

Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor

**En diskusjon av teori og empiriske resultater
i internasjonal forskning**

av

Rune J. Sørensen og Dag Morten Dalen

i samarbeid med

Hans Bonesrønning, Anne Flagstad, Jostein Grytten,
Lars Chr. Monkerud og Stine Ludvigsen

Forskningsrapport 9/2001

Handelshøyskolen BI

Institutt for offentlige styringsformer

Rune J. Sørensen, Dag Morten Dalen m.fl.:

Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor. En diskusjon av teori og empiriske resultater i internasjonal forskning

© Rune J. Sørensen og Dag Morten Dalen
2001

Forskningsrapport 9/2001
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
P.b. 580
1302 Sandvika
Tlf: 67 55 70 00
URL: www.bi.no

Trykkeri: Nordberg trykk

Rapporten kan bestilles fra:

Juul Møller Bøker
Telefon: 67 55 74 51
Faks: 67 55 74 50
Mail: jmbok@online.no

Forord

En rekke land har gjennomført store reformer i den offentlige styringen av næringsvirksomhet og offentlig tjenesteyting – ja, faktisk har reformene forskjøvet de tradisjonelle grensene for offentlig virksomhet. Nye former for offentlig regulering har ført til økt konkurranse i tidligere monopoliserte sektorer, brukerne har fått større valgfrihet, myndighetene har innført nye modeller for offentlig finansiering, og i flere sektorer har det skjedd en endring bort fra produksjon gjennom offentlig eide institusjoner og bedrifter.

Formålet med denne rapporten er å gi oversikt over den internasjonale forskning om eierskap og tilknytningsformer. Vi diskuterer spesielt begrunnelser for og effekter av offentlig eierskap sammenlignet med ikke-offentlige eierformer. I rapporten har vi særlig hatt de tradisjonelle offentlige sektorer for øye, slike som utdanning, helse, omsorg og infrastruktur.

Arbeidet med rapporten er ledet av undertegnede i samarbeid med kollega Dag Morten Dalen. I innledningskapittelet gir vi en oversikt over problemstillingen og rapportens innhold. Kapittel 2 presenterer en begrepsoversikt og beskrivende statistikk om eierskap i Norge, og kapittelet er skrevet av Sørensen i samarbeid med Lars Chr. Monkerud. Kapitlene 3-5 presenterer en diskusjon av den teoretiske litteraturen om offentlig eierskap og tilknytningsformer. De to første kapitlene er skrevet av Dalen og Sørensen, mens kapittel 5 er forfattet av Anne Flagstad og Stine Ludvigsen. De to etterfølgende kapitlene presenterer empirisk forskning om eierskap. I kapittel 6 diskuterer Hans Bonesrønning (NTNU) betydningen av eierskap, konkurranse og finansieringssystemer i utdanningssektoren, og i kapittel 7 drøfter Jostein Grytten (UiO) og Sørensen den tilsvarende problemstilling for sykehussektoren. Avslutningsvis oppsummerer konklusjonskapittelet noen av våre hovedresultater, det gir en kort oversikt over forskning om eierskap i tradisjonell næringsvirksomhet og innenfor offentlig infrastruktur, og det peker på noen aktuelle problemstillinger for videre forskning.

Rapporten er finansiert og utarbeidet på oppdrag av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (prosjektet “Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor”) og Norges forskningsråd (prosjektene “Organisasjonsformer i offentlig tjenesteyting: Demokrati, likhet og effektivitet” og “Private eller offentlig drift? Kontrakter, incentiver og effektivitet”, under programmet Offentlig sektor i endring). Gjennom fagseminarer i desember 2000 og mai 2001 har vi fått nyttige kommentarer fra medarbeidere i AAD, Statskonsult og andre departementer. Vi har også fått god hjelp av Liv-Reidun Sletmoen og Kjell Lorentzen ved Seksjon for bedriftsregister, Statistisk sentralbyrå, til uthenting av data fra Bedrifts- og foretaksregisteret.

Tore Abrahamsen har bistått med redaksjonell assistanse. Selvsagt kan ingen av oppdragsgiverne eller Statistisk sentralbyrå holdes ansvarlige for de resultater eller tolkninger som presenteres i rapporten.

Sandvika, 27. august 2001

Rune J. Sørensen
(professor)

Innhold

iiiiv	
Sammendrag	7
Kapittel 1: Innledning	9
Kapittel 2: Offentlig eierskap og tilknytningsformer i Norge	13
Kapittel 3: Kan offentlig eierskap begrunnes? Teoretiske resonnementer om eierskap i offentlig tjensteproduksjon.....	31
Kapittel 4: Eierskap i et politisk-økonomisk perspektiv: Teoretiske modeller og empiriske resultater.....	53
Kapittel 5: Ny-institusjonell teori: Om betydningen av moter og myter i reformarbeidet	75
Kapittel 6: Effektivitet i utdanningssektoren: Hva vet vi om betydningen av eierskap, finansiering og konkurranse	97
Kapittel 7: Hva vet vi om eierskap, finansiering og konkurranse i sykehussektoren?	117
Kapittel 8: Konklusjoner.....	141
Referanser	149
Vedlegg:	167

Oversikt over tabeller og figurer

Figur 2.1 - Eierskap og virksomhetens formål	15
Figur 2.2 - Tilknytningsformer i offentlig virksomhet.....	16
Tabell 2.1 - Antall ansatte og antall organisasjoner etter eierskap og organisasjonsform per april 2001	23
Tabell 2.2 - Ansatte i sentrale offentlige næringer per april 2001. Etter eierskap. Absolutte tall og prosent	24
Tabell 2.3 - Ansatte i infrastruktur og næringsvirksomhet ellers per april 2001. Etter eierskap. Absolutte tall og prosent	25
Figur 4.1 - Effekter av styringsmodell med offentlig og privat eierskap ...	54
Figur 4.2 - Valg av offentlig versus privat eierskap.....	56
Figur 5.1 - Sammenhenger mellom reformer, atferd og resultater.....	79
Tabell 5.1 - Kjennetegn ved ulike typer atferdsmessige orienteringer	81
Figur 5.2 - Betingelser for effektiv endring i et ny-institusjonelt perspektiv	94

Sammendrag

Trolig har ingen vestlige land et mer omfattende offentlig eierskap enn Norge. Staten har et betydelig eierskap innenfor tradisjonell næringsvirksomhet, i offentlig infrastruktur og i tradisjonelle offentlige sektorer, mens kommuner og fylkeskommuner eier mesteparten av de institusjoner som leverer offentlige tjenester innenfor helse, omsorg og utdanning. Formålet med denne rapporten er å gi en oversikt over omfanget av det offentlige eierskapet, å gi en oversikt over den teoretiske litteraturen om offentlig eierskap og å presentere en del av den empiriske forskningen om effekter av offentlig eierskap.

Vi argumenterer for at begrepene offentlig og privat eierskap krever nyansering, og spesielt påpekes at skillet mellom for-profit og non-profit er en vesentlig tilleggsdimensjon. Dessuten kan offentlig eierskap organiseres på ulike måter, gjennom forskjellige "tilknytningsformer". Vi gir oversikt over offentlig eierskap i Norge, og presenterer data om antall ansatte i offentlig eid virksomhet. Materialet viser at omtrent 37 prosent av de ansatte arbeider i offentlig eid virksomhet, hvorav 31 prosent arbeider i statlig og kommunal forvaltning og 6 prosent arbeider i offentlige selskaper av forskjellige typer. Den private non-profit sektoren utgjør 4 prosent av de ansatte, og privat for-profit sektor representerer de øvrige ansatte.

Hvordan kan offentlig og privat eierskap begrunnes? Den tradisjonelle begrunnelsen er at offentlig eierskap kan benyttes til å ivareta samfunnsmessige mål når markedsorganisering svikter eller gir uønskede virkninger. I rapporten argumenteres det for at stordriftsfordeler, eksterne virkninger og fordelingspolitiske mål ikke gir noen klar begrunnelse for offentlig eierskap. Slike problemer kan håndteres gjennom offentlig regulering og offentlige finansieringsordninger. Essensen i det offentlige eierskapet er informasjonsproblemer og vanskeligheter med å utforme kontrakter med private tjenesteprodusenter. For eksempel: For-profit organisering gir trolig sterkere incentiver til kostnadseffektiv drift, noe som kan svekke tjenestekvaliteten. Slik organisering gir også en spore til å foreslå kvalitetsforbedrende tiltak, og til å reforhandle kontrakten på det grunnlaget. Non-profit organisering gir svakere incentiver til innovasjoner, og også til å kutte kostnader og redusere tjenestekvaliteten (innenfor rammen av en inngått kontrakt).

Hensynet til demokratisk kontroll anføres ofte som en tilleggsbegrunnelse for offentlig eierskap. I prinsippet gir offentlig eierskap muligheter for en umiddelbar og fleksibel folkevalgt styring, og det gjør det mulig for velgerne å holde representantene ansvarlige for den politikk som føres. Men samtidig

kan et offentlig eierskap utnyttes opportunistisk til å øke velgeropplutningen. Slike resonnementer er utviklet innenfor politisk økonomi. Offentlig eierskap kan føre til ineffektivitet fordi virksomhetene pålegges å holde høy sysselsetting, uhensiktsmessig lokalisering og intern organisering nettopp fordi folkevalgte søker å favorisere viktige velgergrupper. Offentlig eierskap kan også medføre tilfeldige politiske styringsmessige inngrep eller at virksomhetene underlegges stramme reguleringer. Slike resonnementer er utgangspunkt for en diskusjon om behovet for å disiplinere den politiske styringen, eksempelvis ved å etablere institusjonelle skiller mellom statens roller som eier, bestiller av tjenester og myndighetsutøver.

Selv om ulike eiertyper kan ha betydning for effektivitet og tjenestekvalitet betyr ikke det at endring i eierskap eller tilknytningsform nødvendigvis medfører en umiddelbar forbedring i virksomhetens arbeidsmåte eller måloppnåelse. Organisasjoner er "trege", og endringer i eierstruktur har ikke alltid effekter på grunnplanet i organisasjonene. Motivet for å endre eierform (eller tilknytningsform) kan være å fremstå som moderne og moteriktig, og i så fall er det mindre grunn til å forvente reelle endringer i effektivitet, kvalitet, brukerorientering eller andre aktuelle prestasjonsmål.

Offentlig eierskap er fullstendig dominerende i norsk utdanning og helsevesen. I flere andre land er det mer variasjon i eierform, konkurranseforhold og finansieringssystemer, og spesielt i USA har dette dannet grunnlag for empirisk forskning. Et hovedresultat fra forskning om skoler og sykehus er at konkurranse har en effektivitetsfremmende virkning, også når virksomheten er offentlig finansiert. Dette forutsetter imidlertid at de offentlige tilskuddene bestemmes av virksomhetenes resultatoppnåelse. Eierskap synes å spille en mindre rolle, og det er lite belegg for å hevde at privat eierskap (både for-profit og non-profit) gir lavere tjenestekvalitet hverken i utdanning eller innenfor sykehus.

Tilsvarende synes konkurranse å være en grunnforutsetning for økt effektivitet innenfor offentlig infrastruktur, og det er indikasjoner på at privatisering i så fall kan gi effektivitetsgevinster. Hovedmønsteret er også at privat eierskap til tradisjonell næringsvirksomhet gir høyere effektivitet enn offentlig eierskap. Dette betyr imidlertid ikke at privatiseringsreformer nødvendigvis gir slike gevinster. Erfaringer både fra Storbritannia og Øst-Europa viser at det eksisterer et samspill mellom offentlige reguleringer, graden av konkurranse og effektene av privatisering.

Avslutningsvis påpeker vi behov for videre forskning på flere områder.

1. Innledning

Det tradisjonelle området for produksjon av tjenester i offentlig regi er offentlig infrastruktur, blant annet postvesen, veibygging og -vedlikehold, elektrisitets- og vannforsyning, jernbane og telekommunikasjoner. Senere ble offentlig eierskap et sentralt virkemiddel for offentlig tjenesteproduksjon innenfor rammen av de moderne velferdstater, og her står helsetjenester, sosial omsorg og utdanningssektoren sentralt. I en del europeiske land ble det også et betydelig innslag av offentlig eierskap til næringsvirksomhet, eksempelvis innenfor bilindustri, forsvarsindustri og i energisektoren. Det offentlige eierskapet er både et resultat av målrettet selskaps-etablering og bevisst nasjonalisering, og et resultat av offentlig overtakelse av nedleggingstruet virksomhet.

Til tross for at offentlig eierskap spiller en vesentlig rolle i produksjon av varer og tjenester er den normative begrunnelse for offentlig eierskap både uklar og ufullstendig. En tradisjonell begrunnelse for offentlig eierskap er at det er et svar på markedssvikt og markedsimperfeksjoner. Forklaringen på offentlig eierskap har vært kollektive goder og stordriftsfordeler, og dessuten har fordelingshensyn ofte blitt nevnt som begrunnelse. Men de fleste forskere vil i dag si at disse begrunnelsene ikke er holdbare – disse styringsproblemene kan ofte håndteres gjennom offentlige reguleringer og skattefinansiering, avgifter og kontrakter med private virksomheter.

En annen tradisjonell begrunnelse er at offentlig eierskap sikrer demokratisk styring og kontroll. Offentlig eierskap gir folkevalgte politikere en ubegrenset og direkte instruksjonsmyndighet overfor tjenesteprodusentene, noe som sikrer politisk styring og dermed mulighet for at velgerne kan holde sine representanter ansvarlige for den politikk som er ført. Men igjen har forskningen revet vekk noe av grunnlaget for begrunnelsen av offentlig eierskap. I mye statsvitenskapelig forskning (politisk-økonomi) diskuteres om politisk eierstyring skaper problemer heller enn å løse dem. Kanskje får tjenestene høyere effektivitet og bedre kvalitet uten offentlig eierskap, muligens som en konsekvens av at velgerkontrollen blir sterkere når offentlige myndigheter benytter kontrakter med uavhengige produsenter for å nå vedtatte mål.

Når alt kommer til alt koker diskusjonen ned til et spørsmål om eierskap har noen betydning for effektivitet, kvalitet og demokratisk styring. En del av dette spørsmålet er om det spiller noen rolle hvordan en organiserer det offentlige eierskapet (tilknytningsformer). En del forskning tyder på at andre faktorer enn eierskap - både normative strukturer og andre offentlige

styringsinstrumenter - har større betydning for organisasjoners atferd og resultatoppnåelse..

Med et slikt utgangspunkt er det et mysterium hvorfor offentlig eierskap spiller en så stor rolle for offentlig tjenesteproduksjon, spesielt i Norge. Er det mulig å reetablere en normativ begrunnelse for offentlig eierskap – eller er dette en tapt sak? Finnes det teori og empirisk forskning om hvordan folkevalgte vil utøve eierstyring overfor offentlig eid virksomhet? Hva kan internasjonal empirisk forskning fortelle om effekter av eierskap, og samspillet mellom eierskap, finansieringsordninger og konkurranse? Den empiriske gjennomgangen er avgrenset til velferdsstatens kjernetjenester, helsesektoren (spesielt sykehus) og utdanningssektoren, og dermed tjenester som i hovedsak er finansiert over offentlige budsjetter. Vi skal bare indirekte berøre betydningen av offentlig eierskap i kommersiell virksomhet.

I kapittel 2 gis en kort oversikt over ulike eierformer og tilknytningsformer i Norge. Viktige dimensjoner er om virksomheten er organisert med sikte på lønnsomhet eller ikke (for-profit versus non-profit/not-for-profit), om virksomheten er offentlig eller privat eid, samt hvor nært tilknyttet som virksomheten er til den offentlige eieren (tilknytningsformer). Vi presenterer her nytt materiale hentet fra Bedrifts- og foretaksregisteret (Enhetsregisteret) i Statistisk sentralbyrå, supplert med annet materiale fra Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementets database over organisasjonsformer i kommunesektoren.

Kapittel 3 presenterer en analyse av ulike begrunnelser for offentlig eierskap. Her kritiseres først tradisjonelle begrunnelser for offentlig eierskap, særlig kollektive goder/eksterne virkninger, stordriftsfordeler og fordelingshensyn. Vi argumenterer dernest for at offentlig eierskap kan begrunnes i ulike typer av informasjonsproblemer, særlig relasjonsspesifikke investeringer, avveininger mellom tjenestekvalitet og innovasjonsevne i situasjoner med ufullstendige kontrakter og hensynet til kostnadskontroll i situasjoner der hensynet til tjenestekvalitet tilsier bruk av kostnadsdekningskontrakter (refusjonsordninger).

Kapittel 4 drøfter eierskap og eierstyring ut fra et politisk-økonomisk perspektiv. Vi diskuterer her om folkevalgt styring kan skape problemer heller enn å løse de informasjonsproblemer som ble drøftet i kapittel 3. Ut fra antagelser om at politikere konkurrerer om velgeroppslutning diskuteres om eierstyringen kan få preg av “brannslukking” heller enn løpende kontroll, om offentlig eierskap fører til at folkevalgte politikere legger effektivitets-hemmende bindinger på virksomhetens handlefrihet, og om informasjons-

problemer i forholdet mellom velger og representant kan skape større effektivitetsproblemer ved offentlig eierskap enn ved privat eierskap.

Mens kapittel 3 og 4 gir et normativt og makropreget perspektiv på offentlig eierskap søker vi i kapittel 5 å presentere mer prosessorientert resonnemente om effekter av eierskap og tilknytningsformer. Kapitlet drøfter om organisasjonsendringer er motivert ut fra krav om at organisasjonen må legitimere sin virksomhet snarere enn ut fra virksomhetens karakter og formål. Effekter av endret eierskap og organiseringen av det offentlige eierskapet (tilknytningsform) kan være begrenset av bindinger i forholdet til omgivelsene (“innvevdhet”) og interne tregheter i organisasjonen. Dette kan føre til at endringer i eierskap eller tilknytningsform ikke har påviselige effekter på atferden på grunnivået i organisasjonene (“dekobling”).

Vi gir i kapittel 6 og 7 en oversikt over empirisk forskning om eierskap og konkurranse. Her presenteres forholdsvis inngående oversikter over sektorspesifikke problemstillinger i sykehussektoren og i utdanningssektoren. Faglitteraturen domineres av amerikansk forskning basert på data fra USA. Kapittel 6 gir oversikt over internasjonal forskning i sykehussektoren, mens kapittel 7 presenterer forskning på utdanningssektoren. Kapittel 8 oppsummerer hovedresultatene i rapporten.

2. Offentlig eierskap og tilknytningsformer i Norge

2.1 Innledning

Betegnelsene offentlig og privat eierskap kan gis forskjellige innhold og betydninger. I visse situasjoner fester man oppmerksomheten mot at offentlig eierskap gir mulighet for demokratisk kontroll og folkevalgt styring og ansvar, i andre sammenhenger antas offentlig eierskap å være synonymt med ikke-kommersiell virksomhet mens privat eierskap ansees å være innrettet mot størst mulig lønnsomhet. En analyse av eierskap krever at vi presiserer hva vi legger i betegnelsene offentlig og privat eierskap.

I neste del av dette kapitlet skiller vi mellom tre hovedtyper av eierskap: Offentlig eierskap, privat eierskap og eierløse organisasjoner. Både offentlig og privat eide organisasjoner kan ha et kommersielt formål (*for-profit*) og ikke-kommersielt formål (*non-profit, not-for-profit*).¹ Offentlig eierskap kan videre organiseres på ulike måter, i første rekke gjennom ulike typer av tilknytningsformer. Dette har konsekvenser for hvilke styringsmessige muligheter som eierskapet gir.

I tredje del av kapitlet presenteres data om omfanget av offentlig eierskap i Norge. Tidligere har det vært presentert data om offentlig eierskap i næringsvirksomhet, målt ved verdien av kapitalen. Det finnes også data om sysselsettingen i offentlig forvaltning og andre sektorer, og nasjonalregnskapet gir informasjon om verdiskapningen i disse sektorene. Basert på Bedrifts- og foretaksregisteret (fra Statistisk sentralbyrå) presenteres her fullstendige data om sysselsettingen fordelt etter eierskap og sektor, noe som gir en ny innsikt i omfanget av det offentlige eierskapet i Norge. Materialet gir et "stillbilde" av omfanget av det offentlige eierskapet. Det finnes lite materiale om utviklingen av offentlig eierskap over tid eller sammenligninger mellom land.

2.2 Offentlig eierskap og tilknytningsform

Eierskap gir mulighet til å fastsette virksomhetens overordnede formål og organisering, noe som gir eieren mulighet til å bestemme virksomhetens

¹ I denne rapporten benyttes betegnelsene non-profit og not-for-profit synonymt. Betegnelsen non-profit brukes gjerne om virksomhet finansiert ved donasjoner, mens not-for-profit betyr at virksomheten finansieres ved salg av varer og tjenester.

langsiktige utvikling. Dessuten kan eieren også gripe inn i virksomheten med løpende pålegg, det vil si gripe inn i virksomhetens løpende drift.

2.2.1 Eierformer og virksomhetens formål

Et viktig skille går mellom virksomheter som er innrettet mot størst mulig avkastning på den innskutte kapital (for-profit) og dem som har et allmenntilgjengelig formål (non-profit, not-for-profit). Ofte antas at ikke-kommersiell virksomhet bør være et offentlig ansvar, mens kommersiell virksomhet bør ivaretas av private eiere.

Kommersielle selskaper kan imidlertid også ha både statlige eller kommunale eiere, mens ikke-kommersielle selskaper også kan ha private eiere. Når en virksomhet er eierløs (stiftelser) kan den heller ikke ha en klar for-profit-målsetting. Det eksisterer da ingen eier å utbetale utbytte til. Dette er selvsagt ikke til hinder for at virksomheten kan tenkes å være sterkt lønnsomhetsorientert, eksempelvis for å finansiere ytterligere ekspansjon og investeringer i nye produkter. Ikke-kommersielle virksomheter kan altså ha både private og offentlige eiere, og de kan være organisert som stiftelser opprettet av offentlige myndigheter eller private. Det eksisterer dessuten medlemsorganisasjoner/frivillige organisasjoner med mer eller mindre eksklusiv karakter som vanligvis har en klar non-profit målsetting. I figur 2.1 nedenfor har vi illustrert hvordan ulike typer av eierskap kan brukes til å ivareta forskjellige formål.

Privat eierskap til virksomheter benyttes i stor grad til å ivareta kommersielle formål - slik som er normalt i næringslivet. Men, som vi nevnte innledningsvis i dette avsnittet, så kan privateide selskaper – slike som aviser og kunstmuseer - også ha ikke-kommersielle formål som en del av sin forretningside. Slik blir for eksempel selskaper med begrenset ansvar en aktuell organisasjonsform for eiere som ikke primært er ute etter profit.

Figur 2.1 - Eierskap og virksomhetens formål

Virksomhetens formål		
	<i>For-profit</i>	<i>Non-profit/not-for-profit</i>
Privat eierskap	1 Privat eide selskaper med rent kommersielt formål	2 Privat eide selskaper med ikke-kommersielt formål eller delmål
Medlemsorganisasjoner	3 Samvirkeorganisasjoner mv.	4 Frivillige og ideelle organisasjoner
Stiftelser (selveiende)	5 Umulig	6 Stiftelser opprettet av offentlige myndigheter og av private
Offentlig eierskap	7 Statlig og kommunalt eide bedrifter med kommersielt formål	8 Offentlig virksomhet med ikke kommersielt formål, i hovedsak offentlig forvaltning

Private ikke-kommersielle virksomheter er ofte organisert som medlemsorganisasjoner av ulike typer. Medlemsorganisasjoner har et svært spredt eierskap, og har gjerne et velutviklet internt demokrati. Disse kan være etablert med sikte på å produsere fellesgoder for en veldefinert gruppe av medlemmer. Eksempler på dette er private barnehager og sameieorganisasjoner av ulike typer (borettslag, sameie til veier mv.). Andre medlemsorganisasjoner er frivillige organisasjoner som er åpne for alle. Også disse kan ha et visst kommersielt formål, slik som når samvirkelegene utbetaler utbytte til sine medlemmer. Men hovedtyngden av disse organisasjonene har et ideelt formål, slik som er tilfelle for idrettslag, fag- og yrkesorganisasjoner mv.

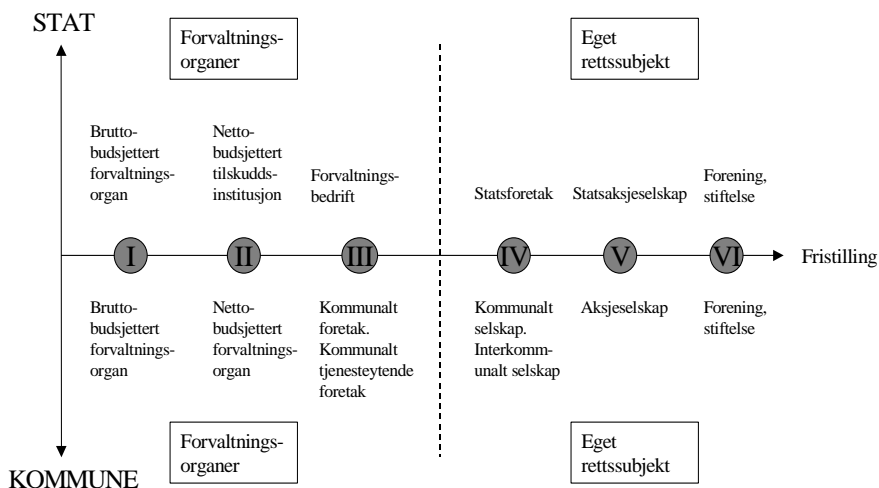
Som nevnt foran er stiftelser "eierløse" i den forstand at de ikke kan utbetale økonomisk utbytte til eierne, noe som betyr at de er av non-profit/not-for-profit-typen. Stiftelser blir opprettet både av private og av offentlige myndigheter, og gjennom stiftelsen fastsettes vedtekter som definerer formål, organisering og ledelse av virksomheten. Stiftelser kan både være alminnelige stiftelser og næringsdrivende stiftelser (se Ot.prp. nr. 15 (2000-2001) Om lov om stiftelser, stiftelsesloven).

Også offentlig eid virksomhet er innrettet mot kommersiell og mot ikke-kommersiell virksomhet. Den kommersielle virksomheten er stort sett organisert som statlige og kommunale selskaper (aksjeselskap, statsaksjeselskap, statsforetak mv.), mens ikke-kommersiell aktivitet hovedsaklig er organisert som offentlig forvaltning (statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning).

