

## **SNF-RAPPORT NR. 27/01**

### **Effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat drift**

**av**

**Lars-Henrik Johansen**

SNF-prosjekt nr.: 2155

”Effektivitet i offentlig og privat virksomhet: Oppfatninger og realiteter”

Prosjektet er finansiert av Kommunenes sentralforbund

STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING  
BERGEN, JULI 2001

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0148-0

ISSN 0803-4036

## FORORD

En av de største utfordringene i dette prosjektet har vært å gjøre komplisert og uoversiktlig økonomisk forskning på en helhetlig og enkel måte. Det vanskeligste er gjerne å gjøre ting enkelt! Samtidig drøfter rapporten et politisk aktuelt og ømfintlig tema, som fordrer balanse og respekt for ulike ideer. Leseren får vurdere om vi har lykket.

En hel rekke personer har gitt innsiktsfulle kommentarer til innholdet. Først, takk til referansegruppen, som bestod av Kjell Arvid Berland, leder oppvekst og levekår, Stavanger kommune, og Hans Brattås, rådmann, Steinkjer kommune. Andre KS-representanter har også kommet med innsiktsfulle kommentarer på referansegruppemøter. I tillegg har vi hatt stor nytte av å diskutere resultatene med rådmannsgruppen i KS.

Knut Løyland ved Telemarksforskning, som vi samarbeider med på dette prosjektet, har kommet med mange av de innspillene som har bidratt til å forbedre rapporten. I en felles rapport vil vi oppsummere resultatene fra de mange delprosjektene om effektivitet i offentlig og privat virksomhet.

I prosjektets første fase var professor Kåre P. Hagen prosjektleder, og han har gitt verdifulle tilbakemeldinger om sterke og svake sider ved tidligere versjoner av rapporten.

Bergen, juli 2001

Lars-Henrik Johansen

Prosjektleder

# INNHOOLD

Sammendrag .....	v
<b>1 Innledning.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Hva effektivitet er – og ikke er .....</b>	<b>3</b>
<b>3 Effektivitet som politisk målsetting.....</b>	<b>6</b>
<b>4 Teoretiske forklaringer av effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat virksomhet .....</b>	<b>9</b>
4.1 Eierskap og konkurranse.....	10
4.2 Styring gjennom anbud og kontrakt framfor ansettelse.....	21
4.3 Samfunnsøkonomisk vs. bedriftsøkonomisk lønnsomhet .....	33
<b>5 Problemer med å sammenlikne effektivitet mellom offentlig og privat virksomhet.....</b>	<b>37</b>
<b>6 Betyr konkurranse mer enn eierskap?.....</b>	<b>46</b>
6.1 Offentlig versus privat drift av foretak med liten markedsrett.....	47
6.2 Offentlig versus privat drift av foretak med sterk markedsrett.....	48
6.3 Konkurransesetting av offentlig virksomhet.....	51
<b>7 Fra statistikk til effektiv politikk .....</b>	<b>57</b>
<b>8 Litteratur .....</b>	<b>59</b>

## SAMMENDRAG

Denne rapporten gir blant annet svar på følgende spørsmål:

- Hvilke prinsipielle grunner kan det være til effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat virksomhet?
- Hvilke problemer oppstår når man skal måle slike effektivitetsforskjeller?
- Hva sier tilgjengelig forskning om effektivitetsforskjellene?
- Hvordan kan kommunene utnytte resultatene til å bidra til økt effektivitet?

Rapporten diskuterer privat versus offentlig eierskap. En analyse av privatisering generelt måtte også ha inkludert distinksjonen mellom offentlig og privat finansiering. I rapporten vurderes private *profittsøkende* bedrifter, og ikke frivillige organisasjoner. Effektivitet defineres i rapporten som at produksjonen av en gitt tjeneste med en gitt kvalitet produseres til den potensielt laveste kostnad. Det betyr at en kostnadsreduksjon ikke nødvendigvis er noen effektivisering; kvaliteten må være den samme eller høyere etterpå. Samtidig må kostnadsforskjellen skyldes noe annet enn at lønningene er redusert.

Hensikten med første del av rapporten er å undersøke hvilke forventninger en kan finne i økonomisk teori om forskjeller i kostnadseffektivitet mellom offentlig og privat virksomhet. Det er liten tvil om at de toneangivende miljøene, særlig i USA, har vektlagt argumentene *for* privatisering tyngst. Men rapporten viser hvordan økonomisk teori og forskning inneholder argumenter både for og imot privatisering.

Rapporten presenterer fire ulike typer teoretiske årsaker til hvorfor en kan forvente en forskjell i kostnadseffektivitet mellom offentlig og privat drift, i kortform presentert i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Oversikt over teorier om forskjeller i kostnadseffektivitet mellom offentlig og privat virksomhet

<b>Teori</b>	<b>Hovedpoeng</b>	<b>Konsekvens for effektivitetssammenlikninger</b>
Privat eierskap	Profittsøkende eiere har de sterkeste incentivene til å sørge for kostnadseffektiv drift.	Uavhengig av konkurranseforhold vil privateide bedrifter være mer effektive enn det offentlige
Konkurranse	Konkurranse er nødvendig for å sikre at eierne har en målestokk å vurdere en organisasjons effektivitet mot.	Uavhengig av eierforhold vil konkurranseutsatte virksomheter være mest effektive
Anbud og kontrakt framfor ansettelse	I en del tilfeller kan bruken av anbud og kontrakt i seg selv være en kilde til ineffektivitet (f. eks på grunn av potensiell opportuniste, relasjons-spesifikke investeringer, problem med kvalitetskontroll, stor risiko hvis feil eller problemer med å skaffe alternative leverandører)	Effektivitetsgevinstene ved privatisering eller konkurranseutsetting vil være størst i tilfeller der produksjon og kvalitet er billig å måle, det er mange mulige tilbydere, det kreves små relasjons-spesifikke investeringer, og tilbyderne tenker langsiktig og har et renommé å ta vare på.
Samfunnsøkonomisk vs. bedriftsøkonomisk lønnsomhet	Mens private bedrifter bruker markedspriser som grunnlag for lønnsomhetsvurderinger, må det offentlige ta hensyn til at disse prisene ikke alltid reflekterer samfunnsøkonomiske kostnader.	I tilfeller der prisene i markedet ikke reflekterer samfunnsøkonomiske kostnader, vil ikke den bedriftsøkonomisk kostnadseffektive løsningen være den samfunnsøkonomisk mest effektive.

## Eierskap og konkurranse

Argumentet om at *eierskap* skal ha betydning, er kort fortalt at produksjonen vil være effektiv med private eiere fordi profitten fra bedriften fullt og helt tilfaller eieren. Fordi aksjene kan selges, ønsker eierne å maksimere nåværende og

framtidige inntekter (som i teorien skal reflekteres i aksjekursen) ved å sørge for kostnadseffektiv drift. I offentlig virksomhet, derimot, vil ikke fordelene fra kostnadseffektiv drift på samme måte tilfalle enkelteiere, og politikere har derfor ikke like sterke incentiver til å sørge for at virksomheten drives kostnads-effektivt. Det er mulig å ytre flere innsigelser mot argumentet ovenfor. Et viktig poeng er at noe av hovedhensikten med offentlig drift at en skal ta andre hensyn enn å ha et størst mulig overskudd. Det andre er at politikerne står til ansvar for velgerne, som vurderer politikernes evne til å styre offentlig virksomhet.

Konkurransen mellom flere tilbydere har tre prinsipielle fordeler; det bidrar til at eierne har bedre mulighet til å vurdere om egen organisasjon er effektiv, det gjør det i større grad mulig å konstruere belønningskriterier som endrer incentivstrukturen slik at den er mer i tråd med eiernes ønsker, samt at konkurranse kan styrke bedrifters eller etaters incentiver til å lansere nye produkter eller arbeidsprosesser.

Tabell 4.2 gir en oversikt over ulike kombinasjoner av privat/offentlig eierskap og konkurranse/monopol, som bidrar til å strukturere diskusjonen. Typologien brukes også til å skissere de viktigste strategiene det offentlige kan velge å følge.

Tabell 4.2 Typologi over markedssituasjoner avhengig av eierskap og konkurranse

		Eierskap	
		Offentlig	Privat
Konkurranse (tilbyder- konkurranse)	Monopol (sterk markeds- makt)	1	2
	Konkurranse (lite markeds- makt)	3	4

Ved privatisering og liberalisering (1 → 4) er det da sterk støtte i økonomisk teori for at effektiviteten i driften forbedres. Problemet er bare at mens en overføring av eierskap kan vedtas av politiske myndigheter, er ikke det samme tilfellet for konkurranse.

Når det gjelder offentlig versus privat drift av foretak med sterk markeds-  
makt (1 → 2), er det klare potensielle motsetninger mellom monopolistens ønske om høy profitt og det offentliges ønske om samfunnsøkonomisk effektivitet. Følgelig vil myndighetene ty til én eller flere former for regulering

for å legge bånd på de privates utøvelse av markedsmakt, men det er svært vanskelig for reguleringsinstansen å lage spilleregler som gjør at bedriften handler i tråd med det offentliges ønsker.

Generelt er de teoretiske motforestillingene mindre ved privatisering av konkurranseutsatt offentlig virksomhet (3 → 4). Grunnen er antakelsen om at private eieres ønske om profitt først og fremst nås gjennom kostnadseffektivitet og innovasjon, siden de har små muligheter til å utøve monopolmakt.

Konkurranseutsetting av offentlig virksomhet (1 → 3) representerer en potensielt god kombinasjon av konkurransens disiplin og styringsmulighetene som følger med direkte eierskap/arbeidsgiveransvar. Samtidig er det liten tvil om at en slik løsning har vært mindre politisk og ideologisk betent enn det full privatisering ville være. I håp om å bidra til mer effektiv drift ved hjelp av disiplinerende konkurranse, har det i Norge og andre steder også vært lansert ulike forslag for å oppnå 'konkurranse' innad i offentlig sektor, for eksempel mellom sykehus. Men det er svært vanskelig, og kanskje heller ikke ønskelig, å utforme slik 'konkurranse' slik at den tilsvarer konkurranse mellom private bedrifter.

### **Styring gjennom anbud og kontrakt framfor ansettelse**

Selv om det skulle vise seg at private bedrifter i et konkurranseutsatt marked i utgangspunktet er mest kostnadseffektive (slik økonomer antar), er det ikke gitt at kommunene gjennom konkurranseutsetting har muligheten til å dra nytte av dette potensialet for kostnadseffektivisering. Årsaken er ikke kommuners eventuelt manglende kompetanse, men de såkalte transaksjonskostnadene. Transaksjonskostnader er kort fortalt kostnadene ved å gjennomføre kjøp og salg i et marked. Transaksjonskostnader oppstår når en må finne tilbydere, orientere seg i markedet, organisere anbudsrunder eller innhente prisoverslag, skrive kontrakter, reforhandle avtaler og overvåke at kontrakten blir overholdt. Disse kostnadene vil avhenge av både hvilket produkt det er og hvordan transaksjonen er organisert. En viktig implikasjon av denne analysen er at det i stor grad vil avhenge av tjenestens natur, og en del andre egenskaper ved den konkrete situasjonen, om konkurranseutsetting vil bidra til kostnads-effektivisering.

For eksempel kan det være slik hvis det er vanskelig å forutse framtidige omstendigheter, fordi det blir vanskelig å skrive kontrakter, og kontraktene



antakelig må reforhandles hyppig. Problemene kan forverres hvis varen eller tjenesten er spesielt kompleks. En annen potensiell vanskelighet er opportunisme, for eksempel ved at en tilbyder bryter kontrakten midt i en periode vel vitende om at kjøperen ikke har særlig annet valg enn å godta de nye vilkårene. Kjøpere og selgere er særlig utsatt for opportunisme dersom tilbyderen må gjøre store investeringer som kan brukes til produksjon for bare denne ene kjøperen (såkalt *asset specific* eller relasjonsspesifikke investeringer). Problemet er at en som gjør en relasjonsspesifikk investering er sårbar for en trussel fra den andre parten om å opphøre forholdet. Denne trusselen gjør det mulig for denne andre parten å oppnå bedre vilkår enn det som var avtalt i utgangspunktet.

En oversiktsrapport argumenterer for at en kan oppsummere de teoretiske betingelsene for vellykket konkurranseutsetting (*contracting out*) slik: konkurranseutsetting vil sannsynligvis være mest vellykket:

- hvis nødvendige investeringer for å tilby tjenesten er små og lite relasjonsspesifikke;
- hvis kvalitetskjennetegn som ikke kan kontraktsfestes har liten betydning;
- hvis faktisk eller potensiell tilbyderkonkurranse er sterk

I prosjektet er det utviklet enkle oversikter i form av tabeller som skisserer ulike problemer som kan oppstå med *buy* eller *contract* i stedet for *make*. For hvert av problemene gis det en nokså kort forklaring. I tillegg gir tabellene noen forslag til mulige løsninger på problemene. Et hovedpoeng er imidlertid at tabellene viser hvordan mange av løsningsforslagene medfører nye problemer. Denne oversikten beskriver blant andre problemer som kan oppstå ved henholdsvis kort- og langvarige kontrakter, behov for store investeringer med liten verdi til andre formål, et lite antall tilbydere, stor risiko ved kontraktsbrudd, samt vanskeligheter med å måle og definere kvalitet.

### **Samfunnsøkonomisk vs. bedriftsøkonomisk lønnsomhet**

Den tredje gruppa teoretiske momenter som er relevante for effektivitets-sammenlikninger baserer seg på skillet mellom samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske kostnader. Hvis disse kostnadene er forskjellige, for eksempel fordi prisen på en vare ikke reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å produsere og forbruke den, vil ikke den bedriftsøkonomisk mest effektive løsningen også være samfunnsøkonomisk mest

effektiv. Dette poenget har spesiell betydning i analysen av grensedragningen mellom offentlig og privat virksomhet, siden en viktig årsak til offentlig eierskap har vært nettopp det at profittsøkende private eiere ikke vil opptre i tråd med samfunnets interesser.

### **Problemer med å sammenlikne effektivitet mellom offentlig og privat virksomhet**

Gitt det store tallet på mer eller mindre gode forsøk på å måle effektivitetsforskjeller, er det potensielt nokså enkelt å velge studier som støtter ens eget syn. Dette problemet blir åpenbart enda større hvis en baserer seg på anekdotisk bevis og enkeltstående eksempler (selv om grundige og seriøse case-studier kan være av interesse). Å peke på at en kommune sparte 40 prosent på å privatisere renovasjonsdriften, eller at en annen brant seg på en useriøs tilbyder, er av begrenset interesse hvis det ikke koples til vurderinger av sannsynligheten for at det ene eller det andre skjer. Rapporten presenterer ulike kriterier en bør legge til grunn når en vurderer kvaliteten på studier som sammenlikner kostnads-effektivitet i offentlig og privat virksomhet. Det er stor nytte av slike kriterier, som kan brukes i kritiske vurderinger av foreliggende studier.

Det er tre typer problemer – forskningsdesignproblemer, måleproblemer og slutningsproblemer – og knapt noen studier unngår dem alle. Eksempler på den typen problemer er at privatisering skjer i kommuner som allerede har best muligheter for kostnadseffektiv drift, eller at privatisering bare blir gjennomført av kommuner der det lønner seg. Måleproblemene knytter seg i stor grad til å måle nøyaktig kvaliteten på tjenesten og de fulle kostnadene.

### **Betyr konkurranse mer enn eierskap?**

Hva sier så de resultatene om effektiviteten i offentlig og privat virksomhet? For å oppsummere forskningen veldig kort, kan en si at de empiriske studiene overveiende støtter antakelsen om at privat drift er mer effektiv. Likevel var støtten gjennomgående mer kvalifisert enn den var på begynnelsen av 1980-tallet.

Fremdeles er det stor tro på at en kan oppnå effektiviseringsgevinster ved å overlate mer produksjon til private tjenesteytere. Men generelt har troen på privatiseringens saliggjørende virkning blitt mer nyansert. For det første har en

gjennomført mer sofistikerte studier, der en kan kontrollere for spuriøse effekter, og dette har gjort at en har funnet mindre direkte effekter av privatisering. For det andre har en rekke forskere hevdet at den tilsynelatende sterke effekten av privat drift kan skyldes konkurranse og ikke eierskap. En lang liste bidrag konkluderer med at det først og fremst er konkurranse, og ikke privat eierskap, som er effektivitetsfremmende.

Tabell 6.1 oppsummerer forskningsresultatene om sammenhengen mellom eierform, konkurranse og effektivitet

Tabell 6.1 Oppsummering av forskningsresultater om sammenhengen mellom eierform, konkurranse og effektivitet

	Effekt på effektivitet
Konkurranse	<p>Det er sterk støtte for antakelsen om at konkurranse bidrar til økt effektivitet.</p> <p>De resultatene som foreligger er ikke tilstrekkelige til å bekrefte antakelsen om at effektivitetsgevinsten hovedsakelig oppstår som et resultat av at etater og bedrifter i større grad arbeider for å oppnå effektivitet, altså at prinsipal-agent-problemet blir mindre (for eksempel fordi konkurranse gir prinsipalen også bedre informasjon om kostnadsforhold).</p> <p>To viktige alternative forklaringer av fordelene med konkurranse, slik de er dokumentert ved konkurranseutsetting, er at det gir muligheter til å luke bort de minst effektive tilbyderne, og i praksis gir bedre muligheter til å utnytte stordriftsfordeler.</p>
Privat eierskap	<p>Det er sterk støtte for antakelsen om at private eiere driver konkurranseutsatte bedrifter mer kostnadseffektivt enn det staten gjør, med det forbehold at det gjerne ikke undersøkes hvilke samfunnsinteresser offentlig eierskap er ment å beskytte.</p> <p>For foretak med monopolmakt eller strengt regulert produksjon, er det betydelig vanskeligere å finne noen klar positiv effektivitetsgevinst av privat eierskap.</p> <p>Tilgjengelige studier av konkurranseutsetting er lite egnet til å si om private tilbydere er mer kostnadseffektive enn de offentlige, fordi privatiseringsgevinsten ikke kan skilles fra effekten av konkurranse og stordriftsfordeler. Men det heller ikke bevist at offentlige tilbydere er like effektive.</p>

## **Fra statistikk til effektiv politikk**

Selv om resultatene tyder på at privat drift i flere tilfeller er mer kostnads-effektiv enn offentlig drift, bør de ikke tolkes som noen generell anbefaling om privatisering. For det første vil en eventuell effektiviseringsgevinst i stor grad avhenge av at det er reell tilbyderkonkurranse, noe som kan være spesielt vanskelig å oppnå i mindre utkantkommuner. Dessuten må det offentlige vurdere i hvilken grad det er et problem at private bedrifter legger bedrifts-økonomiske, og ikke samfunnsøkonomiske, kostnader til grunn for sin tilpasning. I forlengelsen av dette må eventuelle effektivitetsgevinster veies opp mot de andre samfunnsmessige mål politikere har, for eksempel fordelingshensyn. Et fjerde poeng er at en må ta høyde for de kostnadene som er direkte forbundet med privatisering, for eksempel omstillingsmidler til kommunale etater eller salg av statlige bedrifter. Videre må en vurdere hvilket potensiale det er for kostnadseffektivisering innad i offentlig sektor som et alternativ til privatisering. Til slutt, det kanskje aller viktigste poenget både teoretisk og praktisk i forbindelse med konkurranseutsetting, nemlig at det finnes en rekke fordeler og ulemper forbundet med å styre gjennom kontrakt og anbud framfor ansettelsesforhold.

## 1 INNLEDNING

Denne rapporten har til hensikt å gi svar på hva tilgjengelig forskningslitteratur kan fortelle om sammenlikninger av effektivitet i offentlig og privat virksomhet. Avveiningen mellom offentlig eller privat drift er ikke bare et tilbakevendende spørsmål for myndighetene i forbindelse med konkrete valg av løsninger for å nå politiske målsettinger; det er også et grunnlagsproblem i økonomisk teori og dessuten basis for det som fremdeles er den viktigste politiske skillelinjen i norsk politikk (Aardal 1999). Det offentlige utvalget sentrumsregjeringen Bondevik nedsatte, svarte et betinget ja på spørsmålet 'Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?' (NOU 2000:19). Men den etterfølgende arbeiderpartiregjeringen Stoltenberg mente at 'det er vanskelig å trekke noen skikkelige konklusjoner om effektiviseringsgevinsten av konkurranseutsetting,' og prioriterte heller andre virkemidler for å effektivisere offentlig sektor (Baastad 2001). Denne rapporten vil ikke overprøve noen av de politiske vurderingene som er gjort, men skal heller bidra til å danne et ryddig beslutningsgrunnlag for avgjørelser om offentlig eller privat drift.

Rapporten diskuterer privat versus offentlig eierskap. En analyse av privatisering generelt måtte også ha inkludert distinksjonen mellom offentlig og privat finansiering (Savas 1987: kapittel 4; Sørensen 1996). Savas argumenterer for at privatisering kan ha tre ulike dimensjoner: eierskap (privat eller offentlig organisasjon som produserer tjenesten), regulering (konkurranse eller monopol) og finansiering (offentlig eller privat). I denne rapporten vil vi først og fremst analysere de to første dimensjonene. Det betyr at vi i praksis vil ta for gitt det offentliges ansvar for å besørge at en del fellesskapstjenester blir produsert.

Begrepene 'privatisering' og 'konkurranseutsetting' tillegges så ulikt meningsinnhold. En viktig årsak til bruken av de ulike betegnelsene er at ordet 'privatisering' i Norge klinger dårlig i manges ører. Derfor vil motstandere av å la private bedrifter produsere offentlige tjenester kalle det for 'privatisering', mens tilhengerne vil kalle det 'konkurranseutsetting'. I følge definisjonen av privatisering i avsnittet ovenfor er det liten tvil om at konkurranseutsetting er en form for privatisering.<sup>1</sup> Like fullt er det unyansert dersom en ikke skiller mellom denne formen for delvis privatisering og det å overføre hele ansvaret for fordeling og finansiering av tjenesten til private. Å la private brøytebilselskaper

---

<sup>1</sup> Tilfellene der det offentlige vinner konkurransen kan diskuteres, og det vil vi gjøre seinere i rapporten.

brøyte veiene for kommunene er noe ganske annet enn å la innbyggerne selv organisere denne tjenesten.

