://www.fafo.no/images/pub/2013/20314.pdf>

Hansen T. (2016). *Det kollektive grunnlaget for individuell velstand: En innføring i offentlig politikk og økonomi*. Cappelen Damm Akademisk.

Hatland A., Kuhnle S. og Romøren T.I (Red). (2018). *Den norske velferdsstaten*. (5.utg) Gyldendal Akademisk.

Komunalkomiteen. (2002). *Nye oppgaver for lokaldemokratiet-regionalt og lokalt nivå*. (St.melding nr 268 (2001-2002)). Hentet fra: www.regjeringen.no

Lundquist Lennart (1998). *Demokratins Vaktare*. Haftad. Svenska.

NOU 2000:19. (2000). *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-19/id117394/>

NOU 2015:1. (2015). *Produktivitet-grunnlag for vekst og velferd*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>

NRK nyheter. (2017,31.mars). *Offentlig utgifter kan ta igjen inntektene i 2030*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/offentlige-utgifter-kan-ta-igjen-inntektene-i-2030-1.13454239>

NRK skole. (2019,19.mars). *Hva er offentlig sektor*. (Videoklipp). Hentet fra: <https://www.nrk.no/video/269690>

Nyseter T. (2015). *Velferd på avveie: Reformen, verdier, veivalg*. Res Publica

Organisation for Economic Co-operation and Development. (1997). *The OECD report on regulatory reform*. Hentet fra: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>

Oslo Economics. (2014). *Konkurranseutsetting av offentlige tjenester: Sluttrapport*. (Prosjektnr 2013-247-1020). Hentet fra: <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Konkurranseutsetting-av-offentlige-tjenester>

Oslo Economics. (2017). *Samfunnsøkonomiske gevinster ved økt bruk av private tjenesteytere.*

Hentet fra: <https://www.nhosh.no/contentassets/f0c1b37421284163bbbb0aac32f0a677/tjensteyter.pdf>

Pollitt C. & Bouckaert G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis.* Oxford university press.

Robertsen K. (1999). *Konkurransetsetting av offentlig virksomhet.* Magma: Econas tidsskrift for økonomi og ledelse. 1-9.

Skotheim.H.(2018). Stadig færre ideelle barnehager-kommersielle øker voldsomt. *Fagbladet.* Hentet fra: <https://fagbladet.no/nyheter/ny-rapport-stadig-farre-ideelle-barnehager--kommersielle-oket-voldsomt-6.91.585314.55f2653432>

Stamsø M.A. (Red). (2018). *Velferdsstaten i endring: Om norsk helse- og sosialpolitikk.* (3.utg) Gyldendal Akademisk

Statistisk sentralbyrå. (2019). *26 milliarder i driftsinntekter for private barnehager.* Hentet fra: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/26-milliarder-i-driftsinntekter-for-private-barnehager>

Statistisk sentralbyrå. *Statistikkbanken: Barnehager, bydel- grunnlagsdata 2004-2017.* Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/04671/tableViewLayout1/>

Statistisk sentralbyrå. *Statistikkbanken: Barnehager-grunnlagsdata 1999-2016.* Hentet fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/04683/tableViewLayout1/>

Utdanningsdirektoratet. (2019). *Nye barnehagenormer: Hva er status?* Hentet fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/nye-barnehagenormer---hva-er-status/>

Østre S. (2007). *Resultatstyring i offentlig forvaltning: Mål og resultatstyring: muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet.* Hentet fra: https://www.ivarjohansen.no/dmdocuments/rapp13_2007.pdf