2.2.2 Tilknytningsformer og eierstyring i offentlig virksomhet

Begrepet tilknytningsformer dreier seg om hvordan en bedrift eller institusjon er knyttet til (eller "fristilt fra") sin offentlige eier, dvs. staten, kommunen eller fylkeskommunen. I tråd med NOU 1999:15 kan de offentlige tilknytningsformene plasseres på en skala der graden av fristilling øker fra venstre mot høyre. I figur 2.2 nedenfor har vi illustrert hovedtyper av tilknytningsformer i offentlig virksomhet. Øverste rad i figuren viser tilknytningsformer i statlig sektor, og nederste rad viser tilknytningsformer i kommunal sektor (inklusive fylkeskommunene).

Figur 2.2 - Tilknytningsformer i offentlig virksomhet



2.2.3 Offentlig eierstyring

Et hovedskille går mellom integrert offentlig tjenesteproduksjon (til venstre for den stiplede streken i figur 2.2) og tjenesteproduksjon som er skilt ut som en rettslig selvstendig virksomhet (til høyre for streken). Dette har konsekvenser for mulighetene for eierstyring:

Med integrert tjenesteproduksjon kan offentlig myndighet gi løpende styringsmessige pålegg uten spesielle krav til prosedyrer. I visse deler av forvaltningen er det imidlertid lovbestemmelser som begrenser muligheten for å gi styringsmessige pålegg i visse spørsmål (eksempelvis når det gjelder "læreinnholdet" ved utdanningstilbudet ved statlige universiteter og høyskoler). I forvaltningsbedriftene (III) er det etablert egne styre for virksomheten, og formålet er å etablere en selskapslignende eierstyring. I statlige forvaltningsbedrifter utøver Stortinget overordnet styring gjennom å fastsette budsjetter og fullmakter. Sammenlignet med selskap organisert som egne rettssubjekt (VI,V), gir organisering som forvaltningsbedrift likevel mulighet for en offentlig styring med større rom for direkte inngrep i bedriftene.

Når produksjonen skjer integrert i den offentlige virksomheten (til venstre for streken) er det mulig å inngå avtaler med virksomhetsledelsen om hvor store offentlige midler som skal stilles til rådighet og hvilke resultater som skal nås. Dette blir imidlertid ikke rettslig bindende kontrakter. Når virksomheten er organisert som selvstendig rettssubjekt ("til høyre for streken") blir kontraktene rettslig bindende, og kan prøves ved rettslige midler.

I offentlig eide selskaper kan slik kontraktsstyring suppleres med eierstyring. I et heleid offentlig eid selskap (IV) kan eieren utøve eierstyring ved utforming av vedtekter, gjennom vedtak i generalforsamling og ved utnevning og utskifting av styre. Når tjenesteproduksjonen skjer i en (uavhengig) privat bedrift (V) kan ikke en offentlig myndighet ha eierstyring.

Som nevnt foran er stiftelser (VI) "eierløse", og dette legger begrensninger på mulighetene til å utøve direkte eierstyring. En nærmere beskrivelse av disse begrensningene og ny lovgivning for stiftelser er gitt i Ot.prp. nr. 15 (2000-2001), Om lov om stiftelser (stiftelsesloven), i NOU 1998:7, Om stiftelser samt i rapporter fra Riksrevisjonen (1998) og Statskonsult (1999). Offentlige målsettinger må i hovedsak ivaretas gjennom reguleringer eller gjennom inngåelse av kontrakter som fastsetter kvalitet og omfang på tjenesteproduksjonen. At stiftelser er selveiende institusjoner skiller stiftelser fra selskaper. I selskaper eier selskapsdeltakerne en andel av selskapets

formue, de har rett til en andel av selskapets overskudd og styrer selskapet i kraft av sine eierposisjoner. Merk at det også er en forskjell mellom stiftelser og foreninger (VI). Foreninger er selveiende organisasjoner, men de har medlemmer som kan øve innflytelse over foreningen. En forening har et formål som medlemmene har sluttet seg sammen for å fremme.

2.2.4 Økonomisk styring

Tilknytningsformen kan ha betydning for den offentlige institusjonens handlefrihet i drifts- og investeringssaker, samt for formene for økonomisk rapportering. Hovedregelen er at forvaltningsorganer (I) er bruttobudsjettert, slik at det treffes bindende vedtak både om deres inntekter og utgifter. Virksomheter som delfinansieres gjennom ulike typer av eksterne oppdrag kan gis mulighet til å bruke nettobudsjettering (II). Dette betyr at virksomheten mottar et tilskudd til driften av virksomheten og at den må rapportere bruken av disse bevilgningene, men at ytterligere oppdragsinntekter kan inntjenes.

Normalt har ikke forvaltningsorganer adgang til å ta opp lån, og heller ikke adgang til å omdisponere midler mellom drifts- og investeringsformål. På visse vilkår har imidlertid forvaltningsorganer (III) og statsforetak (IV) med en høy andel av inntektene fra brukerbetaling adgang til å ta opp lån. Virksomheter som i hovedsak finansieres over offentlige budsjetter har svært beskjedne muligheter til å lånefinansiere investeringer.

Forvaltningsorganer (I, II og III) benytter normalt *kontantprinsippet* for sin regnskapsføring, dvs. føring av utgifter og inntekter for den perioden betaling skjer. Utgiftskonti viser utbetalinger og ikke faktisk bruk av innsatsfaktorer (for eksempel materiell), og inntektskonti viser innbetalinger uavhengig av når inntekten er opptjent. Investeringer utgiftsføres ved betaling, og regnskapet viser ikke beholdning av utstyr. Regnskapet viser vanligvis heller ikke kostnader ved bruk av utstyr/kapital. Private virksomheter og offentlige selskaper (IV-VI) bruker normalt *regnskapsprinsippet*. Her blir kostnader og inntekter regnskapsført for den perioden forbruket eller opptjeningen skjer. Utgifter og inntekter periodiseres avhengig av når kostnader påløper og inntektskrav oppstår, beholdningsendringer (forskuddsbetalinger og utestående fordringer) vises som eiendeler (aktiva) i regnskapet, og påløpte men ubetalte kostnader vises som gjeld (passiva). Investeringer aktiveres med senere avskrivninger, dvs. investeringer i større utstyr, maskiner og bygninger vises som aktiva i regnskapet og kostnadene ved bruk av kapitalutstyret vises som periodiserte avskrivninger i regnskapet.

2.3 Oversikt over offentlig eierskap i Norge

Omfanget av offentlig eierskap kan beskrives på flere måter. En måte å gjøre dette på er å beskrive omfanget av produksjonen eller verdiskapningen i offentlige og andre virksomheter. Mesteparten av offentlig tjeneste-produksjon omsettes ikke til markedspriser, og dette gjør det vanskelig å beregne verdiskapningen i offentlig sektor. I nasjonalregnskapet verdsettes verdiskapningen i offentlig forvaltning på grunnlag av kostnadene. Omfanget av offentlig eierskap kan også beskrives direkte ved bruk av innsatsfaktorer, som naturressurser², kapital og sysselsatte. Gjennom Statistisk sentralbyrås Bedrifts- og foretaksregister (BoF)³ er det nå mulig å gi en oversikt over antall ansatte i virksomheter med forskjellig eierskap og tilknytningsform. Det eksisterer ingen samlet oversikt over kapitalinnsatsen i non-profit sektoren, noe som blant annet har sammenheng med regnskapsprinsippene i offentlig forvaltning.⁴ Mye av produksjonen i denne sektoren er personal-krevende, og personellinnsats gir i mange tilfeller et bedre bilde av eierskapet enn kapitalbruk. I kapitalintensiv virksomhet som petroleums-virksomheten, infrastruktur og telekommunikasjoner må dette materialet suppleres med annen statistikk.

I tabell 2.1, 2.2 og 2.3 presenteres Statistisk sentralbyrås materiale, med både antall organisasjoner eller organisasjonsenheter og antall ansatte personer i lønnet arbeid, fordelt på næringssektorer og eierskaps-/tilknytningsform per 1. april 2001. Tabellene skiller mellom næringsvirksomhet (for-profit-virksomhet) og ikke-kommersiell virksomhet (non-profit-virksomhet). Det vises for øvrig til vedlegget til slutt i rapporten for mer utfyllende beskrivelser av tabellenes oppbygning.

2.3.1 Litt om datakvalitet

Tre forbehold angående datakvalitet i forhold til personellinnsats som teoretisk eierskapsmål - og BoFs ansatteopptelling som operasjonelt mål - skal imidlertid nevnes spesielt før tabellene kommenteres. De to første aspektene dreier seg om antall ansatte som valide mål i en god beskrivelse av

² Staten er en stor eier av naturressurser, herunder store skog- og fjellområder, vannkraftressurser, og olje- og gassforekomster.

³ Se Grorud 2000 for utfyllende beskrivelser av registerets oppbygning.

⁴ Bruken av kontantprinsippet i offentlig forvaltning fører til at kapital ikke regnskapsføres. Det foreligger imidlertid anslag på verdien av kommunal bygninger. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU mars 2001) anslår at kommunale bygninger utgjør 35 mill. kvm., og at disse har en teknisk verdi på mellom 300 og 350 mrd. kr.

eierskap sett som personellinnsats. Det siste aspektet dreier seg om rene målefeil:

For det første gir tabellene ingen oversikt over utførte *årsverk* i de ulike sektorene og næringene. I for eksempel kommunesektoren, der deltidsarbeid er noe mer utbredt enn andre steder, vil et mål basert på ansattetallene i tabellene overvurdere personellinnsatsen. Eksempelvis ble gjennomsnittlig 238 000 ukeverk utført av gjennomsnittlig 291 000 sysselsatte i industri- og næringsnæringene i år 2000, hvilket vil si gjennomsnittlig 82 prosent av fulltidsinnsats. For den gjennomgående "offentlige" helse- og sosialnæringen ble i samme år gjennomsnittlig 270 000 ukeverk utført av gjennomsnittlig 402 000 sysselsatte, som gir 67 prosent av fulltidsinnsats.⁵ Dette (og lignende eksempler) kan tyde på at ansatte som mål overvurderer det offentlige eierskapet noe.

For det andre gir tabellene strengt tatt heller ingen oversikt over *sysselsatte*. Særlig for små enkeltmannsforetak vil det være et problem at innsatsen til slike bedrifters *innehavere* ikke kommer frem i tabellene. Vårt underlagsmateriale viser at det finnes drøyt 340 000 enkeltmannsforetak, med drøyt 90 000 ansatte til sammen. Det sier seg selv at en god del av disse foretakene er så små som de kan få blitt, og at eierne i en god del av disse småforetakene igjen også vil yte betydelig arbeidsinnsats. Igjen overvurderer ansattetallene personellinnsatsen i offentlig virksomhet – der det nettopp kun finnes tall for ansatte.

For det tredje kan det virke som om rapporteringen av ansatte til registeret ofte vil være relevant forskjellig for offentlig og privat sektor: Blant for eksempel kommunale bedrifter rapporterer 85 prosent at de har ansatte, mens tallet for private bedrifter i flerbedriftsforetak kun er 76 prosent.⁶ Av plass-, tids- og ressurs hensyn er det for oss ikke gitt å si hvor relevant en slik underreportering er for våre sammenligninger, ei heller om dette i seg selv slår ut i den totale oversikten: De knappe 2 155 000⁷ ansatte totalt i tabell

⁵ SSBs Arbeidskraftundersøkelse.

⁶ Personlig e-post med Camilla Torp i SSB (8. mars 2001). Bedrifts- og foretaksregisteret [e-post til Rune J. Sørensen] [online]. - Tilgjengelig via e-post: rune.sorensen@bi.no. En bedrift er hos SSB den funksjonelle virksomheten som næringskodes direkte, og som – i motsetning til et foretak – per definisjon har ansatte, og som i prinsippet også skal rapportere dem.

⁷ Medregnet de drøyt 6 500 ansatte under kirkelige enheter som er holdt utenfor i denne tabellen. Differansen mellom totalen i tabell 2.1 og totalen som kan trekkes ut av tabell 2.2 og 2.3, kan nok tilskrives at mange foretak (oppregnet i tabell 2.1) ikke

2.1 nedenfor, er allikevel rent metodologisk signifikant forskjellig fra de av Arbeidskraftundersøkelsen estimerte 2 269 000 sysselsatte i år 2000.⁸ Men, ved siden av underrapportering, kan nettopp også sysselsatte/ansatte-distinksjonen vi var inne på ovenfor være en forklaring her. Dersom underrapporteringen hos flerbedriftsforetakene “kompenseres” for ved feilrapportering – altså ved at ansatte kommer frem under gal bedrift (eller foretaket selv) men riktig foretak - vil “rapporteringsproblemet” alene ikke føre til skjevheter i sammenligninger etter eierskap totalt sett. Poenget her er at de refererte tallene for underrapportering ikke sier noe om hvor det offentlige eierskapet over- eller undervurderes, og forskjellen mellom dem gir strengt tatt heller ingen holdepunkter for å hevde at brutto underrapportering (at ansatte forsvinner fra oversikten) er større i privat enn i offentlig sektor. Hovedsaken er at det forekommer underrapportering, og at denne mest sannsynlig vil variere etter eierskap og organisasjonsform innenfor de ulike næringer. Vårt problem kan i denne sammenheng altså synes å ligge ikke hos flerbedriftsforetakene, men snarere – og mer presist – hos flernæringsforetakene. Problemet oppstår spesielt der sammenligningen foregår innenfor de enkelte næringer. Uten at vi kan peke på hvilke næringer dette gjelder, er det altså grunn til å tro at “rapporteringsproblemet” alene fører til at det for enkelte næringer er slik at offentlig eierskap overvurderes, mens det motsatte vil være tilfelle for andre næringer.

Som nevnt tidligere gir SSBs Bedrifts- og foretaksregister en tidligere fraværende mulighet for sammenligninger av eierskaps- og tilknytningsformer på tvers av ulike næringer. En slik mulighet er i seg selv et fortrinn ved materialet – dersom det nå ellers er av rimelig høy kvalitet. Av ressurshensyn har det som sagt ikke vært mulig å foreta en mer formell vurdering av datamaterialet, men det er allikevel vår vurdering at det ikke i større grad gir et skjevt bilde. Med de ovenfor beskrevne mulige skjevheter i minne, er en første observasjon i tabell 2.1 at nesten 760 000 personer arbeider i non-profit sektoren, noe som utgjør omtrent 35 prosent av de ansatte. Av dette utgjør de ansatte i offentlig forvaltning 31 prosent. Den private non-profit sektoren utgjør knapt 80 000 personer eller knapt 4 prosent av de ansatte. Tilsvarende utgjør den offentlig eide for-profit-sektoren drøyt 120 000 personer eller litt under 6 prosent av antall ansatte personer. Ser vi på *antall ansatte i offentlig eid virksomhet i forvaltningen (non-profit) og i offentlig eide selskaper (for-profit) utgjør dette nesten 800 000 personer, noe som tilsvarende 37 prosent av totalt antall ansatte personer.*

har bedrifter, men like fullt ansatte. Disse ansatte kommer ikke med i tabell 2.2 og 2.3, som er oversikter over bedrifter med ansatte.

⁸ SSBs arbeidskraftundersøkelse 1. kvartal 2001, med gjennomsnittstall for år 2000. Største årlige endring i årsgjennomsnitt er 63 000 for perioden 1985 til 2000, og største forskjell mellom kvartaler i 2000 er 40 000.

Målt ved antall ansatte personer har altså offentlig eierskap et meget stort omfang. Tallet kan sammenlignes med Arbeidskraftundersøkelsens tall for sysselsatte for år 2000, som regner med 754 000 offentlig sysselsatte (inkludert næringsvirksomhet) av nevnte totale 2 269 000, altså en andel på 33 prosent. Overvurderingen vi var inne på ovenfor kommer tydelig frem – selv når vi tar høyde for rimelige substansielle endringer fra den ene perioden til den andre. Men samtidig: Tallene er ikke av vesentlig forskjellige størrelsesordner.

2.3.2 Offentlig eierskap i ikke-kommersiell virksomhet (non-profit-sektoren)

Antallet personer som er sysselsatt i statlig og kommunal forvaltning har økt betydelig det seneste tiåret. På grunn av sterk sysselsettingsvekst i privat sektor har andelen sysselsatte i offentlig forvaltning bare økt svakt. Norge har også en svært høy andel offentlig sysselsatte sammenlignet med andre land (31 prosent i følge tabell 2.1). Bare Danmark og Sverige har en sammenlignbar prosentandel offentlig sysselsatte: I 2000 hadde Sverige 29 prosent av alle sysselsatte personer innenfor offentlig forvaltning, mens tallet for Danmark i 1997 var 26 prosent.⁹

Ekspansjonen i offentlig sysselsetting sees ofte i sammenheng med økt kvinnelig yrkesdeltakelse (særlig i offentlige omsorgsykker), og en tilsvarende reduksjon i ulønnet husholdningsarbeid og familiens/kvinnens omsorgsarbeid i hjemmet.

⁹ Svenske og danske arbeidskraftundersøkelser og statistikker ellers: SCBs Statistikk-databaser på www.scb.se/databaser/ssd.asp, Danmarks Statistiks Statistikkbank på www.statistikbanken.dk, samt OECDs Public Sector Pay and Employment (PSPE) database med dokumentasjon på <http://www.oecd.org/puma/hrm/issues.htm#PublicSectorEmploymentStatistics>. Som sistnevnte publikasjon også nevner, ligger det til dels svært forskjellige definisjoner og metoder bak ulike lands mål for offentlig sysselsetting. Det er allikevel rimelig å anta at de skandinaviske land er nokså like, også på disse punktene, slik at offentlig sektor der i alle fall kan sies å være av samme størrelsesorden

Tabell 2.1 - Antall ansatte og antall organisasjoner etter eierskap og organisasjonsform per april 2001

Organisasjonsform	Stat		Kommune og fylkeskommune		Privat		Stiftelser		Totalt	
	Ansatte	Organisasjoner	Ansatte	Organisasjoner	Ansatte	Organisasjoner	Ansatte	Organisasjoner	Ansatte	Organisasjoner
Non-profit i alt	144 779	886	531 668	3 353	50 747	22 851	29 101	9 003	756 295	36 093
Medlemsorganisasjoner, ideelle organisasjoner og stiftelser mv.	-	-	-	-	50 747	22 851	29 101	9 003	79 848	31 854
Forvaltningsorganer	144 779	886	531 668	3 353	-	-	-	-	676 447	4 239
For-profit i alt	89 830	527	32 169	1 236	1 269 966	545 752	-	-	1 391 965	547 515
Aksjeselskap, statsaksjeselskap mv.	77 183	487	26 940	779	1 269 966	545 752	-	-	1 374 089	547 018
Statsforetak, kommunale og interkommunale selskaper samt forvaltningsorganisert forretningsdrift	6 361	34	5 229	457	-	-	-	-	11 590	491
Foretak iflg. særskilt lov	6 286	6	-	23	-	-	-	-	6 286	6
Totalt	234 609	1 413	563 837	4 589	1 320 713	568 603	29 101	9 003	2 148 260	583 608

Kilde: Statistisk sentralbyrås bedrifts- og foretaksregister (BoF).

Kommentar: Tabellen tar utgangspunkt i eierskap sett enten som formell instruksjonsrett - uavhengig av fullmaktsutbredelse og tilknytningsform ellers (statlig, kommunal og fylkeskommunal forvaltning), eller som eksistensen av eierposisjon (der kriteriet er eierandel over 50% for de respektive kategorier). Stiftelsesformen er i tråd med dette skilt ut som ren eierskapssektor/form her. Som tilknytningsform har den imidlertid tiltatt i betydning og omfang de siste år, også der de offentlige myndigheter står som etablerere eller finansierere. Stiftelser der spesielt staten har viktige roller i så henseende behandles bl.a. av Statskonsults Rapport 1998:18, Fakta, former og fristilling, og disse vil bli kommentert nedenfor.

Tabell 2.2 - Ansatte i sentrale offentlige næringer per april 2001. Etter eierskap. Absolutte tall og prosent

Eierskap	Offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring		Undervisning		Helse/sosial		Kultur og sport		Forskning og utvikling	
	Ansatte	%	Ansatte	%	Ansatte	%	Ansatte	%	Ansatte	%
Non-profit i alt	147 331	99	174 263	97	330 589	88	11 673	39	8 895	72
Stiftelser	-	-	4 888	3	13 056	3	2 304	8	4 857	40
Medlemsorganisasjoner, ideelle organisasjoner mv.	-	-	4 224	2	17 480	5	2 681	9	294	2
Offentlig forvaltning	147 331	99	165 151	92	300 053	80	6 688	22	3 744	30
For-profit i alt	2 146	1	4 747	3	45 978	12	18 210	61	3 396	28
Offentlig eid	2 146	1	55	0	7 668	2	6 148	21	1 242	10
Privat eid	-	-	4 692	3	38 310	10	12 062	40	2 154	18
Totalt	149 477	100	179 010	100	376 567	100	29 883	100	12 291	100

Kilde: Statistisk sentralbyrås bedrifts- og foretaksregister (BoF).

Tabell 2.3 - Ansatte i infrastruktur og næringsvirksomhet ellers per april 2001. Etter eierskap. Absolutte tall og prosent

Eierskap	Transport		Kraftforsyning		Vannforsyning		Post og tele-kommunikasjoner		Kloakk- og renovasjonsvirksomhet		Øvrige næringer	
	Ansatte	%	Ansatte	%	Ansatte	%	Ansatte	%	Ansatte	%	Ansatte	%
Non-profit i alt	4 197	4	131	1	958	86	28	0	2 002	35	55 590	5
Stiftelser	31	0	-	-	-	-	-	-	-	-	2 567	0
Medlemsorganisasjoner, ideelle organisasjoner mv.	570	0	86	1	3	0	-	-	22	0	21 341	2
Offentlig forvaltning	3 596	3	45	0	955	86	28	0	1 980	35	31 682	3
For-profit i alt	112 092	96	15 618	99	151	14	42 479	100	3 690	65	1 135 251	95
Offentlig eid	18 757	16	13 094	83	26	2	36 563	86	1 369	24	33 483	3
Privat eid	93 335	80	2 524	16	125	11	5 916	14	2 321	41	1 101 768	93
					25							
Totalt	116 289	100	15 749	100	1 109	100	42 507	100	5 692	100	1 190 841	100

Kilde: Statistisk sentralbyrås Bedrifts- og foretaksregister (BoF).

Tjenesteproduksjonen i husholdningene kan tolkes som non-profit tjenesteproduksjon, og representerer en av de største tjenesteproduserende sektorene. Det ulønnede arbeidet i husholdningene og i frivillige organisasjoner faller utenfor våre tabeller.¹⁰

Tabell 2.1 viser at offentlig forvaltning er den dominerende organisasjonsform med ikke-kommersielt formål. Omtrent 145 000 ansatte er sysselsatt i statlig forvaltning og 532 000 i kommunal og fylkeskommunal forvaltning. Det arbeider omtrent 80 000 i private non-profits (idéelle organisasjoner/medlemsorganisasjoner med ca. 51 000 ansatte og stiftelser med ca. 29 000 ansatte). Merk at det her ikke skilles mellom stiftelser som er opprettet av stat, kommune eller private.

Som nevnt foran gir ikke antall ansatte et dekkende bilde av virksomheten i non-profit-sektoren. Nettopp fordi det ulønnede arbeidet i frivillige organisasjoner utgjør mesteparten av verdiskapningen der, er en del av sektoren betydelig større målt i verdiskapning. Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) anslår at det utføres nesten 160 000 årsverk av frivillige, og at denne arbeidsinnsatsen kan verdsettes til 38,6 milliarder kroner.¹¹ Drøyt 80 prosent av det frivillige arbeidet (målt i årsverk) skjer i regi av frivillige organisasjoner, mens det øvrige skjer gjennom frivillighetsentraler, offentlig og privat sektor og i form av nabo hjelp. Men selv når vi korrigerer for dette er det klart at kommunal forvaltning er den desidert viktigste leverandør av non-profit-tjenester.

Når det gjelder stiftelser – som er trukket ut som ren eierskapsform i våre tabeller - kommer det ikke frem hvor stor innflytelse det offentlige har over virksomheten. Som offentlig tilknytningsform har stiftelsesformen tiltatt i utbredelse i det siste tiåret, og det finnes en rekke måter hvorpå en offentlig myndighet kan innvirke på en stiftelses drift selv om den ikke står i noen formell eierposisjon. Statskonsult har i en undersøkelse kartlagt noen trekk ved statens tilknytning til stiftelser. I mangel av sentrale registre som mer formelt fanger opp slik offentlig tilknytning, ble departementene bedt om å besvare spørsmål rundt sine ulike tilknytninger til ulike stiftelser. Blant de 240 stiftelsene som ble rapportert i undersøkelsen kan hovedfunnene kort oppsummeres slik: Blant de 220 stiftelsene som får årlige tilskudd anslås

¹⁰ Foreliggende materiale tyder på at omfanget av det uformelle omsorgsarbeidet (hjelp til syke, funksjonshemmede og eldre) har vært forholdsvis stabilt de seneste 30 årene (Statistisk sentralbyrå 2001), noe som svekker "erstatningsteorien".

¹¹ Det er en tendens til at medlemstallet i hobby- og fritidsorganisasjoner har en viss vekst, mens oppslutningen om de ideelle og humanitære organisasjonene stagnerer eller avtar (Statistisk sentralbyrå 2001).

samlet tilskudd til mellom 1,5 og 2 milliarder kroner; blant de 200 stiftelser der finansieringsandel ble oppgitt, finansierer staten mer enn halvparten av driften for 109 stiftelser; staten har vært med på å etablere minst 60 av de 240 stiftelsene, og blant dem har minst 15 vært opprettet av staten alene; minst 31 av de 60 statlige etableringene har skjedd i samarbeid med andre aktører; 29 etableringer er skjedd i regi av de sentrale myndigheter (departement/regjering) mot 17 i regi av underliggende enheter; staten har anledning til å oppnevne styremedlemmer/medlemmer til andre organer i 71 av de rapporterte stiftelsene, og har adgang til å fastsette/godkjenne vedtekter i 58 av dem; i tillegg rapporteres det 6 privatetablerte stiftelser med annen statlig styringsadgang (Statskonsult 1998a:35-43). Det har også vært en økning i antallet stiftelser der kommunene involveres i driften. Også der er det en tendens til at det offentlige engasjerer seg sammen med private interesser (NOU 1995).