I rapporten vil vi først og fremst vurdere private *profittsøkende* bedrifter, og ikke frivillige organisasjoner. Organisasjoner som har utførelsen av tjenestene som mål i seg selv, og ikke som et middel til å oppnå fortjeneste på investert kapital, vil nødvendigvis opptre forskjellig fra private bedrifter i mange sammenhenger.

Den første delen av teksten forklarer hva som menes med effektivitet, og hvordan dette må avveies mot andre hensyn. Så forklarer vi hvilke effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat virksomhet en vil forvente ut fra økonomisk teori, og hvilke problemer som oppstår når en skal forsøke å måle slike forskjeller. Deretter kommer en gjennomgang av en del slike sammenlikninger, før vi oppsummerer hva en kan slutte, og hva en ikke kan slutte, fra disse sammenlikningene.

## 2 HVA EFFEKTIVITET ER – OG IKKE ER

Allerede fra starten av er det avgjørende å presisere at effektivitet, slik begrepet vil bli brukt i denne rapporten, er *kostnadseffektivitet* og *skalaeffektivitet*. Kostnadseffektiv produksjon er definert ved ”den potensielt laveste kostnad som en gitt produktmengde kan fremstilles ved”. Produksjonen er skalaeffektiv hvis en ”produserer på det nivået der forholdet mellom produksjon og innsatsfaktorer er størst mulig” (Askildsen et al. 1999: 7). Mens kostnadseffektivitet er et forhold ved produksjonen av en gitt produktmengde, forteller skalaeffektivitet om kostnaden per enhet kan reduseres ved at produksjonen utvides eller innskrenkes. For eksempel kan skalaeffektiviteten forbedres ved at to kommuner slår seg sammen dersom det er stordriftsfordeler, eller ved at en kommune deler produksjonen opp i flere distrikter hvis det er stordriftsulemper.<sup>2</sup>

Kostnadseffektivitet og skaleffektivitet er nødvendige, men ikke tilstrekkelige, forutsetninger for *formålseffektivitet*: ”realisering av mål for én eller flere produksjonsenheter på samfunnsøkonomisk billigste måte” (Sørensen 1996: 142). For å illustrere skillet, kan en tenke seg at et videreutdanningskurs ved en høyskole er kostnadseffektivt, siden et gitt antall undervisningstimer osv. med en viss kvalitet ikke kunne vært produsert til en lavere pris. Derimot er det

---

<sup>2</sup> Trass i at kostnads- og skalaeffektivitet er to distinkte teoretiske begreper, vil vi i rapporten i stor grad forutsette at begge dekkes av begrepet ”kostnadseffektivitet” eller bare ”effektivitet”. Den første grunnen er at forskjellene mellom private og offentlige når det gjelder incentiver til effektivisering er nokså like for kostnadseffektivitet og skalaeffektivitet. Dessuten er skillet mellom kostnads- og skalaeffektivitet mindre fra en oppdragsgivers enn fra en produsents synsvinkel. Hvis en stor privat bedrift kan tilby en kommune en viss mengde av en spesiell tjeneste til en lav kostnad, har det liten betydning for kommunen om bedriften kan tilby denne lave kostnaden fordi de er kostnadseffektive eller skalaeffektive.

ikke formålseffektivt hvis målet om studentenes læring kunne ha vært nådd på en rimeligere måte ved hjelp av edb-basert fjernundervisning.<sup>3</sup>

Effektivitet er et positivt ladet ord, noe som gjør det viktig å understreke skillet mellom kostnads- og formålseffektivitet. Ekstra viktig er det dessuten fordi vi i dagligtale ikke skiller mellom kostnadseffektivitet og formålseffektivitet. Tvert om er det heller slik at det en i dagligtalen kaller en ”effektiv løsning” på problemet innebærer formålseffektivitet, mens den økonomiske forskningen først og fremst omhandler kostnadseffektivitet.

For å belyse hva kostnadseffektivitet innebærer, kan vi anta at privat renovasjon i et land viser seg å være mer kostnadseffektiv enn offentlig renovasjon. Det sier i tilfelle:

- at den private løsningen er billigst *selv om kvaliteten på tjenesten er den samme eller bedre*. Det betyr at en kostnadsforskjell ikke er tilstrekkelig for å vise at den private er mest kostnadseffektiv; det må også vises at kvaliteten ikke er dårligere.
- at den private løsningen er den rimeligste selv om lønningene er de samme eller bedre enn i det offentlige. Hvis kostnadsforskjellen skyldes

---

<sup>3</sup> I tillegg til formålseffektivitet kan en også diskutere enda mer overgripende former for effektivitet, kalt ”prioriteringseffektivitet” (Sørensen, Borge, og Hagen 1999) eller ”allokeringseffektivitet” (Brekke og Hagen 1999: 29). Disse begrepene er ment å omfatte i hvilken grad omfanget og kvaliteten på ulike offentlige tiltak er slik at den samfunnsøkonomiske nytten er større enn kostnaden. Et åpenbart problem med denne typen nytte-kostnadsanalyser er at ”det er svært mange områder hvor verdien av offentlige tiltak må vurderes skjønsmessig – det vil si politisk” (Førsund et al. 1991: 11). Et enda større problem bunner imidlertid i koplingen mellom individuelle preferanser og samfunnsøkonomisk nytte. Sørensen, Borge og Hagen (1999: kapittel 2) argumenterer for at et viktig skille går mellom et ”individorientert” perspektiv, som tar individets preferanser for gitt, og et ”samfunnsorientert” perspektiv, som kan akseptere paternalisme. Men selv om en skulle akseptere det individorienterte perspektivet, vil analyser av ”prioriteringseffektivitet” nødvendigvis møte det helt grunnleggende problemet at individuelle preferanser aggregeres til ”samfunnsnytte” på to fundamentalt forskjellige måter i økonomi og politikk. Kort sagt finnes det to helt forskjellige målestokker for suksess. I økonomisk teori summeres individenes grensenytte til et uttrykk for samfunnets totale nytte av et tiltak. I demokratier, derimot, aggregeres individuelle preferanser gjennom valg på grunnlag av *one man – one vote*. To problemer med aggregering via valg er at antall saker er betydelig større enn antall partier (NOU 1980:7) og at alle valgordninger legger spesielle føringer på hvilke alternativer som blir valgt (Nurmi 1991). Hovedproblemet med den økonomiske formen for aggregering er at individers inntekt og formue direkte eller indirekte vil påvirke hvilken vekt deres preferanser får. I ytterste konsekvens betyr det at å forfølge samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser på overordnede prioriteringsbeslutninger bidrar til å uthule det demokratiske prinsipp om at alle stemmer teller likt.



lønnsforskjeller, er det kun snakk om *fordeling*, ikke kostnadseffektivitet (gitt at det ikke er kvalitetsforskjeller på arbeidskraften).

- ingenting om årsakene til kostnadsforskjellen
- ingenting om hvorvidt det offentlige ønsker å bruke innsparingen til å øke kvaliteten eller omfanget på sine tjenester, eller å redusere skatter/øke overføringer
- ingenting om at det samme ville være tilfelle for andre oppgaver eller i andre land
- ingenting om hvordan den offentlige myndighet bør avveie denne kostnadsbesparelsen mot eventuelt andre hensyn

### 3   EFFEKTIVITET SOM POLITISK MÅLSETTING

Det offentlige må ta andre hensyn enn kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet er på mange måter et nokså enkelt mål å si seg enig i. Det er ikke særlig kontroversielt at det er ønskelig å produsere et gitt gode til en lavest mulig kostnad. Å analysere ”prioriteringseffektivitet” eller gjøre nytte-kostnadsanalyser til et verktøy for overordnede politiske beslutninger, er mer omstridt. Årsaken til at det likevel kan være kontroversielt å bedre kostnadseffektiviteten ved å la private overta produksjonen, hvis de altså er mer kostnadseffektive, er først og fremst at andre konsekvenser av privatisering uunngåelig følger med ”på kjøpet”. For eksempel må en avveie en eventuell gevinst mot de fordeler og ulemper det kan ha for politikernes styringsevne å styre tjenesteproduksjon gjennom kontrakter i stedet for gjennom ansettelsesforhold (Stewart 1993). Dessuten kan det i noen tilfeller vært grunn til å tro at privatisering innebærer et fordelingsproblem, for eksempel hvis det leder til oppsigelser eller dårligere lønnsvilkår for de ansatte.<sup>4</sup>

Samtidig er det liten grunn til å tro at privatiseringsbølgen på 1980-tallet i særlig grad var bygd på sikker kunnskap om effektivitetsvirkningene av privatisering (Pitelis og Clarke 1993:5). Megginson, Nash og Randenborg (1994: 404) skriver at:

”Det vi finner mest overraskende ved privatiseringsprogrammene på 1980-tallet...er ikke deres størrelse og omfang, men det faktum at de ble iverksatt stort sett basert på tro. Den akademiske litteraturen tilgjengelig på det tidspunktet...ga fint lite veiledning om den beste måten å overføre statlig eiendom på, og bare begrenset teoretisk analyse av de predikerte kostnadene og fordelene ved privatisering”.

I tillegg til de antatte effektivitetsvirkningene var andre både kortsiktige og langsiktige politiske mål viktige forklaringer på privatiseringsbølgen som startet i Storbritannia. Én tolkning er at privatiseringen først og fremst ble iverksatt for å redusere budsjettunderskuddet uten upopulære utgiftskutt, og ikke for å øke effektiviteten (Clarke 1993). Andre formål var å redusere omfanget av den

---

<sup>4</sup> Pendleton (1999: 783) viser at private busselskaper i Storbritannia betaler lavere gjennomsnittslønner enn det offentlige busselskaper gjør. Dette kan være noe av grunnen til at gjennomsnittlige bussjåførlønningene på nasjonalt nivå falt fra 5 prosent over gjennomsnittet for mannlige arbeidere før dereguleringen til nesten 15 prosent under dette snittet etterpå.

offentlige sektor, redusere fagforeningenes innflytelse og spre aksjeeierskap (Clarke 1993; Kielland 1992; Marsh 1991; Megginson, Nash, og Randenborgh 1994; Vickers og Yarrow 1988: 157-160). Både da og nå er det altså slik at kostnadseffektivitet er, og bør være, bare ett av flere forhold ved privatisering og konkurranseutsetting som det offentlige må vurdere. Men i denne rapporten er oppmerksomheten altså kun rettet mot kostnadseffektivitet (og skalaeffektivitet).

En viktig hensikt med denne rapporten er å studere hva som forårsaker likheter og forskjeller i kostnadseffektivitet mellom offentlig og privat drift av ulike tjenester og under forskjellige betingelser. Representative undersøkelser av den norske befolkningen viser at det er klare oppfatninger om hvilke typer tjenester som er mest velegnet for privatisering.

Tabell 3.1 viser at kollektivtransport og renovasjon er de to områdene der en overvekt av folk mener private firmaer kan gi et bedre tilbud enn kommunen. For barnehager mener den største gruppa at private og kommunale er like gode, mens for de resterende områdene er det en overvekt for kommunale tilbud.

Tabell 3.1 Holdninger til spørsmålet: ”Felles oppgaver i kommunen, som f.eks. renovasjon og drift av sykehjem, kan utføres av kommunen selv, av private firmaer eller av frivillige og humanitære organisasjoner. Mener du at det er *kommunen* eller *private firmaer* som kan gi det beste tilbudet på følgende områder?”. Prosent

	Private	Like godt	Komm.	Vet ikke	Ubesvart	Sum
Kollektivtransport	<b>44,0</b>	24,9	24,4	4,8	1,9	100
Renovasjon	<b>38,5</b>	26,1	29,8	4,0	1,6	100
Barnehager	24,0	<b>41,7</b>	28,3	4,2	1,8	100
Strømforsyning	33,0	22,1	<b>35,2</b>	8,0	1,7	100
Vedlikehold	29,2	21,9	<b>42,0</b>	4,6	2,2	99,9
Hjemmesykepleie	14,1	20,0	<b>59,8</b>	4,2	1,8	99,9
Sykehjem	11,7	23,4	<b>59,6</b>	3,7	1,6	100

N: 1344

Kilde: Skjåk og Bøyum (1996)

Senere i rapporten vil det vise seg at 'lekfolks' oppfatninger om forskjeller mellom sektorer, slik de er referert i tabell 3.1, i betydelig grad er i tråd med de

forskningsresultatene som finnes. I det minste er det slik at et betydelig antall studier viser at privat renovasjon og kollektivtransport kan være mer kostnads-effektiv enn offentlig, mens det har vært vanskeligere å påvise effektivitetsforskjeller for pleie- og omsorgstjenester.<sup>5</sup>

Likevel er det grunn til å beholde en sunn skepsis til meningsmålinger som grunnlag for vurderinger av effektivitet, siden det er helt klare tegn til at holdningen til effektivitet og ineffektivitet i det offentlige endrer seg over tid, uten at hele endringen antakelig kan forklares med reelle effektivitetsendringer. For eksempel var 61 prosent i 1990 ”helt enige” i at ”det sløses med penger og arbeidskraft i det offentlige”, mens denne andelen var redusert til 39 prosent i 1996 (Skjåk og Bøyum 1996). Dessuten er det nokså sikkert slik at den faktiske oppgavefordelingen som eksisterer mellom offentlig og privat påvirker folks oppfatninger om hva som er fornuftig. For eksempel mente i 1989 hele 80% av nordmenn at brannvesenet var mindre godt eller ikke egnet til privatisering (Bogen og Langeland 1989: 125). Det er naturlig å tro at resultatet ville ha vært et ganske annet i Danmark, der en har lange og positive erfaringer med privat brannvern (Johansen 2001; Kristensen 1982; Kristensen 1983). På samme måte er det et ubesvart spørsmål hvorfor 65 prosent mener private kan gi et like godt eller bedre tilbud til barn i barnehager enn det kommunen kan, mens bare 35 prosent mener det samme om eldre på sykehjem.

---

<sup>5</sup> Årsaken til dette er ikke nødvendigvis at det ikke er forskjeller i kostnadseffektivitet. Det kan også skyldes at det er vanskeligere å kontrollere for kvalitetsforskjeller i omsorg for eldre og syke enn det er for eksempel for renovasjon (jf. Slagsvold 1995 og Kjerstad, Rusten, og Dræge 1999).

#### 4 TEORETISKE FORKLARINGER AV EFFEKTIVITETS- FORSKJELLER MELLOM OFFENTLIG OG PRIVAT VIRKSOMHET

Hensikten med denne delen av rapporten er å undersøke hvilke forventninger en kan finne i økonomisk teori om forskjeller i kostnadseffektivitet mellom offentlig og privat virksomhet. Økonomisk teori inneholder argumenter både for og imot privatisering. Men det er liten tvil om at de toneangivende miljøene, særlig i USA, har vektlagt argumentene *for* privatisering tyngst. Pitelis og Clarke (1993: 6) hevder følgelig at ”det intellektuelle resonnementet *for* privatisering har ofte vunnet uten motstand”.

Her vil vi diskutere og kritisk vurdere tre ulike typer teoretiske årsaker til hvorfor en kan forvente en forskjell i kostnadseffektivitet mellom offentlig og privat drift. Den første er direkte knyttet til eierskap, og sier at virksomheter uten profittsøkende eiere er mindre kostnadseffektive enn andre. Den andre teoretiske forklaringen baserer seg på de problemene politikere antas å ha med å sørge for at offentlige etater ikke forfølger egne mål på tvers av det politikerne ønsker. Disse to første forklaringene vil under bli diskutert sammen. Den tredje typen forklaring er direkte knyttet til forskjellen mellom å styre virksomhet gjennom anbud og kontrakter i stedet for direkte gjennom arbeidsgiverrollen og hierarkisk styring. Til slutt i denne delen vil vi også diskutere hvilke konsekvenser det har å skille mellom samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske kostnader i studiet av kostnadseffektivitet. Tabell 4.1 gir en oversikt over hovedpunktene i de teoriene som vil bli presentert.

Tabell 4.1 Oversikt over teorier om forskjeller i kostnadseffektivitet mellom offentlig og privat virksomhet

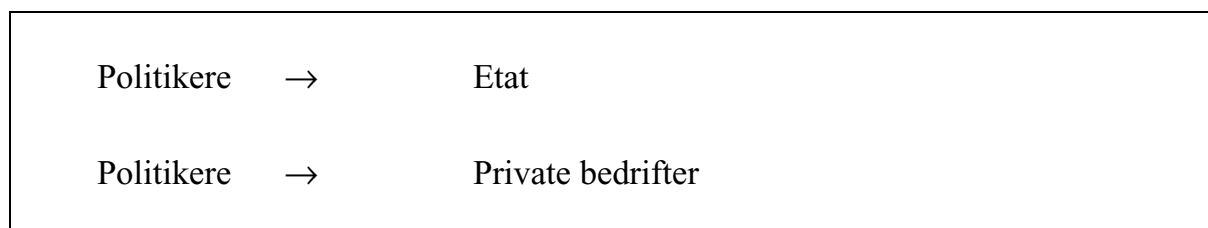
<b>Teori</b>	<b>Hovedpoeng</b>	<b>Konsekvens for effektivitetssammenlikninger</b>
Privat eierskap	Profittsøkende eiere har de sterkeste incentivene til å sørge for kostnadseffektiv drift.	Uavhengig av konkurranseforhold vil privateide bedrifter være mer effektive enn det offentlige
Konkurranse	Konkurranse er nødvendig for å sikre at eierne har en målestokk å vurdere en organisasjons effektivitet mot.	Uavhengig av eierforhold vil konkurranseutsatte virksomheter være mest effektive
Anbud og kontrakt framfor ansettelse	I en del tilfeller kan bruken av anbud og kontrakt i seg selv være en kilde til ineffektivitet (f. eks på grunn av potensiell opportuniste, relasjons-spesifikke investeringer, problem med kvalitetskontroll, stor risiko hvis feil eller problemer med å skaffe alternative leverandører).	Effektivitetsgevinstene ved privatisering eller konkurranseutsetting vil være størst i tilfeller der produksjon og kvalitet er billig å måle, det er mange mulige tilbydere, det kreves små relasjons-spesifikke investeringer, og tilbyderne tenker langsiktig og har et renommé å ta vare på.
Samfunnsøkonomisk vs. bedriftsøkonomisk lønnsomhet	Mens private bedrifter bruker markedspriser som grunnlag for lønnsomhetsvurderinger, må det offentlige ta hensyn til at disse prisene ikke alltid reflekterer samfunnsøkonomiske kostnader.	I tilfeller der prisene i markedet ikke reflekterer samfunnsøkonomiske kostnader, vil ikke den bedriftsøkonomisk kostnadseffektive løsningen være den samfunnsøkonomisk mest effektive.

#### 4.1 Eierskap og konkurranse

Politikk vil alltid være en kombinasjon av beslutninger og implementering. I de tilfeller der det ikke er beslutningstakeren som skal iverksette et tiltak, oppstår

det som i økonomisk teori kalles prinsipal-agent-problemet. Dette problemet er grunnlaget for to forklaringer på effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat virksomhet, det vi vil kalle "eierskap" og "konkurrans" Problemet eksisterer enten det er private eller offentlige som skal implementere politiske beslutninger. Men det er teoretiske grunner til å tro at det reduseres, om ikke løses, dersom det er konkurranse mellom ulike tilbydere, noe som er mest vanlig i privat sektor.

Figur 1 To prinsipal-agent-problemer forbundet med iverksetting av politiske vedtak



Figur 1 illustrerer skjematisk de to ulike prinsipal-agent-problemene politikerne står overfor. I eksempelet med offentlig drift består problemet i å få en offentlig etat til å iverksette et tiltak på en måte som er i tråd med politikernes ønsker, mens et tilsvarende problem oppstår med private bedrifter i det andre eksempelet i figuren.<sup>6</sup>

Utgangspunktet for problemet er at prinsipalen (politikerne) og agenten (etaten eller bedriften) ikke har fullt ut overensstemmende interesser. For eksempel kan det være slik at "iverksetteren", enten den er offentlig eller privat, ønsker en høy betaling for lav innsats. I en situasjon der politikerne enkelt kunne evaluere innsatsen, ville dette være et lite problem. Problemet er imidlertid at i eksempelet med offentlig tjenesteyting er det inntil tre typer informasjonsproblemer som bidrar til at prinsipal-agent-problemet oppstår<sup>7</sup>:

- *Innsats*: Politikerne kan ikke direkte observere etatens/bedriftens handlinger, eller det er meget kostbart å skaffe seg slik informasjon.
- *Resultater*: Det er vanskelig, eller i tilfelle meget kostbart, for politikerne å måle kvaliteten og omfanget av tjenesteproduksjonen.

<sup>6</sup> I praksis vil forholdet mellom politikere og private skje via en offentlig etat (Miranda 1994; Stein 1990), men for enkelthets skyld er dette utelatt her.

<sup>7</sup> I tillegg vil det innad i enhver etat eller bedrift være et prinsipal-agent-problem forbundet med å sørge for at de ansatte arbeider i tråd med ledelsens interesser, men dette problemet utelates her.

- *Forholdet mellom innsats og resultat*: Resultatet avhenger ikke bare av agentens innsats, men også av forhold utenfor agentens kontroll (Hagen 1992b: 45).<sup>8</sup>

Et eksempel fra helsevesenet kan illustrere problemet politikerne står overfor når spørsmålet er hvor mye de bør betale for en tjeneste, enten til et offentlig eller til et privat sykehus. For det første er det vanskelig og antakelig uhensiktsmessig å direkte måle den innsatsen sykehuspersonalet gjør. For det andre er det vanskelig å måle resultatene, for eksempel kvaliteten på konsultasjonene og behandlingen som utføres. Til slutt: om det så hadde vært mulig å måle resultatene, for eksempel med data om pasientenes helseutvikling, ville det være vanskelig å få særlig sikre data om i hvilken grad dette kunne tilskrives sykehusets innsats.