Det har trolig skjedd forholdsvis moderate endringer det bildet som tegnes i tabell 2.1. Statskonsult (1998b) har foretatt en gjennomgang av endringer i eierskap og tilknytningsformer i statlig sektor. Det er så langt få tilfeller av salg av statlig virksomhet. Statskonsult dokumenterer at det har skjedd en økning i antallet endringer i tilknytningsform i perioden 1980-1998. Det har skjedd omtrent 50 endringer i tilknytningsform i perioden, i hovedsak i form av utskilling eller fristilling fra statlig forvaltning. Den viktigste endringen i statlig forvaltning er at flere institusjoner er gitt økt handlefrihet ved økte fullmakter på økonomiområdet, at forvaltningsorganer i flere tilfeller er blitt erstattet av selskapsorganisering, og at deregulering og konkurranse har medført oppdeling av tidligere forvaltningsbedrifter og særlovselskaper.

NIBR gir i en rapport av Vabo og Stigen en oversikt over endringer i organiseringen av kommunal sektor i perioden 1995-2000 (Vabo og Stigen 2000:128). De dokumenterer et visst innslag av private organisasjonsformer i sosialsektoren (spesielt barnehager), i teknisk sektor (særlig i renovasjonssektoren) og i samferdselssektoren (spesielt bruk av private selskaper for å betjene bussruter, se Nordberg 2001). Heller ikke i kommunal sektor er det blitt gjennomført omfattende privatiseringer (tabell 3.11-3.13 på side 80-83). Et unntak fra dette er elektrisitetsdistribusjon og -produksjon. En rekke kommuner og fylkeskommuner har solgt andeler i overføringsanlegg og kraftverk, spesielt fra slutten av 1990-tallet (Lidsheim, Lie og Pedersen 2000).

2.3.3 Offentlig eierskap i næringsvirksomhet (for-profit sektoren)

Offentlig forvaltning har betydelige eierandeler i næringslivet, både i selskaper som er børsnotert og ikke børsnotert. Mye av det offentlige eierskapet på Oslo Børs er statlige eierandeler. Staten har eierinteresser i industri, telekommunikasjoner, finanssektoren og annet. Det offentliges eierandeler utenfor børsen omfatter blant annet kommunale kraftselskaper, statsbankene, Statnett, Statkraft og Statoil (vedtatt børsnotert). I tillegg kommer selskaper som Posten Norge, NSB og Postbanken. Det er sparsomt med sammenligninger av offentlig eierskap i næringsvirksomhet i ulike land. Data om børsnoterte selskaper viser at Norge har en høyere andel offentlig eierskap i børsnotert næringsliv enn hva som er tilfellet for mange andre land, og den offentlige sektorens eierandel på Oslo Børs har økt betydelig de seneste 15-20 årene (se St.meld.nr. 40 (1997-98) og Bøhren og Ødegaard 2000). Gleinsvik (2000) presenterer data om bruttoproduktet i EU-landene og Norge. Offentlige selskaper står for 29 prosent av bruttoproduksjonsverdi i Norge mens gjennomsnittet for EU-landene er 8,5 prosent (1998). Mye av denne forskjellen skyldes offentlig eierskap til petroleumsvirksomheten.

I Norge eier offentlig sektor drøyt 35 prosent av egenkapitalen i ikke-personlige selskaper (Gleinsvik 2001). At personlig eide selskaper er utelatt betyr at den offentlige eierandelen er noe overvurdert. Statens eierskap i SDØE (Statens direkte økonomiske engasjement) og Statoil utgjør henimot halvparten av eierandelene (ca. 800 milliarder kroner). Ser vi på offentlig eierskap i fastlandsøkonomien utgjør dette omtrent 30 prosent av egenkapitalen i ikke-personlige selskaper. Selv uten oljevirksomheten er det offentlige eierskapet i næringsvirksomhet i Norge høyt i europeisk sammenheng. Den offentlige eierandelen til kapitalen har også økt i perioden 1978 til 1997. Gleinsviks materiale tyder på at offentlige virksomheter er kapitalintensive, noe som blant annet skyldes det omfattende offentlige eierskapet i petroleumsvirksomhet og i elektrisitetsforsyning. I tabell 2.1 ser vi at det er 1,392 millioner ansatte i næringsvirksomhet, dvs. 65 prosent av de yrkesaktive. Private bedrifter har 91 prosent av de sysselsatte i denne sektoren, de sysselsatte i statlig eide selskaper utgjør drøyt 6 prosent av for-profit-sektoren, mens ansatte i kommunale selskaper legger beslag på vel to prosent av sektoren. Dette bekrefter at selv om det offentlige eierskapet i næringslivet representerer en høy andel av egenkapitalen i næringslivet, utgjør de sysselsatte i offentlig eide selskaper en beskjeden andel av antall ansatte.

2.3.4 Eierskap i offentlig tjenesteyting

I tabell 2.2 og 2.3 presenteres sysselsettingen i sentrale offentlige næringer fordelt etter eierskap. Praktisk talt alle de 147 000 sysselsatte i offentlig administrasjon, forsvar og sosialforsikring arbeider i offentlig forvaltning.

For de øvrige sektorene i tabell 2.2 er det vesentlige forskjeller: Prosentandelen sysselsatte i non-profit virksomheter er klart lavest i kultur og sport med 39 prosent, mens 72 prosent av de sysselsatte i forskning og utvikling og 88 prosent av de sysselsatte i helse- og sosialsektoren arbeider i non-profit organisasjoner. Høyest er non-profit-andelen i undervisning med hele 97 prosent.

Forskjellen mellom utdanningssektoren og helse- og sosialsektoren gjenfinner vi også i USA. Hansmann (1996:246) viser at for-profit andelen er vesentlig lavere i utdanningssektoren enn i helse, eldreomsorg og barnehager. Faktisk er 12 prosent av de sysselsatte i helse- og sosialsektoren i Norge ansatt i for-profit organisasjoner, og brorparten av disse er private bedrifter. Den slående forskjellen mellom Norge og USA er at private non-profit organisasjoner har en dominerende plass i USA, mens offentlig forvaltning er den langt største non-profit organisasjonsform i helse- og sosialsektoren og i utdanningssektoren i Norge.

Tabell 2.2 viser at drøyt 12 000 personer er sysselsatt i forskning og utvikling. Dette omfatter ikke personer som er ansatt i kombinerte undervisnings- og forskningsstillinger ved universiteter og høyskoler. Av disse arbeider 40 prosent i stiftelser, mens 30 prosent er i offentlig forvaltning. Omtrent 10 prosent av de sysselsatte er i offentlig eide for-profit organisasjoner, mens 18 prosent er i private for-profits. I kultur og sport er det for-profit organisering som dominerer. Omtrent 40 prosent av de sysselsatte arbeider i private for-profits, mens 21 prosent arbeider i offentlig eide for-profit virksomheter.

I tabell 2.3 presenteres sysselsettingen i infrastruktur fordelt på eierformer. Transportsektoren omfatter luft-, vann- og landtransport samt andre transporttjenester, og er den største av infrastruktursektorene med 116 000 ansatte. Sektoren domineres av kommersielle selskaper. Omtrent 3 prosent arbeider i offentlig forvaltning, 80 prosent arbeider i private selskaper, og 16 prosent i offentlig eide selskaper (inklusive Norges Statsbaner).

Den nest største sektoren er post og telekommunikasjoner med drøyt 42 000 ansatte. Praktisk talt hele sektoren er organisert som for-profit virksomhet, og 86 prosent av de sysselsatte er i offentlige bedrifter. Her dominerer de to store bedriftene Posten Norge og Telenor. Også i den nest største av infrastruktursektorene – kraftforsyning – er det for-profit organisering som dominerer. Men hele 83 prosent av de ansatte er i offentlig eide selskaper.

Mens vannforsyning domineres av offentlig forvaltning har kloakk- og renovasjonsvirksomhet et betydelig innslag av for-profit organisering. Dette

skyldes at mesteparten av kommunal renovasjon er organisert som offentlig og privat eide selskaper. Omtrent 2/3 av de sysselsatte i kloakk- og renovasjonssektoren er i for-profit selskaper, og blant dem arbeider de fleste i privat eide selskaper. Dette dokumenterer at mesteparten av offentlig infrastruktur er organisert som for-profit selskaper, men også at den er dominert av offentlig eierskap.

2.4 Konklusjoner

Offentlig eierskap gir muligheter for offentlig eierstyring, slik at folkevalgte myndigheter kan fastsette virksomhetens langsiktige strategi og gripe inn med kortsiktige styringsmessige pålegg. Forvaltningsorganisering er den tilknytningsform som klartest legger opp til offentlig eierstyring (men mindre annet er fastsatt i lov). Organisering som offentlig eid selskap gir noe mindre rom for eierstyring, mens de politiske myndighetene avskjærer seg fra eierstyring ved å opprette stiftelser. Offentlige myndigheter kan slik både eie virksomheter som er innrettet mot kommersiell aktivitet (for-profit) og ikke-kommersiell virksomhet (non-profit).

Offentlig eierskap har meget stor betydning i Norge, både målt ved eierskap til kapital, naturressurser og bruk av arbeidskraft i offentlig eid virksomhet. Omtrent 37 prosent av alle ansatte personer arbeider i statlig og kommunalt eid virksomhet. Flesteparten av disse arbeider i kommunal og statlig forvaltning, men over 120 000 personer er også sysselsatt i offentlig eide selskaper. Den ikke-offentlige non-profit sektoren utgjør knapt 4 prosent av de ansatte – men i tillegg kommer det ulønnede arbeidet på frivillig basis. Non-profit organisering dominerer i utdanningssektoren, helse- og sosialsektoren og i forskning og utvikling, men har langt mindre betydning i kultur og sport og i offentlig infrastruktur. Helse- og sosialsektoren har et stort privat non-profit og for-profit innslag enn utdanningssektoren. Transportsektoren domineres av private selskaper, mens kraftforsyning, vannforsyning, og post og telekommunikasjoner har et stort innslag av offentlig eide selskaper.

3. Kan offentlig eierskap begrunnes? Teoretiske resonneringer om eierskap i offentlig tjeneste-produksjon

3.1 Innledning

Offentlig tjenesteyting kan organiseres på en rekke ulike måter. I sektorer som utdanning, helse og omsorg benyttes en lang rekke ulike styringsmodeller, og det er betydelige variasjoner i bruken av offentlig og privat eierskap over tid og mellom forskjellige land. Formålet med dette kapitlet er å diskutere noen teoretiske begrunnelser for offentlig eierskap i slike sektorer.

Vi forutsetter her at offentlige myndigheter ønsker å ivareta velferdsøkonomiske mål knyttet til fordeling og effektiv ressursbruk. Både som lovgiver og regulator, ved finansiering av offentlig tjenesteproduksjon og som eventuell bedriftseier antas det med andre ord at folkevalgte organer har effektivitet og fordeling for øye når de utøver politikk. Det sentrale spørsmålet her er om offentlig eierskap i seg selv bedrer politikernes muligheter for å ivareta disse målene. Eller er det tvert i mot slik at politikere i kraft av lovgivning, regulering og finansiering har de virkemidlene som er nødvendige? I såfall har vi ingen velferdsøkonomisk begrunnelse for offentlig eierskap.

Offentlig eierskap kan også analyseres ut fra en antagelse om at folkevalgte representanter i stedet ivaretar egne interesser, slik som hensynet til størst mulig oppslutning ved valg. I det etterfølgende kapitlet presenterer vi en analyse av eierskap basert på slike forutsetninger.

De normative resonnementene om privat versus offentlig eierskap har ikke noen stor plass i den økonomiske faglitteraturen. I utgangspunktet forventer man at eierskapet i seg selv er uten betydning. Tjenestene politikere kan fremskaffe gjennom å eie bedrifter skulle like gjerne kunne fremskaffes gjennom kjøp av tjenester fra private bedrifter. Den kritiske faktoren er imidlertid kjøpskontraktene. Dersom disse er tilstrekkelig detaljerte og "fintfølende", er det liten grunn til å tro at kjøp av tjenester verken er bedre eller dårligere enn produksjon i egen regi. Det er først når vi løser på denne forutsetning, og antar at kontraktene er ufullstendige, at eierskapet i seg selv kan forventes å være av betydning. Den senere tids forskning om betydningen av nettopp ufullstendige kontrakter har således lagt grunnlaget for en bedre forståelse av offentlig eierskap. Det er tre typer kontrakts-

problemer som synes relevante i denne sammenheng. For det første kan myndighetene ha problemer med (og gjennom lov være avskåret fra) å inngå bindende langsiktige kontrakter. I situasjoner der bedriftenes investeringer er lønnsomme kun dersom politikerne kan binde seg til tilstrekkelig høye tilskudd eller priser i fremtiden, kan fravær av langsiktige kontrakter skape problemer. For det andre vil politikerne ha mangelfull informasjon om kostnadene ved å frembringe tjenestene. Dette skaper problemer for utforming av kontraktene om kjøp av tjenestene. I den grad eierne av bedriftene har bedre informasjonstilgang om for eksempel kostnadene enn eksterne kjøpere av tjenestene, får dette betydning for synet på eierskap. For det tredje kan kontraktene være ufullstendige i den forstand at det er viktige aspekter ved tjenestene, for eksempel kvalitet, som ikke lar seg styre gjennom kontraktene. En nødvendig forutsetning for effektiv kontraktsstyring er at domstolsapparatet kan ta stilling til om kontraktsvilkårene er oppfylt. Særlig for en del offentlige tjenester må dette forventes å være et så stort problem at kontraktsstyring av kvalitet har klare begrensninger.

I avsnitt 3.2 gis en summarisk oversikt over de tradisjonelle begrunnelser for offentlig styring, finansiering og eierskap, mens avsnitt 3.3 diskuterer informasjonsproblemer som begrunnelse for offentlig eierskap. I avsnitt 3.4 gis en kort vurdering av foreliggende empirisk forskning om disse problemstillingene.

3.2 Tradisjonelle begrunnelser for offentlig eierskap

Det er tre hovedtyper av tradisjonelle begrunnelser for offentlig styring og offentlig eierskap: (1) Eksternaliteter og kollektive goder, (2) stordriftsfordeler, og (3) ønske om å ivareta fordelingspolitiske mål. Disse argumentene er grundig diskutert i litteraturen (se for eksempel Stiglitz (1988), Barr (1992:745-749), Shleifer (1998:135-37), Blank (2000)), og her gis kun en kort oversikt over de viktigste momentene.

3.2.1 Eksternaliteter og kollektive goder

En tradisjonell begrunnelse for offentlig styring er eksternaliteter og kollektive goder. Når en person forbruker et gode eller en tjeneste kan dette ha direkte positive eller negative ringvirkninger for andre personer. Hvis ringvirkningene er så omfattende at godet er umiddelbart tilgjengelig for alle, uten kostnader, har vi et rent kollektivt gode. Problemet er at ingen enkeltpersoner vil bidra til finansieringen av kollektive goder – alle vil søke å være gratispassasjerer.

Positive eller negative eksternaliteter påvirker ikke den enkeltes beslutning om forbruk av godet, og forbruket vil derfor bli mindre (ved positive

eksternaliteter) eller større (ved negative eksternaliteter) enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Med utgangspunkt i etablerte eiendomsrettigheter kunne man tenke seg at partene inngikk gjensidige fordelaktige avtaler. Å ta vaksine mot smittsomme sykdommer har en positiv eksternalitet fordi det reduserer sjansen for at andre personer blir smittet. Etter det såkalte Coase-teoremet vil derfor person A se det til sin fordel å inngå en avtale der han betaler person B for at også hun skal la seg vaksinere, og vice versa (Coase, 1960). Problemet er transaksjonskostnadene, dvs. kostnadene ved å fremforhandle og overvåke slike avtaler. Disse kostnadene øker eksponensielt ved antall personer som er involvert. Transaksjonskostnader vil derfor forhindre at markedet sikrer en optimal tilgang på kollektive goder eller goder med eksternaliteter.

Det klassiske svaret på kollektive goder er derfor statlig styring, dels gjennom politiske prioriteringer av kollektive goder og skattefinansiering av kostnadene og dels gjennom bruk av offentlige reguleringer og avgifter/subsidier for å regulere forbruket av slike goder. Eksempler på skattefinansierte kollektive goder er forsvar og rettsvesen. Myndighetene kan påby forbruk av visse tjenester med positive eksternaliteter (for eksempel vaksinasjonsprogrammer, grunnskole), eller de kan forby forbruk av andre goder med negative eksternaliteter (for eksempel bruk av narkotiske rusmidler). Med skatter og avgifter kan myndighetene subsidiere tjenester med positive eksternaliteter (for eksempel høyere utdanning) eller beskatte tjenester med negative eksternaliteter (for eksempel utslipp av forurensende stoffer i naturen). Hvorvidt reguleringer eller avgifter/subsidier er mest hensiktsmessig avhenger av egenskaper ved tjenesten. (For en diskusjon av dette, se for eksempel Poterba 1996:288).

Det er i mange tilfeller vanskelig eller umulig å anslå omfanget av eksternaliteter, eksempelvis innenfor utdanning, helse og omsorg. Det eksisterer lite empirisk forskning som gir grunnlag for utforming av offentlig politikk (Poterba 1996). Uansett er ikke eksistensen av eksternaliteter og kollektive goder i seg selv argumenter for at offentlig eide virksomheter skal ha enerett til å produsere tjenestene. Gjennom regulering og finansiering av privat eide virksomheter kan en ivareta samfunnets målsettinger.

3.2.2 Stordriftsfordeler og “naturlige” monopoler

En annen begrunnelse for offentlig eierskap er stordriftsfordeler, noe som ofte tilsier at en produsent har “naturlig” monopol innenfor et gitt geografisk område. Private eiere kan utnytte en monopolposisjon til å kreve høyere priser enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Gjennom offentlig

eierskap og eierstyring kan en sørge for at samfunnsøkonomisk riktig prissetting. Dette har vært en viktig begrunnelse for offentlig eierskap til virksomheter med nettverkskarakter og infrastruktur.

Men igjen er regulering et alternativ til offentlig eierskap, slik vi har eksempler på innenfor infrastruktur. I Norge er lokale distributører av elektrisk kraft underlagt prisregulering fra NVE. Utgangspunktet for reguleringen er at selskapene, som både kan være i kommunalt og privat eie, skal fastsette priser som gir en rimelig avkastning på den investerte kapitalen. Dette er således en garanti for at selskapene ikke utnytter monopolstillingen til å sette urimelig høye priser. Problemet for myndighetene er at de ikke har full informasjon om hva som er en rimelig kostnadsstruktur i selskapene. Det store antall nettselskaper rundt omkring i landet gir imidlertid muligheter for å komme rundt dette problemet. Gjennom å sammenligne kostnadene i de enkelte selskapene etablerer NVE en kostnadsnorm – målestokk – som viser kostnadene i de mest effektive selskapene. Myndighetene kan dermed fastsette krav til prisene på en slik måte at de oppnår en rimelig avkastning på kapitalen kun dersom de er effektive. Dermed blir gradvis de mest effektive distribusjonsverkene bestemmende for prisnivået i hele sektoren. Dette viser at stordriftsfordeler ikke i seg selv en begrunnelse for offentlig eierskap.

Det kan også være mulig å auksjonere bort retten til å drive et “naturlig” monopol til en privat bedrift. Den bedriften som tilbyr seg å drive virksomheten med lavest offentlige subsidier eller lavest pris til forbruker, får enerett til å drive virksomheten som en “franchise”. I transportsektoren gjør stordriftsfordeler at det er ulønnsomt med mer enn en tjenestetilbyder, og denne gis konsesjon til å drive buss- eller flyruter på grunnlag av en anbudskonkurranse. I renovasjonssektoren (dør-til-dør innsamling av husholdningsavfall på samme rute, behandling av avfall) er det også stordriftsfordeler. De fleste kommuner tildeler kontrakter på grunnlag av anbudskonkurranser.

3.2.3 Fordelingspolitiske mål

Et tredje argument for offentlig styring er fordelingspolitikk. Likheter kan forstås som likhet i generell kjøpekraft (likhet i valgmuligheter), eller som likhet i tilgang til eller forbruk av visse tjenester (absolutt likhet). Den første typen likhet ivaretas gjennom skattesystemet og overføringer, og har liten direkte relevans for eierskap i offentlig tjenesteyting. Den andre typen av likhet betyr at den enkeltes kjøpekraft ikke skal ha betydning for muligheten til å forbruke visse tjenester, eller for det faktiske forbruket. Det er den enkeltes behov eller preferanser som skal være bestemmende for forbruket av tjenesten. Dette kan ivaretas på flere måter:

- Offentlige myndigheter kan stille visse tjenester gratis til rådighet for hele eller deler av befolkningen, og rasjonere tilgangen til tjenesten ut fra definerte behovskriterier (for eksempel sykdommens alvorlighetsgrad, ventetid, alder)
- Som nevnt under diskusjonen av kollektive goder kan offentlige myndigheter også lovfeste forbruk av visse offentlige tjenester (“government mandates”), eksempelvis ved obligatorisk grunnskole.
- Offentlige myndigheter kan stille visse tjenester gratis til rådighet for hele eller definerte deler av befolkningen, og la deres preferanser være bestemmende for hvilken offentlig eller privat tjenesteprodusent de vil bruke. Dette kan enten gjøres ved at brukerne gis en kupong (“voucher”) som innløses ved bruk av tjenesten, eller ved å benytte offentlige midler til å refundere produsentene i forhold til bruken av deres tjenester.

Igjen er poenget at hensynet til likhet ikke tilsier tjenesteproduksjon i offentlig eide virksomheter – likhet kan ivaretas ved en kombinasjon av regulering og offentlig finansiering.

3.3 Informasjonsproblemer som begrunnelse for offentlig eierskap

Hverken kollektive goder/eksternaliteter, stordriftsfordeler eller fordelingspolitiske hensyn er klare begrunnelser for offentlig eierskap. Som nevnt innledningsvis forutsetter privat eierskap gode muligheter for kontraktsstyring. Uten det kan reguleringsalternativet lett bli et dårlig alternativ sammenlignet med offentlig eierskap. Spørsmålet er derfor om visse typer av tjenester kjennetegnes ved spesielle typer kontrakts- og informasjonsproblemer, og om dette kan tilsi at tjenesteproduksjonen bør skje i regi av offentlig eide virksomheter. Offentlige tjenester kjennetegnes ved at de skal ivareta en rekke mål og hensyn. Det er ofte vanskelig å måle graden av resultatoppnåelsen, og gode resultatmål eksisterer bare for enkelte sider ved tilbudet. Offentlige tjenesteprodusenter skal gjerne betjene flere oppdragsgivere som har delvis motstridende mål.

Slike forhold kan sees på som argumenter for at offentlig tjenesteproduksjon bør skje i regi av offentlig eid virksomhet, eksempelvis offentlige etater eller offentlig eide selskaper. Vårt grunnresonnementet er at offentlige styringsinstrumenter som lovgivning og regulering, offentlige avgifter og subsidier, samt kontrakter med private virksomheter ikke kan løse de styringsproblemene som informasjonsproblemene skaper. Det offentlige eierskapet –

gjerning i form av en offentlig etat – kan sees som “en siste løsning når alt annet svikter”:

The public bureau, in this scheme of things, can be thought of as the organization form of last resort: try spot markets, try incomplete long-term contracts, try firms, try regulation, and reserve recourse to public bureaus for when all else fails (comparatively). Note that the common practice of condemning public bureaus because they have low-powered incentives, more rules and regulations, and greater job security than a counterpart firm completely misses the point. These features have been deliberately crafted into the public bureau, thereby to make it better suited to govern some (especially difficult) transactions.

(Williamson 2000: 602)

Utgangspunktet for diskusjonen er ufullstendige kontrakter, noe som betyr at det er kostbart og/eller umulig å forutse, beskrive, formulere, overvåke og følge opp hvilke tjenester og tjenestekvaliteter som ønskes levert. Å produsere i egen regi gir økt styringsrom fordi eierskapet gir en “residual kontrollrettighet”: Eierne kan utøve eierstyring, og gripe inn med pålegg om endrede prioriteringer når ikke-kontraktsfestede situasjoner oppstår. Offentlig eierstyring kan derfor sees på som en “sikkerhetsventil” som øker den styringsmessige beredskap og fleksibilitet i visse situasjoner. Vi drøfter tre aspekter ved dette:

- Den offentlige oppdragsgiveren og tjenesteprodusenten er bundet til å opprettholde et langsiktig kontraktsforhold på grunn av såkalte “relasjonsspesifikke investeringer” (3.3.1).
- Tjenestetilbudet bør ikke ene og alene finansieres i forhold til produksjonen av sluttproduktet (stykkpriskontrakt), men krever delevis refusjon av påløpte utgifter (kostnadsdekningskontrakt) (3.3.2).
- Produsenten bør ansføres til å innovere forbedringer i tjenestekvalitet og -utforming (3.3.3).

3.3.1 Relasjonsspesifikke investeringer – et argument for offentlig eierstyring?

Anta at en offentlig myndighet inngår en kontrakt med en privat virksomhet. Bedriften må foreta betydelige investeringer i kapital (tilpassede bygninger og utstyr) eller kompetanse (rekruttering og opplæring av arbeidsstyrken) som kun kan benyttes i denne kontraktsrelasjonen. Dersom kontrakts-

forholdet opphører er det ikke et annenhåndsmarked for (mye av) denne kapitalen. Et godt eksemplet på dette finner vi innen elektrisitets- og vannforsyning. Når først overføringsnettene er strekt ut i form av kabler og vannrør, har nettkapitalen ingen alternativ verdi. De løpende kostnadene ved å bruke denne infrastrukturen til å overføre kraft og vann er lave i forhold til kostnadene ved å etablere selve nettet. For å sikre investeringsvilje i disse sektorene må man derfor gi en eller annen form for forsikring om at selskapet får inntjening på en kapital som ikke har noen verdi i alternative anvendelser. Nå er det ikke bare innenfor disse "harde" sektorene dette er en aktuell problemstilling. Eksempelvis kan vi tenke oss at en privat bedrift som påtar seg å bygge og drive et alders- og sykehjem på oppdrag for en kommune, vil måtte gjøre slike relasjonsspesifikke investeringer. En bygning som egner seg godt for aldersomsorg er kanskje ikke ideell for annen type produksjonsvirksomhet.

Kontraksstyring kan i slike situasjoner skape problemer. Risikoen for ikke å få forlenget kontrakten, og dermed miste muligheten for å oppnå avkastning på den investerte kapitalen, vil kunne lede til underinvesteringer i kapital og kompetanse. Det er tre hovedløsninger på dette problemet.