I såkalt *public choice*-teori har en blant annet lansert teorier om hvordan agentene i offentlig virksomhet vil utnytte dette prinsippal-agent-problemet med asymmetrisk informasjon til sitt eget beste. Niskanens (1974; 1991) byråkratiteori kan stå som et godt eksempel på denne typen bidrag. Teorien forsøker å forklare ineffektivitet og vekst i offentlig sektor ved å basere seg på at byråkrater ønsker seg større budsjett enn de i virkeligheten trenger, og at byråkraterene i stor grad når dette målet (blant annet på grunn av informasjonsproblemene nevnt ovenfor) (Blais og Dion 1991).<sup>9</sup> Det er ikke urimelig å forestille seg at enhver privat eller offentlig avdeling kunne tenke seg ”slakk” i organisasjonen, og at dette potensielt kan la seg gjøre gjennom ”forhandlinger” under budsjettprosessen. To svakheter med Niskanens teori, eller liknende forklaringer på offentlig overforbruk, er imidlertid at disiplinerende mekanismer i det offentlige overses, mens troen på disiplinerende mekanismer i det private er meget sterk (Boyne 1998b: 698).<sup>10</sup> For eksempel er det i følge klassisk byråkratiteori slik at forfremmelsesmuligheter disiplinerer byråkrater på en måte

---

<sup>8</sup> Problemet med å måle resultatet er ikke en nødvendig betingelse for at det er et prinsippal-agent-problemet, men det bidrar til å forverre problemet.

<sup>9</sup> I den opprinnelige versjonen av Niskanens (1974) teori er antakelsen at byråkraterene ønsker et størst mulig budsjett. Men etter kritikk fra Migué og Bélanger (1974) reviderte Niskanens (1991) teori til å si at det viktigste ikke er størrelsen på budsjettet i og for seg, men deres *discretionary budgets*, altså differansen mellom det totale budsjettet og minstekostnaden ved å produsere det politikerne forventer. (For ordens skyld: Her er det antatt at denne differansen er positiv).

<sup>10</sup> En tredje svakhet er antakelsen om at politikere nødvendigvis har svakere incentiver til å besørge at offentlige tjenester når folks behov enn det private bedriftsreiere har.



som kan gjøre det attraktivt å sørge for kostnadseffektiv drift framfor å forfølge kortsiktige egeninteresser (Weber 2000).<sup>11</sup> Når det gjelder privat sektor, er problemet med Niskanen at han mer eller mindre underforstått antar at profittmotiverte eiere og konkurranse mellom tilbydere i stor grad utelukker mulighetene for de ansatte til å forfølge egeninteresser på tvers av eiernes ønsker om kostnadseffektivitet. Men som diskusjonen vil vise, kan en kritisere begge disse to forutsetningene for konklusjonen om at offentlig virksomhet er mindre kostnadseffektiv.

Et viktig teoretisk og empirisk spørsmål i økonomisk forskning om forskjeller mellom offentlig og privat sektor er om de effektivitetsforskjellene mange hevder å finne, skyldes eierskap som sådan eller konkurranse mellom flere tilbydere.<sup>12</sup> Seinere i rapporten vil dette spørsmålet være ledetråden i gjennomgangen av foreliggende empirisk forskning.

Argumentet om at *eierskap* skal ha betydning, er kort fortalt at produksjonen vil være effektiv med private eiere fordi profitten fra bedriften fullt og helt tilfaller eieren. Fordi aksjene kan selges, ønsker eierne å maksimere nåværende og framtidige inntekter (som i teorien skal reflekteres i aksjekursen) ved å sørge for kostnadseffektiv drift. I offentlig virksomhet, derimot, vil ikke fordelene fra kostnadseffektiv drift på samme måte tilfalle enkelteiere, og politikere har derfor ikke like sterke incentiver til å sørge for at virksomheten drives kostnadseffektivt. Poenget, i følge denne teoritradisjonen, er at politikere veier ønsket om kostnadseffektiv drift mot andre hensyn, noe som gjør at driften ikke blir så effektiv som den ville ha vært under privat drift. Problemet med offentlig eierskap kan forsterkes dersom eierne griper inn og styrer detaljer i bedriftens investerings- og produksjonsbeslutninger.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> I tråd med økonomisk teori legger vi i diskusjonen nokså liten vekt på pliktfølelse, yrkesstolthet og uformelle normer som tilsier at ansatte vil gjøre en god jobb nokså uavhengig av incentiver og maktstrukturer. Dette betyr ikke at slike faktorer ikke spiller noen rolle, men bare at de har betydning både i offentlig og privat virksomhet, og at andre faktorer dermed antakelig er bedre egnet til å forklare *forskjeller* mellom offentlig og privat virksomhet.

<sup>12</sup> I litteraturen er disse gjerne knyttet til henholdsvis *property rights* og *public choice*-teoriene (Dorado og Molz 1998), men skillet er sjelden så enkelt, siden de fleste bidrag innenfor hver av tradisjonene inkluderer både eierskap og konkurranse.

<sup>13</sup> I klassisk finansteori er et sentralt poeng at bedriften selv, og ikke eierne, bør foreta investeringsbeslutningene. Disse beslutningene bør baseres på forventet avkastning i forhold til markedsrenta, og ikke eiernes preferanser om konsum og timing av konsum. Dette poenget, som kalles Fishers separasjonsteorem, forutsetter et velfungerende kapitalmarked (Milgrom og Roberts 1992: 450).

Det er mulig å ytre flere innsigelser mot argumentet ovenfor. Et viktig poeng er at noe av hovedhensikten med offentlig drift er at en skal ta andre hensyn enn å ha et størst mulig overskudd. Det andre er at politikerne står til ansvar for velgerne, som vurderer politikernes evne til å styre offentlig virksomhet.<sup>14</sup> Likevel kan en hevde at den demokratiske koplingen mellom innbyggernes preferanser og politikernes valg ikke fungerer tilfredsstillende for eksempel i tilfeller der politikerne nedprioriterer kostnadseffektivitet fordi fordelene ved store budsjetter tilfaller en viktig velgergruppe mens ulempene fordeles på alle innbyggere. Samtidig er det viktig å påpeke at selv om private eiere ønsker høyest mulig overskudd, er det i tråd med prinsipal-agent-problemet nevnt tidligere, ikke gitt at ledelsen i den private bedriften handler i tråd med eierens ønsker. For eksempel kan den daglige ledelsen av en bedrift ha særlig stor makt i forhold til eierne i tilfeller med mange små eiere, der hver enkelt eier har liten grunn til å investere mye tid og ressurser i å bidra til å forbedre driften av bedriften (Domberger og Piggott 1994: 38). Men – og det er hovedpoenget i den alternative forklaringen på effektivitetsforskjeller – hvis det er *konkurrans*e mellom flere tilbydere, reduseres informasjonsskjevheten mellom prinsipalen og agenten, for eksempel mellom politikere og byråkrater eller politikere og private bedrifter (Boyne 1998b: 696). Det betyr i praksis at eierne kan sammenlikne resultatene i en etat eller en bedrift med konkurrentenes.

I stedet for direkte konkurranse er også effektivitetssammenlikninger eller såkalt *benchmarking* brukt for å vurdere i hvilken grad offentlige bevilgninger blir brukt på en effektiv måte. I løpet av de siste par tiårene har dataomhyllingsmetoden (DEA) blitt etablert som en av de viktigste metodene i slike effektivitetssammenlikninger i offentlig sektor (Charnes 1994; Erlandsen og Førstund 1996; Erlandsen og Kittelsen 1998). Potensielt kan slike analyser brukes som en målestokk for hvor effektivt hver enkelt kommune (for eksempel) driver en gitt virksomhet (Nyhan og Martin 1999; Sørensen, Borge, og Hagen 1999: 97-99). I tilfelle vil det oppheve noe av det problemet som ble diskutert tidligere i rapporten, nemlig at offentlige ledere har lite grunnlag for å vurdere kostnadseffektivitet hvis den offentlige etaten ikke er utsatt for konkurranse. Med andre ord kunne en i utgangspunktet tenke seg at DEA-

---

<sup>14</sup> Disse to poengene kombinert refererer direkte til poenget (nevnt i fotnote tidligere) om at det på ett eller annet nivå må skje en avveining mellom marked og demokrati som målestokker for suksess.

analyser kunne være godt egnet som et alternativ til privatisering eller konkurranseutsetting, men problemene med målene gjør at det virker lite oppnåelig. Målestokken og evalueringen DEA-analyser gir er spesielt sårbare for unøyaktige målinger, og kan avhenge sterkt av hvordan modellen defineres. Dessuten opererer en ikke DEA-analyser, i motsetning til i vanlige statistiske analyser, med feilmarginer, og det finnes ingen allment akseptert måte å velge mellom alternative DEA-modeller på. Derfor konkluderer Parkin og Hollingsworth (1997: 1432) med at 'vi trenger bedre måter å vurdere validitet- og [modell-]spesifisering på enn det som nå er tilgjengelig før DEA kan bli allment akseptert'. Mer generelt er noen av problemene med benchmarking å finne de rette å sammenlikne med, skaffe til veie gode data, og finne måter å kontrollere for forskjeller på.

I tillegg til å redusere informasjonsproblemet som ligger til grunn for prinsipal-agent-problemet, gjør konkurranse det også i større grad mulig å konstruere belønningskriterier som endrer incentivstrukturen slik at den er mer i tråd med eiernes ønsker. I eksempelet med konkurranseutsetting betyr det ganske enkelt at belønningen (oppdraget) går til bedriften med det beste tilbudet. Nå er det bare i teoretiske situasjoner slik at konkurransen nødvendigvis sikrer at driften er kostnadseffektiv. Men kjernen i argumentet er at graden av konkurranse i produktmarkedet legger sterke føringer på mulighetene til å drive ineffektivt (og mulighetene til å "skjule" det). Et liknende, men ikke helt likt, argument er at konkurranse kan styrke bedrifters eller etaters incentiver til å lansere nye produkter eller arbeidsprosesser (Roessner 1977; Shleifer 1998: 139; Vickers og Yarrow 1988: 51).

Det er ikke bare antall tilbydere som har betydning for hvor sterk denne konkurransen er. En del bidrag argumenterer for at selv monopolister kan være kostnadseffektive på grunn av konkurransepress dersom det er enkelt for en potensiell nykommer å etablere seg. Logikken er at brysomme nykommere vil etablere seg hvis monopolisten tar for høye priser. Denne teorien om *contestable markets* (Baumol, Panzar, og Willig 1988) er kontroversiell (Vickers og Yarrow 1988: kapittel 3), men den finner noe støtte hos undersøkelser som viser at trusselen om privatisering eller konkurranseutsetting kan få offentlige etater til å redusere kostnader (Almqvist 1999; Hagen 1992b: 55)

Til nå i diskusjonen har det vært en underforstått forutsetning at privat drift kan være mer kostnadseffektiv på grunn av kombinasjonen av profittsøkende eiere og konkurranse mellom tilbydere. Men et sentralt poeng er at en

kan ha konkurranse uten privat eierskap, og privat eierskap uten konkurranse. Dette er illustrert i tabell 4.2.<sup>15</sup>

Tabell 4.2 Typologi over markedssituasjoner avhengig av eierskap og konkurranse

		Eierskap	
		Offentlig	Privat
Konkurranse (tilbyder- konkurranse)	Monopol (sterk markeds- makt)	1	2
	Konkurranse (lite markeds- makt)	3	4

Tabell 4.2 kan bidra til å nyansere den teoretiske og empiriske debatten, og forklare en del av uoverensstemmelsene i den akademiske litteraturen.

De fleste former for kommunal tjenesteyting er offentlig monopolvirksomhet, som hører hjemme i rute 1. Et privatisert teleselskap kan innenfor en del områder være et eksempel fra rute 2. Kommunale etater som konkurrerer med hverandre eller med private bedrifter, er her kategorisert i rute 3. Rute 4 omfatter for eksempel private bedrifter som tilbyr snøbrøyting eller renovasjonstjenester.<sup>16</sup>

Begge de to forklaringene ovenfor forutsier at privateide bedrifter i konkurranse med andre bedrifter (4) er mer kostnadseffektive enn offentlige monopolister (1). Men hvis det først og fremst er eierskap som har betydning, går den viktigste skillelinja mellom 1 og 3 på den ene siden, og 2 og 4 på den andre. Hvis derimot konkurranse antas å ha størst betydning, er det viktigste at 3 og 4 er mer kostnadseffektive enn 1 og 2. Dessuten kan en, selv om det i liten grad er gjort i litteraturen, for eksempel anta at offentlig drift er mer effektiv enn privat drift hvis det er monopol, men mindre effektiv hvis det er konkurranse. Særlig fordi det er uhyre komplisert å regulere private monopoler (jf. f. eks Veljanovski 1992), kan en slik antakelse ha noe for seg.<sup>17</sup> Til slutt kan det selvsagt i de enkelte tilfeller være spesielle forhold som taler til fordel for den

<sup>15</sup> I denne tabellen er finansiering utelatt, i tråd med avgrensningen av denne rapporten.

<sup>16</sup> Det er verd å nevne allerede her at denne typologien innebærer en klar forenkling. I de aller fleste tilfeller har tilbydere *noe* markeds-*makt*, men det varierer hvor stor denne makten er.

<sup>17</sup> I følge Bishop, Kay og Mayer (1994: 2) har reguleringen av privatiserte britiske bedrifter vist seg å være "ikke kostnadseffektiv, ikke formåls-*effektiv*, og uforholdsmessig dyr".

ene eller den andre driftsformen, og enkelte slike vil bli diskutert seinere i rapporten.<sup>18</sup>

#### *Privatisering og liberalisering (1 → 4)*

En mer eller mindre uttalt forutsetning i privatiseringsdebatten er at en privatisering omfatter både privatisering, en overføring av eiendomsrett til private, og liberalisering, økte muligheter for konkurranse blant tilbyderne. Som det går fram av diskusjonen så langt, er det da sterk støtte i økonomisk teori for at effektiviteten i driften forbedres.<sup>19</sup> Problemet er bare at mens en overføring av eierskap kan vedtas av politiske myndigheter, er ikke det samme tilfellet for konkurranse. Politiske vedtak kan forsøke å legge forholdene til rette for økt konkurranse, men i mange bransjer vil egenskaper ved produksjonen, eller andre forhold, gjøre at det privatiserte selskapet har monopolmakt, om ikke rent monopol. Vannverk og elverk kan være typiske eksempler på bedrifter med monopol på noen tjenester. Men også i bransjer med store oppstartskostnader eller i områder med tynt befolkningsgrunnlag er det langt fra gitt at konkurransen sikrer det ønskede presset mot økt effektivitet.

#### *Offentlig versus privat drift av foretak med sterk markedsrett (1 → 2)*

Hvis offentlig virksomhet forblir et monopol, eller i det minste monopol-liknende, etter privatisering, er ikke lenger økonomisk teori entydig om privatiseringen bedrer effektiviteten. I en anerkjent økonomisk analyse av privatisering skriver Vickers og Yarrow (1988: 426) at "hvis det er monopol...svettes argumentet for å foretrekke privat eie framfor offentlig eie betydelig: bedriftsøkonomisk effektiv profittsøken kan ikke lenger forventes å gi samfunnsøkonomisk effektive resultater".

I utgangspunktet ville en forvente at private eiere, også monopolister, vil ha sterke incentiver til å øke profitten ved å forbedre kostnadseffektiviteten i virksomheten. Problemet er bare at enhver monopolist kan være fristet til å øke overskuddet også ved å avkreve forbrukerne høyere priser, redusere kvaliteten på tjenestene og forhindre konkurranse (Veljanovski 1992: 5). Med andre ord er

---

<sup>18</sup> Siden hovedhensikten med denne rapporten er å sammenlikne offentlig og privat virksomhet, diskuterer vi ikke effektivitetsforskjeller mellom private monopoler og private bedrifter med konkurranse fra andre tilbydere, selv om dette kreves i en fullstendig studie av eierskap og konkurranse som to uavhengige disiplineringsmekanismer.

<sup>19</sup> Enkelte faktorer som kan peke i motsatt retning, vil bli diskutert i delen om transaksjonskostnader og problemer med kontraktsutforming.

det slik at det er klare potensielle motsetninger mellom monopolistens ønske om høy profitt og det offentliges ønske om samfunnsøkonomisk effektivitet.

Følgelig vil myndighetene ty til én eller flere former for regulering for å legge bånd på de privates utøvelse av markedsrett. Problemet med regulering av bedrifter med monopolrett bunner først og fremst i prinsippal-agentproblemet beskrevet tidligere: bedriften har langt mer informasjon om produksjonen og markedet, og har interesser som ikke sammenfaller med reguleringsmyndighetenes. Det er derfor svært vanskelig for reguleringsinstansen å lage spilleregler som gjør at bedriften handler i tråd med det offentliges ønsker.

I USA har det offentlige typisk forsøkt å regulere monopolene ved å sette tak for hva som er en rimelig avkastning på de private eierens kapital. I Storbritannia, derimot, har reguleringsmyndighetene heller sagt at monopolistenes prisvekst for en periode ikke skal overstige endringene i konsumprisindeksen minus en på forhånd gitt  $x$  (såkalt KPI -  $x$ -regulering).<sup>20</sup> Denne  $x$ 'en skal defineres på forhånd, og blant annet reflektere mulighetene for kostnadseffektivisering på grunn av teknologiske nyvinninger (Beesley og Littlechild 1992). Problemene med den amerikanske reguleringsformen er at den innbyr til at de private eierne "overinvesterer" for å kunne ta ut mest mulig profitt, samtidig som avkastningsreguleringen ikke alltid vil klare å skille mellom ineffektivitet og lave priser som årsaker til lav profitt (Beesley og Littlechild 1992; Vickers og Yarrow 1988: kapittel 4). Det åpenbare problemet med det britiske systemet er at det åpner for harde forhandlinger mellom bedriftene og reguleringsinstansen om hva  $x$  skal være, og flere forfattere har betegnet forholdet mellom reguleringsinstansen og de private bedriftene som et 'spill' (Veljanovski 1992; Vickers og Yarrow 1991: 114). British Telecom kan stå som et eksempel på et par av de utfordringene reguleringsinstansen måtte takle: hvordan kan en på en fornuftig måte tallfeste hvor mange prosent mindre enn konsumprisindeksen prisen på tellerskritt kan økes i årene som kommer? Eller: hvem skal betale for kvalitetsforbedringer av telenettet?

Det er altså store problemer forbundet med å regulere private monopol. Likevel er det viktig å huske at en har liknende problem med å styre offentlige monopol direkte. Seinere i rapporten vil vi vise at det er uenighet blant forskere om monopoler eller oligopoler drives mer effektivt av private.

---

<sup>20</sup> Monopolistenes priser måles som prisen på en "kurv" med flere produkter.

Hovedpoenget her er at graden av markedsmakt bedriften vil oppnå etter privatisering, må være et helt sentralt spørsmål i konkrete vurderinger av om en type virksomhet bør være offentlig eller privat. Det er altså ikke bare teoretisk viktig, men også et avgjørende praktisk poeng i hvilken grad henholdsvis eierskap og konkurranse bidrar til kostnadseffektivitet.

#### *Offentlig versus privat drift av foretak med liten markedsmakt (3 → 4)*

Generelt er de teoretiske motforestillingene mindre ved privatisering av konkurranseutsatt offentlig virksomhet. Grunnen er antakelsen om at private eieres ønske om profitt først og fremst nås gjennom kostnadseffektivitet og innovasjon, siden de har små muligheter til å utøve monopolmakt. I det minste når det gjelder privatisering av store selskaper, vil rapporten seinere vise at det er betydelig empirisk støtte internasjonalt for antakelsen om at privat virksomhet er mer kostnadseffektiv.

Eventuelle effektivitetsforskjeller mellom rute 2 og 4 kan en direkte tilskrive eierskap, siden konkurransen er den samme i begge tilfeller. Likevel er det åpenbart feilaktig å hevde at effekten av eierskap kan vurderes kun i denne formen for privatisering, slik Boardman og Vining (1989; 1992) hevder i to hyppig siterte bidrag. Effekten av eierskap kan selvsagt også undersøkes i sammenlikninger av offentlige og private monopoler, og diskusjonen så langt har vist at det er gode grunner til å tro at effekten av privat eierskap kan avhenge av konkurransesituasjonen. Like åpenbart galt er det, slik enkelte gjør, å konkludere om effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat drift basert kun på tilfeller med sterk markedsmakt. Seinere vil vi diskutere konsekvensene av denne og andre typer feilslutninger for hvilke konklusjoner en generelt kan trekke om effektivitet i offentlig og privat virksomhet.

#### *Konkurranseutsetting av offentlig virksomhet (1 → 3)*

På 1980-tallet markerte Storbritannia under Thatcher seg sterkt i debatten om offentlig eller privat drift ved å privatisere en rekke store statlige selskaper, som British Airways, British Gas og British Telecom og British Rail. Noe mindre debattert, men minst like aktuelt for dagens debatt i Norge, er den nye kommuneloven de introduserte i 1988 (Local Government Act). Den forpliktet alle lokale myndigheter i England og Wales til å konkurransutsette enkelte typer tjenester, slik at offentlige etater konkurrerer med private tilbydere. Mens de lokale myndighetene allerede fra 1980 ble forpliktet til å konkurransutsette

entreprenørvirksomhet, veibygging og vedlikehold, ble lista i 1988 forlenget til å omfatte renhold av bygninger, søppeltømming, gaterenhold, kantinedrift, vedlikehold av kjøretøy, samt drift av sports- og fritidstilbud (Carnaghan og Bracewell-Milnes 1993; Domberger og Jensen 1997: 68; McMaster 1995: 409; Uttley og Harper 1993: 145).<sup>21</sup>

Offentlig drift med konkurranse representerer en potensielt god kombinasjon av konkurransens disiplin og styringsmulighetene som følger med direkte eierskap/arbeidsgiveransvar.<sup>22</sup> Samtidig er det liten tvil om at en slik løsning har vært mindre politisk og ideologisk betent enn det full privatisering ville være. Domberger og Rimmer (1994: 441) argumenter for eksempel for at ”obligatorisk konkurranseutsetting” politisk representerte ”en beleilig mellomting mellom offentlig produksjon og privat eierskap. Ved at det offentlige beholdt kontrollen over aktiviteten samtidig som forretningsmessig disiplin ble innført gjennom en formell kontraktsprosess, unngikk en mange av de politiske problemene og fagforeningsproblemene [*industrial relations difficulties*] ved privatisering”.