Et mulig svar er at oppdragsgiver selv overtar eierskapet av infrastrukturen, og dermed også kostnadene ved de relasjonsspesifikke investeringene. Dette kan skje ved at kommunen går inn som eier av bygninger og utstyr, og eventuelt dekker kostnadene ved oppgradering av de ansattes kompetanse. Den private bedriften leier bygninger og utstyr fra kommunen. I dette tilfellet er det altså et offentlig eierskap av realkapitalen, mens den private virksomheten har driftsansvaret. Svakheter ved denne ordningen er at bedriften kan ha svake incentiver til å vedlikeholde bygninger og utstyr, og at bedriften ikke har særlig interesse av å gjøre effektivitetsfremmende nyinvesteringer.

En annen løsning er derfor å ta over hele eierskapet, både av driften og av kapitalen. Når kommunen eller staten driver virksomheten i egen regi er fleksibiliteten langt større. Som eier kan politikerne gi løpende styringsmessige pålegg om investeringsnivå, metodebruk og prioritering av ulike oppgaver (se for eksempel Williamson 1985, 1989).

En tredje løsning er å gi en bedrift langsiktige konsesjoner. Hvis myndighetene på en troverdig måte kan gi bedriftene inntjeningsmuligheter også i fremtiden, vil bedriften ha incentiver til å velge riktig investeringsnivå. Til gjengjeld kan kommunen bli sårbar overfor krav om reforhandlinger etter at kontrakten er inngått. Selv om myndighetene kan forsøke å sikre seg mot dette ved å legge inn klausuler som gir dem retten til å si opp kontraktene,

rammes dette av et såkalt *tidsinkonsistensproblem*. Når bedriften har investert mye kapital, og kundene og oppdragsgiver har tilpasset seg tjenesteleverandøren, vil det være forbundet med kostnader å si opp kontrakten. Den tidligere trusselen om oppsigelse fremstår dermed som mindre reell når kontraktsforholdet først er etablert. Dersom en uforutsett situasjon oppstår, og kommunen ønsker at bedriften skal benytte nye metoder eller tilby andre tjenester, vil derfor bedriften kunne kreve høyere økonomisk kompensasjon for dette uten å stå i fare for å bli erstattet av en konkurrent. En annen måte bedriften kan utnytte denne forhandlingsstyrken på er å fire på kvaliteten. Igjen vil kostnadene ved å si opp kontrakten medføre at bedriften i ettertid får aksept for en lavere kvalitetsstandard enn det som opprinnelig var avtalt.

Newbery (1999) beskriver historiske utviklingstrekk av eierskap innenfor infrastrukturektorer som for eksempel vann- og energiforsyning . Dette er sektorer som er kjennetegnet ved å være kapitalintensive, og kapitalen som bindes har liten eller ingen verdi i alternativ anvendelser. I etableringsfasen tidlig på 1800-tallet var det stort sett bare privat kapital og private selskaper som finansierte investeringene i disse sektorene. Selskapene fikk tilgang på områder for etablering av infrastruktur. Til tross for at dette var naturlige monopoler var prisreguleringsmekanismene dårlig utviklet. Den høye profitten dette åpnet for ble isteden holdt nede ved å tillate nyetableringer. Midt på 1800-tallet var det for eksempel hele 14 lokale selskaper i London som drev med gassdistribusjon. Det var problemene som fulgte med denne fragmenteringen av næringen som senere resulterte i en utvikling mot offentlig eierskap. Offentlig eierskap innenfor gassdistribusjon i England var således et svar på dårlige reguleringsmekanismer.

3.3.2 Bør produsentene av offentlige tjenester ha sterke incentiver til kostnadseffektivitet?

På en lang rekke områder eksisterer det omfattende lovgivning og regulering for å sikre at varer og tjenester holder høy kvalitet, og kontrollorganer som skal overvåke kvaliteten på produktene. Slike kvalitets- og sikkerhetsnormer eksisterer innenfor samferdsel, matvarer, vannforsyning, helse, utdanning og omsorg. Spørsmålet er imidlertid om lovfestede minimumskrav kan utformes på en slik måte at de sikrer tilstrekkelig høy kvalitet og sikkerhet. En rekke dimensjoner ved tjenesters kvalitet lar seg ikke lovfeste slik at produsenten kan stilles rettslig til ansvar for dem. Det vil ofte heller ikke være mulig for oppdragsgiver å ta stilling til kvaliteten ved kontraktsinngåelse. Kvaliteten på offentlige tjenester vil ofte være avhengig av løpende fokus på kvaliteten i selve produksjonsfasen. Selv om potensiell utfører kan dokumentere gode formelle kvalifikasjoner, vil kvalitet være sikret kun dersom utfører prioriterer tid og ressurser i ettertid. Offentlige tjenester innen utdanning,

helse og omsorg faller således i kategorien erfaringsgoder (se Laffont og Tirole 1994, kap. 4).

Denne typen problemer med ufullstendige kontrakter er ikke bare et spørsmål om kvalitet på tjenesten som faktisk produseres. Det kan også knyttes til hvem som får tilgang på tjenestene. Et sykehus får for eksempel bevilgninger for å gi pasienter den nødvendige behandling. Hva som er nødvendig behandling, og om behandling i det hele tatt er nødvendig, vil være vanskelig å nedfelle i noen kontrakt. Her kreves det medisinsk-faglig skjønn som den enkelte lege på sykehuset må gis anledning til å utøve. Ufullstendige kontrakter som belønner institusjoner for kostnadsreduksjoner kan i en slik situasjon for eksempel gi seg utslag i at “billige” pasienter blir prioritert fremfor “dyre” pasienter, uten at dette er ønsket fra myndighetenes side.

Dersom kvalitet og andre viktige aspekter ved tjenesten ikke lar seg kontraktsfeste (en ufullstendig kontrakt) oppstår styringsproblemene, og offentlig eierskap (intern produksjon, vertikal integrasjon) kan være en løsning. Dette er imidlertid ingen opplagt konklusjon og krever nærmere utdyping.

Mangelfull kvalitetskontroll

Selv om kontraktene ikke på en direkte måte kan styre kvaliteten, er det fremdeles rom for å påvirke kvaliteten som leveres av utfører. Oppdragsgiver kan generelt velge mellom kontrakter der tjenesteprodusentens økonomiske resultat gjøres avhengig av levert tjenestevolum (stykkpriskontrakter) og realiserte kostnader (fastpriskontrakt) eller kontrakter der oppdragsgiver i større grad refunderer tjenesteprodusentens utgifter gjennom en på forhånd avtalt kostnadsdekning (kostplusskontrakter).

Kontraktsdesign for erfaringsgoder krever en avveining av hensynet til lave kostnader og høy kvalitet. Bedrifter som har en fastpriskontrakt vil får én krone i økt fortjeneste for hver krone reduserte kostnader. Virksomheten har med andre ord sterkere incentiver til å redusere kostnader. Problemet er at svekket kvalitet er en måte å redusere kostnadene på. I et velfungerende marked skaper ikke dette noe problem fordi lavere kvalitet gir lavere etterspørsel og dermed svekket inntjening. For bedrifter som har en kontrakt med myndighetene om å produsere en offentlig tjeneste stiller det seg annerledes. Så lenge kvalitetsnivået er innenfor det området som er mulig å regulere gjennom kontrakten, kan ikke politikerne svare med å redusere tilskuddet (og dermed inntektene) til bedriften. Bedrifter som produserer på

oppdrag av politikerne kan derfor tjene økonomisk på å fire på kvalitetskravene.

En måte å møte dette problemet på er å gjøre lønnsomheten til bedriften mindre avhengig av realiserte kostnader. Det er nettopp det som skjer ved bruk av kostplusskontrakter. Siden myndighetene da refunderer en andel av kostnadene, vil tilskuddene reduseres dersom kostnadene går ned. Dermed er det også mindre å tjene økonomisk på å senke kvaliteten. Myndighetenes vektlegging av kvalitet i en situasjon med erfaringsgoder eller tillitsgoder tilsier derfor kontrakter med et element av kostnadsdekning.

En grunn til at kvalitetsproblemet fremstår som viktig for offentlige tjenester, er at disse tjenestene skal ivareta flere målsettinger og hensyn. I grunnskolen skal ikke elevene bare tilegne seg ferdigheter og kunnskaper, de skal også utvikles til gode samfunnsborgere. Sykehusene skal både foreta pasientbehandling og opplæring av helsepersonell og pasienter. Flere av dem skal også drive medisinsk forskning og utvikle nye behandlingsmetoder. Typisk er det være mulig å definere relativt gode resultatmål for enkelte dimensjoner ved tilbudet, men ikke ved andre. "Støy" i målingen av resultatoppnåelse tilsier bruk av svake incentiver. Hvis vektlegging av ett av målene vil trekke ressurser bort fra andre mål, vil kontrakter som knytter økonomiske tilskudd til de mest målbare resultatene vil føre til at virksomhetene nedprioriterer de resultater som ikke lar seg måle like godt. Mer generelt tilsier slike flerdimensjonale mål bruk av svake incentiver (Holmstrøm og Milgrom 1991).

Kvalitetshensynet er ikke derfor nødvendigvis et argument for offentlig eierskap. Private bedrifter kan gjøres mer kvalitetsbevisste gjennom bruk av kostplusskontrakter.

Gjenkjøp som kvalitetsfremmende instrument

Selv om det skulle være problemer med å spesifisere kvalitetsaspekter i kontraktene, forhindrer ikke det myndighetene i å velge utfører utfra tidligere erfaringer. Hvis myndighetene selv mener at erfaringene med en bestemt utfører er dårlige, står de fritt til å velge andre bedrifter i fremtiden. Selv om det kan være "raske penger" å tjene på å nedprioritere kvalitet på allerede inngåtte kontrakter, vil en slik strategi ødelegge grunnlaget for fremtidig inntjening siden selskapet "svartelistes". I et konkurranseregime, der bedriftene med jevne mellomrom må konkurrere om kontraktene på nytt, vil derfor bedriftene ha et sterkere incentiv til å vektlegge kvalitet.

Dalen m.fl. (2000) analyserer nærmere et slikt konkurranseregime. Samtidig med etablering av anbuds konkurransen tenker man seg nedsatt en uavhengig

komité som regelmessig skal vurdere kvaliteten på tjenesten som bedriftene leverer. Siden normalt flere bedrifter - enten innenfor en og samme kommune eller innenfor et større område - vil produsere den samme typen tjeneste, blir det mulig for komiteen å rangere bedrifter etter kvalitet. Kommer bedriften tilstrekkelig høyt opp på listen, er belønningen at kontrakten fornyes. Hvis bedriften ikke når opp, blir oppdraget stoppet og ny konkurranse om kontrakten utlyses.

Behovet for kontrakter med kostnadsdekning kan derfor sies å oppstå fordi virksomheten har en permanent enerett til tjenesteproduksjonen, slik at oppdragsgiver ikke kan utnytte selskapets ønske om kontraktsfornyelse som et disiplinerende virkemiddel. Offentlig eierskap kan bety en permanent enerett til å drive tjenesteproduksjonen. På den måten kan offentlig eierskap i seg selv utgjøre et argument for bruk av kostnadsdekningskontrakter. Når vi observerer at slike kontrakter forekommer hyppigere overfor offentlig eid virksomhet kan det like gjerne skyldes monopolstatusen (fraværet av gjenkjøpsmekanismen) som tjenestens karakter (komplekse målsettinger med varierende grad av målbarhet). Hvis eierskapet er privat – eller det åpnes for konkurranse mellom private og offentlige virksomheter – er kontraktsfornyelsen i seg selv en disiplinerende faktor. Faren ved å bruke fastpriskontrakter reduseres, og behovet for en direkte eierstyring svekkes.

Skaper kostplusskontrakter behov for offentlig eierstyring?

Så langt har vi bare vurdert behovet for kostnadsdeling og svake incentiver i offentlig tjenesteproduksjon, uten å ta stilling til hvilken rolle dette skaper for offentlig eierstyring. Hvis vi har identifisert et behov for svake incentiver (kvalitet er viktig – svak konkurranse om kontrakter), kan dette implementeres både med private og offentlig utførere.

Problemet er at svake incentiver – eller kostplusskontrakter – har en del uheldige bivirkninger. En privat eid bedrift vil kunne drive med krysssubsidiering, for eksempel ved å søke refusjon for utgifter knyttet til bygninger, utstyr og ansatte med høy kompetanse som bidrar til å forbedre dens posisjon på andre markedsarenaer. Kostnader som strengt tatt tilhører annen virksomhet belastes den tilskuddsberettigede virksomheten. Videre vil “konsum” på arbeidsplassen i form av økt kontorstandard, kursvirksomhet, studieturer o.l. bli billigere for bedriften, siden kostnadene veltes over på myndigheten. Problemet for myndighetene i en slik situasjon er ta stilling til hvilke kostnader som hører hjemme i den tilskuddsberettigede delen av virksomheten og hvor høyt det interne “konsumet” i bedriften er.

Dersom eierskapet gir tilgang til informasjon og styringsinstrumenter som er eierspesifikke (se for eksempel Schmidt 1996), kan behovet for kostnads-

deling forlenges til et argument for offentlig eierskap. Offentlig eierskap gir mulighet for direkte hierarkisk kontroll av kostnader og styring av innsatsfaktorene. Når oppdragsgiver selv står for produksjonen kan han utøve en mer effektiv kostnadskontroll. Eksempelvis vil en intern revisjon være mer effektiv enn ekstern revisjon (Williamson 1985:154). Eierstyring gir dessuten mulighet for å rekruttere og skifte ut organisasjonens ledelse, eieren kan fastsette intern organisering, den kan gi regler og prosedyrer for tjenesteproduksjonen og eieren har full innsynsrett i virksomheten. Svaret på behov for svake incentiver kan dermed være sterkere eierkontroll.

Offentlig eierskap kan bety at tjenesteproduksjonen skjer gjennom et lovbestemt monopol. Uten private aktører og konkurranse om kontraktene, blir innsatsen til de offentlig ansatte avgjørende for kvalitet og brukertilfredshet. Francois (2000) bruker dette som utgangspunkt for å begrunne offentlig eierskap. Alle ansatte – enten de jobber i private eller offentlige bedrifter – antas å legge selvstendig vekt på tjenestekvalitet: De ønsker virkelig å gi for eksempel skolebarna og de pleietrengende et godt tilbud. Med offentlig eierskap vil de ansatte vite at deres innsats er avgjørende. Det eksisterer intet alternativ dersom de gjør en dårlig jobb. Dermed er det lettere å motivere ansatte i offentlige bedrifter til å yte en innsats med sikte på høy kvalitet i tjenestetilbudet. Ansatte i private bedrifter vet at deres personlige innsats ikke er avgjørende for tjenestekvaliteten over tid. Dersom de gjør en dårlig jobb, erstattes de av andre bedrifter. Francois konkluderer dermed med at offentlig eierskap underbygger en *public service motivation* hos de offentlig ansatte.

Erfaringer innenfor sektorer som har nyttiggjort seg innsats fra frivillige viser at en idealistisk motivasjon også kan gjøre seg gjeldende i non-profit-organisasjoner. Innsatsen i frivillige organisasjoner må forstås utfra medlemmenes ønske om å bidra til ideelle formål. Når myndighetene har grepet inn i aktiviteten på en slik måte at de frivilliges innsats synliggjøres som et supplement til øvrig “profesjonell” innsats, finnes det flere eksempler på at de frivillige organisasjonene har opplevd økende problemer med rekruttering.

3.3.3 Vil privat eierskap fremme innovasjon?

I diskusjonen ovenfor ble det antatt at kvalitet var ikke-verifiserbar, og at kostnadsdeling var en måte å sikre seg at utfører ikke nedprioriterte kvalitet. Dersom graden av kostnadsdeling skal ha en slik effekt, er vi imidlertid avhengig av at utfører har en viss egeninteresse av å tilby kvalitet. Det kan sies å være to grunner til at en bedrift ønsker å opprettholde et kvalitetsnivå utover det minimumskravet som lar seg verifisere i kontrakten. Den ene er moral, faglig stolthet, gleden av fornøyde kunder, pasienter, elever o.l. Den

andre er utsiktene høy kvalitet måtte gi for økt fortjeneste. Vi har allerede vært inne på den andre grunnen i forbindelse med gjenkjøp. Konkurransen om fremtidige kontrakter gjør at utfører er økonomisk tjent med å satse på kvalitet.

Kvalitet kan lønne seg økonomisk selv uten konkurranse. Dersom en utfører finner frem til nye og bedre måter å tilby tjenesten på, kan dette gi grunnlag for reforhandlinger av kontraktsprisen på slik måte at "kvalitet lønner seg".

Hart, Shleifer og Vishny (1997) har valgt et slikt utgangspunkt for å forstå betydningen av eierskap. Utgangspunktet er som tidligere at kontrakten er ufullstendig i den forstand at den kun spesifiserer den "grunnleggende ytelse" som skal leveres. Kontrakten evner med andre ord ikke å styre i detalj hvilken kvalitet som skal leveres. Dette gir bedriften muligheter for å redusere sine kostnader selv om dette skulle gå ut over kvaliteten. Så lenge dette gjøres innenfor det slingringsmonn som kontrakten tillater, kan ikke oppdragsgiver få gjennomslag for at dette er kontraktsbrudd. Dette kaller Hart m.fl. *kostnadsinnovasjoner*, dvs. innovasjoner som reduserer kostnadene ved tjenesteproduksjonen, men som samtidig forringer tjenestens kvalitet.

I den grad det lønner seg kan bedriftene også være innovative i retning av å forbedre kvaliteten på tjenestene. Driver man med for eksempel undervisning, eldreomsorg eller kriminalomsorg, vil det hele tiden være grunnlag for å tenke ut nye og bedre måter å drive denne typen aktiviteter på. Oppdragsgiver kan vanskelig vurdere hvilket rom det er for denne typen *kvalitetsinnovasjoner*. Initiativet ligger dermed hos tjenesteutfører.

Det er imidlertid ikke nok å påpeke at bedriftene kan innovere. Det må også lønne seg for bedriftene, det er med andre ord nødvendig med incentiver som ansporer virksomheten til å innovere. Ut fra antagelsene til Hart m.fl. vil eierskapet påvirke incentivene til å gjennomføre innovasjoner:

Privat eierskap

Privat eierskap forutsetter at et offentlig organ inngår kontrakt med ekstern bedrift, og at partene er bundet til hverandre etter at kontrakten er inngått (kontraktsfornyelse er ikke en disiplinerende mekanisme). En profittmaksimerende bedrift står fritt til å gjennomføre kostnadsinnovasjoner så lenge dette ikke berører de "grovere" kravene til kvalitet som ligger i kontrakten. Gevinsten tilfaller dermed den private eieren og de ansatte i virksomheten. Problemet for oppdragsgiver er at dette fører til redusert kvalitet på tjenestene.

En privat bedrift har også incentiver til å satse på kvalitetsinnovasjoner. I kraft av sitt eierskap vil bedriften ha enerett på utnyttelsen av innovasjon. Når bedriften har lyktes med å utforme et nytt konsept som gir bedre kvalitet, vil oppdragsgiver ønske å reforhandle avtalen for å nyttegjøre seg den nye “teknologien”. Oppdragsgiver vil maksimalt være villig til å oppjustere kontraktsprisen med det den anser som verdien av kvalitetsforbedringen. Siden utviklingskostnadene er ugjenkallelige, vil bedriften på sin side være villig til ta i bruk konseptet så lenge den nye kontraktsprisen dekker løpende driftskostnader. En rimelig antakelse er at de enes om en reforhandlet kontraktspris som gjør at de deler gevinsten av innovasjonen.

Når bedriften vet at forbedret kvalitet gir utsikter til en reforhandlet, høyere pris i fremtiden, har den også incentiver til å sette av ressurser til å innovere.

Offentlig eierskap

Offentlig eierskap forutsettes å innebære at produksjonen skjer ved personell som er ansatt i offentlige etater. I kraft av sitt eierskap har politikerne eiendomsretten til innovasjoner i regi av de ansatte i bedriften. I utgangspunktet kan dermed oppdragsgiver, som nå også er eier, bare beslutte å ta i bruk det nye konseptet uten noen form for kompensasjon til de ansatte. Det som allikevel kan tvinge eieren til forhandlingsbordet er at de ansatte i den offentlige bedriften er vanskelig å erstatte, i den forstand at innovasjonene kan utnyttes fullt ut bare dersom de samme ansatte forsetter i sine jobber. Et eksempel kan være en universitetsprofessor som i kraft av å være den eneste fagpersonen på området i Norge, klarer å utvikle et nytt studieopplegg. Dersom dette opplegget er av stor verdi og interesse, kan professoren i ettertid klare å forhandle seg frem til en avtale som gir vedkommende et økonomisk utbytte. Alternativet for politikerne er jo at professoren nekter å videreføre gjennomføre opplegget og at eieren – dvs. staten – ikke får gleden av studietilbudet i fremtiden.

Dersom professoren er helt uerstattelig, kan han i prinsippet opptre som eier av kurskonseptet. Forskjellen mellom privat og offentlig eierskap oppstår dersom de ansatte kan erstattes (det finnes andre professorer med tilsvarende kompetanse). Da kan myndighetene i kraft av å være eier, lansere kurskonseptet uten å gi professoren noen økonomisk kompensasjon for sin kreativitet. Dermed har de ansatte svake incentiver til å gjennomføre kvalitetsinnovasjoner – siden det er eieren som mottar gevinsten.

En privat bedrift kan gjennomføre kostnadsinnovasjoner uten at oppdragsgiver kan kreve reforhandling. Ved offentlig eierskap stiller dette seg annerledes. Oppdragsgiver, i kraft av å være eier, står fritt til å reforhandle kontrakten (senke kontraktsprisen) dersom bedriften lykkes i å redusere

kostnadene. Dermed er det mindre grunn til å bruke tid og krefter på å redusere kostnadene, siden myndighetene jo stikker av med deler av gevinsten i etterkant. Denne reforhandlingsmuligheten skaper ned andre ord svake incentiver ved offentlig eierskap.

Sentralt i argumentasjonen til Hart m.fl. er at disse svake incentivene i visse situasjoner kan være av det positive, og således gjøre offentlig eierskap til den foretrukne eierformen. Hvis redusert kvalitet er tilstrekkelig viktig å unngå, samtidig som innovasjonsmuligheten vurderes å være moderate, har vi identifisert en rolle for offentlig eierskap.

Shleifer (1998) fastslår dette ved følgende observasjon:

“Ironically, the government sometimes becomes the efficient producer precisely because employees are not motivated to find ways of holding costs down.”

Motsatt blir fokus på kostnads- og kvalitetsinnovasjon et argument for privat eierskap. Valget mellom offentlig og privat eierskap vil være en avveining mellom gevinstene ved innovasjoner og faren for nedprioritering av kvalitet.

Hvis vi åpner for gjenkjøp styrkes argumentet for privat eierskap. Den offentlige oppdragsgiveren kan benytte innovasjoner som vurderingsgrunnlag for eventuell kontraktsfornyelse. Høy kvalitet i foregående kontraktsperiode, i kombinasjon med lavere kostnader i kommende periode, vil øke muligheten for fornyet kontrakt.

Hart m.fl. drøfter ikke antagelsen om at en privat eier kan utøve en effektiv styring slik at bedriftens ansatte gjennomfører innovasjoner, mens dette forutsettes å være umulig for offentlige eiere. Gitt at vi forutsetter velmenende politikere er det vanskelig å forklare hvorfor politikerne ikke klarer å belønne sine ansatte for kreativitet dersom private eiere klarer det.¹²

¹² Forutsetningen om svake incentiver ved offentlig eierskap (og sterke ved privat eierskap) kan kanskje best forstås ved å se nærmere på politiske motiver. Offentlig eierskap betyr at eierstyringen utøves av folkevalgte politikere, mens privat eierskap betyr at eierstyringen utøves av kommersielt orienterte eiere. De folkevalgte er opptatt av velgeroppslutning, mens private eierne søker avkastning på innskutte kapital. Som vi skal se nærmere på i neste kapittel, vil ikke hensynet til velgeroppslutning alltid gi de riktige incentivene til god eierstyring.

En annen viktig forutsetning bak analysen er at bedriften kan beskytte innovasjoner av nye og forbedrede tjenester. Hvis andre bedrifter lett kan lære og implementere nye tjenester, vil selv private selskaper få problemer med å tjene inn utviklingskostnadene. Dersom et selskap lykkes i å tenke nyskapende, og mange bedrifter står klar til å implementere dette i sin organisasjon, vil offentlig eierskap dominere som den beste organisasjonsformen. Den er en "garanti" mot nedprioritering av kvalitet, mens den deler de svake innovasjonsincentivene med private selskaper.

3.4 Kan bruk av private non-profits bøte på informasjons problemene?

Resonnementene foran forutsetter at offentlig eid virksomhet har en ikke-kommersiell målsetting, mens privat eid virksomhet er profittmaksimerende. Begrunnelsene for offentlig eierskap er at private virksomheter kan utnytte en monopolsituasjon etter kontraktsinngåelse (relasjonsspesifikke investeringer), den vil nedprioritere ikke-kontraktsfestet kvalitet (ikke-verifiserbar kvalitet), og den kan utnytte kostnadsdelingskontrakter til å øke profitten. Diskusjonen bygger derfor på to dimensjoner ved eierskap, skillet mellom for-profit- og non-profit-organisering og muligheten for offentlig eierstyring. Vi diskuterer først muligheten av å benytte private non-profit organisasjoner.

Frank og Salkever (1994), Hansman (1996) og Rose-Ackerman (1996) vektlegger alle informasjonsasymmetrier som begrunnelse for at non-profit organisasjoner kan eller bør produsere offentlige tjenester. Private non-profit organisasjoner er virksomheter som ikke har rettslig adgang til å dele ut økonomisk utbytte til eierne ("non-distribution constraint"). I en frivillig organisasjon er ofte brukerne av tjenestene også eiere, og tjenesteproduksjonen skjer ofte ved frivillig innsats fra medlemmene. Både stiftelser som er opprettet av private og av det offentlige er eierløse, og det er ikke mulig å utbetale utbytte til eksterne eiere. Vi vurderer her holdbarheten av de tre argumentene for offentlig eierskap når non-profit-organisasjoner tas med i vurderingen:

Non-profits er mindre tilbøyelige til å utnytte en monopolsituasjon på grunn av relasjonsspesifikke investeringer (avsnitt 3.3.1). Incitamentet til å kreve reforhandlinger av kontraktsvilkårene med sikte på å oppnå høyere lønnsomhet vil være mindre for en privat stiftelse eller frivillig organisasjon enn for en kommersiell bedrift. Når den offentlige myndigheten vet dette kan den inngå langvarige kontrakter, og dermed svekkes styringsprobleme ved relasjonsspesifikke investeringer. Non-profit-virksomheten vil gjennomføre investeringer, men ikke utnytte sin monopolsituasjon etter kontraktsinngåelsen.