Hvis det først og fremst er konkurranse som har betydning for kostnadseffektivitet, mens eierskap har mindre betydning, kan konkurranseutsetting av offentlig virksomhet være en gylden middelvei. Men, for å bruke et annet metafor, kan det også være ”verken fugl eller fisk”. Seinere i rapporten vil oversikten over empiriske studier vise at konkurranseutsetting kan bedre kostnadseffektiviteten, men at det knapt er belegg for påstanden om at *kun* konkurranse (altså ikke eierskap) har betydning.

I håp om å bidra til mer effektiv drift ved hjelp av disiplinerende konkurranse, har det i Norge og andre steder også vært lansert ulike forslag for å oppnå ’konkurranse’ innad i offentlig sektor, for eksempel mellom sykehus. Men det er svært vanskelig, og kanskje heller ikke ønskelig, å utforme slik ’konkurranse’ slik at den tilsvarer konkurranse mellom private bedrifter. I

---

<sup>21</sup> En detaljert oversikt over hva som omfattes av loven fra 1988, finnes i Carnaghan og Bracewell-Milnes (1993: 41).

<sup>22</sup> Vining og Boardman (1992: 213) hevder at hvis offentlig virksomhet konkurrerer på like fot med private, har en i praksis endret eierskapsformen fra offentlig til privat. Det merkelige argumentet er at hvis myndighetene faktisk kan tildele kontrakter til private bedrifter framfor en offentlig etat, er det demonstrert at offentlige tilbydere ikke har noen større (eiendoms-) rett til å utføre tjenesten enn det private bedrifter har. Da er den offentlige etaten *essentially private* (Vining og Boardman 1992: 213). For at argumentet skal holde, må en fjerne seg fra vanlig språkbruk til å definere eiendomsrett som en rett til å utføre en tjeneste, og ikke som råderett og rett til å utnytte fordelene av ressurs.



tilfelle måtte en akseptere at sykehus som var mindre effektive enn de andre, ble nedlagt, og ikke tilført mer midler. Sandbekk-utvalget er av dem som bruker en meget vid definisjon av 'konkurranse' (NOU 2000:19). I utvalgets utredning brukes begrepet 'konkurranseeksponering' som et samlebegrep på fire vidt forskjellige tiltak: etableringen av konkurransemarkeder ved at et tidligere offentlig monopol må konkurrere i et marked, anbudskonkurranser, "penger følger brukeren"-ordninger og "benchmarking". Å kalle benchmarking for konkurranseeksponering er å utvanne konkurransebegrepet, så lenge det ikke er knyttet klare sanksjoner til hvordan en hevder seg i sammenlikningen. Det samme gjelder for "penger følger brukeren"-ordninger. For at slike ordninger skal fungere som konkurranse, må det følge så mye penger med brukerne at produsentene har klare incentiver til å kjempe om å få dem. Først hvis kampen om pasientene betyr "liv eller død" for sykehusene vil "penger følger brukeren"-ordninger tilsvare konkurranse i privat sektor. Sandbekk-utvalget finner ikke dokumentasjon for at "benchmarking" eller "penger-følger-brukeren" i seg selv gir effektivitetsgevinster (men dette kan også skyldes at det finnes få studier).

## 4.2 Styring gjennom anbud og kontrakt framfor ansettelse

I tillegg til bidragene som fokuserer på forholdet mellom konkurranse, eierskap og effektivitet, finnes det en omfattende litteratur om hvilke konsekvenser det kan ha om en velger å styre produksjonen gjennom anbud og kontrakt framfor å selv ansette folk til å gjøre jobben. Konsekvensene av dette valget, som i økonomisk litteratur ganske enkelt kalles *make or buy*, legger sterke føringer på når privat produksjon av offentlige tjenester er et godt alternativ. Med andre ord: selv om det skulle vise seg at private bedrifter i et konkurranseutsatt marked i utgangspunktet er mest kostnadseffektive (slik økonomer antar), er det ikke gitt at kommunene gjennom konkurranseutsetting har muligheten til å dra nytte av dette potensialet for kostnadseffektivisering. Årsaken er de såkalte transaksjonskostnadene, som vil beskrives i denne delen av rapporten. En viktig implikasjon av denne analysen er at det i stor grad vil avhenge av tjenestens natur, og en del andre egenskaper ved den konkrete situasjonen, om konkurranseutsetting vil bidra til kostnadseffektivisering.

Transaksjonskostnader er kort fortalt kostnadene ved å gjennomføre kjøp og salg i et marked. Disse kostnadene vil avhenge av både hvilket produkt det er og hvordan transaksjonen er organisert. Coase (1937) lanserte idéen om at

denne typen kostnader har avgjørende betydning for om det lønner seg å utvide en bedrift framfor å kjøpe tjenester i et marked. Spørsmålet om *make or buy*, og transaksjonskostnadene forbundet med hvert av alternativene, er i følge Coase grunnlaget for både etableringen av bedrifter (med ansettelsesforhold) og deres avgrensning. Transaksjonskostnader oppstår når en må finne tilbydere, orientere seg i markedet, organisere anbudsrunder eller innhente prisoverslag, skrive kontrakter, reforhandle avtaler og overvåke at kontrakten blir overholdt. I en betydningsfull videreføring av Coases teori pekte Williamson (1975) på en del faktorer som bidrar til at transaksjonskostnadene kan være spesielt høye, slik at det kan lønne seg å organisere produksjonen selv framfor å kjøpe varene eller tjenestene i markedet. For eksempel kan det være slik hvis det er vanskelig å forutse framtidige omstendigheter, fordi det blir vanskelig å skrive kontrakter, og kontraktene antakelig må reforhandles hyppig (Masten 1999; Walsh 1995: 34). Problemene kan forverres hvis varen eller tjenesten er spesielt kompleks. En annen potensiell vanskelighet er opportuniste, for eksempel ved at en tilbyder bryter kontrakten midt i en periode vel vitende om at kjøperen ikke har særlig annet valg enn å godta de nye vilkårene. I følge Williamson er kjøpere, og selgere, særlig utsatt for opportuniste dersom tilbyderen må gjøre store investeringer som kan brukes til produksjon for bare denne ene kjøperen (såkalt *asset specific* eller relasjonsspesifikke investeringer). For eksempel er en investering i en brannstasjon i en kommune i stor grad relasjonsspesifikk, i og med at den vil ha mye lavere verdi til noe annet formål enn nettopp å levere branntjenester til kommunen. Problemet er at en som gjør en relasjonsspesifikk investering er sårbar for en trussel fra den andre parten om å opphøre forholdet. Denne trusselen gjør det mulig for denne andre parten å oppnå bedre vilkår enn det som var avtalt i utgangspunktet (Milgrom og Roberts 1992: 599).

Alternativet til kjøp i markedet er å organisere produksjonen selv ved å ansette arbeidstakere. Ansettelser har åpenbart en del potensielle ulemper, blant annet fordi oppsigelsesvernet kan gjøre det vanskelig å kvitte seg med lite produktive arbeidstakere. Kort sagt er det vanligvis vanskeligere å bytte medarbeidere enn leverandører.

I ansettelsesforhold er både fordelene og ulempene knyttet til at spesifiseringen av arbeidsoppgavene ikke er presis, og flere har framholdt fordelene ved at arbeidskontrakter er løst definerte (Coase 1937; Marsden 1999; Millward og Parker 1983; Simon 1951; Williamson 1975). For eksempel gir det gode muligheter til å omdefinere arbeidsoppgaver eller omorganisere produksjonen.

Dessuten vil ansettelsesformen gi det offentlige (i vårt eksempel) bedre mulighet til å overvåke produksjonen, kostnadene og kvaliteten, og eventuelt gripe inn med direkte styring, enn tilfellet ville ha vært dersom en kjøpte tjenesten i et marked. Det betyr også at de ansatte har sterkere incentiver til å sørge for tjenestekvalitet utover det som kan spesifiseres i en kontrakt, fordi det er større sjanse for at dette oppdages og belønnes. Det offentlige må i hvert enkelt tilfelle konkret vurdere hvilken verdi disse fordelene har mot de potensielle fordelene av konkurranseutsetting og privatisering.

Domberger og Jensen (1997: 71) argumenterer for at en kan oppsummere de teoretiske betingelsene for vellykket konkurranseutsetting (*contracting out*) slik: konkurranseutsetting vil sannsynligvis være mest vellykket:

- hvis nødvendige investeringer for å tilby tjenesten er små og lite relasjonsspesifikke;
- hvis kvalitetskjennetegn som ikke kan kontraktsfestes har liten betydning;
- hvis faktisk eller potensiell tilbyderkonkurranse er sterk.

Tabellene 4.3 til 4.6 påpeker en del av de problemene som kan oppstå for enhver offentlig etat eller privat bedrift som ønsker å benytte seg av konkurranseutsetting eller anbud i stedet for å stå for produksjonen selv. Med andre ord viser tabellene en del problemer som kan oppstå når en bedrift er en agent som skal produsere for en prinsipal (for eksempel en kommune). Felles for de fleste problemene er at det antas at det er konkurranse mellom ulike tilbydere for å få et anbud, men i motsetning til den idealsituasjonen i økonomisk teori er det ikke ”fullkommen konkurranse”, og det er begrenset og skjevt fordelt informasjon om produksjon og kvalitet.

Siden listene i tabellene 4.3 til 4.6 over potensielle problemer synes lange, er det viktig å påpeke at tilstedeværelsen av én eller flere av faktorene i tabellene ikke alene er god nok grunn til å forkaste konkurranseutsetting som alternativ. Poenget er heller at utfordringene krever en løsning dersom konkurranseutsetting skal være et kostnadseffektivt alternativ. For eksempel støter kjøpere og produsenter av oljeplattformer på en rekke av problemene i tabellene, men likevel brukes i stor grad anbud og ikke ansettelser.

Problemene med *buy* eller *contract* i stedet for *make*, er gruppert under tabelloverskriftene ”kontraktsvarighet”, ”anbud og konkurranse”, ”tilbyderavhengighet” og ”kvalitet og innovasjon”. For hvert av problemene gis det en nokså kort forklaring. I tillegg gir tabellene noen forslag til mulige løsninger på

problemene, men det faller utenfor hovedformålet med rapporten å foreta noen utdypende drøfting av disse løsningene. Et hovedpoeng er imidlertid at tabellene viser hvordan mange av løsningsforslagene medfører nye problemer.

Tabell 4.3 Kontraktsvarighet som potensielt problem ved anbud og kontrakt framfor ansettelse

<b>Faktorer som kan gjøre anbud til en lite effektiv løsning</b>	<b>Mulig problem</b>	<b>Noen mulige løsninger (Som hver kan ha sine ulemper)</b>
Kortsiktige kontrakter eller hyppige reforhandlinger	Kostnader direkte knyttet til forhandlingene	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Forlenge kontraktsperioden</li> <li>2. Begrense mulighetene for reforhandling</li> <li>3. Lage kontrakter som automatisk fornyes hvis begge parter er tilfredse</li> </ol>
Kortsiktige kontrakter	Underinvestering, særlig hvis investeringene er relasjonsspesifikke eller investeringene har lav verdi i annenhåndsmarkedet	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Forlenge kontraktsperioden</li> <li>2. Offentlig eide/delvis eide driftsmidler</li> <li>3. Avtaler om kjøp av utstyr etter utløpt kontrakt</li> </ol>
Langsiktige kontrakter	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Begrenser konkurransen</li> <li>2. Opportunisme</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kortere kontrakter</li> <li>2. Offentlig eide driftsmidler</li> <li>3. Dele opp kontrakten slik at flere tilbydere er inne (og eventuelt kan erstatte hverandre)</li> </ol>

Den første typen problemer med å forbedre effektiviteten i offentlig sektor gjennom å bruke anbud og kontrakter framfor ansettelse, ligger i kontraktens tidsavgrensning. Hvis kontraktene er korte, eller de reforhandles ofte, vil det offentlige få forholdsvis store kostnader direkte knyttet til forhandlingsprosessen (Erridge, Fee, og McIlroy 1999: 42). Et mer indirekte problem er at

kortvarige kontrakter kan gjøre det sannsynlig at private tilbydere vil investere for lite i forhold til det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Hvis vinneren av kontrakten er sikret oppdraget bare for en kort periode, øker det risikoen knyttet til å gjøre investeringer. Særlig er det tilfelle dersom investeringen er relasjons-spesifikk eller investeringsgodene har lav annenhåndsverdi. På den annen side vil lange kontrakter bidra til å redusere konkurransen blant tilbyderne, blant annet fordi det vil bli vanskeligere for ”tapende” tilbydere å opprettholde kapasiteten fram til neste anbudsrunde (Pommerehne og Frey 1977: 238). Dessuten er det slik at lange kontrakter kan øke risikoen, for eksempel hvis opportuniste gjør at tilbyderen leverer et produkt som er i tråd med kontraktens spesifikasjoner men dårligere enn kjøperens forventninger. Gitt disse problemene som kan oppstå både ved korte og lange kontrakter, vil en kostnads-effektiv bruk av ”anbud framfor ansettelse” forutsette en fornuftig avveining mellom fordelene og ulempene ved begge alternativer.

Tabell 4.4 Anbudsprosess og konkurransesituasjon som potensielle problemer ved anbud og kontrakt framfor ansettelse

<b>Faktorer som kan gjøre anbud til en lite effektiv løsning</b>	<b>Mulig problem</b>	<b>Noen mulige løsninger (Som hver kan ha sine ulemper)</b>
Kortsiktige tilbydere	Har liten interesse i å oppfylle/overoppfylle kontrakten for å opprettholde godt renommé.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ikke bruke pris som eneste kriterium</li> <li>2. Lavere pris i en prøveperiode</li> <li>3. Full utbetaling (sluttvederlag) på grunnlag av kvalitetsvurdering</li> </ol>
Usikre kostnader/Tilbydere som undervurderer kostnadene	”Vinnerens forbannelse” ( <i>winner’s curse</i> ) : Den som vinner anbuds-konkurransen, er den som har undervurdert kostnadene mest	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ikke bruke pris som eneste kriterium</li> <li>2. Bidra til å øke potensielle tilbyderes mulighet til å vurdere kostnadene (f. eks ved å gi informasjon om tidligere kontrakter)</li> </ol>

Store investeringer nødvendig	Få tilbydere, liten konkurransen	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Oppdeling i flere mindre kontrakter</li> <li>2. Legge til rette for samarbeid mellom flere mindre tilbydere</li> <li>3. Ha langvarige kontrakter (som reduserer tilbydernes risiko)</li> </ol>
Små kontrakter	Fortjenestemulighetene er så lave at få bedrifter tar seg bryet med å konkurrere	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Slå sammen flere kontrakter i én</li> <li>2. Bidra med støtte til bedrifter som legger inn anbud</li> </ol>
Få tall mulige tilbydere	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anbudssamarbeid eller oligopolistisk konkurranse</li> <li>2. Større sjans for strategisk anbudsgivning</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Konkurranse fra egen etat</li> <li>2. Aktivt arbeid for å oppmuntre flere til å innlevere anbud</li> <li>3. Redusere investeringsbehov ved hjelp av offentlig eide/deleide driftsmidler</li> </ol>
Strategiske anbydere	I mange tilfeller vil konkurransen om anbud, særlig der en forventer en serie av anbud, være et oligopolistisk spill, der bedrifter kan dumpe prisen i første runde for å utelukke konkurrenter, og dermed kunne øke prisen seinere.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gjøre det klart at oppdraget vil bli satt ut på anbud også etter den første kontraktsperioden (ingen automatisk fornyelse)</li> <li>2. Korte kontraktsperioder</li> <li>3. Dele opp kontrakter slik at flere tilbydere får oppdrag</li> </ol>

I de fleste tilfeller vil antakelig kontraktsperiodens lengde tross alt ha begrenset betydning for om *make* eller *buy* er mest kostnadseffektivt for kommuner eller andre. Derimot kan forhold ved konkurransen i tilbydermarkedet være helt avgjørende for om ansettelse eller anbud er å foretrekke. En første type problem er at kortsiktige tilbydere kan fristes til å levere inn et lavt anbud, for så å levere

en tjeneste som knapt tilfredsstillter kontraktens krav.<sup>23</sup> Hvis svikten er alvorlig nok, kan tilbyderen saksøkes, men det er lite trolig at den muligheten i tilfelle er tilstrekkelig til at dette alternativet er mer kostnadseffektivt enn å ha egne folk ansatt.<sup>24</sup> Et liknende problem er at hvis kostnadene ved en tjeneste er usikre, kan vinneren av anbudskonkurransen være den som undervurderte kostnadene mest. Denne ”vinnerens forbannelse” kan spre ulykke også til kjøperen av tjenesten, siden en eventuell konkurs kan medføre store kostnader, for eksempel fordi en på kort tid må finne noen som kan overta leveransen av tjenesten.

Den andre typen problem er knyttet til at det kan finnes et begrenset antall tilbydere. Tidligere i rapporten ble det framhevet at konkurranse kunne være en kime til effektivisering, og følgelig kan også manglende konkurranse være en årsak til manglende effektivitet. Kommunene eller andre kan selv bidra til å redusere konkurransen dersom kontraktene er så store at bare et fåtall bedrifter i praksis har muligheten til å legge inn anbud. På den annen side kan også store kontrakter bidra til at flere bedrifter er interesserte i å legge inn anbud, mens små kontrakter kan gjøre at få bedrifter mener det er bryet verdt å legge inn et anbud (Prager 1994: 181). I en situasjon med få tilbydere vil kommunen være utsatt for at bedriftene formelt eller uformelt samarbeider om anbud. Men selv uten slikt samarbeid vil prisene under oligopolistisk konkurranse i følge noen økonomiske modeller være høyere enn i noe som likner mer på ”fullkommen konkurranse”.<sup>25</sup> Samtidig vises ikke nødvendigvis dette allerede fra starten, fordi bedrifter i noen situasjoner finner det strategisk riktig å dumpe prisen i første anbudsrunde, i håp om å oppnå en fordel vis-à-vis de andre i seinere runder. Denne formen for posisjonering, og oligopolistisk konkurranse mer generelt, gjør at en ikke bør være for rask med å konkludere om kostnadsforskjeller mellom ”anbud og ansettelse”, noe vi vil komme tilbake til seinere i rapporten. Hovedpoenget her er bare at konkurransesituasjonen mellom tilbyderne har stor betydning for muligheten til å realisere et effektiviserings-

---

<sup>23</sup> Dette kalles *take-the-money-and-run*-atferd (Sørgard 1992), eller på godt norsk: ”ta-penga-og-stikk”.

<sup>24</sup> I den mest useriøse delen av markedet kan det uansett være vanskelig å få dekning for sine krav.

<sup>25</sup> Et viktig teoretisk skille i oligopolteori går mellom pris- og kvantumskonkurranse (eller henholdsvis Cournot- eller Bertrand-konkurranse). Veldig kort sagt vil prisene være høyere og produksjonen lavere i de tilfellene som tilsvarer kvantumskonkurranse, noe som oppstår hvis bedriftene antar at konkurrentenes produksjonsvolum er gitt. Det er mest sannsynlig hvis de variable kostnadene er lave. Å gi en utfyllende diskusjon av oligopolistisk konkurranse faller langt utenfor rammene av denne rapporten.

potensiale, og at kommunene i noen grad kan påvirke dette gjennom måten ”transaksjonene” organiseres på.<sup>26</sup>

Tabell 4.5 Tilbyderavhengighet som potensielt problem ved anbud og kontrakt framfor ansettelse

<b>Faktorer som kan gjøre anbud til en lite effektiv løsning</b>	<b>Mulig problem</b>	<b>Noen mulige løsninger (Som hver kan ha sine ulemper)</b>
Avhengighet av én privat tilbyder for en viktig tjeneste	Opportunisme fra tilbyderens side	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Offentlige eide driftsmidler</li> <li>2. Egen ”reservestyrke”</li> <li>3. Korte kontrakter (dvs. fornyes kun hvis en er tilfreds i foregående periode)</li> <li>4. Dele opp kontrakten slik at flere tilbydere er inne</li> </ol>
Store investeringer som kun kan brukes i denne sammenhengen (relasjons-spesifikke)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Underinvestering</li> <li>2. Hold-up-problem</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Offentlig eide driftsmidler</li> <li>2. Investeringstilskudd</li> <li>3. Langsiktige kontrakter</li> <li>4. Sørge for verdi også i annen bruk</li> </ol>
Stor risiko forbundet med ikke-oppfyllelse av kontrakten (f. eks lavere kvalitet enn forutsatt)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hold-up</li> <li>2. Risiko ved å gi fra seg direkte styring</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sterke sanksjoner ved kontraktsbrudd</li> </ol>
Offentlig eide driftsmidler	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Vedlikehold</li> <li>2. Under- eller over-investering</li> <li>3. Ikke utnyttelse av stordriftsfordeler eller synergieffekter</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tilbyder-eide eller ”sameide” driftsmidler</li> <li>2. Avtaler knyttet til fordelingen av kostnadene knyttet til verdiforringelse av driftsmidlene</li> </ol>

<sup>26</sup> For eksempel anbefaler Savas (1977: 72-73), basert på en større undersøkelse av privat og offentlig renovasjon, at større byer privatiserer renovasjon for størsteparten av byen, men beholder offentlig renovasjon i én eller flere deler for å sikre konkurranse og unngå å bli for sårbar for problemer med de private leverandørene.



---

3. Fleksible muligheter for skifte av utstyr i løpet av kontraktperioden og tilpasning av utstyr til den enkelte tilbyder.