Faren for profittmotiverte kvalitetsreduksjoner er en viktig begrunnelse for non-profit organisasjoner (avsnitt 3.3.2), særlig i helsesektoren og i sosial omsorg . Dette er både relevant når en enkelt bruker er kjøper av tjenester, og når en offentlig myndighet inngår kontrakter med tjenesteprodusenter på vegne av samfunnet. Glaeser og Shleifer (2001) diskuterer en modell for valg mellom non-profit og for-profit organisering. I tråd med diskusjonen foran antas at for-profit organisering gir entreprenøren mulighet for å ta ut økonomisk utbytte av bedriften, mens non-profit status betyr at eventuelt overskudd må konsumeres som ulike typer av “frynsegoder”. “Frynsegoder” (non-profit) antas å ha mindre verdi for eieren/entreprenøren enn direkte utbytte (for-profit). Kvaliteten lar seg ikke kontraktsfeste (ikke-verifiserbar), slik at bedriften fastsetter kvaliteten etter at prisen er avtalt. Eieren/bedriften bærer en ikke-økonomisk kostnad ved å redusere kvaliteten under et gitt nivå. Fordi gevinsten ved å redusere kvaliteten er mindre i en non-profit modell enn i en for-profit modell vil tjenestekvaliteten i non-profit organisering bli høyere enn i en for-profit bedrift.

Følgelig vil vi forvente at non-profit organisering dominerer for tjenester der forbrukerne verdsetter kvalitet høyt, samtidig som tjenestens kvalitet ikke lar seg kontraktsfeste. I slike situasjoner vil non-profit organisering bety svakere incentiver til kostnadsreduksjoner enn for-profit organisering, og dette vil føre til høyere kvalitet og høyere priser. Samtidig er for-profit organisering mer attraktiv når virksomheten kan gi høy lønnsomhet, mens non-profit modellen lettere vil bli valgt av entreprenører som selv verdsetter tjenestekvalitet. Derfor kan valg av non-profit modellen benyttes for å signalisere eierens “type”, og tjene som et middel for å utvikle et renommè for høy kvalitet.

Samtidig vil non-profits kunne ha svakere incentiver til innovasjoner enn for-profits, fordi lønnsomhetsmotivene er mindre viktige. Dette er imidlertid ikke opplagt fordi tjenestekvaliteten ofte i seg selv forutsettes å være viktig for denne typen organisasjoner. “Avkastningen” av kvalitetsinnovasjonene er i såfall at brukerne får tilgang på en bedre tjeneste.

Mange non-profit organisasjoner – slike som sykehus og universiteter - driver også høyt spesialisert tjenesteyting gjennom fast ansatte (ikke bare frivillig innsats). Når slike organisasjoner er “eierløse” vil det lett bety at de ansatte får stor innflytelse over virksomhetens ledelse, noe som kan medføre svekket evne til å reagere på endringer i omgivelsene. Dette kan forsterkes av kapitalbeslutninger i non-profits. Hvis en for-profit har lav effektivitet og lav avkastning på kapitalen, vil det normalt føre til omstillinger eller restruktureringer. Fordi non-profits ikke har eiere med krav til

kapitalavkastning svekkes motivet til slike beslutninger. Hansman (1996:249-51) argumenterer for at non-profits vil søke ekspansjon av aktiviteten. Priskonkurranse med for-profits kan fremtvinge omstillinger også i non-profit-virksomheter. Offentlig eid virksomhet kan tenkes å bety mindre innflytelse til de offentlig ansatte enn ansatte i "eierløse non-profits", noe som kan medføre større endringskapasitet og en mer aktiv kapitalforvaltning. Empirisk forskning kan kaste lys over disse spørsmålene.

3.5 Kan offentlig eierstyring bøte på styringsproblemene?

Hovedforskjellen på non-profits og offentlig eid virksomhet er muligheten for offentlig eierstyring. Non-profits er enten eierløse/selveiende, eller de er styrt gjennom et internt medlemsdemokrati. Offentlig eierskap gir (vanligvis) muligheter for at folkevalgte politikere kan definere virksomhetens formål og organisering, og det er mulig å gripe inn med styringsmessige pålegg i den løpende virksomheten. Offentlig eierskap utvider derfor den styringsmessige fleksibiliteten og det offentlige repertoaret av virkemidler.

For mange deler av offentlig virksomhet er den styringsmessige fleksibiliteten avgjørende. Når det ikke er mulig å inngå kontrakter fordi fremtiden er fundamentalt usikker er offentlig eierskap vel begrunnet. Vi står overfor en ekstrem form for ufullstendige kontrakter. Statens maktapparat i form av politi og forsvar er klare eksempler på dette. Det lar seg knapt gjøre å forutse hvilke trusler som kan oppstå, og å kontraktsfeste disse. Gjennom direkte myndighetskontroll (offentlig eierstyring) kan staten mobilisere ressurser til å møte også uforutsette trusler mot indre og ytre trygghet.

Mer spesielt er spørsmålet om offentlig eierstyring kan møte de styringsmessige utfordringene vi drøftet i avsnitt 3.3. Hensynet til relasjons-spesifikke investeringer tilsier bruk av langsiktige kontrakter. Samtidig er kontrakter ufullstendige i den forstand at de ikke kan definere de ønskede prioriteringer i alle situasjoner. Som vi understreket i forrige avsnitt vil uventede situasjoner oppstå. Der offentlige myndigheter kan møte slike situasjoner ved å gi pålegg i kraft av sin eierposisjon, må en regne med reforhandling av kontraktsvilkårene med en ekstern virksomhet (avsnitt 3.3.1). Når en står i en tvangssituasjon vil bedriften stå en i sterk forhandlingsposisjon. Høyere pris og/eller lavere kvalitet kan bli resultatet.

Aktiv eierstyring av offentlige etater er imidlertid ikke kostnadsfri. Den vil svekke institusjonsledelsens ledelseskapasitet og -motivasjon. En effektiv institusjonsdrift forutsetter at ledelsen kan disponere innsatsfaktorene slik at de ivaretar overordnede mål. Svak organisatorisk autonomi gjennom sterke

begrensninger i ledelsens handlefrihet og hyppige inngrep fra eier i løpende driftsavgjørelser, vil lett undergrave ledelsens motivasjon, interne autoritet og vilje til å ta initiativ.

Virksomhetens grad av autonomi kan både knyttes til eierskapsform og kontrakt. Gjennom tilknytningsform kan politikerne regulere hvilke beslutninger som treffes av ledelsen og hvilke som treffes av eierne. Ved etablering av selvstendige rettssubjekter innenfor offentlig sektor vil for eksempel beslutningene i større grad treffes "ute" i virksomheten uten innblanding fra dårligere informerte politikere. Tilsvarende kan kontrakten regulere hvilke beslutninger som kan treffes av virksomheten selv og hvilke som skal treffes av myndighetene. Graden av autonomi blir dermed et spørsmål om graden av sentralisering/desentralisering av beslutninger.

Formell beslutningsrett trenger imidlertid ikke samsvare med reell beslutningsrett (Aghion og Tirole 1997). I et større selskap kan for eksempel situasjonen være slik at aksjonærene har begrenset kontroll over styret, styret påvirkes av selskapets ledelse, som igjen føler at de ulike divisjonsledelsene legger premissene. Her er hierarkiet av reell beslutningsrett nærmest snudd på hodet i forhold til formell beslutningsrett. Grunnen er asymmetrisk informasjon. Styret er selvfølgelig i sin fulle rett til å avvise forslag fra ledelsen, men vil ofte avstå fra det i en erkjennelse av at ledelsen tross alt har et bedre informasjonsgrunnlag.

Informasjonsgrunnlaget er ikke gitt en gang for alle. De ulike partene kan bruke tid og ressurser på å forbedre informasjonsgrunnlaget. Siden informasjon koster, er man avhengig av at aktørene har incentiver til å skaffe seg informasjon som kan resultere i bedre beslutninger. Gjennom fordelingen av formell kompetanse kan valg av selskapsform i seg selv brukes som et virkemiddel til å motivere til å fremskaffe informasjon. Når ledelsen tilføres formell kompetanse, styrkes ledelsens initiativ. Offentlig eierskap motivert ut fra ønske om større styringsmessig kontroll, kan derfor ha den svakhet at motivasjonen til å fremskaffe informasjon lenger ned i hierarkiet svekkes.

Offentlig eierstyring gir også muligheter til en løpende vurdering av tjenestetilbudet, herunder en avveining av kostnader og kvalitet (avsnitt 3.3.2). Spørsmålet er om eierstyring er velegnet til å ivareta hensynet til høy kvalitet. Som vi diskuterte i avsnitt 3.4 vil ofte den ansattes innsats og avveininger mellom tjenestekvalitet og kostnader være bestemmende for kvalitetsnivået. I hjemmesykepleien må pleieren vurdere hvor mye tid som må benyttes hos den enkelte klient, allmennlegen må vurdere hvor mange prøver det er nødvendig å ta av pasienten for å stille en diagnose og

saksbehandleren må vurdere hvor mye tid det er nødvendig å bruke på en bestemt sak. En "riktig" avveining mellom kvalitet og kostnader kan derfor ikke oppnås (utelukkende) gjennom hierarkisk eierkontroll, men krever at den enkelte ansatte har internalisert normer om hva som er riktig kvalitet (Rose-Ackerman 1996:719). En viktig oppgave er derfor å rekruttere medarbeidere med en profesjonell utdanning og personlige egenskaper som kan foreta denne avveiningen, og å utvikle en organisasjonskultur som underbygger og forsterker riktige holdninger.

Private produsenter kan utnytte kostnadsdelingskontrakter, og kreve refusjon for utgifter som ikke bidrar til særlig økning i tjenestenes kvalitet. Ved produksjon i egen regi antas den offentlige myndigheten å ha bedre kontroll med bruken av innsatsfaktorene enn når oppdrag gis til en privat produsent (avsnitt 3.3.3). Som eier kan offentlige myndigheter utforme regler som sikrer at kostnadsdekning ikke utnyttes, bestemmelser om bemanningsnormer, lønnsfastsettelse, kontorstørrelse, reisereglement, økonomisk avviksrapportering, hvilke typer investering som krever godkjenning fra overordnet myndighet, osv. En slik kostnadsorientert eierstyring har også velkjente svakheter: Virksomhetsledelsen ansføres til å husholdere med arbeidskraft og andre innsatsfaktorer, og til å overholde regler og prosedyrer. Dermed vil ledelsens og organisasjonens oppmerksomhet mot resultatoppnåelse, tjenestekvalitet og brukernes behov lett komme i bakgrunnen. Dette har også vært bakgrunnen for budsjettreformer i offentlig virksomhet (programbudsjettering, virksomhetsplanlegging, mål- og resultatstyring), og senere for forslag om fristilling av offentlige etater gjennom nye budsjettreformer (nettobudsjettering, mer delegasjon av budsjettfullmakter) og etablering av nye selskapsformer (statsforetak, sykehusforetak).

3.6 Konklusjoner

De tradisjonelle økonomiske begrunnelsene for offentlig eierskap bygger på ulike former for markedsimperfeksjoner og markedssvikt. Argumentene er holdbare i den forstand at offentlig eierstyring kan benyttes til å håndtere kollektive goder/eksterne virkninger, stordriftsfordeler og fordelingsproblemer. Men andre former for offentlig styring kan også benyttes, slik som lovreguleringer, skattefinansiering av offentlige tjenester og bruk av skatter og avgifter for å nå fordelingspolitiske mål. Den tradisjonelle analysen er svak fordi offentlig eierskap ikke er en implikasjon av disse styringsproblemene.

Informasjonsproblemer leder til klarere begrunnelser for offentlig eierskap. For det første: I visse situasjoner må det foretas investeringer som binder tjenesteprodusenten og oppdragsgiveren (staten, kommunen) til en langsiktig

kontrakt. I slike monopollignende situasjoner vil det kunne være effektivt at oppdragsgiveren eier virksomheten. For det andre leder valg av eierskap til en avveining mellom hensynet til innovasjoner og tjenestekvalitet. Fordi kontrakter er ufullstendige vil oppdragsgiveren ønske å anspore til kvalitetsfremmende innovasjoner, men samtidig unngå at innovasjoner svekker tjenestekvaliteten for mye. Prioritering av (statisk) tjenestekvalitet kan lede til offentlig eierskap, mens vektlegging av innovasjoner kan lede til privat eierskap. For det tredje kan hensynet til tjenestekvalitet bety at tjenesteproduksjonen må finansieres med kostnadsdelingskontrakter heller enn fastpriskontrakter. I situasjoner der gjenkjøp ikke kan fungere som en disiplinerende mekanisme, kan en kommersiell bedrift utnytte situasjonen til å kreve svært høye refusjoner. Offentlig eierskap kan i slike situasjoner gi bedre informasjon om aktiviteten i virksomheten, og dermed en sterkere kostnadskontroll.

Disse argumentene trekker i retning av en non-profit-organisering, både i form av offentlig eierskap og i form av private non-profits (stiftelser, ideelle organisasjoner). Forskjellen mellom disse alternativene er at offentlig eierskap gir mulighet for en direkte myndighetskontroll, noe som er avgjørende når fremtiden er så uforutsigbar at kontrakter ikke lar seg formulere. For slike tjenester er styringsmessig fleksibilitet avgjørende.

De normative resonnementene gir muligheter for empirisk prøving. Dette gjelder først og fremst *effekter* av eierskap og eierstyring: Forskjeller i tjenestekvalitet (i vid betydning) og kostnadseffektivitet mellom offentlig eid tjenesteproduksjon og produksjon ved private for-profit- og private non-profit-organisasjoner; forskjeller i innovasjonsevne (spesielt kostnads- og kvalitetsinnovasjoner) mellom disse eierformene; og forskjeller i kostnadskontroll ved bruk av kostnadsdekningskontrakter. Det er også mulig å konfrontere resonnementene med *faktiske organisasjonsvalg*: Er offentlig eierskap en konsekvens av de informasjons- og styringsproblemer som vi har identifisert?

4. Eierskap i et politisk-økonomisk perspektiv: Teoretiske modeller og empiriske resultater

4.1 Innledning

Offentlig eierskap skal i prinsippet benyttes til å styrke statens og kommunenes evne til å ivareta overordnede samfunnsmessige mål. Gjennom demokratisk styring skal offentlig eierskap ivareta bredere samfunnsmessige hensyn enn hva som er mulig med privat eie (Majone 1996; 1997). Gjennomgangen i kapittel 3 har vist at visse informasjons- og incentivproblemer legger et normativt grunnlag for offentlig eierskap. Men selv om offentlig eierskap *i prinsippet* kan ivareta samfunnsmessige mål og bøte på informasjonsproblemer, blir spørsmålet hvordan offentlig eierskap kan forventes å fungere *i praksis*?

Politisk-økonomisk teori gir et modellmessig grunnlag for å analysere dette. Folkevalgte representanter antas å søke velgeroppslutning. Valg av eierform og utøvelse av eierstyring er avledet fra de folkevalgtes interesse for dette hensynet. Dette kan føre til at folkevalgte opptrer som perfekte agenter for sine velgere, men det behøver ikke å være slik. I neste avsnitt klargjør vi det teoretiske utgangspunktet for analyser av folkevalgt styring av offentlig eid virksomhet.

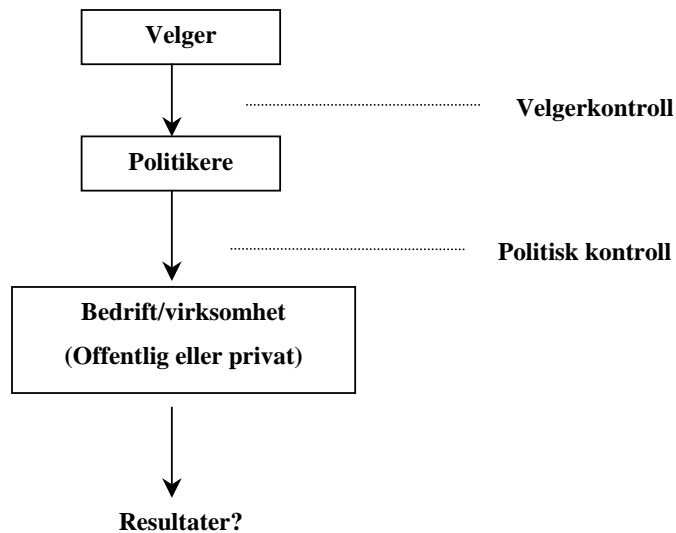
4.2 Teoretisk utgangspunkt

I forrige kapittel analyserte vi effekter av eierskap under forutsetning om perfekt velgerkontroll, eller et såkalt "frikjonsløst demokrati". Politikerne var perfekte agenter for velgerne. Spørsmålet blir da om eierskap er nødvendig for tilfredsstillende politisk kontroll med bedriftens leveranse av offentlige tjenester. Dersom politisk kontroll kun vurderes utfra tilgang til informasjon og styringsinstrumenter, vil offentlig eierskap fremstå som det beste. Representantene får på den måten tilgang på flere styringsinstrumenter og mer informasjon (i kraft av eierrollen), og mulighetene for å ivareta borgernes interesser kan bare bli bedre (i verste fall forbli upåvirket). Dersom vi i stedet ser på politisk kontroll som politikernes evne til å få bedriftsledelsen til å treffe de rette beslutningene, for eksempel knyttet til kostnader, kvalitet og innovasjoner, har vi imidlertid sett at privat eierskap kan være best selv i en situasjon med perfekt velgerkontroll.

Det første spørsmålet er hvordan samfunnsstyringen vil virke, gitt at myndighetene har foretatt et valg av organisasjonsform, det vil si *gitt* at

tjenesteproduksjonen skjer i regi av offentlig eller privat eid virksomhet. I vår modell forutsettes at velgernes velferd er avhengig av hvordan styringshierarkiet fra velger ned til bedriftsledelsen fungerer. Situasjonen er illustrert i figur 4.1.

Figur 4.1 - Effekter av styringsmodell med offentlig og privat eierskap



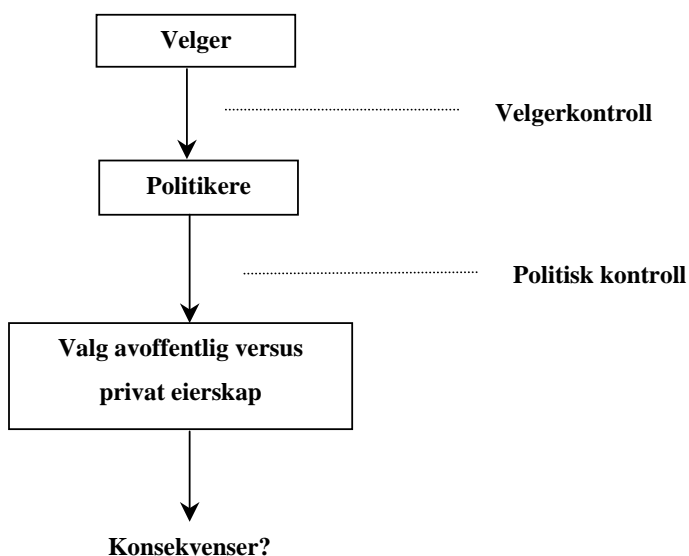
Anta at velgerne ikke har full kontroll med sine folkevalgte politikere. Disse har ikke veldefinert mandat som dekker alle spørsmål og alle situasjoner. Med andre ord vil også forholdet mellom politikere og velgere være kjennetegnet ved en ufullstendig kontrakt. Dette reiser to viktige problemstillinger:

- Vil folkevalgte bedriftseiere treffe beslutninger som ivaretar samfunnsmessige mål i tråd med borgernes preferanser? Vi diskuterer i avsnitt 4.3 nærmere om politikere som er opptatt av velgeroppslutning kan forventes å drive offentlige selskaper i tråd med samfunnsøkonomiske effektivitetskriterier.
- Vil folkevalgte representanter utøve en rasjonell og effektiv eierstyring overfor ledelsen i offentlig eide virksomheter? I avsnitt 4.4 drøfter vi hvordan politikere vi opptre som eiere vis-à-vis ledelsen i selskapet, dvs. selve formen for eierstyringen.

Hvilke kriterier bør legges til grunn for *valg* av offentlig versus privat eierskap? En normativ analyse må ta i betraktning at mulighetene for demokratisk styring både er avhengig av velgerkontroll over politikerne, og politikerkontroll over virkemidler. Når velgerkontrollen avhenger av eierskapet kan vi ikke opprettholde den konklusjon at politikere bør ha mulighet til å styre gjennom flest mulig instrumenter. I visse situasjoner kan velgerne være tjent med å avgrense de politiske styringsmulighetene, herunder muligheten for offentlig eierstyring. Eller formulert på en annen måte: Fravær av offentlig eierskap – eller begrensninger i adgangen til å utøve eierstyring - kan tenkes å forbedre den demokratiske styringen. I avsnitt 4.5 drøftes metoder for å disiplinere den politiske eierstyringen innenfor rammen av et offentlig eierskap.

Vi må også spørre hvordan valg av eierskap faktisk skjer. Analogt med situasjonen i figur 1 må vi analysere hvordan velgernes informasjon og oppfatninger påvirker politikernes/ partienes valg av eierskap når disse konkurrerer om velgeroppslutning. Denne situasjonen er illustrert i figur 4.2. Dersom velgerne kjenner til styrker og svakheter ved offentlig versus privat eierskap, vil det ligge til grunn for deres stemmegivning til konkurrerende politiske partier. Velgerne vil da ta hensyn til de momenter vi presenterte i kapittel 3 (styringsmessig fleksibilitet, relasjonsspesifikke investeringer, kostnadseffektivitet/kvalitet og bruk av refusjonskontrakter/ kostnads-kontroll) og analysen av styringsproblemer vi presenterer her. Men begrenset velgerinnsikt kan kanskje gi folkevalgte politikere mulighet til å etablere et større eller mindre offentlig eierskap enn det som følger av den normative analysen. I avsnitt 4.6 diskuteres hvordan folkevalgte politikere kan tenkes å opptre i valget mellom offentlig og privat eierskap.

Figur 4.2 - Valg av offentlig versus privat eierskap



4.3 Effektivitet i offentlig eid virksomhet

I den etterfølgende analysen diskuteres om demokratisk styring av offentlig eide virksomheter *i seg selv* kan føre til lavere effektivitet enn i privat eide virksomheter. Som et første utgangspunkt skal vi anta at velgerne er fullt informerte, og studere hvordan konkurrerende politiske partier vil utøve eierstyringen. Vi skal først argumentere for at dette fører til at offentlig eid virksomhet drives like effektivt som private virksomhet (4.3.1). Vi introduserer deretter forutsetninger om at velgerne er (mer eller mindre) uinformerte om effektiviteten i offentlig eid virksomhet, og presenterer modeller basert på slike antagelser. Dette leder til effektivitetsproblemer i offentlig eid virksomhet av to viktige grunner. For det første vil eierskapet påvirke *synligheten* av kostnadene av politisk opportunisme (4.3.2). For det andre kan politikernes ønske om å *signalisere* enten politiske preferanser eller økonomiske realiteter medføre ineffektive beslutninger (4.3.3).

4.3.1 Informerte velgere: Eierskap påvirker ikke velgerkontroll

Vi antar her at politiske partier/folkevalgte representanter konkurrerer om velgeroppslutning. I så fall kan offentlig eid virksomhet bli utsatt for en "uvennlig overtakelse", ikke ulikt det som kan skje med privat eide virksomheter (Wintrobe 1987:439; Wittman 1995). Opposisjonspartiene kan

tilby velgerne/eierne å overta ledelsen av virksomheten, og velgerne må antas å være mer tilbøyelige til å stemme for opposisjonspartiene desto dårligere virksomheten drives. Regjeringspartiet vil derfor vurdere om den daglige ledelsen/styret i en offentlig eid virksomhet driver virksomheten effektivt, eller om det er nødvendig å gjøre et skifte. Anta for eksempel at en offentlig kringkasting drives ineffektivt som følge av for høy bemanning i forhold til programproduksjonen. Vi antar at det store flertall av velgere ikke ønsker dette. Da vil et politisk parti kunne vinne flertall på å foreslå at selskapet skal redusere bemanningen og kreve lavere avgifter (eksempelvis kringkastingsavgift). For å beholde makten må dette forslaget også gjennomføres.

La oss så introdusere en ny forutsetning, nemlig at en viss andel av velgerne er interessert i høy sysselsetting i den offentlig eide bedriften. Med høy sysselsetting mener vi at bedriftene kunne produsert de aktuelle tjenestene med en lavere personellinnsats, slik at bedriften har lav arbeidsproduktivitet og dermed lav kostnadseffektivitet. De ansatte i virksomheten, deres familier og mange av innbyggerne i det lokalsamfunn hvor virksomheten er lokalisert, ønsker høy sysselsetting. De øvrige velgerne vil foretrekke at den offentlige virksomheten drives med lav sysselsetting, og dermed kostnads-effektivt.

Anta at økonomisk støtte og sysselsetting i den offentlig eide bedriften er den eneste saken på den politiske dagsorden. Det regjerende partiet maksimerer forventet antall stemmer. Forventet antall stemmer fra ansatte, familie og lokalsamfunn som sogner til den offentlige bedriften er velgergruppens størrelse multiplisert med sannsynligheten for at en representativ velger fra gruppen vil stemme for regjeringspartiet. Anta at sannsynligheten øker dersom regjeringspartiet forplikter seg til å bevilge midler slik at høy sysselsetting kan opprettholdes eller økes.

Forventet antall stemmer fra "øvrige velgere" er produktet av antall velgere og sannsynligheten for at en representativ velger fra denne gruppen vil stemme for regjeringspartiet. Dersom sannsynligheten for "øvrige velgere" overhodet ikke er følsom for regjeringspartiets støtte til høy sysselsetting, blir resultatet selvsagt høy sysselsetting og lav arbeidsproduktivitet i bedriften. Det er utelukkende hensynet til de offentlig ansatte, deres familier og lokalsamfunnet som da vil prege regjeringspartiets politikk.