---

Som nevnt tidligere er et potensielt problem ved både ansettelse og tjenestekjøp at en kan bli offer for opportuniste fra den andre parten. Flere forhold gjør at kommuner som ønsker å privatisere kan være særlig avhengige av tilbyderen, og dermed også potensielt sårbare. For å ta et aktuelt eksempel: En privat sykehjemsbedrift kan potensielt ha betydelige muligheter for opportuniste siden sykehjemsdrift krever nokså store investeringer tilpasset akkurat dette formålet (siden lokaliseringen er et viktig forhold ved tjenestetilbudet), kontraktperioden må være nokså lang og kommunen på kort sikt har få muligheter til å flytte de eldre annetsteds. På den annen side vil hensynet til ryktet i markedet og mulige kontraktsfornyelser vanligvis begrense selv en kynisk bedriftseiers ønske om å opptre opportunistisk.

Samtidig er det slik at et avhengighetsforhold også kan skape problemer for tilbyderne. For eksempel vil relasjonsspesifikke investeringer være risikable for tilbyderne siden det vanligvis vil kreve mer enn én kontraktperiode å gi en rimelig avkastning på de investerte midlene. Men fordi en tilbyder ikke kan vite om oppdraget vil vare lenger enn det, er det fare for at tilbyderne vil investere mindre enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dessuten vil tilbydere som foretar denne typen investeringer være utsatt for et "hold-up-problem", ved at kommunen i kontraktperioden krever bedre betingelser enn forutsatt.

Hvis kommunen helt eller delvis eier driftsmidlene, kan det bidra til å løse problemene med underinvestering og opportuniste for begge parter, særlig i de tilfellene der investeringen omfatter irreversible kostnader (Miranda og Lerner 1999). Men slikt eierskap kan skape problemer fordi det svekker incentivene til godt vedlikehold. Samtidig kan det bidra til at investeringsnivået ikke er det optimale. Det kan enten bli for lavt fordi investoren (kommunen) ikke direkte får fortjeneste på investeringen dersom den skjer under kontraktperioden, og derfor avstår fra lønnsomme investeringer, eller for høyt

fordi tilbyderer har interesse av å presse kommunen til størst mulige investeringer.<sup>27</sup>

Ulike leieavtaler eller avtaler som sameie kan bidra til å løse problemet, men kan ikke fullstendig løse det grunnleggende problemet som oppstår hvis eiendomsretten er slik at investoren ikke også er den som har råderett over og høster fordelene av investeringen.

---

<sup>27</sup> Kommunen kan indirekte tjene på investeringer som gir økt kostnadseffektivitet, fordi det vil påvirke prisen den private bedriften forlanger.

Tabell 4.6 Kvalitet og innovasjon som potensielle problemer ved anbud og kontrakt framfor ansettelse

<b>Faktorer som kan gjøre anbud til en lite effektiv løsning</b>	<b>Mulig problem</b>	<b>Noen mulige løsninger (Som hver kan ha sine ulemper)</b>
Tjeneste der kvaliteten er vanskelig å måle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lav kvalitet for å tjene penger</li> <li>2. Store kostnader forbundet med overvåkning</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gjøre kontraktene om til et langsiktig forhold, der fornyelse avhenger av tilfredshet</li> <li>2. Forsøke å finne langsiktige tilbydere med et renommé å ta vare på</li> <li>3. Utforme kontrakter som er gunstigere enn det tilbyderne kan forvente å få av andre i markedet</li> </ol>
Tjeneste der kvaliteten/utkommet er vanskelig å måle, slik at en heller bruker krav til prosess i kontakten	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tilbyderen har liten økonomisk interesse av å oppfylle annet enn kravene i kontrakten, slik at kvalitet som ikke kan presiseres i en kontrakt, er skadelidende.</li> <li>2. Kan svekke incentivet til innovasjon (nye prosesser som mer effektivt bidrar til at målet for tjenesten nås)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Samme som ovenfor</li> <li>2. Både før inngåelse av kontrakter og i kontraktsperioden investere ressurser i undersøkelser av hvordan kvalitet og produktivitet best kan fremmes</li> <li>3. Belønne forslag til innovasjon fra tilbyder</li> <li>4. Åpne for/initiere reforhandling hvis ny kunnskap blir kjent</li> </ol>
Tjeneste på felt der teknologien og andre omstendigheter endrer seg raskt	Komplekse kontrakter, hyppige reforhandlinger	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Korte kontrakter</li> <li>2. Resultatbaserte kriterier</li> </ol>

Den siste typen problem som diskuteres her, knytter seg til kvalitet og innovasjon. Kostnadseffektivitet er definert som laveste kostnad for en gitt kvalitet, og kostnadsbesparelser vil derfor ikke nødvendigvis bety effektivisering hvis kvaliteten reduseres. Nettopp redusert kvalitet etter privatisering har vært en utbredt bekymring. Diskusjonen her vil vise at bruken av anbud og kontrakter framfor ansettelse kan forsterke enkelte kvalitets-

problemer. Likevel er det verdt å påpeke at en også kan ha positive effekter på privatiserings- eller konkurranseutsettingsprosessen ved at det blir større oppmerksomhet om hvordan kvalitet kan måles og forbedres, samtidig som eventuelt høyere kostnadseffektivitet kan gi seg utslag i både høyere kvalitet og lavere pris.

Det mest diskuterte kvalitetsproblemet med å bruke anbud i stedet for ansettelse er knyttet til at det kan være kostbart å sjekke at kvalitetskravene blir tilfredsstilt. Et enkelt poeng er at denne typen overvåkningskostnader må inkluderes i analyser av kostnadseffektivitet. Men også hvis tjenesten produseres i offentlig sektor har en slike kostnader, så i seg selv gir dette poenget ingen grunn til å tro at det er kostnadsforskjeller mellom offentlig og privat drift. Det tilleggspoenget som er blitt framført av flere, er at private tilbydere har sterkere incentiver til å la hensynet til profitt gå på bekostning av kvaliteten i de tilfeller der det er et motsetningsforhold mellom de to (Boyne 1998b: 700; Domberger og Jensen 1997: 71; Quiggin 1996: 52; Sørgard 1992). Hvis tjenesten ikke er et "inspeksjonsgode", som enkelt kan kvalitetskontrolleres, men et "erfaringsgode" eller "tillitsgode", som i beste fall kan kvalitetstestes over en lengre periode og med høye kostnader, er dette en betydelig utfordring for kommunen (Mortensen og Olsen 1991: 16; Nelson 1970; Walsh 1995: 52-53).

Et liknende problem, som gjerne oppstår kombinert med måleproblemet, er at det er vanskelig å definere på forhånd hvordan høy kvalitet oppnås. I utgangspunktet kan en tenke seg at det finnes to ulike definisjoner av kvalitet. Kvalitet kan enten defineres som i hvilken grad en vare eller tjeneste produseres i tråd med gitte spesifikasjoner, eller som i hvilken grad den virker etter sin hensikt (Walsh 1991). Enkelt sagt kan en definere kvalitet ut fra prosess eller ut fra resultat.<sup>28</sup> Å stille krav til resultatene vil i de fleste tilfeller være det ideelle for oppdragsgiveren. Men resultatene kan være vanskelige eller umulige å måle for eksempel i helsesektoren, og de kan dessuten delvis skyldes forhold utenfor tilbyderens kontroll. Derfor vil i praksis kvalitet defineres som et kjennetegn ved prosessen, noe som har minst tre klare svakheter. For det første har tilbyderen liten økonomisk interesse av å oppfylle annet enn kravene i kontrakten, slik at kvalitet som ikke kan presiseres i en kontrakt, er skadelidende. For det andre kan strenge krav til prosess gå på bekostning av mulighetene for innovasjon, i denne sammenheng definert som nye måter å nå samme mål på til

---

<sup>28</sup> I praksis vil kvalitetsvurderinger inneholde elementer av begge.

en billigere penge.<sup>29</sup> Til slutt vil prosessorienterte kvalitetskrav foreldes spesielt raskt på felter der teknologi og andre omstendigheter endrer seg raskt.

Denne delen av rapporten har vist at overgang fra produksjon av offentlige tjenester gjennom ansettelser til produksjon gjennom anbud og kontrakter skaper flere problemer som kan redusere en eventuell effektivitetsgevinst ved privatisering eller konkurranseutsetting. Til dels har gjennomgangen vært en liste som kan anvendes ved vurderinger av om, og i tilfelle hvordan, privatisering er et godt alternativ. Men i denne rapporten er det viktigste at momentene ovenfor tilsier at effektene av privat eierskap og konkurranse vil variere betydelig, og teoriene gir dessuten grunnlag for velfunderte prediksjoner om under hvilke betingelser og for hvilke tjenester effektiviseringspotensialet sannsynligvis er størst.<sup>30</sup> Dessuten bidrar denne diskusjonen til et grunnlag for en kritisk vurdering av foretatte effektivitetsstudier, og spesielt hvordan effektene i disse studiene kan generaliseres til å gjelde andre tjenester og andre land.

### 4.3 Samfunnsøkonomisk vs. bedriftsøkonomisk lønnsomhet

Den tredje gruppa teoretiske momenter som er relevante for effektivitetsammenlikninger baserer seg på skillet mellom samfunnsøkonomiske og bedriftsøkonomiske kostnader. Hvis disse kostnadene er forskjellige, for eksempel fordi prisen på en vare ikke reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene forbundet med å produsere den, vil ikke den bedriftsøkonomisk mest effektive løsningen også være samfunnsøkonomisk mest effektiv.

Dette poenget har spesiell betydning i analysen av grensedragningen mellom offentlig og privat virksomhet, siden en viktig årsak til offentlig eier-

---

<sup>29</sup> For bruke vokabularet presentert i begynnelsen av rapporten, kan også prosessorienterte kvalitetskrav gå på bekostning av resultateffektivitet.

<sup>30</sup> Som vist i tabell 3.1, mente et representativt utvalg av nordmenn at privat drift var mest velegnet for kollektivtransport og renovasjon og minst egnet for hjemmesykepleie og sykehjem. Problemene med å observere kvaliteten på tjenesten, og de potensielle negative konsekvensene av lav kvalitet, kan muligens bidra til å forklare disse holdningene. Men det forklarer ikke hvorfor så mange mener private er bedre egnet til omsorg av barn enn til omsorg av eldre og syke.

skap har vært nettopp det at profittsøkende private eiere ikke vil opptre i tråd med samfunnets interesser (Pitelis og Clarke 1993: 5).<sup>31</sup>

Det er flere mulige grunner til at de samfunnsøkonomiske kostnadene ikke sammenfaller med de bedriftsøkonomiske (Brekke og Hagen 1999: 29: 29-33; Hagen 1992a).<sup>32</sup> For det første kan det være fordi produksjon eller bruk av noen tjenester har eksterne virkninger som det ikke fullt ut er tatt høyde for i skatter og avgifter. For eksempel kan en hevde at vei- og dieselaygifter ikke er så høye at de fullt ut reflekterer de negative miljøeffektene av vogntogtransport. I tilfelle kan det være riktig, i betydningen samfunnsøkonomisk lønnsomt, for det offentlige å velge togtransport framfor vogntogtransport i større grad enn det en profittsøkende bedrift ville gjøre.<sup>33</sup>

For det andre kan samfunnsøkonomiske kostnader avvike fra de bedriftsøkonomiske i tilfeller der markedet er i ulikevekt, altså der det ikke er samsvar mellom tilbud og etterspørsel. Det viktigste eksempelet på slik ulikevekt er arbeidsledighet, som kan gjøre at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å ansatte en person er lavere enn de bedriftsøkonomiske. Følgelig kan det være riktig av det offentlige å opprettholde et høyere bemanningsnivå i dårlige tider enn det tilsvarende private bedrifter ville gjøre. Samtidig er det grunn til å legge til at dette ikke er noe generelt argument for ”overbemanning” i offentlig sektor; i situasjoner med mangel på arbeidskraft kan de samfunnsøkonomiske kostnadene ved å sysselsette en arbeidstaker være *høyere* enn de bedriftsøkonomiske. Det kan for eksempel være tilfellet for sykepleiere i perioder med sykepleiermangel, hvis det er slik at sykepleierlønningene ikke svarer til sykepleiernes knapphetsverdi.

Til slutt kan det være slik at det offentlige ikke kan eller ikke ønsker å skille klart mellom fordelingshensyn og hensynet til effektiv ressursbruk. For eksempel kan en se det som en ulempe dersom privatisering medfører større lønnsforskjeller, eller en fordel dersom høye priser på en vare eller tjeneste

---

<sup>31</sup> Schleifer (1998: 133) påpeker hvordan dagens ledende økonomers grunnleggende positive holdning til privatisering står i sterk kontrast til ledende økonomer på 1930- og 1940-tallet, som var ”raske til å foretrekke statlig eierskap av bedrifter så snart det var mistanke om urettferdighet eller ”imperfeksjoner” i markedet”.

<sup>32</sup> I tillegg til punktene nevnt her, vil det også være avvik mellom bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader for eksempel for varer og tjenester tilbudt av monopolister.

<sup>33</sup> Den beste løsningen i følge økonomisk teori ville være at avgiftene på trailertransport fullt ut reflekterte de negative miljøkonsekvensene. Men andre hensyn, for eksempel til sysselsetting, distriktspolitikk, utenlandsk konkurranse eller dieselmugling, kan gjøre det umulig.

tilfaller en gruppe en ut fra fordelingsmessige hensyn ønsker å støtte.<sup>34</sup> I følge vanlig økonomisk teori om målrettet økonomisk politikk er det riktig å behandle disse to hensynene adskilt, men i praksis kan det ligge begrensninger på i hvilken grad det er politisk mulig eller ønskelig å gjøre det.<sup>35</sup>

I alle de tre tilfellene nevnt her vil den ideelle løsningen for det offentlige være å iverksette tiltak, for eksempel gjennom skatte- og avgiftspolitikken, for at bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske kostnader skal være sammenfallende. Så lenge det offentlige ikke kan eller ikke ønsker å gjøre det, vil avviket mellom bedrifts- og samfunnsøkonomiske kostnader bestå.

Men selv om det er flere grunner til at det kan være forskjeller mellom bedrifts- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er ikke det en tilstrekkelig grunn til å avfeie effektivitetssammenlikninger mellom offentlig og privat virksomhet som irrelevante. Hvis en finner at det private kan levere samme kvalitet til en lavere pris, vil forskjellen bestå av to komponenter: én forskjell i effektivitet og én forskjell i hvilke kostnadsbegrep som ligger til grunn. Det offentlige må da vurdere hvilken av de to komponentene som kan forklare kostnadsforskjellen. Hvis ikke hele forskjellen kan tilskrives ulike kostnadsbegrep, er privat drift samfunnsøkonomisk lønnsomt. I praksis vil denne vurderingen bety at det offentlige må vurdere om prisen en må betale for fortsatt offentlig drift, kostnadsforskjellen mellom offentlig og privat drift, kan forsvares som en rimelig pris for de fordelene det har at det offentlige legger samfunnsøkonomiske, og ikke bedriftsøkonomiske, kostnader til grunn.<sup>36</sup>

Samtidig er offentlig drift i seg selv ingen garanti for at samfunnsøkonomiske kostnader legges til grunn for kostnadsvurderinger. Kommuner vil for eksempel ikke nødvendigvis ta hensyn til reduserte statlige utbetalinger til arbeidsledighetstrygd eller de samlede negative konsekvensene av et strammere arbeidsmarked som kan følge av økt kommunal sysselsetting.

---

<sup>34</sup> Britiske erfaringer viser begge tilfellene. Det har vært stor oppmerksomhet om de sterkt økte lederlønningene i privatiserte bedrifter. Clarke (1993: 224) refererer til en undersøkelse fra The Sunday Times som viser at samtlige topplederlønninger i den britiske elindustrien ble mer enn doblet i løpet av det første halvåret etter privatisering). Samtidig har det vært langt mindre debatt om det faktum at folk i kommunalboliger, mennesker som vanligvis er relativt dårlig stilt økonomisk, ble gitt en betydelig rabatt ved kjøp av sin egen leilighet.

<sup>35</sup> For eksempel: hvis en ønsker å støtte småbarnsfamilier, bør det gjøres gjennom barnetrygden eller barnehagestøtte, og ikke gjennom lave bensinpriser, selv om småbarnsforeldre kjører mye bil.

<sup>36</sup> Det antas her at de privatøkonomiske kostnadene er lavere enn de samfunnsøkonomiske, og at privat drift er billigere enn offentlig.

Selv om offentlig drift ikke alltid er samfunnsøkonomisk effektiv, er det liten grunn til å betvile at gapet mellom de to ulike kostnadsbegrepene har utgjort et viktig argument for offentlig drift. I lys av dette ville det være overraskende om en fant at offentlig drift var mer bedriftsøkonomisk kostnads-effektiv enn det privat drift var. Som rapporten seinere vil vise, er denne plausible, historiske forklaringen på kostnadsforskjeller sjelden tatt hensyn til i effektivitetssammenlikninger mellom offentlig og privat virksomhet.



## 5 PROBLEMER MED Å SAMMENLIKNE EFFEKTIVITET MELLOM OFFENTLIG OG PRIVAT VIRKSOMHET

I dagens økonomiske forskning er direkte studier av kostnadseffektivitet, eller retttere sagt ineffektivitet, i stor grad forbeholdt offentlig sektor. Årsaken er antakelsen om at effektivitet i privat sektor reflekteres i andre mål, slik som profitt og avkastning på kapitalen. I tillegg vil de mest ineffektive private bedriftene raderes ut siden de taper i konkurransen (hvis det ikke er monopoler).<sup>37</sup> Siden offentlige etater vanligvis ikke selger sine produkter i et marked, og ikke alle innsatsfaktorer kjøpes til markedspris, krever effektivitetsanalyser i offentlig sektor andre verktøy.

Denne delen av rapporten vil presentere ulike kriterier en bør legge til grunn når en vurderer kvaliteten på studier som sammenlikner kostnadseffektivitet i offentlig og privat virksomhet. Det er utvilsomt stor nytte av slike kriterier, som kan brukes i kritiske vurderinger av foreliggende studier. Gitt det store tallet på mer eller mindre gode forsøk på å måle effektivitetsforskjeller, er det potensielt nokså enkelt å velge studier som støtter ens eget syn. Dette problemet blir åpenbart enda større hvis en baserer seg på anekdotisk bevis og enkeltstående eksempler (selv om grundige og seriøse case-studier kan være av interesse). Å peke på at en kommune sparte 40 prosent på å privatisere renovasjonsdriften, eller at en annen brant seg på en useriøs tilbyder, er av begrenset interesse hvis det ikke koples til vurderinger av sannsynligheten for at det ene eller det andre skjer.

I denne gjennomgangen vil vi skille mellom forskningsdesignproblemer, måleproblemer og slutningsproblemer. Til dels vil disse problemene reflektere teoridelen tidligere i rapporten, ved at de behandler problemene med å kontrollere for transaksjonskostnader, kontrollere for skillet mellom bedrifts- og samfunnsøkonomiske kostnader, samt å skille mellom effekten av eierskap og av konkurranse. I tillegg vil diskusjonen vise at det også kan oppstå en rekke andre problemer med forskningsdesign og effektivitetsmålinger. Hensikten med gjennomgangen er å kunne etablere et grunnlag for i neste del av rapporten å kunne foreta en skikkelig vurdering av eksisterende forskningsmateriale. Dessuten vil evalueringskriteriene kunne brukes av leseren i vurderinger av andre studier av effektivitetsforskjeller.

---

<sup>37</sup> Fritt omskrevet fra den franske 1600-tallsfilosofen Descartes kan denne holdningen uttrykkes slik: "De er effektive, altså er de". Eller mer korrekt: "De er, altså er de effektive".

Tabell 5.1 Forskningsdesignproblemer for studier som sammenlikner kostnads-effektivitet i offentlig og privat virksomhet

	Eksempel på problem
Ved tverrsnittsanalyser: kontroll for andre forskjeller	Privatisering skjer i kommuner med best muligheter for kostnadseffektiv drift.
Ved tidsserier: kontroll for utvikling i kontrollgruppe	Effektiviteten økte enda mer i kommunene som ikke privatiserte.
Kontroll for indirekte effekt	Trusselen om privatisering gjør at effektiviteten øker også i kommuner som ikke har privatisert
Kontroll for selvseleksjon	Privatisering blir bare gjennomført av kommuner der det lønner seg.
Kontroll for forskjellen mellom kortsiktige og langsiktige effekter	For å posisjonere seg, dumpet tilbyderer prisen i første anbudsrunde.

Det første kriteriet for en solid studie av effektivitetsforskjeller er at undersøkelsen er ”designet” riktig, altså at logikken i studien er slik at den kan besvare spørsmålet om offentlig eller privat drift er mest kostnadseffektivt. Knappt noen samfunnsvitenskapelige studier kan leve opp til det strenge naturvitenskapelige ideal for årsakssammenhenger slik dette idealet er representert i studier i laboratorier. Likevel gir dette idealet en målestokk for hva som kreves for å kunne konkludere noe om årsakssammenhenger, for eksempel mellom eierskap og effektivitet. Selv om en del av disse poengene kan virke åpenbare når de påpekes her, utgjør de alvorlige ankepunkter mot mange av de publiserte studiene.

Et sentralt problem er at det ikke er tilfeldig hvilke kommuner som velger å privatisere renovasjon eller hvilke bedrifter som blir privatisert.<sup>38</sup> Det betyr at i tverrsnittsanalyser, altså sammenlikninger på ett tidspunkt, holder det ikke å påpeke at kommuner med privat renovasjonsdrift har lavere kostnader per innbygger enn de som har offentlig renovasjon. En alternativ forklaring på dette funnet kan for eksempel være at store kommuner, med størst muligheter for effektiv drift, er de som har privatisert. Derfor må studier basert på sammenlikninger i bare én periode kontrollere for andre variabler, for eksempel

<sup>38</sup> I en analyse av flere studier, hovedsakelig fra USA, Storbritannia og Australia, finner Hodge (1999: 464) at effektiviseringsgevinsten ved privatisering rundt regnet halveres hvis en kontrollerer for mange variabler i stedet for å bruke enkle sammenlikninger.

størrelse, for å isolere effekten av privat drift.<sup>39</sup> Tilsvarende må en kontrollere for at private og offentlige tjenester kan ha systematisk forskjellige pasienter, kunder eller klienter; hvis foreldre til elever ved private skoler har høyere sosial status enn foreldre til elever på andre skoler, er det lite overraskende om elever på private skoler har bedre eksamensresultater.<sup>40</sup>

I stedet for å bruke tverrsnittsanalyser, er det også mulig å bruke tidsserier, altså sammenlikninger av effektivitet over tid. Dette gjøres hvis en sier at ”kostnadene til renhold gikk opp 10 prosent etter konkurranseutsetting”, eller ”effektiviteten i den tidligere statsbedriften økte med 20 prosent etter privatisering”. Fallgruven for denne typen studier består i at en ikke kontrollerer for tilsvarende kommuner som ikke konkurranseutsatte eller tilsvarende statsbedrifter som ikke ble privatisert (Boyne 1998a: 478). For eksempel er det liten grunn til å hevde at offentlig er mest effektivt fordi kostnadene til renhold gikk opp 10 prosent etter konkurranseutsetting, hvis kostnadene i kommuner som ikke konkurranseutsatte økte med 15 prosent.<sup>41</sup>

På den annen side kan det være en indirekte effekt av privatisering som gjør at effektivitetsgevinsten undervurderes når en kontrollerer for utviklingen uten privatisering. Grunnen er at *trusselen* om privatisering kan gjøre at offentlige etater eller bedrifter blir mer effektive, i tråd med teorien om *contestable* markeder. Hvis det er tilfellet, kan effektivisering i offentlig virksomhet til dels være en indirekte effekt av privatisering.

I tidsserieanalyser støter en også på problemet med å skille mellom kortsiktige og langsiktige effekter. Hvis en bare måler kostnader på kort sikt, kan en bli lurt av at private tilbydere kan dumpe prisen i første omgang. Samtidig er det vanskeligere å isolere effekten av privat drift på lengre sikt, fordi andre forhold i tiltakende grad kan utviske eller forsterke effektivitetsforskjeller.

Et problem felles for studier enten de er basert på sammenlikninger i én eller flere perioder, er at det er vanskelig å kontrollere for den selvseleksjonen som ligger til grunn for at enkelte kommuner velger privatisering, andre ikke. Hvis det for eksempel er de mest kostnadsbevisste lederne som prøver ut

---

<sup>39</sup> En annen mulighet er å argumentere for at det er fullstendig tilfeldig hvilke kommuner som har privatisert og hvilke som ikke har det, men det er lite sannsynlig.

<sup>40</sup> Grøgaard (1992: 145) finner at ”prestasjonsnivået i skolen er svært ulikt i ulike sosiale sjikt”.

<sup>41</sup> I studier av bransjer der teknologien er i rask utvikling, for eksempel av privatiseringen av Telenor, er det særlig viktig at en kontrollerer for effekten uten privatisering.

privatisering, er det sannsynlig at disse lederne selv uten privatisering ville sørget for en mer kostnadseffektiv drift. Dessuten er det sannsynlig at de iverksetter andre effektivitetsfremmende tiltak samtidig med privatiseringen.

Et noe annerledes seleksjonsproblem knytter seg til historien og den forventede utviklingen til selskaper som privatiseres. Det kan for eksempel være slik at et eierskifte, enten privatisering eller offentlig overtakelse, i noen grad skjer som et resultat av at de nåværende eierne ikke klarer å sørge for kostnadseffektiv drift. I tilfelle vil sannsynligvis ethvert skifte bidra til effektivisering på kort sikt, uten at det kan si noe generelt om effektivitetseffekten ved hver av eierformene. En tilsvarende effekt kan også gjøre det vanskelig å si noe om effekten av privatisering i kommunesektoren, hvis det er slik at politikere vedtar å privatisere bare i de kommuner hvor de er misfornøyde med effektiviteten.

Selvseleksjon kan bidra til å forklare det paradokset at bølgen av privatisering og konkurranseutsetting ikke har slått inn hardere enn den har, trass i de mange studiene som viser at det skal gi effektivitetsgevinster.<sup>42</sup> Et eksempel viser hvordan forskningsresultater, i et ekstremt tilfelle, kan vise at privatisering uten unntak øker effektiviteten, selv om offentlig drift faktisk i gjennomsnitt er mer effektivt. Vi kan tenke oss at i utgangspunktet driver alle kommuner en spesiell tjeneste, men en lovendring gjør det mulig å privatisere driften. I følge den teoretiske diskusjonen tidligere i rapporten vil det sannsynligvis variere mellom kommuner hvor stor effektivitetsgevinsten ved privatisering vil være, for eksempel på grunn av muligheten for å oppnå reell konkurranse blant tilbyderne. I dette tilfellet kan vi anta at privatisering vil gi effektiviseringsgevinster i 30 prosent av kommunene, og hvis kommunene har full oversikt over potensialet for effektivisering, vil disse 30 prosentene derfor privatisere driften. De andre lar driften forbli offentlig. Enhver statistikk vil nå vise overveldende støtte for at privatisering lønner seg, selv om det i eksempelet her er en sannhet med modifikasjoner (på den annen side er det lønnsomt for de som privatiserer). Til en viss grad vil en regresjonsanalyse avdekke forhold som påvirker kommunenes valg, men enhver kommune vil antakelig ha mye mer detaljkunnskap om forhold i sin egen kommune enn det som er mulig å fange opp i noen statistisk modell. I virkeligheten vil ikke effekten av denne formen

---

<sup>42</sup> En kan hevde, basert på ekstreme byråkratiteorier, at dette utelukkende skyldes byråkratenes egeninteresse i å opprettholde offentlig drift, men det overser at også byråkrater har en interesse av effektiv drift, og utelater fullstendig politikernes makt.

for seleksjon være like sterk som i dette ekstreme eksempelet, men logikken i argumentet er like fullt verdifull ballast i vurderingen av effektivitetsstudier.

Tabell 5.2 Måleproblemer for studier som sammenlikner effektivitet i offentlig og privat virksomhet

	Eksempel på problem
Kvalitetskontroll	Kostnadene ble lavere, men det ble også kvaliteten.
Transaksjonskostnader	Bare anbudsprisen, og ikke administrasjonskostnadene, ble regnet med.
Kostnadsmåling i offentlig sektor	Den offentlige barnehagen hadde lave kostnader, men det var fordi den bare betalte en symbolsk husleie til kommunen.
Kontroll for fordeling	Kostnadene ble lavere, men det var utelukkende fordi den private kollektivavtalen ga lavere lønnsutgifter.

Gode effektivitetsstudier må ikke bare være utformet slik at de kan brukes til å sammenlikne effektivitetsforskjeller; de må også bruke troverdige mål på kostnadseffektivitet. For det første må studiene kontrollere at ikke kvaliteten reduseres selv om kostnaden reduseres.<sup>43</sup> Dette er et ankepunkt mot en hel rekke studier. Mange studier diskuterer ikke kvalitet i det hele tatt, eller bruker mer eller mindre troverdige forklaringer av hvorfor kvaliteten er den samme.<sup>44</sup> I andre studier er problemet at de kvalitetsmålene som brukes i begrenset grad avspeiler det vi vanligvis mener med kvalitet. Problemet består dels i å finne en teoretisk definisjon av kvalitet og dels i å finne gode operasjonelle mål for den valgte teoretiske definisjonen. Domberger og Jensen (1997: 74) skriver for eksempel at ”mens begrepet kvalitet er universelt, om ikke ensartet, forstått – de fleste tror de vet hva kvalitet betyr – viser det seg at det er pokkers vanskelig å

<sup>43</sup> Savas (1987: 123) mener for eksempel at ”det er meningsløst å hevde at en form for organisering er mer kostnadseffektiv enn en annen uten å også rapportere nivået og kvaliteten på tjenesten”.

<sup>44</sup> For eksempel hevder Mobley og Magnussen (1998: 1094) i sin sammenlikning av amerikanske og norske sykehus at fordi inntekten, levealderen og levestandarden i de to landene er sammenliknbare, er det kanskje ikke særlig sannsynlig at kvaliteten på sykehustjenestene kan forklare de observerte effektivitetsforskjellene. Det er da riktigere, slik Sintonen (1986: 220) gjør i en sammenlikning av offentlige og private tannleger, å vedgå at en ikke kan måle effektivitet uten å måle kvalitet, og at ”høy produktivitet ikke nødvendigvis betyr høy effektivitet”.

anvende det på en mer strukturert måte [*more rigorously*]. Det faktum at det er et begrenset antall studier som studerer kvalitet på en tilfredsstillende måte, er ikke det en god nok grunn til å hevde at privat drift gir dårligere kvalitet – det er rett og slett ikke dokumentert om kvaliteten blir bedre eller dårligere, eller om den forblir den samme.<sup>45</sup> Å trekke fram enkeltstående tilfeller med lav kvalitet i privat regi, for eksempel i eldreomsorg, som et generelt problem med privat drift gir like liten mening som å bruke lav kvalitet i enkelte deler av offentlig virksomhet som et generelt argument mot offentlig drift.

En mer overkommelig utfordring er å inkludere kommunens transaksjonskostnader, for eksempel til overvåkning og kontraktsforhandlinger, i effektivitetsberegningene. I følge britiske beregninger overstiger disse vanligvis ikke 3 – 4 prosent av totalutgiftene for rengjøringstjenester (Domberger, Hall, og Li 1995: 1457).

Det er da betydelig vanskeligere å mer generelt klare å lage anslag over offentlige utgifter slik at de kan sammenliknes med tilsvarende private tilbud. Prinsippene for regnskapsførsel varierer, og det kan for eksempel være vanskelig å lage gode overslag over kostnaden ved å disponere et sykehus eller en skolebygning. I privat sektor er hovedprinsippet at kapitalkostnader skal regnskapsføres på en slik måte at regnskapet gir et rimelig bilde av kostnaden ved å disponere investeringsgodet i regnskapsåret. Hensikten er å gi en korrekt framstilling av bedriftens økonomiske resultat. I offentlig sektor, derimot, er vanligvis hovedhensikten med regnskapet å vise i hvilken grad forbruk og investeringer stod i forhold til bevilgningene. Derfor er kostnadene ved å disponere investeringsgoder av mindre interesse, og investeringer regnskapsføres i sin helhet det året de foretas.

Et mer prinsipielt problem er at gode studier bør ta høyde for at tilsynelatende effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat drift kan være fordelingsforskjeller. Hvis kostnadsforskjellene skyldes at det private kan gi lavere lønninger enn det offentlige, for eksempel hvis de to sektorene dekkes av ulike kollektivavtaler, er det ingen kostnadseffektivitetsforskjell (Quiggin 1996). I enkelte land mener en at offentlig ansatte generelt får høyere lønn enn tilsvarende ansatte i det private, og da er dette måleproblemet særlig aktuelt. Samtidig kan ineffektiv offentlig drift virke tilsynelatende effektiv hvis det offentlige lønner lavere enn det private. Noen studier tyder på at for eksempel i

---

<sup>45</sup> I en av få studier som på en grundig måte studerer kvalitet etter konkurranseutsetting, finner Domberger, Hall og Li (1995) at kvaliteten på rengjøringen var den samme eller bedre.

USA lønnes offentlig ansatte høyere enn tilsvarende arbeidstakere i det private, mens det i Skandinavia er motsatt (Asplund et al. 1994; Borchering, Pommerehne, og Schneider 1982: 141). Hvis det er tilfelle, vil det være spesielt uheldig å bruke amerikanske undersøkelser uten å ta høyde for at kostnadsreduksjonen kan være en konsekvens av lavere lønninger.

På samme måte som med forskningsdesignproblemene vil ingen studier løse måleproblemene fullkomment. Men særlig i forbindelse med kvalitetsmålinger er det ikke vanskelig å skille mellom rimelig gode forsøk og de som hopper over hele problemet.

Tabell 5.3 Slutningsproblemer for studier som sammenlikner effektivitet i offentlig og privat virksomhet

	Eksempel
Generaliseringsproblemet	Hva kan amerikansk søppeltømming si om norsk eldreomsorg?
Problemer med å konkludere noe om <i>årsaken</i> til forskjellig kostnadseffektivitet	Hva kan konkurranseutsetting si om effektivitetseffekter av offentlig og privat eierskap?

Gitt at en studie har overkommet måleproblemene, er spørsmålet hvilke slutninger en kan trekke på basis på av funnene.<sup>46</sup> Også her er det åpenbare svakheter ved en del tolkninger som finnes i litteraturen. Den mest vanlige feilen er at økonomer gjør ”laboratorium-feilslutningen”, siden de ikke tar hensyn til problemene med å overføre konklusjonene til andre bransjer eller andre land. Denne feilslutningen tar flere forskjellige former. Den enkleste er studier som basert på en eller flere bransjer i ett land generaliseres til andre bransjer eller andre land. En noe mer avansert feilslutning er å på generell basis, basert på en rekke ulike bransjer, ulike perioder og ulike land, anslå at effektiviseringsgevinsten er, la oss si 20 prosent.<sup>47</sup> Å tro at dette gir noen pekepinn på effektiviseringspotensiale uansett andre forhold, ville være å feilaktig opphøye til en naturlov noe som bare er estimerer fra gitte sosiale kontekster. Det burde være åpenbart at resultatene først og fremst er verdifulle

<sup>46</sup> Som diskusjonen vil vise, er mulighetene for generalisering i stor grad bestemt av forskningsdesignet.

<sup>47</sup> En rekke bidrag refererer til at innsparingspotensialet ved privatisering er nettopp rundt 20 prosent (Domberger, Hall, og Li 1995: 1454; Hodge 1999: 464)

pekepinner for liknende bransjer i land en kan sammenlikne seg med.<sup>48</sup> Nok en feilslutning i samme sjanger består i å bare telle studier som sier noe om en gitt bransje, la oss si barnehager, og finne ut hvor mange studier som mener privat drift er mest effektivt (f. eks Ringstad 1995: 75). Hodge (1999) forsøker å presentere en noe mer sofistikert ”gjennomsnittlig privatiseringseffekt” fra en noe tilfeldig mikstur av 16 amerikanske, sju britiske og fem andre studier av ymse bransjer. Som en studie av et sosialt fenomen som i høyeste grad avhenger av nasjonal og institusjonell setting, er det innlysende at slike forsøk er fåfengte.<sup>49</sup> Hvis en skulle finne en forklaring på hvorfor så mange studier åpenbart trekker slutninger det ikke er grunnlag for, er kanskje den viktigste formuleringen av forskningsspørsmålene. De har vært ”Er privat drift mer effektivt?”, eller, ”Hvor mye mer effektiv er privat drift?” Et mer fruktbart spørsmål både teoretisk og politisk er: ”Under hvilke omstendigheter er privat drift mer effektivt?”

En annen type problem dukker opp hvis en vil trekke *teoretiske* slutninger basert på et datamateriale. Som diskusjonen tidligere har vist, er en form for feilslutning å trekke konklusjoner om effekten av eierskap kun basert på studier av konkurranseutsatt virksomhet eller kun basert på monopol eller monopol-liknende virksomhet. For kommunesektoren er tolkningen av konkurranseutsettingseffekter av spesiell interesse. Som nevnt ovenfor kan kommuner som velger å konkurranseutsette skille seg systematisk fra andre kommuner, noe som er et problem hvis en vil undersøke effekten av konkurranse. Et spørsmål som dukker opp hvis en vil undersøke effekten av eierskap, er hvordan en skal tolke resultatene dersom den offentlige etaten vinner noen kontrakter, men det private andre (Fölster 1993: 88). Enkelte sammenlikner da kostnader i kommuner med offentlig vinner og kommuner med privat vinner, og slutter om effektivitetsforskjeller mellom offentlig og privat. Men en kan like gjerne forstå anbudsrunder i hver kommune som en test på hvilket eierskap som er mest effektivt. Hvis det private vinner flest kontrakter, er de følgelig mest effektive. Neste del av rapporten vil i mer detalj diskutere hvilke problemer som kan

---

<sup>48</sup> Det er ikke enighet blant forskere om i hvilken grad svenske studier kan overføres til den norske debatten (Askildsen et al. 1999: 131-132; Bogen og Nyen 1998: 33-34)

<sup>49</sup> Boyne (1998b: 703) påpeker et problem med ”gjennomsnittlig effektivitetsgevinst” også innad i et land; gjennomsnittstallene for effektivitetsgevinster i Storbritannia er påvirket av at de fleste studiene omhandler søppeltømming, der privatisering har en forholdsvis sterk positiv effekt på effektiviteten.



oppstå hvis en vil trekke slutninger om effektivitet i offentlig og privat drift basert på studier av konkurranseutsetting.

## 6 BETYR KONKURRANSE MER ENN EIERSKAP?

Spørsmålet i denne delen av rapporten er ganske enkelt: Gir tilgjengelig forskning støtte for antakelsen om at privat drift er mer effektiv enn offentlig drift? Eller som vi har argumentert for at spørsmålet burde stilles: Hva kan empirisk forskning fortelle om betingelsene for at privat drift er et kostnads-effektivt alternativ til offentlig drift?<sup>50</sup>

For å oppsummere forskningen veldig kort, kan en si at de empiriske studiene overveiende støtter antakelsen om at privat drift er mer effektiv. Likevel er støtten gjennomgående mer kvalifisert enn den var på begynnelsen av 1980-tallet. Et eksempel på den store privatiseringstroen illustreres i tittelen på Bennett og Johnsons (1981) bok fra begynnelsen av 1980-tallet: *Better government at half the price: Private production of public services*.<sup>51</sup>

Fremdeles er det stor tro på at en kan oppnå effektiviseringsgevinster ved å overlate mer produksjon til private tjenesteytere. For eksempel hevder Hodge (1999: 466) at “den klart enkleste måten å spare penger på i offentlig sektor i dag er...å konkurranseutsette”. Men generelt har troen på privatiseringens saliggjørende virkning blitt mer nyansert. For det første har en gjennomført mer sofistikerte studier, der en kan kontrollere for spuriøse effekter, og dette har gjort at en har funnet mindre direkte effekter av privatisering (Hodge 1999: 464). For det andre har en rekke forskere hevdet at den tilsynelatende sterke effekten av privat drift kan skyldes konkurranse og ikke eierskap. En lang liste bidrag konkluderer med at det først og fremst er konkurranse, og ikke privat eierskap, som er effektivitetsfremmende (Caves og Christensen 1980; Domberger og Jensen 1997: 75; Donahue 1989: 82; Savas 1977; Vickers og Yarrow 1988; Vickers og Yarrow 1991).

I denne rapporten vil gjennomgangen av tilgjengelige studier fokusere på nettopp hvilke sammenhenger det ser ut til å være mellom eierskap, konkurranse og effektivitet. Grunnet for gjennomgangen er typologien fra tabell 4.2 over fire ulike former for eierskap og konkurranseform: offentlig

<sup>50</sup> I denne rapporten er hovedhensikten å gi en bred oversikt over tilgjengelige studier. Som en del av samme prosjekt publiserer SNF og Telemarksforskning også to detaljerte effektivitetssammenlikninger, av henholdsvis barnehager og brannvesen.

<sup>51</sup> Forfatterne skriver blant annet i innledningen at det er mulig å gi drastiske skatteutt fordi private kan produsere offentlige tjenester langt rimeligere uten at det går på bekostning av kvaliteten på tjenestene. De hevder at tilgjengelige studier viser dette på en ”overveldende” og ”ubestridelig” måte (Bennett og Johnson 1981: 1).

monopol, privat monopol, offentlig produksjon med konkurranse og privat produksjon med konkurranse. I praksis vil private produsenter sjelden være monopoler i absolutt forstand, så denne kategorien vil omfatte produsenter som i det minste har en betydelig grad av monopolmakt.

I denne diskusjonen er det interessant i hvilken grad tilgjengelig forskning bekrefter eller avkrefter at hver av de to disiplineringsmekanismene, privat eierskap og konkurranse mellom flere tilbydere, forbedrer effektiviteten.

## 6.1 Offentlig versus privat drift av foretak med liten markedsrett

Langt de fleste undersøkelser som sammenlikner offentlige konkurranseutsatte bedrifter med deres private rivaler konkluderer med at de private er mer effektive. Et mulig unntak, kommunale etater som konkurrerer med private bedrifter, vil diskuteres under konkurranseutsetting av offentlig virksomhet. Når det gjelder store offentlige bedrifter, er det imidlertid et nokså entydig bilde av at de er mindre effektive enn private i samme bransje. Vickers og Yarrow (1988: 40) oppsummerer de tilgjengelige empiriske studiene med å si at privat drift er mest effektivt i de tilfellene der det er sterk konkurranse og det ikke er store problemer med markedssvikt (for eksempel på grunn av eksternaliteter).

I en studie av de 500 største industri- og bergverksforetakene utenfor USA i 1983 konkluderer Boardman og Vining (1989) med at de som er helt eller delvis statlig eide er mindre effektive og mindre lønnsomme enn de private.<sup>52</sup> En fordel med denne studien er at den har et forholdsvis stort datamateriale, i tillegg til at det kontrolleres for andre relevante variabler (bransje, land, omsetning og markedsandel). Enkelte tolkningsproblemer, som en slik studie ikke kan forventes å takle, er at offentlig eierskap kan ha vært en løsning enten for en privat bedrift på konkursens rand,<sup>53</sup> eller på problemet med at profittsøkende private bedrifter ikke nødvendigvis legger de samfunnsøkonomiske kostnadene til grunn for sin tilpasning. Men det største ankepunktet mot å bruke undersøkelsen som en uforbeholden støtte for at privat eierskap gir mer effektiv drift av konkurranseutsatte bedrifter, er at på alle indikatorene i undersøkelsen gjør de statseide foretak det minst like godt som foretak med

<sup>52</sup> Foretakene ble definert som *mixed enterprises*, altså delvis statlig eide, dersom den statlige eierandelen var minst 20 prosent (Vining og Boardman 1992: 228).