Situasjonen med høy sysselsetting/lav produktivitet i en offentlig eid bedrift kan ikke uten videre tolkes som samfunnsøkonomisk ineffektivitet. Når vi har antatt at alle velgere er fullt informerte, vil stemmegivningen også uttrykke deres preferanser. Det betyr at "øvrige velgere" kjenner til den høye

sysselsettingen i den offentlige bedriften uten at dette reduserer sannsynligheten for å stemme i favør av opposisjonspartiene, eksempelvis ut fra andre hensyn (bosettingsmønster, fordelingspolitikk). Dette resonnementet gjelder uavhengig av om den offentlig eide bedriften sysselsetter en liten eller stor andel av velgerskaren. Resonnementet kan like gjerne gjøres gjeldende for en subsidiert privat bedrift som offentlig eid bedrift. Lav arbeidsproduktivitet og ineffektiv ressursbruk er ikke nødvendigvis et resultat av liten velgerkontroll eller svak folkevalgt styring.¹³

Resonnementet betyr imidlertid ikke at det er forskjeller i sysselsetting og kostnadseffektivitet i offentlig og privat eide bedrifter. Offentlig eide bedrifter kan pålegges å holde høy bemanning gjennom direkte styringsmessige pålegg. I privat eide bedrifter kan minstekrav til bemanning inngå som et av vilkårene for å få offentlig tilskudd. Under antagelsen om velinformerte velgere er det ingen grunn for folkevalgte politikere til å velge én eierform fremfor en annen fordi velgernes reaksjon på sysselsetting/ineffektivitet vil være den samme uavhengig av eierskap. Det er heller ikke ønskelig å legge begrensninger på adgangen til politisk eierstyring i offentlig eid virksomhet.

4.3.2 Delvis informerte velgere: Privat eierskap synliggjør kostnader

Det kan gjøres ulike antagelser om velgernes informasjon om offentlig politikk. Hvis manglende velgerkontroll bare har betydning for hvilke oppgaver som skal prioriteres, bør ikke det ha konsekvenser for eierskap eller effektivitet. Folkevalgte representanter vil uansett være tjent med å velge styringsformer som sikrer høyest mulig ressursutnyttelse. Mer interessant er diskusjonen om eierskap påvirker velgernes informasjon om effektiviteten i tjenesteproduksjonen. Folkevalgte representanter kan tenkes å vinne velgeroppslutning ved å favorisere en velgergruppe ved å tillate høy sysselsetting/ineffektiv ressursbruk fordi de øvrige velgere ikke er informert om effektiviseringsmulighetene.

Dette er utgangspunktet for analysen til Shleifer og Vishny (1994), Boycko, Shleifer og Vishny (1996) og Shleifer (1998). Sysselsettingsmessige mål må ivaretas med ulike styringsmessige virkemidler i offentlig og privat eid virksomhet. Anta at politisk fastsatte vedtak medfører høy bemanning/ineffektivitet og dermed redusert overskudd i en offentlig eid bedrift (som

¹³ Dersom en introduserer en forutsetning om at velgerne også stemmer ut fra ideologisk tilhørighet eller partipreferanse endres denne konklusjonen. Da vil velgere med minst ideologisk eller partimessig lojalitet være mest følsomme for politikkendringer, og det kan medføre at politikken vris til fordel for slike grupper. Persson og Tabellini (2000) gir en nærmere diskusjon i kapittel 4 og 5.

følge av styringsmessige pålegg). I en privat eid virksomhet kan ikke eierstyring benyttes, og høy personellinnsats må derfor oppnås ved særskilte offentlige tilskudd. Igjen forutsettes at partiene konkurrerer om velgeroppslutning. Regjeringspartiet vil avveie velgergevinsten ved høy sysselsetting mot velgertapet som følge av høyere skattenivå og “dødvektstap” i økonomien.¹⁴ Boycko, Shleifer og Vishny (1996) argumenterer for at subsidier gir et større tap av velgere fordi kostnadene ved høy bemanning blir umiddelbart synlige for velgerne. Det er vanskelig for velgerne å få kunnskap om hvor god lønnsomheten i en offentlig bedrift kunne vært. Dette fører til at antall ansatte blir høyere i en offentlig eid virksomhet enn i en privat virksomhet, med tilsvarende forskjeller i arbeidsproduktivitet. Pint (1989) og López-de Silanes, Shleifer og Vishny (1997) presenterer empirisk materiale som indirekte støtter denne hypotesen.

Men dette resonnementet er avgrenset til kommersielle bedrifter. Vi vil ikke forvente tilsvarende effektivitetsforskjeller etter eierskap der virksomheten i sin helhet finansieres over offentlige budsjetter (eierskapet har ikke konsekvenser for velgernes informasjon), eller der reguleringer/konsesjonskrav benyttes for å ivareta ikke-kommersielle hensyn i privat eid virksomhet (effektivitetstapet blir like “usynlig” både i offentlig og privat eid virksomhet). Brede samfunnsmessige målsettinger av ikke-kommersiell karakter (for eksempel høy sysselsetting) kan ivaretas med mindre effektivitetstap gjennom kontrakter med private bedrifter, enn gjennom offentlig eierskap og eierstyring eller ved konsesjonskrav.

Et analogt resonnement kan tilsi at folkevalgte politikere vil ta ut for høye utbytter fra offentlig eide selskaper (for-profit selskaper der offentlige myndigheter eier hele aksjekapitalen). Anta at representantene kan ta ut et lavt utbytte med sikte på å bygge opp selskapets egenkapital, og dermed oppnå avkastning og utbytte i fremtiden. De kan også utbetale et høyt utbytte for å tilby velgerne skattelettelse, overføringer eller et forbedret tjenestetilbud. Et høyt utbytte har den fordel at det gir rom for høyere offentlige utgifter uten å øke skattene, eller skattelettelse uten reduksjoner i offentlige utgifter. Samtidig er det vanskelig for velgerne å vurdere den fremtidige lønnsomhet av å skyte inn kapital i offentlige selskaper. Av hensyn til gjenvalg vil folkevalgte ha en kort tidshorisont, og derfor prioritere et høyt offentlig eller privat forbruk i dag (finansiert med høyt

¹⁴ “Dødvektstapet” er et tap som følge av at beskatningen normalt medfører omallokering av arbeidskraft og kapital i økonomien, og dette har et velferdstap. Kostnadene ved å skattefinansiere en offentlig tjeneste er derfor høyere enn de direkte skattekostnadene. Empiriske studier tyder på at dødvektstapet utgjør 20-50 prosent av skattekostnaden.

utbytte), fremfor å ha høyt forbruk i fremtiden (finansiert med avkastning på innskutt kapital i offentlig eid selskap). Dette er et fenomen som er kjent fra behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget (se for eksempel Byrkjeland og Langeland 2000:20). Dersom selskapet har private minoritetseiere som motsetter seg høye utbytter, vil det øke de politiske kostnadene (i form av velgeroppslutning) ved en aggressiv utbyttepolitikk.

4.3.3 Politisk signalisering

Resonnementet foran bygger på at en del av velgerne mangler informasjon om ineffektivitet og overbemanning i virksomhetene. Den enkelte velger mangler incentiver til å skaffe seg slik informasjon fordi den potensielle gevinst per velger er liten. Særlig gjelder det hvis situasjonen kan karakteriseres ved at en liten velgergruppe (for eksempel ansatte i en enkelt offentlig eid bedrift) har fordeler av ineffektivitet, mens kostnadene ved dette fordeles på de øvrige samfunnsmedlemmene. For disse er gevinsten ved å eliminere ineffektiviteten liten, og disse velgerne har dermed et svakt motiv til aktiv informasjonssøking.

Konkurrerende representanter og politiske partier har imidlertid et motiv til å opplyse velgerne. Dixit (1998) påpeker at en politisk "entreprenør" kan se seg tjent med å avdekke ineffektivitet i offentlig virksomhet med sikte på å vinne velgertilslutning. Et opposisjonsparti kan påvise ineffektiviteten i Boycko-Shleifer-Vishny-modellen, og dermed eliminere overbemanningen i den offentlige eide virksomheten. Skal dette virke troverdig overfor velgerne, må imidlertid opposisjonspartiene kunne legge dette frem på en slik måte at påstandene om ineffektivitet er observerbar. Dette vil igjen stille store krav til velgernes ressursbruk.

Det at regjeringen på denne måten må forventes å ha privat informasjon om hva som er effektive beslutninger – for eksempel knyttet til sysselsettningsnivå – kan skape problemer for offentlig eierskap. Anta for eksempel at politikerne oppdager at det er rom for en betydelig nedbemanning i et offentlig eid selskap. Effektivt eierskap tilsier følgelig at virksomheten nedbemannes. Problemet for politikerne er at velgerne ikke vet om en observert nedbemanning kan forklares med politikernes ønske om effektiv ressursbruk, eller om det i stedet er et uttrykk for politikernes nedprioritering av den offentlige tjenesten. I frykt for at velgerne dermed skal trekke den konklusjon at partiets politiske prioriteringer (preferanser) sannsynligvis er på kollisjonskurs med velgernes preferanser, kan politikerne se seg tjent med å avstå fra drastiske sysselsettningsreduksjoner (som de per antakelse vet er gjennomførbare uten samtidig å redusere tjenesteomfang). En analyse av Dalen, Moen og Riis (2001) viser at dette gir som resultat at politikere blir statiske i utøvelse av eierskapet. Når nye rammebetingelser og

innovasjoner gjør det lønnsomt å foreta større omlegginger/nedbemanninger, vil politikerne være tilbakeholdne med å iverksette tiltak.

Dette bildet endres dersom det oppstår situasjoner som gjør krav på beslutninger som tilsynelatende er stikk i strid med den ideologi partiet forventes å ha. Hvis for eksempel en venstreorientert regjering som velgerne mener legger stor vekt på sysselsetting, kommer opp med forslag om å foreta nedbemanning, vil regjeringen trolig kunne gjennomføre dette uten særlig stor risiko for at velgerne endrer partipreferanse. Velgerne vil heller se på dette som et troverdig uttrykk for at rammebetingelsen virkelig har endret seg og at samfunnet er tjent med tiltaket. Cukierman og Tommasi (1998) viser på denne måten at venstreorienterte regjeringer er de som mest sannsynlig vil gjennomføre høyreorienterte reformer, mens høyreorienterte regjeringer er de som mest sannsynlig vil gjennomføre venstreorienterte reformer (såkalt “policy reversals”).

Offentlig eierskap er dermed problematisk fordi eierskapet ikke brukes til å gjennomføre samfunnsøkonomisk effektive bedriftsbeslutninger. Bedriftene blir i stedet en arena for strategisk- politisk signalisering, med den konsekvens at utvikling i rammebetingelser og teknologi i for liten grad får konsekvenser for bedriftens tilpasning. Gjennom å skape større synlig avstand mellom politisk ledelse og bedriften – enten gjennom privatisering eller annen form for lovbestemt begrensning av eierstyring – unngås denne typen ineffektivitet.

Merk at dette problemet ikke nødvendigvis forsvinner med privatisering. I de fleste tilfeller vil politikerne fremdeles være involvert i tjenesteproduksjonen gjennom finansiering og kjøp av tjenestene på vegne av velgerne. Tilsvarende problemer med strategisk atferd kan da tenkes å gi seg utslag i myke budsjetter og motvilje mot å akseptere at ineffektive bedrifter går konkurs.

4.4 Eierstyring i offentlig eid virksomhet

Gitt at politikerne har full kontroll med selskapet, studerte vi i avsnitt 4.3 om politikerne vil bruke denne kontrollen til å treffe effektive beslutninger. Politikerne kan imidlertid ikke forventes å ha perfekt kontroll med selskapet. Politikernes mulighet til å kontrollere selskapet ligger i å etablere rutiner for kontroll, regelutforming og utforming av incentivkontrakter med selskapsledelsen. I dette avsnittet diskuterer vi om politikerne kan forventes å utøve denne delen av eierskapsrollen på en effektiv måte.

Som et utgangspunkt forutsettes det også her at folkevalgte representanter (partier) maksimerer velgeroppslutning, og at de politiske partiene konkurrerer om regjeringsmakt. Representantene og de politiske partiene vil oppnå mest mulig politisk kreditt for de fordeler som velgere oppnår, og de vil ta så lite ansvar som mulig for de ulemper som velgerne påføres. Velgerne antas også å være mer tilbøyelige til å "straffe" folkevalgte politikere for synlige feil enn å "belønne" politikere som oppnår skrittvis forbedringer i offentlig politikk.¹⁵

Det er særlig tre forhold som vi mener er av betydning: Politikernes risikoaversjon (4.4.1), utvikling av sonderingskultur mellom eier og virksomhet (4.4.2), og en politisk eierstyring preget av "brannalarmer" (4.4.3).

4.4.1 Omfattende reguleringer begrenser virksomhetens autonomi

Når en politiker (statsråd) har ansvar for et politikkområde, vil vedkommende ønske å beskytte seg mot uhell, feilvurderinger, granskingskomiteer og etterfølgende kritikk fra opposisjonen og offentligheten. Risikoaverse politikere vil derfor pålegge offentlig eide virksomheter regler som skal forhindre dette. Reglene vil både spesifisere hvordan virksomheten skal drives, prosedyrer for rapportering, og hvilke beslutninger som skal forelegges eieren for godkjenning. Institusjonsledelsen blir dermed innhyllet i et omfattende sett av reguleringer som er designet for å beskytte politisk ledelse mot kritikk. Institusjonene blir dermed gitt lite handlingsrom til egen strategiutvikling, for tilpasning til endringer i omgivelsene, eller til produkt- og prosessinnovasjoner. Dette må forventes å hemme ledelsen av store og komplekse offentlige virksomheter som er preget av rask teknologiutvikling og konkurranse fra private eller utenlandske virksomheter.

Det er to grunner til at dette problemet blir mindre med privat eierskap. For det første vil privat eie medføre at ansvaret for eventuelle problemer kan deles med de private eierne. Ofte vil årsakene til problemene være så sammensatte at det for velgerne er vanskelig å peke ut syndebuggen. Selv om privat produksjon av offentlige tjenester må kombineres med kontrakter og konsesjonskrav, vil ikke nødvendigvis den samme detaljstyringen dukke opp igjen her. De folkevalgte bærer et mer avgrenset ansvar, og har rett og slett mindre behov for å pålegge private virksomheter detaljerte regler.¹⁶ For det andre vil privat eierskap medføre potensiell konkurranse - flere selskaper

¹⁵ Velgernes har tapsaversjon (S-formet nyttekurve med status quo i vendepunktet). Eksperimenter i kognitiv psykologi understøtter en slik tolkning (Quattrone og Tversky 1988).

¹⁶ Dette kan ha negative sider også. Ansvarspulveriseringen kan medføre at politikerne heller ikke gjør den jobben de skal gjøre.

vil være i stand til å utføre oppdragene. Om problemer skulle oppstå, kan politikerne løse problemet med å skifte selskap, noe som også vil ha en disiplinerende virkning på selskapets opptreden. Dermed er det mindre grunn for politikerne til å bekymre seg for potensielle problemer som skal oppstå.

4.4.2 Politisk eierstyring innebærer tidkrevende beslutningsprosesser

Anta at en offentlig institusjon er underlagt reguleringer og eierstyring slik som beskrevet ovenfor, men at virksomheten likevel søker å opprettholde en viss intern autonomi. Hvis folkevalgte myndigheter overprøver mange av virksomhetens egne beslutninger, vil det lett undergrave den interne moral og svekke ledelsens autoritet. Institusjonsledelsen vil derfor unngå at viktige beslutninger blir omstøtt. Virksomhetene selv vil ønske en styringsordning der avgjørelser må godkjennes av den folkevalgte eieren, formelt eller uformelt (Ferejohn 1987). Institusjonsledelsen vil foreta sonderinger med politiske myndigheter selv i situasjoner der avgjørelsesmyndighet er delegert, noe som fører til tidkrevende beslutningsprosesser.

Ledelsens kostnader ved å få overprøvet beslutninger må forventes å være like store i private og offentlige selskaper. Forskjellen er imidlertid at preferansene og målsettingene til eierne i private selskaper må kunne sies å være velkjente og stabile for ledelsen. Ledelsen har dermed bedre informasjon i utgangspunktet om hvilke beslutninger som kan tenkes å skape “problemer” for eieren. Tiltak som rimelig opplagt bidrar til å styrke inntjeningen, kan ledelsen trygt iverksette uten å risikere å bli overprøvd av aksjonærene. Politisk eierskap vil trolig være kjennetegnet ved noe mer skiftende prioriteringer, og som allerede diskutert i avsnitt 4.3, kan politikerne ha et noe “anstrengt” forhold til effektivitetsfremmende tiltak i sine egne bedrifter. Ledelsen i offentlige bedrifter vil derfor være langt mer usikre på hva som “passerer” eierne og hva som vil bli overprøvd. Det synes derfor å være grunnlag for å hevde at “sonderingskulturen” vil være et større problem i offentlige bedrifter.

4.4.3 Eierstyringen domineres av “brannalarmer”

Vi forutsetter også at de politiske myndigheter kan velge mellom to modeller for styring av underlagte virksomheter. Den ene er “politipatroljer” der de folkevalgte fører en løpende og aktiv kontroll med virksomheten; den andre er “brannalarmer” der politikerne avventer reaksjoner eller klager fra offentligheten (McCubbins og Schwartz 1984). Ved “politipatroljer” må politikerne bruke tid til å lete etter og forebygge problemer, og under dette arbeidet kan de folkevalgte gå glipp av større problemer på andre områder. Ved bruk av “brannalarmer” overlates problemsøkingen til velgerne, interessegrupper og massemedia.

Politipatruljer kan gi store gevinster fordi offentlig eid virksomhet blir aktivt kontrollert og fulgt opp. Problemer knyttet til budsjettoverskridelser, sikkerhet for brukerne, miljøutslipp o.l. kan forebygges. En slik eierstyring og kontrollaktivitet gir imidlertid små velgergevinster. En løpende og aktiv eierstyring (politipatruljer) fører kanskje til effektiv institusjonsdrift. Men det gir liten politisk avkastning å bruke tiden til løpende oppfølging av institusjonene med sikte på skrittvis forbedringer. Det er uklart hvem som kan ta æren for dette. Ingen enkeltrepresentant vil ta arbeidet med å kontrollere virksomheten, men håper at andre representanter vil gjøre det. Velgerne vil ikke være særlig oppmerksomme på de gevinster som oppnås, og har vanskelig for å se hvilken representant eller hvilket parti som har stått for eierstyringen.

Brannalarmer har den fordel at politikerne kan vie oppmerksomhet og bruke tid på flere felter. Folkevalgte representanter griper inn når “alarmen går”, spesielt når massemedia rapporterer om ulike typer av skjvheter og feilvurderinger i de offentlige institusjonene. Politiske gevinster (dvs. høyere velgeroppslutning) oppnås ved å gripe inn på en synlig måte når noe går galt (det gjør det alltid). Eierstyringen kan derfor bli preget av tilfeldigheter (hvordan massemedia har definert problemet), noe som svekker institusjonens evne til å forfølge en etablert og langsiktig strategi. Tiltakene kan få karakter av å markere ansvar overfor offentligheten (eksempelvis ved å avskjedige institusjonens styre og/eller daglig leder), snarere enn å angripe mer dyptgripende problemer (eksempelvis krevende effektiviseringsarbeid). Politisk eierstyring kommer derfor på den politiske dagsorden som følge av at “noe går galt” - brannalarmer har større velgerappell enn politipatruljer.

4.5 Disiplinering av politisk styring

På den ene siden tilsier hensynet til ufullstendige kontrakter at de folkevalgte bør ha mulighet for å gripe inn for å korrigere virksomhetens kurs ved uforutsette hendelser eller utilsiktede effekter av ledelsens beslutninger. På den andre siden åpner muligheten for demokratisk styring for politisk opportuniste. Privatisering er i slike tilfeller bare et av flere mulige tiltak. Mer generelt utgjør dette argumenter for institusjonelle bindinger som tar sikte på å “disiplinere” den politiske styringen. Fristilling av forvaltningsorganer, bruk av kontraktsstyring og konkurranse om offentlige oppdrag, er aktuelle tiltak for å fremme mer effektiv tjenesteproduksjon og større velgerkontroll.

4.5.1 Bør man avskjære muligheter for politisk eierstyring?

Det finnes flere virkemidler som etablerer institusjonelle sperrer mot politisk eierstyring. Vi skal diskutere bruk av selvstendige selskaper (selvstendige rettssubjekter), lovbestemte begrensninger i adgangen til eierstyring og privat eierskap eller private minoritetseiere.

Selvstendige rettssubjekter

Ved å etablere offentlig virksomhet som selvstendige rettssubjekter (etablering av statlige selskaper) kan det etableres institusjonelle skranke mot en løpende politisk eierstyring. Dette betyr ikke at eierstyringen avvikes, men at den folkevalgte styringen må ta bestemte former. Den politiske styringen antas å kunne avgrenses til de langsiktige og strategiske målsettingene. Inngrep fra folkevalgte myndigheter kan bare skje etter en bestemt formell prosedyre som innebærer innkalling til generalforsamling/selskapsmøte, og styringsmessige pålegg må gis i form av formelle vedtak som protokolleres. Dette antas å fremtvinge en mer synlig politisk eierstyring, og dermed å øke de politiske kostnadene ved å gi kortsiktige styringsmessige pålegg. Dette er nærmere diskutert i NOU 1999:15.

Hvor virksomt dette vil være avhenger av i) i hvilken grad selskapsorganisering oppfattes å avskjære statsråden/ansvarlig politiker fra et politisk ansvar (Smith 2000), og ii) hvor sterke incentiver statsråden/ansvarlig politiker har til å gripe inn ut fra motiver som ble diskutert foran (jf. eierstyring ved "politipatruljer" versus "brannalarmer").

Lovbestemte begrensninger i adgangen til eierstyring

Folkevalgte myndigheter kan også eksplisitt fraskrive seg muligheten til eierstyring gjennom lovbestemmelser. Dette er gjort på områder der man vil sikre de offentlige institusjonene verdimelessig frihet, slik som i høyere utdanning og forskning (universiteter og høyskoler, Statistisk sentralbyrå). Dette ble utførlig drøftet i det såkalte Hermansen-utvalgets innstilling (NOU 1989:5).

Privat eierskap eller private minoritetseiere

Mye offentlig eid virksomhet har målsettinger som både er kommersielle og allmenntyttige. Virksomheten kan være finansiert ved en kombinasjon av brukerbetaling og offentlige bevilgninger. For eksempel finansieres de statlige universitetene i hovedsak ved offentlige bevilgninger, men også ved inntekter fra oppdragsforskning og etter- og videreutdanning.

Privat minoritetseierskap bringer inn en tilleggsdimensjon: Dersom staten/kommunen som majoritetseier gir et aksjeselskap pålegg som reduserer selskapets lønnsomhet, kan minoritetseieren kreve erstatning for

dette. Vissheten om dette betyr at kostnadene ved ikke-kommersielle pålegg blir synlige, og dette vil svekke incitamentet til å benytte majoritets-eierskapet på denne måten.

4.5.2 Kan kontraktsstyring kombineres med offentlig finansiering?

Anta at en offentlig myndighet inngår kontrakt med en offentlig eid tjenesteproducent om utførelse av en offentlig tjeneste. Vi forutsetter også at den offentlige oppdragsgiveren evner å formulere en hensiktsmessig kontrakt (se kapittel 3). Denne skal ivareta mange hensyn. Den skal definere et ønsket kvalitetsnivå på tjenestetilbudet. Kontrakten skal gi incentiver til effektivitet og bør derfor ha et betydelig fastpriselement (ikke en refusjonsordning). Avtaleperiodens lengde skal balansere hensynet til langsiktighet (risiko og relasjonsspesifikke investeringer, samt de begrensninger som ligger i hensynet til finanspolitisk kontroll og årlige bevilgninger i det offentlige budsjettssystemet). Oppdragsgivers ønske om å reforhandle avtalevilkårene skal ivaretas, og kontrakten skal definere hvordan uforutsette hendelser skal håndteres. Under hvilke betingelser kan en forvente at kontraktsinstrumentet vil anspore en offentlig institusjon (etat, bedrift) til å produsere kostnadseffektivt og med høy kvalitet?

Selve hensikten med kontraktsstyring er å legge grunnlag for mål- og resultatoppnåelse. En kan gi offentlige institusjoner større handlingsfrihet over innsatsfaktorene, herunder intern organisering av institusjonen, disponering av personell til ulike oppgaver og adgang til å overføre bevilgninger mellom driftsformål og investeringer. Kontraktsstyring forutsetter også at folkevalgte myndigheter ikke fristes til å foreta tilfeldige inngrep i driftsbeslutninger (jf. "brannalarmer"). Dersom den offentlige myndigheten i kraft av sin eierposisjon legger nye begrensninger på ledelsens handlefrihet, eller pålegger virksomheten nye oppgaver som går ut over kontrakten, vil det undergrave kontraktsstyringens egentlige funksjon. I tråd med diskusjonen foran kan det forutsette en disiplinering av den politiske styringen. Dette er enklere for tjenester med "lav politisk følsomhet". Den politiske eierstyringen kan også disiplineres hvis virksomheten kan kreve reforhandlinger av kontraktsvilkårene, og slik motta kompensasjon for eventuelle kostnadsdrivende pålegg.

Store investeringer legger premisser for hvordan virksomheten skal drives i fremtiden, og stiller dermed krav til offentlige bevilgninger. Virksomhetsledelsen kan se seg tjent med å foreta store investeringer for å fremme et høyt fremtidig aktivitetsnivå. Dessuten berører strukturbeslutninger ofte sentrale politiske mål, bl.a. hvilke tjenester som skal tilbys hvor, og slike avgjørelser vil sjelden bli overlatt til virksomhetens styre og daglige ledelse alene. Ofte har offentlig eid og finansiert virksomhet store

begrensninger i adgangen til å finansiere større investeringer. Muligheten til å finansiere investeringer over en offentlig finansiert drift vil være små. Fordi konkurs ofte ikke er en aktuell måte å restrukturere en offentlig virksomhet på, er det staten eller kommunen som tar den endelige risikoen ved lånefinansierte investeringer. Myndighetene vil normalt ikke tillate egne virksomheter som er finansiert over offentlige budsjetter å lånefinansiere investeringer. Dette kan skape avgrensingsproblemer: Hvilke investeringsbeslutninger kan overlates til virksomhetens styre og ledelse, og hvilke vil eieren selv ta? Resonnementet kan indikere at kontraktsstyring er enklere for lite kapitalintensive virksomheter (for eksempel allmennleger), og mer komplisert for mer kapitalkrevende virksomhet (sykehus, universiteter).

Kontraktsstyring forutsetter at de offentlige myndighetene har mulighet og motiv til å følge opp kontrakten. Hvilke konsekvenser bør eller kan det få at en offentlig eid institusjon ikke har etterlevd sine kontraktsforpliktelser?

En mulig konsekvens er at virksomheten “bare betales for hva den leverer”, slik at den mottar et lavere økonomisk tilskudd enn opprinnelig forventet. Dette er et tiltak som tydeliggjør hva kontraktsstyring innebærer, og som betyr at hele organisasjonen påføres en belastning og omstilling. Vissheten om at dette blir konsekvensen vil øke ledelsens og institusjonens anstrengelser for å etterleve kontrakten, og slik bidra til bedret ledelse og effektivitet. Spørsmålet er om det sviktende tjenestetilbud i volum og/eller kvalitet virkelig skyldes forhold som virksomheten selv har hatt kontroll over, og ikke utenforliggende faktorer (for eksempel nye pålagte oppgaver). Dersom det siste er tilfellet vil reduserte tilskudd virke mot sin hensikt, og demoralisere ledelsen og organisasjonen. Og selv om et sviktende tilbud delvis skyldes forhold virksomheten selv må stå ansvarlig for, vil det lett oppstå strid om dette, noe som vil sette kontraktsregimets troverdighet på prøve. Oftest vil folkevalgte politikere ikke pådra seg kortsiktige politiske belastninger (som medfører lavere velgeroppslutning som følge av et dårligere tjenestetilbud til brukerne) – selv om det kan ha en god incentiveffekt og gir bedret kostnadseffektivitet på lengre sikt. En offentlig virksomhet vil ofte motta økte tilskudd som følge av lav kostnadseffektivitet nettopp for å kunne levere tjenester til brukerne – noe som betyr at virksomheten står overfor “myke budsjetttrammer”.

Troverdigheten til kontraktsregimet kan derfor forutsette at myndighetene “binder seg til masten” på en eller annen måte, eksempelvis ved å vedta full stykkprisfinansiering (eksempelvis fastsette tilskuddene ved målestokk-konkurranse) for tjenestetilbudet, eller ved å delegere fordelingen av budsjettmidler (se senere i kapitlet).

Manglende kontraktsetterlevelse kan medføre at eieren skifter ut styre og/eller daglig leder. Eierstyring brukes altså som et supplement til kontraktsstyring for å gi ledelsen incentiver til å levere de avtalte tjenester. Vanskeligheten med et slikt tiltak er at det bare berører ledelsen, og ikke disiplinerer organisasjonen som sådan. Faktisk kan det føre til at ledelsen (eventuelt den nye ledelsen) får liten ledelsesautoritet fordi de ansatte vil innse at endringer av styre eller daglig ledelse ikke har konsekvenser for bevilgninger, stillingstrygghet eller måten virksomheten drives på. Dermed kan dette tiltaket bli en måte å demonstrere politisk handlekraft (symbolpolitikk motivert ut fra hensynet til velgeroppslutning), men uten at det fremmer kontraktsstyring.

Kontrakter med offentlige virksomheter forutsetter troverdighet, noe som betyr at virksomheten ikke nødvendigvis oppnår fornyelse av kontrakten. Den offentlige bestilleren må ha frihet til å velge en annen leverandør i neste kontraktsperiode.

4.5.3 Kan konkurranse disiplinere offentlig eierstyring?

Introduksjon av konkurranse betyr at det offentlige eierskapet utfordres (“contestable ownership”). For eksempel: Når myndighetene er forberedt på å inngå kontrakter med ulike virksomheter, betyr det at offentlige produsenter ikke har enerett til å utføre en tjeneste. Offentlig eller politisk eierstyring forutsettes å være uvesentlig, slik at en annen offentlig eller privat virksomhet kan utføre tjenesteproduksjonen (Vining og Boardman 1992:213). Den offentlig eide virksomheten utsettes for en trussel om nedtrapping eller nedleggelse. Begrunnelsen for et slikt system er at folkevalgte prioriteringer først og fremst gjelder hvilke formål som offentlige midler skal benyttes til, og hvilke brukergrupper som skal prioriteres. Hvilken type virksomhet som står for selve tjenesteproduksjonen er av underordnet betydning.

Et troverdig konkurranseregime forutsetter at en er villig til å bygge opp et renommé eller etablere institusjonelle ordninger som gjør at virksomhetene har tillit til spillereglene. Troverdighet settes på særlige prøver når staten både er eier og myndighetsutøver. På den ene siden kan statens *eierinteresser influere på myndighetsutøvelsen*. De politiske myndighetene kan se seg tjent med å favorisere egen virksomhet fordi dette gir større offentlige inntekter. Slik favorisering kan skje gjennom konsesjoner/ tillatelser eller gjennom offentlige bevilgninger. Offentlige tilskudd gir grunnlag for å (kryss-)subsidiere virksomhetens konkurranseutsatte aktiviteter. Et annet motiv for å favorisere “egne virksomheter” er at disse er lokalisert i hjemlandet (eller i egen kommune), mens en privat konkurrent kan være lokalisert i utlandet (eller i en annen kommune). Ringvirkningene for lokal

sysselsetting blir høyere, og en større del av offentlige utgifter blir tilbakeført gjennom skatteinntekter når oppdrag gis til lokal virksomhet. Det tredje motivet er av genuint politisk karakter: Ved å favorisere en mindre effektiv offentlig virksomhet kan det være at det kortsiktige tapet i velgeroppslutning ved å legge ned en offentlig virksomhet er høyere enn velgergevinsten som følge av høyere effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon. Samtidig kan det være en langsiktig samfunnsøkonomisk gevinst ved å gi oppdrag til den mest effektive tjenesteprodusenten. Et siste mulig motiv for å favorisere statlig virksomhet er at opprettholdelse av statlig eierskap gir muligheter for politisk eierstyring. Eierskapet gir mulighet til å definere langsiktig strategi (herunder lokalisering av virksomheten), og til å gi løpende styringsmessige pålegg ut fra politiske hensyn. Hvis statlig eid virksomhet taper i konkurransen mister myndighetene disse mulighetene.

Motsatt kan statens interesser som *myndighetsutøver påvirke dens utøvelse av eierskapet*. For å markere sin vilje til å etablere en reell og troverdig konkurranse i markedet kan staten diskriminere statlig eid virksomhet. Dette er aktuelt i situasjoner der en har opphevet et statlig monopol, og ønsker å anspore nye virksomheter til å delta i konkurransen. For å unngå mistanke om at staten favoriserer egen virksomhet kan den bli en passiv eier: Statlige myndigheter kan derfor bli tilbakeholdne med å delta aktivt i virksomhetens strategidiskusjon, de vil være mindre villige til å skyte inn ny egenkapital i virksomheten eller å stimulere bedriften til å satse på ny markeder og prosjekter. Dermed kan offentlige bedrifter få en konkurransemessig ulempe i forhold til private bedrifter.

Begge disse styringsproblemene kan svekke konkurransen, enten fordi offentlig eid virksomhet favoriseres eller fordi den diskrimineres. For å unngå slike rolleproblemer kan folkevalgte myndigheter kan "binde seg til masten", og slik styrke troverdigheten til en konkurransepolitikk. Dette kan gjøres på flere måter:

- *Differensiering av roller*: Staten kan skille ansvaret for myndighetsutøvelse og eierstyring, for eksempel ved å gi ulike departementer ansvar for disse funksjonene. En svakhet ved dette er at statsrådene og regjeringen likevel kan samordne disse rollene, og dette vil svekke troverdigheten til ordningen (se Smith 2000).
- *Politisk uavhengig myndighetsutøvelse*: Et mulig svar på troverdighetsproblemet er å etablere uavhengige organer som står for selve

myndighetsutøvelsen.¹⁷ Troverdigheten til konkurransesystemet bygger på at disse organene ikke kan instrueres av overordnede myndigheter, og at det (eventuelt) er etablert uavhengige klageorganer. Desto mer skjønnsmessig myndighetssutøvelsen er, jo sterkere vil begrunnelsen for slike domstolslignende organer være.

- “*Transparens*”: Innslaget av skjønnsutøvelse kan være stort ved tildeling av konsesjoner/tillatelser og fordeling av offentlige tilskudd. Gjennomsiktige prosedyrer og etterprøvbare regler vil kunne styrke troverdigheten også i slike situasjoner. For å styrke troverdigheten til konkurransen gjennom lovhjemlede regler kan man forby diskriminering og påby bruk av anbudskonkurranser (slike regler er i Norge utformet i regi av EØS-avtalen og håndheves av ESA.) Dermed kan eksempelvis private eller offentlige eide bedrifter som mener at de er blitt diskriminert få prøvet dette rettslig, og få økonomisk erstatning (jf. dommen mot Nes kommune om anbud på kommunal renovasjon).
- “*Pengene følger brukeren*”: Myndighetene kan også fraskrive seg muligheten til å bestemme hvem som skal stå for tjenesteproduksjonen ved et bevilgningsystem basert på at pengene følger brukeren. Dette kan organiseres ved kuponger (vouchers) eller ved stykkprisfinansiering. Det er brukerne som skal velge produsent, og ikke folkevalgte myndigheter. Dersom det gis andre bevilgninger enn de som følger brukeren, kan konkurransen svekkes.
- *Delegasjon av bevilgningsmyndighet*: Det er også mulig for folkevalgte organer å delegere tildelingen av oppdrag til en uavhengig fagmyndighet. Denne skal da fordele en gitt rammebevilgning til produsentene ut fra fastsatte kriterier, eksempelvis til de produsenter som kan tilby høyest kostnadseffektivitet og/eller kvalitet. Eksempler på slike delegasjonsordninger finnes innenfor høyere utdanning i Storbritannia (HEFC: Higher Education Funding Council) og i tildelingen av offentlige bevilgninger til sykehus i New Zealand.

¹⁷ EU har utformet krav om uavhengige reguleringsorganer (National Regulatory Authorities) innenfor telekommunikasjoner. I den såkalte Teletopia-saken ga ESA en vurdering om at det norske NRA-kravet ikke var oppfylt. Nærmere omtale er gitt i Statskonsult (2001).

4.6 Politiske valg av eierskap

I avsnitt 4.5 har vi presentert normative vurderinger av eierskap, spesielt alternativer for organiseringen av det offentlige eierskapet. Vi skal her presentere noen resonnementer om hvordan de mer langsiktige valg av eierskap i praksis blir foretatt. Utgangspunktet er igjen at representanter og partier konkurrerer om velgere. Anta at det er allment erkjent at politisk eierstyring har uheldige effekter for et flertall av velgere. Det politiske parti som “binder seg til masten” og på en troverdig måte fraskriver seg muligheten til direkte eierstyring, vil vinne velgere på dette. Hvis velgerne antar at det er offentlig eierskap som gir best demokratisk kontroll, vil partiene foreslå politikk som er i tråd med dette. Dersom velgerne antar at det ikke er forskjeller i den reelle velgerkontrollen under privat og offentlig eierskap, vil den normative analysen i kapittel 3 bli utslagsgivende for partiens forslag om offentlig eierskap.

Nedenfor utvikles et resonnement basert på den forutsetning av velgerne *ikke* har noen klar (kausal) oppfatning av effektene av offentlig og privat eierskap. Velgerne antas å være usikre på konsekvensene av offentlig og privat eierskap, og de legger umiddelbare resultater til grunn for egen stemmegivning.

Kortsiktige politiske beslutninger?

Velgerne mangler altså kunnskap om de langsiktige implikasjonene av eierskapet. Folkevalgte politikere er ansvarlige for de kortsiktige resultater av offentlig politikk, og da kan salg av offentlig virksomhet løse akutte problemer med å finansiere det offentlige tjenestetilbudet. Sviktende skatteinntekter og svake konjunkturer blir her katalysator for privatisering (se for eksempel Campos og Esfahani 1996; Vickers og Wright 1988). Resonnementet her er analogt med diskusjonen av offentlig utbyttepolitikk foran. Motsatt kan en forstå overtakelse av privat virksomhet som redningsoperasjoner for å unngå konkurs og nedleggelse – selv om slik overtakelse betyr at ønskelige omstillinger blir utsatt (se for eksempel Byrkjeland og Langeland 2000, kap. 9).

Dersom offentlig og privat eierskap og organiseringen av det offentlige eierskapet må forstås som en akkumulering av kortsiktige beslutninger, må en forvente at sluttresultatet kan ligge langt fra det som følger av våre normative betraktninger.¹⁸ I prinsippet kan partikonkurransen både drive

¹⁸ Statskonsult (1998) viser at valg av selskapsform i statlig virksomhet preges av tilfeldigheter. Selskapsformen er i mange tilfeller ikke tilpasset behovet for sektorpolitisk styring eller konkurransesituasjonen på området.

frem et for omfattende offentlig eierskap og en for omfattende privatisering av offentlig virksomhet. Men er det grunn til å tro at en slik eierstruktur vil bestå?

Favorisering av status quo?

En kilde til opprettholdelse av status quo kan være usikkerhet om konsekvensene av endret eierskap, enten i form av privatisering eller sosialisering. I tråd med Fernandez og Rodrik (1991) skal vi anta politiske partier annonserer et reformprogram før valget, at velgerne stemmer for det partiet som har et ønsket program og at partiet er bundet til å gjennomføre sine valgløfter (såkalt “pre-election politics”, se Persson og Tabellini 2000).

Anta at 40% av velgerne vet at de vil vinne på en reform som går ut på privatisering av offentlig tjenesteproduksjon (gevinst = 0,2). Vi kan tolke denne gruppen som dem som er ansatt i privat sektor. Anta at 60% av velgerne er usikre på om de vil vinne eller tape på reformen. Denne gruppen kan tolkes som offentlig ansatte og brukere av offentlige tjenester som ikke er i jobb. Det er kjent at 1/3 av denne velgergruppen vil vinne på reformen (gevinst = 0,2), mens 2/3 vil tape på den (gevinst = -0,2). Den enkelte offentlig ansatte og brukerne vil da beregne den forventede gevinst ved reformen, og innser at denne er negativ (gevinst = $1/3 \cdot 0,2 + 2/3 \cdot (-0,2) = -0,07$). Hele denne velgergruppen vil derfor stemme for det partiet som går imot privatisering av offentlig tjenesteproduksjon. Situasjonen er annerledes etter reformen. Da vil 1/3 av de offentlig ansatte og brukerne ($1/3 \cdot 60\% = 20\%$) ønske å opprettholde den nye organiseringen, og til sammen vil derfor 60% av velgerne ønske å opprettholde privat eierskap.

Talleksemplet illustrerer at usikkerhet om reformers konsekvenser kan blokkere effektivitetsfremmende endringer i eierskap. I andre situasjoner kan det være flertall for reformer før reformen, men ikke etter at konsekvensene er klarlagt. Dermed vil det være flertall for å reversere reformen. Individuell velgerusikkerhet kan derfor skape en asymmetri: Visse typer av reformer blir ikke gjennomført som følge av velgermotstand; andre typer av reformer blir gjennomført – men omgjort som følge av at velgerflertallet går imot reformen etter at den er gjennomført.

Hvis vi oppgir antagelsen om bindende valgløfter endres disse konklusjonene. Velgerne stemmer da ikke på partier ut fra deres programmer, men på grunnlag av resultatene av deres politikk (reaktiv stemmegivning, “post-election politics”). Med en slik antagelse vil selvsagt ingen gjennomføre reformer som samler mye motstand etter at den er gjennomført. Men et parti kunne se seg tjent med å gjennomføre en reform på tvers av motstand fra et velgerflertall fordi partiet forventer at et flertall vil støtte reformen etter at

den er gjennomført (ex post). Muligens kan dette bidra til å forklare hvorfor enhetlige regjeringer bestående av ett parti har større kapasitet til å gjennomføre privatiseringsprogrammer (Boix 1997). Paradoksalt nok betyr dette at fravær av velgerkontroll (ex ante) åpner for at partier/regjeringer kan iverksette effektivitetsfremmende reformer.

4.7 Konklusjoner

Hvis vi forutsetter at velgerne har full kontroll over sine representanter, tilsier hensynet til demokratisk kontroll at folkevalgte har et vidt repertoar av virkemidler for å iverksette sitt politiske program. Først når representantene har styringsmessige instrumenter for å nå politiske mål kan politikerne på en troverdig måte gi valgløfter, og velgerne kan holde dem ansvarlige for oppnådde eller uoppnådde resultater. Ut fra et slikt perspektiv kan offentlig eierskap og offentlig eierstyring være et tjenlig instrument i demokratisk styring.

Dette modifiseres hvis vi legger til grunn en (mer realistisk) antagelse om at velgerne ikke har full informasjon og god kontroll over valgte representanter. Hvis to virkemidler gir like gode styringsmuligheter, bør folkevalgte politikere bare ha tilgang til det virkemidlet som gir best velgerkontroll. I faglitteraturen argumenteres det for at offentlig eierskap og eierstyring gir svakere grunnlag for velgerkontroll enn styring gjennom kontrakter med privat eide virksomheter: Velgerne kan vanskelig få informasjon om eieren styrer virksomheten på en god måte, noe som kan anspore politikerne til å føre en effektivitetshemmende politikk. En variant av dette er å unngå feil og skandaler gjennom sterkt risikoavers regulering og kontroll av virksomheten. En annen variant er å ha en passiv eierstyring (ikke “politipatroljer”), og kun gripe inn når det rettes kritikk fra brukere eller i massemedia (“brannalarmer”). En tredje styringsform er å gi virksomhetene pålegg som fører til ineffektiv drift eller svak lønnsomhet. Dette kan gi økt velgeroppslutning blant små grupper av ansatte eller brukere. Men fordi de øvrige velgere mangler kunnskap om effektivitetskostnadene ved en slik eierstyring, har ikke disse informasjonsgrunnlag til å “straffe” det styrende partiet ved stemmeurnen.

Disiplinering av den politiske styringen er derfor ønskelig. Kontraktsstyring har større “transparens” enn etatsstyring eller eierstyring overfor integrerte offentlige institusjoner. Men en troverdig kontraktsstyring forutsetter tilgang på alternativer, slik at myndighetene også må være villige til å oppgi det offentlige eierskapet. Når velgerne er klar over de demokratiske sidene ved ulike styringsmodeller, vil balansen mellom offentlig og privat eierskap både ivareta hensynene som ble diskutert i kapittel 3 og her. Når velgerne bare er

delvis informert om implikasjonene av ulike styringsmodeller, kan en kombinasjon av kortsiktig velgerkurtise og favorisering av status quo (på grunn av individspesifikk usikkerhet om reformers konsekvenser) føre til skjevheter i eierstrukturen – både i retning av et for omfattende offentlig og et for omfattende privat eierskap.

5. Ny-institusjonell teori: Om betydningen av moter og myter i reformarbeidet

5.1 Introduksjon

I tidligere kapitler har vi med utgangspunkt i et velferdsøkonomisk og et politisk-økonomisk perspektiv diskutert henholdsvis normative begrunnelser for offentlig eierskap (kapittel 3) og begrensninger ved den politiske styringen av offentlige virksomheter (kapittel 4). I dette kapitlet vil vi være mer opptatt av hva som skjer på organisasjonsnivået *etter* at beslutningen om en endring i eierskap eller tilknytningsform er tatt. Hovedspørsmålet blir dermed: *Kan vi anta at reformer virker?* Før vi går videre med dette spørsmålet er det imidlertid viktig å kase lys over hvorfor reformer - for eksempel med sikte på å endre eierskap eller tilknytningsform - i utgangspunktet blir iverksatt. Vi vil her legge til grunn en definisjon av reformer som har et klart instrumentelt preg, ved at "reformer viser til bevisste forandringer av organisasjoners strukturer og arbeidsmåter i den hensikt å forbedre atferd og de resultater organisasjonene oppnår" (Brunsson og Olsen 1990:4). Hensikten med reformer er ut fra en slik forståelse å skape endringer i organisasjoners (a) formelle organisering¹⁹ og (b) faktiske atferd og resultater, i tråd med de målsettinger som ligger til grunn for reformen. Endringer vil på denne måten fremstå som effektive.

Ulike teorier gir ulike svar på spørsmålet om hvorvidt reformer virker. I dette kapitlet skal vi diskutere dette spørsmålet ut fra et ny-institusjonelt perspektiv. Innenfor rammen av ny-institusjonell teori diskuteres først og fremst variabler som kan bidra til å forklare hvorfor reformer ofte *ikke* synes å gi de effekter som politikerne håper på. Med utgangspunkt i et ny-institusjonelt perspektiv vil vi være opptatt av to forhold: For det første fokuseres det på hvordan politikere og den administrative ledelse i departementene treffer sine valg angående type formell organisering (dvs. reformdesign), og for det andre diskuteres det hvordan den type formell organisering som er valgt får effekter på organisasjoners atferd og resultater. Hvordan skiller så ny-institusjonell teori seg fra de to andre perspektivene i denne rapporten med hensyn til disse forholdene?

Både velferdsøkonomien og det politisk-økonomiske perspektivet har et klart rasjonelt-instrumentelt utgangspunkt, hvor organisasjoner sees som

¹⁹ Begrepet "formell organisering" benyttes her som en felles betegnelse på endringer i eierskap eller tilknytningsform.

instrumenter for måloppnåelse og effektivitet. Endringer i eierskap og tilknytningsformer er innenfor begge disse perspektivene et resultat av bevisste og målrettede valg mellom ulike alternativer, men hvor politikerne har ulike motiver for sine valg. Mens normativ teori (velferdsøkonomi) fokuserer på begrunnelser for statlig intervensjon, er det politisk-økonomiske perspektiv opptatt av hvordan politiske prosesser knyttet til konkurranse om velgerne er avgjørende for valg av eierskap, og av at slike prosesser utgjør argumenter for ulike typer av institusjonelle bindinger som begrenser politisk opportuniste. Innenfor ny-institusjonell teori er utgangspunktet for endringer i eierskap og tilknytningsform et annet: Fordi politikere og premissleverandører i forvaltningen lever i omgivelser som bærer i seg fremherskende normer og verdier for hva som til enhver tid er “gode” eller “den beste” måten å styre eller organisere offentlig tjenesteproduksjon på, vil beslutninger skje som følge av konvensjoner snarere enn rasjonelle eller strategiske valg. Valg av eierskap og tilknytningsformer kan være sterkt influert av styringsmessige og administrative “*moter*”, og ved å følge disse motene oppnår politikerne og virksomhetene legitimitet innenfor en større moderniseringsprosess som finner sted i offentlig sektor – ofte også utenfor nasjonalstaten. Hvis reformene bærer preg av å være moter, og formålet med reformene først og fremst er å fremstå som “moteriktig”, er det ikke grunn til å forvente at reformatorene vil følge opp disse med hensyn til evaluering av effekter; motene kan derfor sees som *myter* om hva som er rasjonelle måter å utøve politisk styring på. Satt på spissen kan vi si at designere av reformer oppfører seg som “*blinde adoptører*” ved at de ukritisk velger tidsriktige løsninger på hvordan offentlig tjenesteproduksjon bør styres og organiseres.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke effekter endringer i eierskap og tilknytningsformer kan få på virksomheters atferd og resultater, diskuteres dette forholdet bare implisitt i velferdsøkonomien og politisk økonomi. Begge perspektiver har fokus på selve styringsinstrumentene (for eksempel eierskap, kontrakter, tilknytnings- og finansieringsformer), og det er en implisitt forutsetning at i den grad disse instrumentene er rasjonelt-instrumentelt designet, så vil atferd og resultater på organisasjonsnivået endres i tråd med formelle rammer samt økonomiske og politiske incentiver. Innenfor ny-institusjonell teori blir denne relasjonen utfordret på følgende måte: Fordi organisasjoner gjennom årenes løp har utviklet særegne normer og verdier samt en egen kompleks logikk som styrer produksjonen av tjenester, vil ikke etablerte arbeidsmåter nødvendigvis la seg forene med hva som, sett fra virksomhetens side, oppfattes som “unaturlige” moter i form av nye styrings- eller organiseringsformer. Organisasjoner vil løse denne konflikten ved å *dekoble* sin formelle organisering fra den operative kjerne og faktiske atferd, dvs. at organisasjoner kun tilpasser seg “på papiret” og handler samtidig ut fra “gammel” organisering.

Betydningen av organisasjoners *atferd* for resultatene av privatisering, eller sagt på en annen måte – det som foregår inne i organisasjonen i situasjoner preget av økende ekstern usikkerhet og press – er overraskende lite belyst i forskningen på feltet (Martin og Parker 1997:172). Martin og Parkers (1997) vektlegging av organisasjoners atferd som en viktig forklaringsvariabel i slike studier har sitt utgangspunkt i deres studie av effektivitets- og produktivitetsforbedringer i 11 privatiserte virksomheter i Storbritannia (som for eksempel British Telecom, British Airways, British Gas, Rolls Royce, Jaguar og det britiske luftfartsverket m.fl.). Et hovedfunn i denne studien var at privatiseringen bare hadde gitt en beskjeden gevinst (ibid.: 216; se imidlertid videre diskusjoner i konklusjonskapittelet).

Selv om privatisering er en type radikal reform som sjelden benyttes i moderniseringen av de typiske myke tjenesteområdene (som for eksempel helse- og sosial, skole, sykehus), understrekes relevansen av organisasjoners atferd som forklaringsvariabel også i andre studier der effekter av endringer i eierskap og tilknytningsformer står i fokus. Denis m.fl. (1999) har oppsummert og systematisert funn fra flere empiriske studier som har studert organisasjonsatferd i det kanadiske helsevesenet.

Endringene i det kanadiske helsevesenet har gjennom 1990-tallet handlet om å løse to hovedproblemer. For det første ønsket myndighetene å gjøre noe for å bryte ned de eksisterende grensene mellom ulike enheter, med det siktemål å øke integrasjonen og dermed også bedre koordineringen av tjenesteproduksjonen og tjenesteytingen i sektoren. Den andre hovedtypen av problemer knyttet seg til de hindringer som fantes for å få til økt integrasjon og samarbeid mellom virksomheter som er preget av profesjonenes autonomi, organisert i “profesjonelle byråkratier”. Denis m.fl. (1999) oppsummerte de funn flere kanadiske studier har gitt om ulike aspekter ved denne moderniseringsprosessen i følgende retning: Effekten av endringer i eierskap og tilknytningsform er i hovedsak er “truet” av organisasjoners manglende evne eller vilje til økt integrasjon og koordinering både internt i en og samme virksomhet, og mellom ulike virksomheter i sektoren. Videre vil slike problemer helt konkret kunne knyttes til hvordan og etter hvilke prinsipper virksomheters grenser blir definert før en reform, og ikke minst etter en reform. Endringer i eierskap og tilknytningsform som ikke griper inn i organisasjonen og gir et nødvendig trykk i retning av å endre virksomhetenes atferd på dette punktet, vil altså sannsynligvis bli mindre effektive enn de som gjør det.