<sup>53</sup> Boardman og Vining (1989: 23) nevner dette problemet, men hevder at få av de statseide bedriftene i utvalget ble nasjonalisert som en følge av dårlig privat drift.

både private og offentlige eiere (blandet eierskap).<sup>54</sup> Hvis dette er sant, skulle en altså forvente at en full privatisering av Statoil ville øke effektiviteten, mens en ikke kunne forvente noen effektivitetsgevinst ved delprivatisering etter ”Hydro-modellen”. Boardman og Vining spekulerer i om noe av problemet med delprivatiserte bedrifter ligger i at det blandete eierskapet gir en dårlig løsning på prinsipal-agent-problemet mellom eierne og ledelsen, fordi det gir ledelsen blandete styringssignaler og bedre muligheter til å styre på tvers av eiernes interesser (Boardman og Vining 1989: 26; Bös 1991: 52-58). Men undersøkelsen gir ikke svar på om dette faktisk er forklaringen. Det finnes nemlig flere argumenter mot blandet eierskap, blant annet at det gir de private eierne en ”politisk risiko” forbundet med at det offentlige kan forfølge andre hensyn enn målet om høyest mulig avkastning (det er vanligvis *hensikten* med offentlig eierskap). Like fullt er ikke det sprikende punktet hvorfor ”Hydro-modellen” kan være mindre bedriftsøkonomisk effektiv enn full privatisering, men hvorfor den også skal være mindre effektiv enn en situasjon *uten* private eiere.

## 6.2 Offentlig versus privat drift av foretak med sterk markedsrett

Som antydning i den teoretiske gjennomgangen tidligere i rapporten, er det et mer åpent spørsmål om privat drift er mer effektiv enn offentlig drift i tilfeller der tilbyderne har sterk markedsrett eller er underlagt streng regulering. Vickers og Yarrow (1988: 40) hevder at de empiriske studiene ikke gir en entydig anbefaling av verken offentlig eller privat drift i disse tilfellene. I et nyere bidrag hevder Miranda og Lerner (1999: 197) at både privatiseringsteori og empiriske studier viser at det å bare overføre en tjeneste fra et offentlig til et privat monopol, lite trolig vil føre til økt kvalitet eller lavere kostnader.

I de tilfellene der det finnes noe støtte for at offentlig drift er mest effektiv, er det i sektorer der det er begrenset konkurranse eller de private bedriftene er under sterk offentlig regulering, for eksempel el- og vannverk

---

<sup>54</sup> I motsetning til Boardman og Vining finner Megginson, Nash, og Randenborgh (1994), i tråd med forventningene om at privat eierskap gjør bedrifter mer effektive, at også delprivatisering gir effektivitetsforbedringer, men at forbedringene ikke er like sterke som for full privatisering. Som vi vil diskutere seinere, har imidlertid denne studien et alvorlig forskningsdesignproblem.

(Boardman og Vining 1989: 5; Boyd 1986; Vickers og Yarrow 1988: 40-41; Vining og Boardman 1992).<sup>55</sup>

Den storstilte privatiseringen Storbritannia gjennomførte på 1980-tallet gir gode muligheter for undersøkelser av effektivitetsgevinstene av konkurranse av både konkurranseutsatt og monopolliknende offentlig virksomhet. I en detaljert gjennomgang av denne privatiseringen konkluderer Vickers og Yarrow (1988: 428-429) med at den var formålstjenlig i noenlunde konkurransepregede sektorer, altså for Amersham, Associated British Port, British Aerospace, British Petroleum, Cable and Wireless, Enterprise Oil, Jaguar, Rolls-Royce og TSB. Men de mener at privatisering av mer monopolliknende produksjon var uheldig, slik at i en del sektorer burde privatiseringen vært mindre omfattende. Dette gjelder blant andre områdene telefon, gass, strøm og vann. Dessuten sier boka, som er fra 1988, at en eventuell privatisering av jernbanedelen av British Rail ”i hvilken som helst form – burde bli og kommer til å bli en fjern mulighet [*remote prospect*]” (Vickers og Yarrow 1988: 386). Deres evner som spåmenn var ikke særlig overbevisende – BR ble privatisert i 1996/97 – mens det gjenstår å se om oppsplittingen og privatiseringen av en slik monopolbedrift har ført til mer effektiv drift.<sup>56</sup>

En noe nyere studie (Bishop, Kay, og Mayer 1994) bekrefter Vicker og Yarrows konklusjon om at privatisering særlig ga effektivitetsgevinster når den private bedriften var utsatt for konkurranse fra andre tilbydere. Dessuten påpeker studien at britiske myndigheter overså muligheter til å introdusere konkurranse for de privatiserte bedriftene<sup>57</sup>, og at kvasikonkurranse gjennom målestokk-sammenlikninger med andre bedrifter er en dårlig erstatning for faktisk konkurranse. Videre hevder forfatterne av dette bidraget at mange av de

---

<sup>55</sup> En analyse av amerikanske elverk i 1897-98, før de ble underlagt streng offentlig regulering, konkluderer med at de offentlige var mer effektive enn de private. Forklaringen kan i følge forfatterne være en *esprit de corps* – en forklaring som etter dagens standarder virker *ad hoc*, men som i følge artikkelen ble brukt av datidens økonomer (Hausman og Neufeld 1991).

<sup>56</sup> De to mest relevante studiene av togdrift gir et noe sprikende bilde. En studie av canadiske jernbaner finner at offentlig og privat er like effektivt (Caves og Christensen 1980), mens en studie av sveitsiske jernbaner konkluderer med at jernbaner som er helt eller delvis privateide er de mest effektive (Cowie 1999).

<sup>57</sup> I tråd med Vickers og Yarrow (1988) mener Bishop, Kay og Mayer (1994: 10) at det var galt å privatisere for eksempel British Gas som ett selskap, og ikke skille mellom de delene som var et naturlig monopol og de delene der en kunne ha innført konkurranse mellom flere aktører. Liberaliseringen av strøm- og telemarkedene i Norge er bare to eksempler på hvordan det offentlige har forsøkt å unngå å gjøre den samme feilen.

tilsynelatende effektivitetsgevinstene ved privatisering faktisk var en konsekvens av endringer som skjedde *før* privatiseringen, slik som hardere budsjettstyring, klarere målstyring, resultatavhengige belønningssystemer og desentralisert beslutningsmyndighet- og ansvar.<sup>58</sup> Samtidig hevder imidlertid forfatterne at privatiseringen har ført til effektivitetsgevinster selv i de tilfellene hvor konkurransen har vært begrenset eller fraværende (Bishop, Kay, og Mayer 1994). Med andre ord mener de at konkurranse er den viktigste disiplineringsfaktoren, men at privat eierskap i det britiske tilfellet også hadde en selvstendig effektivitetsfremmende effekt.

En studie av privatisering av 61 foretak i 18 land fra 1961 til 1990 bekrefter inntrykket av at de største effektivitetsgevinstene ved privatisering forekommer i næringer der bedrifter må konkurrere med andre tilbydere og ikke er strengt regulert av offentlige myndigheter. På de fleste lønnsomhets- og effektivitetsmål er det bare foretakene med sterk konkurranse som har statistisk signifikante forbedringer (Megginson, Nash, og Randenborgh 1994: tabell IV). Forfatterne konkluderer ellers med at datamaterialet gir sterk støtte for at privatisering generelt øker lønnsomheten, effektiviteten og sysselsettingen, men denne konklusjonen må tas med en stor klype salt siden studien ikke løser et av de designproblemene som ble diskutert tidligere i denne rapporten. Fordi studien ikke kontrollerer for hva som sannsynligvis ville ha skjedd hvis foretakene *ikke* ble privatisert, er den lite egnet for å si noe om hva som faktisk er effekten av privatisering.<sup>59</sup> Den er da noe bedre egnet til å si noe om forskjeller mellom ulike former for privatisering.<sup>60</sup> Et eksempel på feilslutningene som kan oppstå, er at forfatterne konkluderer med at privatisering øker sysselsettingsnivået i bedriftene, selv om resultatene viser at de privatiserte foretakene har akkurat den samme sysselsettingsveksten før privatisering som etter privatisering (Megginson, Nash, og Randenborgh 1994: 438). (Det er ikke urimelig å forestille seg at denne sysselsettingsveksten ville holdt seg stabil selv uten privatisering).

---

<sup>58</sup> Dette var blant annet tilfelle med British Airways (Green og Vogelsang 1994; Megginson, Nash, og Randenborgh 1994: 415).

<sup>59</sup> Hutchinsons (1991) studie av britisk privatisering er et eksempel på bruk av kontrollgrupper i undersøkelser av effektivitetseffekten av privatisering.

<sup>60</sup> Selv dette er ikke uproblematisk, fordi det kan være systematiske forskjeller mellom foretakene med hensyn til hva en ville forvente uten privatisering. For eksempel kan den observerte forskjellen mellom "konkurrerende" og strengt regulerte bedrifter bare skyldes at uavhengig av privatisering har de "konkurrerende" bedriftene hatt en sterkere økning i lønnsomhet og effektivitet.

Selv om privatisering antas å gi størst effektivitetsgevinster i situasjoner med konkurranse, finnes det også eksempler på at private monopolister kan produsere tjenester betydelig mer effektivt enn det private kan. En studie fra begynnelsen av 1980-tallet fant at i Danmark, der halvparten av kommunene har overlatt brannvern til den private monopolisten Falck, var privat drift betydelig mer kostnadseffektivt.<sup>61</sup> Kristensen (1983) antar at den viktigste grunnen er samdriftsfordeler. Falck sparer penger ved å drive flere tjenester med mye ventetid (ambulansse, bilredning og brannvern), i tillegg til at bedriften har makt til å presse ned priser når den gjør innkjøp. Men dessuten er et viktig poeng at selv om Falck reint faktisk er en monopolist, må bedriften leve med trusselen om at kommunene igjen skal overta brannverntjeneste. Det er med andre ord et *contestable* marked, noe som gjør at selv en privat monopolist i større eller mindre grad må holde prisene nede. I tråd med den teoretiske gjennomgangen tidligere i rapporten, kan det i følge Kristensen altså lønne seg for kommunene å beholde muligheten til å produsere tjenesten selv.

### 6.3 Konkurransesutsetting av offentlig virksomhet

Resultatene har så langt vist at det er støtte for å si at hvis det er sterk konkurranse blant tilbyderne, er privateide foretak generelt mer effektive. Hvis foretak derimot har sterk monopolmakt eller er under streng offentlig regulering, er effektivitetsgevinsten ved privatisering noe mer diskutabel. Men erfaringene med konkurransesutsetting av offentlig virksomhet, der offentlige etater konkurrerer med private bedrifter om oppdrag, har fått en del forskere til å hevde at det offentlige faktisk kan være like effektive som private også i situasjoner med sterk konkurranse. Hvis det er tilfelle, ville det bety en sterk støtte til hypotesen om at det er konkurranse, ikke eierskap, som betyr noe for effektiviteten. Problemet er at den tilgjengelige forskningen ikke undersøker effekten av konkurranse kun mellom offentlige etater eller bedrifter, og slike studier ville vært best egnet til å isolere effekten av konkurranse fra effekten av eierskap. Når studiene bygger på anbuds konkurranser mellom offentlige og private tilbydere, er det langt vanskeligere å trekke sikre konklusjoner. For eksempel i Sandbekk-utvalget finnes noe dokumentasjon av konkurranse-liknende mekanismer i offentlig sektor, for eksempel penger-følger-brukeren-

---

<sup>61</sup> Johansen (2001) finner ingen slik forskjell mellom kommunal og privat drift.

ordninger. Men som nevnt tidligere, kan ikke dette kalles konkurranse i noen strikt forstand, selv om slike virkemidler kan bidra til å løse noen av de samme problemene som det virkelige konkurranse kan, for eksempel ved å gi beslutningstakere informasjon om effektiviteten i egen virksomhet (vellykket benchmarking) eller å gi incentiver som belønner effektiv produksjon (vellykkete penger-følger-brukeren-ordninger)

Det finnes en rekke nye norske og utenlandske studier som gir oversikter over erfaringene med konkurranseutsetting i ulike bransjer og ulike land (Askildsen et al. 1999; Bogen og Nyen 1998; Domberger og Jensen 1997; Kjerstad og Kristiansen 1996; Siegel 1999).<sup>62</sup> Denne rapporten vil derfor ikke gi noen fullstendig oversikt over erfaringene med konkurranseutsetting, men heller forsøke å svare på hva disse studiene kan fortelle eller ikke fortelle om effektivitet i offentlig virksomhet i forhold til i privat.

På den ene siden er det overveldende støtte i den internasjonale litteraturen for at konkurranseutsetting reduserer kommunale kostnader i det minste for oppgaver som er forholdsvis enkle å kvalitetskontrollere (f. eks renovasjon, rengjøring, busstransport) (Bogen 1993; Pommerehne og Frey 1977; Siegel 1999; Stevens 1984). Dessuten er det flere bidrag som finner at i de tilfellene hvor private anbydere vinner kontrakten, har de i gjennomsnitt lavere kostnader enn de offentlige tilbyderne som har vunnet kontrakter. For eksempel viser en undersøkelse av engelsk renovasjon at kostnadene reduseres med 20 prosent hvis oppdraget går til en privat bedrift, men bare 10 prosent hvis oppdraget går til det offentlige (Szymanski 1996: 11). Like fullt, på bakgrunn av slutningsproblemene diskutert tidligere, gir dette ikke noe solid grunnlag for å hevde at offentlig drift generelt er mindre kostnadseffektiv enn det privat drift er.

Det trekker i favør av offentlig drift at det offentlige vinner en stor andel av anbudsrundene, særlig tatt i betraktning at det vanligvis er flere private bedrifter enn offentlige etater eller bedrifter som konkurrerer om samme kontrakt. For eksempel vant de offentlige etatene omkring 80 prosent av anbudsrundene etter innføringen av den nye kommuneloven i Storbritannia i 1988 (Carnaghan og Bracewell-Milnes 1993: 76; Uttley og Harper 1993: 150). Hvis en tar hensyn til at det i gjennomsnitt var flere private bedrifter enn

---

<sup>62</sup> Dette betyr ikke at mulige effektivitetskonsekvenser for norske kommuner er godt kartlagt. Askildsen *et al* (1999: 133) konkluderer med at ”det norske erfaringsbildet må...sies å være svært ufullstendig og uklart når det gjelder konkurranseutsetting og kostnadseffektivitet”.



offentlige etater som la inn anbud, er det tilsynelatende ekstra sterkt av det offentlige å vinne en stor andel av kontraktene.<sup>63</sup>

Tidligere i rapporten argumenterte vi for at antall tildelte kontrakter burde gi en pekepinn på om offentlige eller private tjenestetilbydere er mest effektive. Likevel har få, om noen, brukt disse tallene som grunnlag for å hevde at det offentlige faktisk er *mer* effektive enn private. Grunnen er at det varierer i hvilken grad offentlige og private konkurrerer på like vilkår. Dels kan det være fordi anbudene utformes for å passe den offentlige etaten best mulig. Et annet viktig spørsmål er hvorvidt den offentlige etaten må bære de faktiske kostnadene ved sin drift på samme måte som private bedrifter må. Må de for eksempel dekke sin faktiske andel av felleskostnadene i kommunen (la oss si til lønningskontor osv) og betale markedspris for å bruke kommunale investeringsgoder? Hvis ikke, kan de offentlige etatenes/bedriftenes seire i anbudskonkurranse like gjerne skyldes kryssubsidiering som reelle konkurransefordeler (Fjell 2000).

For å rydde opp i debatten om offentlig effektivitet og konkurranseutsetting, er det nyttig å skille mellom ulike grunner til at det offentlige i en del tilfeller kan redusere sine kostnader ved å konkurranseutsette tjenesteproduksjonen. Det kan være minst fire årsaker til at konkurranseutsetting fører til økt effektivitet i offentlig tjenesteyting, og studier av konkurranseutsetting alene kan ikke fortelle oss noe om hvilke av disse årsakene som er de viktigste.<sup>64</sup>

For det første kan konkurranseutsetting direkte bidra til at agenten (etaten) må legge seg mer i selen for å nå prinsipalens (politikernes) mål om kostnadseffektivitet, slik den teoretiske presentasjonen tidligere viste. Denne effekten kan måles ved å se på forskjellen mellom en etats kostnader før konkurranseutsetting og det tilbudet den samme etaten gir i en anbudskonkurranse, gitt at regnskapsføringen og arbeidsoppgavene er de samme før og etter.<sup>65</sup> En annen mulig måte å undersøke denne effekten på er å se i hvilken

---

<sup>63</sup> Hvis det private i gjennomsnitt er like kostnadseffektive som det offentlige, men effektiviteten varierte innad i begge gruppene, ville vi forvente at andelen anbud som går til private står i forhold til hvor mange flere private anbud som ble lagt inn.

<sup>64</sup> I tillegg kan det være en Hawthorne-effekt, ved at reformer og den oppmerksomhet som vies en organisasjon i den forbindelse i seg selv bidrar til økt effektivitet uavhengig av selve innholdet i reformen.

<sup>65</sup> For å sikre et godt mål på denne effekten alene, må kostnadstallene være mest mulig oppdaterte.

grad trusselen om konkurranse påvirker offentlige etaters kostnadseffektivitet. Basert på et forholdsvis lite materiale, bestående av 21 pleie- og omsorgsinstitusjoner i Stockholm, viser Almqvist (1999) at kostnadsreduksjonene var større ved institusjoner som følte en betydelig trussel om konkurranse enn ved institusjoner der denne trusselen ikke ble oppfattet som betydelig.<sup>66</sup> Det er altså støtte for teorien om at konkurranse i seg selv bidrar til å løse prinsipal-agent-problemet på en måte som bidrar til økt kostnadseffektivitet.

Det er imidlertid feil å tilskrive hele effektiviseringsgevinsten av konkurranse til det at offentlige etater blir tvunget til å arbeide mer i tråd med politikernes ønske om kostnadseffektivitet. En effekt av konkurranse som er åpenbar, men like fullt ofte oversett, er det faktum at det gir kommunene muligheten til å velge mellom flere tilbydere, og velge vekk de minst effektive.<sup>67</sup> I prinsipal-agent-problemet er det underforstått at hvis en offentlig etat bare ønsker å være kostnadseffektiv, så blir de det. Dette er selvsagt ikke tilfelle; forekomsten av dyktige ledere, kompetente medarbeidere og gode ideer varierer mellom offentlige etater og mellom private bedrifter på en måte som gjør at evnen til å nå målet om kostnadseffektivitet varierer. Denne seleksjonseffekten kan måles ved å for alle kommuner se på differensen mellom kommunens eget anbud og det som vant kontrakten.<sup>68</sup> For å skille denne effekten fra effekten av private tilbydere, bør en ideelt sett undersøke konkurranse med bare offentlige tilbydere, men om dette finnes det lite forskning (Miranda og Lerner 1999).

Den tredje mulige årsaken til at konkurranseutsetting gir effektivitetsgevinster, er stordriftsfordeler. I tilfellet med kommunale tjenester, er det rimelig å tro at det særlig kan finnes en del stordriftsfordeler som ikke utnyttes siden produksjonen er tilpasset kommunens størrelse og ikke den størrelsen som gir mest effektiv produksjon (Boyne 1998a: 481; Spann 1977: 74). Som nevnt tidligere er slike stordrifts- og samdriftsfordeler viktige grunner, i følge Kristensen (1983), til at privat brannvern i Danmark er mer effektivt enn offentlig brannvern. I en konkurransesituasjon mellom alle norske kommuner om produksjon av en tjeneste, ville slike skalaeffekter komme fram ved å under-

---

<sup>66</sup> Teoretisk er dette en bekreftelse på at konkurranse har betydning for monopoler så lenge markedet er *contestable*.

<sup>67</sup> Dette poenget ble introdusert i avsnittet om slutningsproblemer.

<sup>68</sup> Hvis en kommunal etat vinner anbudet i sin egen kommune, vil altså effekten være null.

søke forskjellene på tilbudene avhengig av kommunestørrelse. For eksempel kunne en tenke seg at en del små kommuner kunne tjene på å legge driften av en del it-tjenester ut på anbud til andre kommuner hvis større it-avdelinger i større kommuner har bedre forutsetninger for å unytte eventuelle stordriftsfordeler.

Til slutt kan økt kostnadseffektivitet ved konkurranseutsetting skyldes en direkte effekt av å ha private tilbydere. I utgangspunktet kan en måle effektivitetsgevinsten av private tilbydere ganske enkelt ved å måle den samlede forskjellen mellom det laveste offentlige anbud og det private anbudet i de tilfellene der det private vinner kontrakten.<sup>69</sup> Men en del av denne gevinsten er ikke nødvendigvis knyttet til privat eierskap som sådan, men også seleksjons- og skalaeffektivitetsgevinster, fordi private bedrifter øker antallet konkurrenter om en kontrakt, samtidig som private bedrifter kan ha bedre muligheter for å tilpasse bedriftsstørrelsen etter hva som gir mest kostnadseffektiv produksjon. Studier av konkurranseutsetting gir altså begrenset mulighet til å si noe om privat drift generelt er mer effektiv enn offentlig drift. Like fullt; i praktisk politikk er antakelig ikke det mest interessante spørsmålet i og for seg hvilken eierform som er mest effektiv, men hvilke effektivitetsgevinster en kan oppnå hvis en åpner for private tilbydere i anbudskonkurranser.

Tabell 6.1 oppsummerer resultatene om sammenhengen mellom eierform, konkurranse og effektivitet.

---

<sup>69</sup> Det forutsettes her at kvaliteten er den samme.

Tabell 6.1 Oppsummering av forskningsresultater om sammenhengen mellom eierform, konkurranse og effektivitet

	Effekt på effektivitet
Konkurranse	<p>Det er sterk støtte for antakelsen om at konkurranse bidrar til økt effektivitet.</p> <p>De resultatene som foreligger, er ikke tilstrekkelige til å bekrefte antakelsen om at effektivitetsgevinsten hovedsakelig oppstår som et resultat av at etater og bedrifter i større grad arbeider for å oppnå effektivitet, altså at prinsipal-agent-problemet blir mindre (for eksempel fordi konkurranse gir prinsipalen også bedre informasjon om kostnadsforhold).</p> <p>To viktige alternative forklaringer av fordelene med konkurranse, slik de er dokumentert ved konkurranseutsetting, er at det gir muligheter til å luke bort de minst effektive tilbyderne, og i praksis gir bedre muligheter til å utnytte stordriftsfordeler.</p>
Privat eierskap	<p>Det er sterk støtte for antakelsen om at private eiere driver konkurranseutsatte bedrifter mer kostnadseffektivt enn det offentlige gjør, med det forbehold at det gjerne ikke undersøkes hvilke samfunnsinteresser offentlig eierskap er ment å beskytte.</p> <p>For foretak med monopolmakt eller strengt regulert produksjon, er det vanskeligere å finne noen klar positiv effektivitetsgevinst av privat eierskap.</p> <p>Tilgjengelige studier av konkurranseutsetting er lite egnet til å si om private tilbydere er mer kostnadseffektive enn de offentlige, fordi privatiseringsgevinsten ikke kan skilles fra effekten av konkurranse og stordriftsfordeler. Men det heller ikke bevist at offentlige tilbydere er like effektive.</p>

## 7 FRA STATISTIKK TIL EFFEKTIV POLITIKK

Å si at offentlige tjenester generelt kan produseres mer effektivt av private tilbydere, gir liten mening. Å til og med forsøke å tallfeste en slik forskjell, gir absolutt ingen mening. Denne rapporten har vist at spørsmålet ikke ganske enkelt er om privat eller offentlig tjenesteyting er mest kostnadseffektivt, men hvilken kombinasjon av offentlig og privat regulering, finansiering og produksjon som er mest effektiv for en gitt type tjeneste under gitte rammebetingelser.

Resultatene har vist at konkurranse mellom flere tilbydere kan bidra til økt effektivitet. Dessuten kan det bidra til ytterligere kostnadseffektivisering om private aktører deltar i konkurransen, til dels rett og slett fordi det bidrar til å styrke konkurransen.

Likevel er det på sin plass å understreke at det er et godt stykke fra statistikk til effektiv politikk. Selv om resultatene tyder på at privat drift i flere tilfeller er mer kostnadseffektiv enn offentlig drift, bør de ikke tolkes som noen generell anbefaling om privatisering. For det første vil en eventuell effektiviseringsgevinst i stor grad avhenge av at det er reell tilbyderkonkurranse. Det kan særlig være vanskelig å oppnå i mindre kommuner i utkantstrøk. Dessuten må det offentlige vurdere i hvilken grad det er et problem at private bedrifter legger bedriftsøkonomiske, og ikke samfunnsøkonomiske, kostnader til grunn for sin tilpasning. I forlengelsen av dette må eventuelle effektivitetsgevinster veies opp mot de andre samfunnsmessige mål politikere har, for eksempel fordelingshensyn. Et fjerde poeng er at en må ta høyde for de kostnadene som er direkte forbundet med privatisering, for eksempel omstillingsmidler til kommunale etater eller salg av statlige bedrifter. I den forbindelse er "timingene" viktig, fordi i gode tider er det mest sannsynlig at de såkalt "overtallige" får nye jobber, samtidig som en kan oppnå best priser for offentlige bedrifter. Videre må en vurdere hvilket potensiale det er for kostnadseffektivisering innad i offentlig sektor som et alternativ til privatisering. Til slutt, det kanskje aller viktigste poenget både teoretisk og praktisk i forbindelse med konkurranseutsetting, nemlig at det finnes en rekke fordeler og ulemper forbundet med å styre gjennom kontrakt og anbud framfor ansettelsesforhold. Med andre ord er det ingen automatikk i at potensielle effektivitetsgevinster kan realiseres, fordi konkurranseutsetting bare endrer, og ikke eliminerer, det grunnleggende styringsproblemet i offentlig sektor. Riktig brukt på velegnede

områder kan styring gjennom kontrakter og anbud bidra til innovasjon, kostnadseffektivitet og konsentrasjon om de viktige målene for virksomheten. Men i andre tilfeller kan det bidra til undergraving av kvalitetsstandarder, opportunisme og konsentrasjon om prosedyrer og ikke resultat. Å unngå disse alvorlige problemene krever både en åpen diskusjon om *make* eller *buy* som alternativer i kommunal virksomhet og solide kunnskaper hos de som skal administrere anbud og kontrakter. Som rapporten har vist, er problemene med kontraktsspesifisering bare ett av flere problemer som kan oppstå, samtidig som gode kontrakter bare er ett av virkemidlene som kan bidra til at kommunene lykkes i å kjøpe tjenester av god kvalitet til lavere pris enn det en klarer å produsere for selv.

Resultatene gir grunnlag for å reflektere over en av de nyere reformene en del kommuner har iverksatt, nemlig bestiller-utfører-modellen. Prinsippet her er at man internt i kommunen 'rendyrker rollen som etterspørter og tilbyder og innfører avtaler om "leveranser" av tjenester, uten at det er konkurranse blant tilbyderne og uten at private bedrifter er aktuelle som leverandører' (Nesheim og Vathne 2000: 75). Hensikten er å skape klarere roller og kontroll. Men ut fra analysen i vår rapport er det grunn til å spørre om bestiller-utfører organisering uten konkurranseutsetting gir det 'verste av begge verdener'. Kommunene vil med en slik organisering belastes med de mange ulempene og kostnadene som oppstår når en skal styre gjennom anbud og kontrakt, samtidig som en ikke kan dra nytte av det effektiviseringspotensialet som ligger i at flere produsenter konkurrerer om å tilby en tjeneste.

## 8 LITTERATUR

- Almqvist, Roland. 1999. Measuring the threat of competition: Services for the elderly in the city of Stockholm. *Local government studies* 25 (1): 1-16.
- Askildsen, Jan Erik, Kurt R. Brekke, Finn R. Førsum, og Kjell Ove Kalhagen. 1999. *Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunesektoren: En gjennomgang av empiriske studier, SNF-rapport ; 1999:4*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Asplund, Rita, Erling Barth, Carl le Grand, Arne Mastekaasa, og Niels Westergård-Nielsen. 1994. Human capital and earnings in the Nordic countries. I *Human capital creation in an economic perspective*, R. Asplund (red.). Heidelberg: Physica-Verlag in association with ETLA Helsinki.
- Baumol, William J., John C. Panzar, og Robert D. Willig. 1988. *Contestable markets and the theory of industry structure*. Rev. utg. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.
- Beesley, M. E., og S. C. Littlechild. 1992. The regulation of privatised monopolies in the United Kingdom. I *Regulators and the market: An assessment of the growth of regulation in the UK*, C. Veljanovski (red.). London: Institute of Economic Affairs.
- Bennett, James T., og Manuel H. Johnson. 1981. *Better government at half the price: Private production of public services*. New York: Caroline House Publishers.
- Bishop, Matthew, John Kay, og Colin Mayer. 1994. Introduction: Privatization and performance. I *Privatization and economic performance*, M. Bishop, J. Kay og C. Mayer (red.). Oxford: Oxford University Press.
- Blais, André, og Stéphane Dion. 1991. Introduction. I *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*, A. Blais og S. Dion (red.). Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Boardman, Anthony E., og Aidan R. Vining. 1989. Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises. *Journal of law & economics* 32 (1): 1-33.
- Bogen, Hanne, og Ove Langeland. 1989. *Privatisering eller fornyelse? Holdninger til velferd, byråkrati og private løsninger, Fafo-rapport ; 87*. Oslo: Fafo.

- Bogen, Hanne, og Torgeir Nyen. 1998. *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner, Fafo-rapport ; 254*. Oslo: Fafo.
- Bogen, Merete Rosvold. 1993. *Privatisering: En kostnadssammenligning av offentlig og privat renovasjonsdrift, LOS-senter notat ; 1993:26*. Bergen: LOS-senteret.
- Borcherding, Thomas E., Werner E. Pommerehne, og Friedrich Schneider. 1982. Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries. *Zeitschrift für Nationalökonomie*: 127-156.
- Boyd, Colin W. 1986. The comparative efficiency of state-owned enterprises. *Research in international business and international relations* 1: 179-194.
- Boyne, George A. 1998a. Bureaucratic theory meets reality: Public choice and service contracting in US local government. *Public administration review* 58 (6): 474-484.
- Boyne, George A. 1998b. Competitive tendering in local government: A review of theory and evidence. *Public administration* 76 (Winter): 695-712.
- Brekke, Kurt Richard, og Kåre P. Hagen. 1999. *Offentlig sektor som tilbyder eller produsent? Noen synspunkter på oppgavefordeling mellom privat og offentlig sektor, SNF-rapport ; 1999:11*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Bös, Dieter. 1991. *Privatization : A theoretical treatment*. Oxford: Clarendon Press.
- Baastad, Siri. 2001. Konkurranse er ingen sak for regjeringen. *Kommunal rapport*, 20. april 2001.
- Carnaghan, Robert, og Barry Bracewell-Milnes. 1993. *Testing the market : Competitive tendering for government services in Britain and abroad*. London: Institute of Economic Affairs.
- Caves, Douglas W., og Laurits R. Christensen. 1980. The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: The case of Canadian railroads. *Journal of political economy* 88: 958-976.
- Charnes, Abraham. 1994. *Data envelopment analysis: Theory, methodology, and application*. Boston, Mass.: Kluwer Academic.
- Clarke, Thomas. 1993. The political economy of the UK privatization programme: A blueprint for other countries? I *The political economy of privatization*, T. Clarke og C. Pitelis (red.). London: Routledge.
- Coase, Ronald H. 1937. The nature of the firm. *Economica* (Nov): 386-405.



- Cowie, Jonathon. 1999. The technical efficiency of public and private ownership in the rail industry: The case of Swiss private railways. *Journal of transport economics and policy* 33 (September): 241-251.
- Domberger, Simon, Christine Hall, og Eric Li. 1995. The determinants of price and quality in competitively tendered contracts. *Economic Journal* 105: 1454-1470.
- Domberger, Simon, og Paul Jensen. 1997. Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford review of economic policy* 13 (4): 67-78.
- Domberger, Simon, og John Piggott. 1994. Privatization policies and public enterprise: A survey. I *Privatization and economic performance*, M. Bishop, J. Kay og C. Mayer (red.). Oxford: Oxford University Press.
- Domberger, Simon, og Stephen Rimmer. 1994. Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey. *International journal of the economics of business* 1 (3): 439-453.
- Donahue, John D. 1989. *The privatization decision: Public ends, private means*. New York: Basic Books.
- Dorado, Silvia, og Rick Molz. 1998. Privatization: The core theories and the missing middle. *International review of administrative sciences* 64: 583-609.
- Erlandsen, Espen, og Finn R. Førsum. 1996. *Metoder og datagrunnlag for måling og forbedring av effektivitet og kvalitet i kommunal virksomhet, SNF-rapport ; 1996:83*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Erlandsen, Espen, og Sverre A. C. Kittelsen. 1998. *Effektivitetsmåling av offentlig tjenesteproduksjon: Oversikt over DEA-studier, Arbeidsnotat / Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning ; 1998:8*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Erridge, A , R Fee, og J McIlroy. 1999. An assessment of competitive tendering using transaction cost analysis. *Public money & management* 19 (3): 37-42.
- Fjell, Kenneth. 2000. *Krysssubsidiering: Operasjonaliserbar definisjon og samfunnsøkonomisk ønskelige tiltak, SNF-rapport 19/2000*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

- Fölster, Stefan. 1993. Effekter av kommunal privatisering och decentralisering. I *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*, S. Fölster (red.). Stockholm: Industriens utredningsinstitut.
- Førsund, Finn, Erling Holmøy, Rune Sørensen, Victor D. Norman, og Ole-Jørgen Mørkved. 1991. *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig virksomhet*, SNF-rapport ; 4/91. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Green, Richard, og Ingo Vogelsang. 1994. British Airways: A turn-around anticipating privatization. I *Privatization and economic performance*, M. Bishop, J. Kay og C. Mayer (red.). Oxford: Oxford University Press.
- Grøgaard, Jens B. 1992. *Skomaker, bli ved din lest? En analyse av ulikhet i utdanning og arbeid blant unge menn på 80-tallet*, Fafo-rapport ; 146. Oslo: Fafo.
- Hagen, Kåre P. 1992a. Kostnadssammenligninger mellom privat og offentlig virksomhet: Noen prinsipielle problemer. I *Offentlig politikk og private incitamenter*, A. Sandmo og K. P. Hagen (red.). Oslo: Tano.
- Hagen, Kåre P. 1992b. Prinsipal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk. I *Offentlig politikk og private incitamenter*, A. Sandmo og K. P. Hagen (red.). Oslo: Tano.
- Hausman, William J., og John L. Neufeld. 1991. Property-rights versus public spirit: Ownership and efficiency of United-States electric utilities prior to rate-of-return regulation. *Review of economics and statistics* 73 (3): 414-423.
- Hodge, Graeme A. 1999. Competitive tendering and contracting out: Rhetoric or reality? *Public productivity & management review* 22 (4): 455-469.
- Hutchinson, Gladstone. 1991. Efficiency gains through privatization of UK industries. I *Privatization and economic efficiency: A comparative analysis of developed and developing countries*, A. F. Ott og K. Hartley (red.). Aldershot: Edward Elgar.
- Johansen, Lars-Henrik. 2001. *Er privat drift mest effektivt? Effektivitet i privat og kommunalt brannvesen i Danmark og Norge*, SNF-rapport. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Kielland, Else. 1992. Tolv år med Thatcher: Erfaringer med privatiseringsprosessen i Storbritannia. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 8 (4): 285-302.

- Kjerstad, Egil, og Frode Kristiansen. 1996. *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*, SNF-rapport ; 1996:87. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Kjerstad, Egil, Grete Rusten, og Martin B. Dræge. 1999. *Er penger alt? Kvalitet, organisering og effektivitet i pleie- og omsorgssektoren*, SNF-rapport ; 1999:2. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Kristensen, Ole P. 1982. Privat eller offentlig produktion av offentlige serviceydelser: Dansk brandvæsen som eksempel. *Nordisk administrativt tidsskrift* 63: 219-247.
- Kristensen, Ole P. 1983. Public versus private provision of governmental services: The case of Danish fire protection services. *Urban studies* 20: 1-9.
- Marsden, David. 1999. *A theory of employment systems: Micro-foundations of international diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, David. 1991. Privatization under Mrs. Thatcher: A review of the literature. *Public administration* 69 (Winter): 459-480.
- Masten, Scott E. 1999. About Oliver E. Williamson. I *Firms, markets, and hierarchies: The transaction cost economics perspective*, D. J. Teece og G. R. Carroll (red.). New York: Oxford University Press.
- McMaster, Robert. 1995. Competitive tendering in UK health and local authorities: What happens to the quality of services. *Scottish journal of political economy* 42 (4): 409-427.
- Meggison, William L., Robert C. Nash, og Matthias van Randenborgh. 1994. The financial and operating performance of newly privatized firms: An international empirical analysis. *Journal of finance* 49 (2): 403-452.
- Migué, Jean-Luc, og Gérard Bélanger. 1974. Towards a general theory of managerial discretion. *Public choice* 17 (1): 24-43.
- Milgrom, Paul, og John Roberts. 1992. *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Millward, Robert, og David M. Parker. 1983. Public and private enterprise: Comparative behaviour and relative efficiency. I *Public sector economics*, R. Millward, D. Parker, L. Rosenthal, M. T. Sumner og N. Topham (red.). London: Longman.
- Miranda, Rowan. 1994. Privatization and the budget-maximizing bureaucrat. *Public productivity & management review* 17 (4): 355-369.

- Miranda, Rowan, og Allan Lerner. 1999. Bureaucracy, organizational redundancy, and the privatization of public-services. *Public administration review* 55 (2): 193-200.
- Mobley, Lee Rivers, og Jon Magnussen. 1998. An international comparison of hospital efficiency: Does institutional environment matter? *Applied economics* 30 (8): 1089-1100.
- Mortensen, Jørgen Birk, og Ole Jess Olsen. 1991. *Privatisering og deregulering, Den offentlige sektor og samfunnsøkonomien*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Nelson, Phillip. 1970. Information and consumer behaviour. *Journal of political economy* 78: 729-54.
- Nesheim, Torstein, og Kjell Vathne. 2000. *Konkurransetsetting og bestillerutfører organisering i norske kommuner, SNF-rapport 59/2000*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Niskanen, William A. 1974. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- Niskanen, William A. 1991. A reflection on *Bureacracy and representative government*. I *The budget-maximizing bureaucrat: Appraisals and evidence*, A. Blais og S. Dion (red.). Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- NOU 1980:7. Demokrati og politiske ressurser. Oslo.
- NOU 2000:19. Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer. Oslo.
- Nurmi, Hannu. 1991. *Gruppbeslut och rangordning : Om demokratiska röstningsmetoder, Rapport / Forskningsrådsnämnden ; 1991:5*.
- Nyhan, Ronald C., og Lawrence L. Martin. 1999. Comparative performance measurement: A primer on Data Envelopment Analysis. *Public productivity & management review* 22 (3): 348-364.
- Parkin, D, og B Hollingsworth. 1997. Measuring production efficiency of acute hospitals in Scotland, 1991-94: Validity issues in data envelopment analysis. *Applied economics* 29 (11): 1425-1433.
- Pendleton, Andrew. 1999. Ownership or competition? An evaluation of the effects of privatization on industrial relations institutions, processes and outcomes. *Public administration* 77 (4): 769-791.

- Pitelis, Christos, og Thomas Clarke. 1993. Introduction: The political economy of privatization. I *The political economy of privatization*, T. Clarke og C. Pitelis (red.). London: Routledge.
- Pommerehne, Werner W., og Bruno S. Frey. 1977. Public versus private production efficiency in Switzerland: A theoretical and empirical comparison. I *Comparing urban service delivery systems: Structure and performance*, V. Ostrom og F. P. Bish (red.). Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Prager, Jonas. 1994. Contracting out government services: Lessons from the private sector. *Public administration review* 54 (2): 176-184.
- Quiggin, John. 1996. Competitive tendering and contracting in the Australian public sector. *Australian journal of public administration* 55 (3): 49-57.
- Ringstad, Vidar. 1995. *Lokale goder: Effektivitets- og fordelingsspørsmål i et videre perspektiv, Arbeidsrapport / Telemarksforskning, Bø; 1995:8*. Bø: Telemarksforskning.
- Roessner, J. David. 1977. Incentives to innovate in public and private organizations. *Administration & Society* 9 (3): 341-365.
- Savas, Emanuel S. 1977. Policy analysis for local government: Public vs. private refuse collection. *Policy analysis*: 49-74.
- Savas, Emanuel S. 1987. *Privatization: The key to better government, Chatham House series on change in American politics*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers.
- Shleifer, Andrei. 1998. State versus private ownership. *Journal of economic perspectives* 12 (4): 133-150.
- Siegel, Gilbert S. 1999. Where are we on local government service contracting? *Public productivity & management review* 22 (3): 365-388.
- Simon, Herbert A. 1951. A formal theory of the employment relationship. *Econometrica* 19 (3): 293-305.
- Sintonen, Harry. 1986. Comparing the productivity of public and private dentistry. I *Public and private health services: Complementaries and conflicts*, A. J. Culyer og B. Jönsson (red.). Oxford: Blackwell.
- Skjåk, Knut Kalgraff, og Bjug Bøyum. 1996. *Haldningar til offentlege styresmakter og offentleg verksemd: Intervjuundersøkingar gjennomførte av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste 1990 og 1996, Rapport / Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste ; 108*. Bergen: Nsd.

- Slagsvold, Britt. 1995. *Mål eller mening: Om å måle kvalitet i aldersinstitusjoner, Rapport / Norsk gerontologisk institutt ; 1995:1.* Oslo.
- Spann, Robert M. 1977. Public versus private provision of governmental services. I *Budgets and bureaucrats : The sources of government growth*, T. E. Borcharding (red.). Durham, N.C.: Duke University Press.
- Stein, Robert M. 1990. The budgetary effects of municipal service contracting: A principal-agent explanation. *American journal of political science* 34 (2): 471-502.
- Stevens, Barbara J. 1984. Comparing public- and private-sector productive efficiency: An analysis of eight activities. *National productivity review* 3 (Autumn): 395-406.
- Stewart, John. 1993. The limitations of government by contract. *Public money & management* (July-September): 7-12.
- Szymanski, Stefan. 1996. The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection services. *Fiscal studies* 17 (3): 1-19.
- Sørensen, Rune, Lars-Erik Borge, og Terje P. Hagen. 1999. *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørensen, Rune J. 1996. Effektivitet og privatisering: Bør offentlige goder leveres av private produsenter? I *Perspektiver på næringsutvikling*, O. R. Spilling (red.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørgard, Lars. 1992. Anbudsprivatisering. I *Offentlig politikk og private incitamenten*, A. Sandmo og K. P. Hagen (red.). Oslo: Tano.
- Uttley, Matthew, og Nicholas Harper. 1993. The political economy of competitive tendering. I *The political economy of privatization*, T. Clarke og C. Pitelis (red.). London: Routledge.
- Veljanovski, Cento. 1992. The regulation game. I *Regulators and the market: An assessment of the growth of regulation in the UK*, C. Veljanovski (red.). London: Institute of Economic Affairs.
- Vickers, John, og George Yarrow. 1988. *Privatization: An economic analysis, MIT Press series on the regulation of economic activity ; 18.* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Vickers, John, og George Yarrow. 1991. Economic perspectives on privatization. *Journal of economic perspectives* 5 (2): 111-132.
- Vining, Aidan R., og Anthony E. Boardman. 1992. Ownership versus competition: Efficiency in public-enterprise. *Public choice* (2): 205-239.

- Walsh, Kieron. 1991. Quality and public services. *Public administration* 69 (Winter): 503-514.
- Walsh, Kieron. 1995. *Public services and market mechanisms : Competition, contracting, and the new public management, Public policy and politics.* Houndmills, Basingstoke: MacMillan.
- Weber, Max. 2000. *Makt og byråkrati : Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier.* 3. utg, Gyldendals Fakkeltbøker. Oslo: Gyldendal.
- Williamson, Oliver E. 1975. *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications: A study in the economics of internal organization.* New York: Free Press.
- Aardal, Bernt. 1999. *Velgere i 90-årene.* Oslo: NKS-forlaget.