Vi vil derfor hovedsakelig forsøke å diskutere vårt hovedspørsmål ved å legge vekt på organisasjoners atferd, som igjen har konsekvenser for de

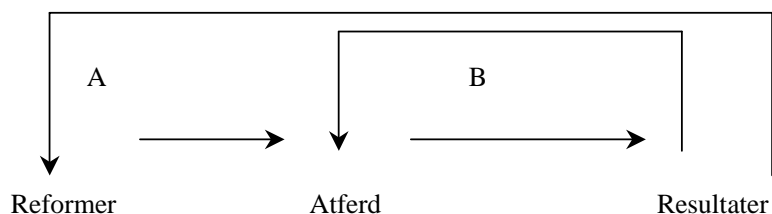
resultater som oppnås og hvorvidt reformer kan sies å være effektive. Med utgangspunkt i dette vil ny-institusjonell teori bidra med både konkurrerende forklaringer om hvordan reformer (eierskap og tilknytningsformer) velges, og dels supplerende forklaringer på hva som skjer i virksomhetene etter at beslutningen om endring er tatt. Ny-institusjonell teori gir dermed et bidrag ved at vi mer inngående problematiserer hva som skjer på organisasjonsnivået. Vi skal imidlertid ikke utelukkende diskutere rene institusjonelle forklaringsvariabler, men også hvordan disse sammen med variabler knyttet til strategiske valg kan bidra til å kaste lys over hvordan og hvorvidt reformer virker.

Den direkte sammenhengen mellom reformdesign, atferd og resultater - som forutsettes i velferdsøkonomien og politisk økonomi - vil dermed problematiseres. For å antyde noen praktiske implikasjoner for politikere og den administrative ledelsen i departementene, kan vi oppsummere sammenhengen mellom reformer, atferd og resultater på følgende måte:

Innenfor velferdsøkonomien og politisk økonomi forutsettes det implisitt at informasjon om eventuelle avvik mellom reformens intensjoner på den ene side og dens faktiske effekter på atferd og resultater på den annen side, blir gjort kjent for politikerne og ledelsen i departementene i den hensikt at hele eller deler av reformen kan redesignes og på den måten virke mere effektivt²⁰ (jfr. sammenheng A i figur 5.1). Fordi det innenfor ny-institusjonell teori antas at reformer ikke er rasjonelt designede instrumenter for måloppnåelse, men er moter som i liten grad utsettes for evaluering (rasjonaliserte myter) fra politisk hold, vil ikke informasjon om avvik mellom intensjoner, atferd og resultater bli gjort kjent og behandlet på samme måte som i vårt forrige resonnement. Informasjon om avvik vil kun være kjent for organisasjonen, og i den grad organisasjonen ikke bringer denne informasjonen videre vil den fortsette å fremstå med en løs kobling mellom sin formelle organisering og faktiske atferd (jfr. sammenheng B). Reformen vil således ikke være effektive.

²⁰ Innenfor politisk-økonomi kan det imidlertid være slik at effekter ikke alltid evalueres, jfr. de tilfeller hvor eierstyring preges av "brannalarmer" (se kapittel 4).

Figur 5.1 - Sammenhenger mellom reformer, atferd og resultater



Før vi går videre med å diskutere hvordan ny-institusjonell teori kan bidra til innsikt i spørsmålet om hvorfor reformer ofte ikke synes å få det utfallet som politikerne legger opp til, vil vi imidlertid starte med å avklare noen begreper som benyttes i litteraturen.

5.2 Noen nyttige begreper

Ny-institusjonell teori er en organisasjonsteori som i større grad enn de teorier som er gjennomgått i tidligere kapitler bidrar til å belyse sammenhenger mellom den bredere omgivelsesmessige konteksten organisasjonen lever i og i hvilken grad reformer virker inn på den type atferd og gir de resultater som politikerne ønsker. Organisasjonens *institusjonelle omgivelser* er her et sentralt begrep, og refererer til den typen omgivelser som bærer i seg oppfatninger om og standarder for hva som er "riktige" og legitime måter å innrette offentlig tjenesteproduksjon på.

I organisasjonsteorien skilles det mellom teknisk/økonomiske omgivelser (også kalt oppgave-omgivelser) og institusjonelle omgivelser, for å illustrere i hvilken grad og hvordan ulike typer av krav og forventninger har betydning for organisasjoners overlevelse. Krav fra teknisk/økonomiske omgivelser er i sin reneste form synonymt med betydningen av markeder, ressurser og konkurranse for organisasjoners atferd og resultater. De institusjonelle omgivelsernes krav er mere knyttet til hvordan staten og profesjonelle interesser bidrar til å forme organisasjoners legitimitet. De fleste organisasjoners omgivelser kan beskrives etter styrkeforholdet mellom henholdsvis de teknisk/økonomiske omgivelsernes og de institusjonelle omgivelsernes press. I ny-institusjonell teori har empiriske studier ofte fokusert på organisasjoner som lever i sektorer hvor kravene fra institusjonelle omgivelser tradisjonelt har vært sterkere enn presset fra teknisk/økonomiske omgivelser. Eksempler på sektorer preget av dette, og som derfor er mye studert i ny-institusjonell teori, er utdanningssektoren (dvs. studier av offentlige skoler og universiteter) og helse- og omsorgssektoren (dvs. studier

av sykehus og sosialomsorg) (Oliver 1997). Et annet viktig utgangspunkt for disse studiene er at i tillegg til at presset fra de institusjonelle omgivelsene er spesielt sterkt (i det minste sterkere enn presset fra de teknisk/økonomiske omgivelsene), så er de samme institusjonelle omgivelsene også preget av kortsiktige motesvingninger (Brunsson og Olsen 1990; Røvik 1998). Normene for hva som er “den beste” måten å styre og organisere offentlige virksomheter på varierer således i ulike tidsperioder (Ferlie m.fl. 1996). De enkelte formene for “god organisering” – motene – kan vi med et samlebegrep kalle *institusjonaliserte modeller* (Gammelsæter 1996).

Selve *institusjonsbegrepet*, som står sentralt i eldre institusjonell teori²¹, brukes innenfor ny-institusjonell teori på en annen måte enn hva vi gjerne forstår med begrepet i dagligtale, og selv innenfor institusjonell teori forstås begrepet på ulike måter (for eksempel institusjonell økonomi vs. statsvitenskapelig eller sosiologisk institusjonell teori). Innenfor den institusjonelle tradisjonen som vi her legger til grunn vil vi imidlertid forstå institusjonsbegrepet på følgende måte: I løpet av sin levetid vil organisasjoner kontinuerlig tilpasse seg indre (fra for eksempel etablerte byråkratiske verdier og organisasjonens identitet) og ytre press (for eksempel fra stat, overordnet myndighet og profesjonene). Denne tilpasningen bidrar til at organisasjoner utvikler særegne normer og verdier som gir organisasjonen et distinkt preg utover trekk ved deres formelle organisering. Institusjonalisering henspeiler dermed på prosesser som er med på å gi organisasjonen identitet og “sjel” (Selznick 1957). Innenfor slike organisasjoner vil historisk utviklede normer og verdier legge rammer for hva som aksepteres som passende atferd.

Når det gjelder *atferdsbegrepet*, som står sentralt i resonnementet om dekobling, er det sjelden gjort forsøk på å definere dette i ny-institusjonell teori. En nyere studie av Considine og Lewis (1999) er imidlertid et eksempel på en empirisk studie som har sitt hovedfokus nettopp på

²¹ Betegnelsen “ny-institusjonell teori” indikerer at institusjonell teori ikke er et homogent analytisk rammeverk, men preget av flere retninger med både likhetstrekk og avvik i fokus og begrepsbruk (Scott 1987). Innenfor statsvitenskap og sosiologi bygger teorier om organisasjoner som institusjoner på to tradisjoner, den ene fundert i Selznicks (1957) studie av hvordan organisasjoner opptrer overfor lite vennlig innstilte omgivelser. Ny-institusjonell teori bygger på den gamle institusjonelle skolen, men er mer altomfattende og har et større gyldighetsområde (Greve 1995:69). Vi skal i den teoretiske gjennomgangen se nærmere på hvordan vi med basis i ny-institusjonell teori kan knytte resonnementer til andre institusjonelle forklaringsvariabler.

organisasjoners faktiske atferd i offentlig sektor. Sosialomsorgen i Australia ble på andre halvdel av 1990-tallet utsatt for en omfattende restrukturering, hvor private, frivillige og statlige tjenesteytere i sektoren ble sidestilt både med hensyn til myndighet, autonomi og ressurser. Studien tok for seg effektene av endringer i eierskap og tilknytningsform ved å kartlegge i hvilken grad “atferdsmessige orienteringer” blant ansatte på grunnivået i organisasjoner varierte med eierskap og tilknytningsform innenfor samme sektor. Considine og Lewis (1999) operasjonaliserte sine fire hovedtyper av organisasjonsatferd med utgangspunkt i følgende dimensjoner²²:

Tabell 5.1 - Kjennetegn ved ulike typer atferdsmessige orienteringer

		Egenskaper			
		Type rasjonalitet	Kontrollform	Handlingsmekanisme	Fokus for tjenesteyting
Atferds- messig orientering	Prosedyre- Orientering	Lovgivning	Rutiner og prosedyrer	Pålitelighet	Universalitet
	Foretaks- orientering	Ledelse	Planer (for eksempel virksomhetsplaner)	Målstyring	Målgrupper
	Markeds- orientering	Konkurranse	Kontrakter	Kostnads-effektivitet	Pris
	Nettverks- orientering	Kultur	Samarbeid	Fleksibilitet	Kunder

Kilde: Considine og Lewis 1999:496.

²² Hver av de fire arbeidsformene kan beskrives i form av et sett med organisatoriske karakteristikk som er grunnleggende i enhver organisasjon med siktemål om å organisere økonomiske aktiviteter (se tabell 5.1). Det første elementet er knyttet til type *rasjonalitet* eller administrativ logikk, som beskriver hvilke typer av verdier som er grunnleggende når organisasjonen utfører sitt arbeid. Arbeidsformene skilles videre fra hverandre ved den form for *kontroll* som ledere benytter for å koordinere organisasjonens aktiviteter. Det tredje elementet knytter seg til hva som er organisasjonens grunnleggende *handlingsmekanisme* eller primære målsetting med arbeidet. Til sist vil det være slik at ulike arbeidsformer har forskjellig fokus for sin *tjenesteyting*, dvs. hvilke aspekter ved “omsetningsfunksjonen” det legges vekt på.

For å kunne studere effekter av reformer på organisasjoners faktiske atferd er det nødvendig å gi begrepet organisasjonsatferd en bred betydning slik blant annet Considine og Lewis (1999) gjør. Organisasjonsatferd omfatter dermed det sett av grunnleggende egenskaper som karakteriserer måten å utøve det daglige arbeidet på i organisasjoner som har som sitt overordnede formål å organisere økonomiske aktiviteter. Eksempler på slike dimensjoner er ledelse, regelstyring, kundeorientering, fokus for tjenesteyting, resultatmåling, osv. Poenget er at vi er opptatt av hvordan den daglige arbeidet i organisasjoner blir påvirket av reformer, og hvordan eventuelle endringer i atferd har konsekvenser for de resultater som oppnås. Ved at en virksomhet endrer status fra forvaltningsorgan til statsaksjeselskap, vil vi dermed være opptatt av identifisere i hvilken grad og hvordan denne endringen virker inn på de ansattes markedsorientering. Denne sammenhengen kan studeres ved å kartlegge endringer i atferd, for eksempel knyttet til om prioritering av kunder skjer etter prinsippet om forventet økonomisk lønnsomhet fremfor standardisert kundebehandling, og dermed til sist slår ut på virksomhetens resultater i form av for eksempel økt lønnsomhet.

Bare ved å kartlegge organisasjoners atferd er det for eksempel mulig å finne ut hvor lang tid det tar før institusjonelle forhold slutter å "forstyrre" effekten av reformer. Er det for eksempel slik at virksomhetene i elektrisitetssektoren, nå ti år etter dereguleringen, fremdeles er preget av en mer tradisjonell prosedyreorientert arbeidsform, til tross for at omtrent 80% av virksomhetene er organisert som aksjeselskaper? Det kan altså være grunn til å spørre om det er slik at endringer i eierskap og tilknytningsform som går i retning av å markedsorientere tidligere offentlige etater og virksomheter ikke i seg selv er nok til å endre organisasjonens atferd.

På bakgrunn av de innsikter ny-institusjonell teori gir oss om institusjonelle effekter på resultatet av reformer, er det derfor mulig at privatisering ikke fører til en rendyrket markedsorientert atferd på organisasjonsnivå, men snarere en tilstand der faktisk atferd spriker mellom ulike atferdsorienteringer i innbyrdes konflikt. Ut fra dette kan det således være slik at virksomhetene står *med beina i markedet og hodet i staten*.

Disse problemstillingene vil vi diskutere videre i avsnittene som kommer; først i lys av hvordan ny-institusjonell teori bidrar til å kaste lys over hvorfor og hvordan reformer som for eksempel endringer i eierskap og tilknytningsform velges i utgangspunktet.

5.3 Institusjonelle forklaringer på valg av eierskap og tilknytningsform: Moter, blind adopsjon og likedanning

5.3.1 Institusjonelle omgivelser og blind adopsjon

I velferdsøkonomi og politisk økonomi blir det tatt for gitt at de som designer reformer handler rasjonelt eller strategisk ut fra sine interesser, mål og midler. I en ny-institusjonell tilnærming blir politikere og den administrative ledelse i departementene sett på som *innvevd* i sine omgivelser, heller enn som aktører som handler interaktivt med omgivelsene. Aktørene er gjennomsyret av omgivelsene som konstituerer, heller enn påvirker, de valg som treffes.

Når vi velger å fokusere på ny-institusjonell teori er det ut fra en forutsetning om at politikere og administrative ledere ofte velger løsninger som er legitime for å sikre overlevelsessevne og anerkjennelse på vegne av sin regjering og de politisk styrte virksomhetene. Ved utforming av styringsinstrumenter er det ikke tilstrekkelig bare å ta hensyn til at formell organisering skal fremme effektiv ressursbruk; utformingen skal også skje under hensyntagen til de normer, regler og oppfatninger som finnes i de institusjonelle omgivelsene om hva som er moderne organisasjonsformer. Et hovedpoeng i ny-institusjonell organisasjonsteori er at tilpasning til normer som sikrer reformdesignerne og virksomhetene legitimitet i mange tilfeller er *overordnet* hensynet til krav om effektiv drift. Det fremste eksemplet på hva som i dag oppfattes som legitime og akseptable styringsformer er knyttet til moderniseringsbølgen som har dominert offentlig sektor i OECD-området har på 1990- tallet. Et felles trekk ved disse reformene er at de alle kan assosieres med en styringsfilosofi som er inspirert av privat sektor, også kategorisert under fellesbetegnelsen New Public Management (NPM) (Christensen og Læg Reid 1999).

Institusjonalisering er med et slikt utgangspunkt en prosess hvor de som designer reformer aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkeligheten, en virkelighet som oppleves som en objektiv realitet, men som skapes gjennom felles møteplasser og fortolkninger (Berger og Luckman 1967). Institusjonalisering kan derfor beskrives som en kognitiv prosess, hvor normer for "god organisering" nedfelles som "regellignende sosiale fakta" (Zucker 1987) og tas for gitt som "riktige" løsninger eller institusjonaliserte modeller.

I de institusjonelle omgivelsene vil det normalt ikke finnes noe skille mellom problemstruktur og løsningsstrukturer (Røvik 1998). Institusjonaliserte modeller kan snarere sees som hele pakker inneholdende et sett med både problem- og løsningsdefinisjoner. Vi får dermed situasjoner hvor løsninger

kommer før problemer, og hvor politikernes oppfatning av hvilke problemsituasjoner offentlige etater og virksomheter står overfor først formes etter at løsningen har blitt introdusert²³. Et typisk kjennetegn ved moter er at de ofte skal løse universelle problemer; problemer som diagnostiseres som “sykdomstegn” for en hel gruppe av organisasjoner. Sett fra politikernes ståsted vil valg av eierskap og tilknytningsform dermed være underlagt sterke *kognitive* begrensninger, ved at beslutningen om endring kan forklares som basert mer på løsningsorienterte enn som problemorienterte handlinger. Videre vil behovet for å være legitim forklare valget av en bestemt type eierskap eller tilknytningsform bedre enn de rene instrumentelle mål-middel kalkulasjoner knyttet til organisatorisk effektivitet i teknisk og økonomisk forstand.

Et sentralt resonnement innenfor ny-institusjonell teori er at valget av institusjonaliserte modeller skjer ukritisk. Beslutninger om endring av eierskap og tilknytningsform vil skje på bakgrunn av valg mellom få handlingsalternativer. I ytterste fall vil det eksistere en “tatt-for-gitt”-rasjonalitet, hvor kun én institusjonalisert modell fremstår som det eneste “naturlige” valg. Konsekvensen er at institusjonaliserte modeller *blindt adopteres* ut fra forestillingen om en naturlig og nødvendig utvikling av hvordan offentlig tjenesteproduksjon skal styres og organiseres. Det er derfor ikke snakk om en prosess hvor man lærer av andre lands, sektors eller virksomheters praktiske løsninger, men snarere en prosess hvor politikere og departementsledere gjenkjenner hva som er *passende* å gjøre.

Som eksempel har Grønlie (1989) vist hvordan statsaksjeselskapsformen har fremstått som den “naturlige” tilknytningsformen for statlig forretningsdrift gjennom hele etterkrigstiden. Statsaksjeselskapet har i løpet av disse årene blitt en institusjonalisert modell, og har dominert organiseringen av statsbedrifter i Norge i etterkrigstiden til tross for at reformatorene generelt var lite fornøyd med denne formen²⁴. På samme måte har Gammelsæter (1996) i en empirisk studie av tre norske industriselskapers innføring av divisjonsmodellen, påvist denne institusjonaliserte modellens deterministiske karakter. Studien viste at selv om ledelsen viste motstand mot adopsjon av

²³ Noen ganger er det imidlertid vanskelig å se hva som kommer først; problemer og løsninger synes å komme samtidig. Dette kan forklares ved at det presenterte løsningskonseptet gir økt oppmerksomhet på deler av organisasjonens virkemåte og setter dermed fokus på relaterte problemer, samtidig som det presenteres løsninger på akkurat de problemene som fokuseres (Røvik 1998).

²⁴ Generelt på grunn av grensetrekkingen mellom forretning og politikk, uklare former for instruksjon og informasjonsstrømmer.

modellen var konfliktene ikke knyttet til modellen per se, men til endring i egen situasjon. Divisjonsmodellen ble imidlertid ukritisk akseptert som eneste mulige alternativ til organisasjonens eksisterende struktur. Også Statskonsults studie om statlig eierstyring (Statskonsult 1998:21) gir indikasjoner i denne retning; valg av tilknytnings-/selskapsform er like gjerne tatt på grunnlag av situasjonen på omdanningstidspunktet, historie eller *kjennskap til* en selskapsform som på grunnlag av forvaltningspolitiske retningslinjer.

5.3.2 Kan institusjonaliserte modeller velges strategisk?

Forestillingen om blind adopsjon av institusjonaliserte modeller innebærer en antagelse om at politikere og administrative ledere er så sosialisert at de i liten grad er i stand til å reflektere over, eller forholde seg strategisk til, de sosialt skapte vilkår man handler under (Røvik 1992:134). Følgelig vil de kanskje heller ikke oppleve at de har tatt en *beslutning* om å adoptere (ibid.), dels fordi de ikke ser andre alternativer enn den “naturlige” og eneste formen for formell organisering, dels fordi man følger konvensjoner fremfor å foreta valg. Valg av eierskap og tilknytningsform skjer ut fra en slik argumentasjon ukritisk: De som designer reformer blir slappe imitatorer fremfor kalkulerende og strategiske aktører. Denne sentrale antagelsen innenfor ny-institusjonell teori er blitt problematisert i den nyere litteraturen (DiMaggio 1988; Oliver 1991), hvor det hevdes at de som designer reformer kan opptre *strategisk* overfor sine institusjonelle omgivelser, for eksempel ved å foreta kalkulasjoner med hensyn til hvilke typer av institusjonaliserte modeller som antas å gi mest “goodwill” og legitimitet, og at slike valg kan være konfliktfylte (Røvik 1992:134-135). Den teoretiske forklaringen på dette er at en organisasjons “legitimitet” ikke er et endimensjonalt begrep.

Suchman (1995) har oppsummert funn fra flere empiriske studier av organisasjoners atferd i situasjoner preget av økt usikkerhet, noen basert på institusjonelle forklaringer og noen med fokus på å teste rasjonalistiske forklaringer. Han konkluderer med at det er sannsynlig at en organisasjons legitimitet kan bestå av en eller flere typer legitimitet: Pragmatisk, moralsk eller kognitiv legitimitet. I tillegg til at politikere bevisst eller instrumentelt vil kunne “hente ned” institusjonaliserte modeller (Røvik 1998), er det derfor også slik at ledere i de virksomhetene eller etatene det gjelder vil kunne forholde seg strategisk til det å oppnå legitimitet. Dette gjør de gjennom ulike legitimitetsskapende prosesser avhengig av om organisasjonen de leder har behov for å oppnå ny legitimitet, ivareta eksisterende legitimitet eller reparere en skrantende legitimitet (Suchman 1995). Forestillingen om blind adopsjon av institusjonaliserte modeller kan dermed problematiseres i henhold til hvorvidt valg av legitime modeller kan sees som et strategisk trekk, fremfor et isolert uttrykk for en “tatt-for-gitt”-rasjonalitet.

En slik problematisering gir imidlertid grunnlag for å stille spørsmål ved det ny-institusjonelle perspektivets essensielle bidrag til forståelsen av hvordan eierskap og tilknytningsformer velges. Den utfordrer også vår hypotese innledningsvis i dette kapitlet, om hvorfor reformer i utgangspunktet blir iverksatt. Hvis politikere og administrative ledere bevisst “henter ned” institusjonaliserte modeller som gir legitimitet, fremfor at det kan påvises instrumentelle effekter ved bruk av disse, vil motivet for reformer være et annet enn å oppnå effektiv endring. Motivet er snarere knyttet til behovet for å fremstå som legitime og moderne, og i den grad velgerne kun er delvis informerte (jfr. kapittel 4) kan således et slikt valg forklares ved at politikerne opptrer som nyttemaksimerende aktører. Poenget er her at selv om valg av eierskap og tilknytningsform kan forklares ved hjelp av rasjonalistiske forutsetninger om aktørene, så skjer dette valget *innenfor en institusjonell kontekst*; politikere foretar ikke en avveining av alle mulige alternative former for styring og organisering, men velger strategisk innenfor et begrenset sett av akseptable alternativer. Institusjonelle og rasjonalistiske forklaringsvariabler vil med dette virke sammen.

5.3.3 Likedanning mellom virksomheter

Ved at visse former for styring og organisering institusjonaliseres dannes det prinsipper som oppnår status som forbilder i reformarbeidet. Tatt-for-gittmentaliteten ved valg av organiseringsformer har som konsekvens at institusjonaliserte modeller spres til et stort antall organisasjoner. Spredningen fører til at virksomhetene vil preges av *likedanning* eller formlikhet, dvs. at virksomhetene fremstår med samme organisasjonsmessige utforming på tvers av for eksempel sektorer, tjenesteytingsområder eller størrelse. Møter kan spres på ulike måter (DiMaggio og Powell 1991): På grunn av endringer i virksomhetenes rammebetingelser, uklare mål-middel sammenhenger eller kompleks teknologi vil det oppstå et behov for enkle standardløsninger. I dette tilfellet vil ofte eksterne endringsagenter, som for eksempel konsultentselskaper, alliere seg med ledelsen i departementene og politikere for å få gjennomslag for sine løsninger. Spredning skjer her ved at konsulenter bringer med seg institusjonaliserte modeller inn i reformarbeidet eller ved at designere av reformer *kopierer* løsninger fra andre land, sektorer eller virksomheter de opplever som suksessfulle. En annen spredningsmekanisme er *profesjonsdrevet* gjennom for eksempel utdanningssystemer og profesjonelle nettverk mellom premissleverandører i forvaltningen. Ved å spre sentrale tankemodeller og metoder sikrer profesjonene sin legitimitet. Det innholdsmessige tankegodset i reformer kan dermed være preget av rådende normer og paradigmeskifter blant sentrale profesjoner, som for eksempel økonomer, i statsforvaltningen.

Sett fra de offentlige virksomhetenes side vil slike typer av reformer fremstå som en form for *tvangsmessig* likedanning, fordi virksomhetene på grunn av sine regulatoriske, økonomiske og ressursmessige bånd til politisk nivå eller overordnet myndighet ikke kan ignorere disse formelle endringene. I neste del skal vi imidlertid diskutere ulike forhold som kan forklare at endringer i formell organisering ikke alltid vil føre til effektiv endring i atferd og resultater på organisasjonsnivå.

5.4 Når moter og myter reiser inn i organisasjonen

5.4.1 Dekobling mellom formell organisering og faktisk atferd

Et sentralt poeng innenfor ny-institusjonell teori er at formell organisering ikke nødvendigvis gjenspeiles i konkret atferd på organisasjonsnivå. Endringer i eierskap eller tilknytningsform vil kun implementeres som legitimerende fasade eller retorikk overfor institusjonelle omgivelser generelt, eller mer konkret overfor det politiske nivå eller de administrative lederne i departementene. Den formelle organiseringen kan sees på som en manifestasjon av fremherskende myter i omgivelsene om hva som er en rasjonell måte å nå bestemte mål på (Meyer og Rowan 1977). I sine anstrengelser etter å innfri kravene om legitimitet som kommer fra de institusjonelle omgivelsene, på samme tid som virksomheten også forsøker å innfri kravene fra de teknisk-økonomiske²⁵ omgivelsene knyttet til effektivitet og produktivitet (ibid.), er imidlertid sjansen stor for at organisasjonen fremstår som fragmentert og lite konsistent. Slike situasjoner forsøkes løst gjennom at organisasjoner fungerer som "løst koblede" systemer.

Dekobling antas å komme i stand som et resultat av en naturlig "frastøtingsprosess", hvor den operative kjernen (produksjonen) i

²⁵ Hva som til enhver tid oppfattes om effektiv måloppnåelse i markedet vil imidlertid for eksempel avhenge av hvilke profesjoner som til enhver tid er dominerende i bedømmelsen av effektivitetsmålet. Med utgangspunkt i et eksempel fra el-bransjen kan vi tenke oss at ingeniører legger andre forståelser til grunn av effektivitetsbegrepet enn økonomer. Mens ingeniørene primært vil fokusere på resultateffektivitet, dvs. en omlegging som bidrar til å oppnå spesifiserte mål (for eksempel et byggeprosjekt) med mindre bruk av ressurser, vil økonomer hovedsakelig fokusere på nytte-/kostnadseffektivisering, som innebærer en vurdering av alternative aktiviteter (byggeprosjekt vs. andre typer av investeringer) ut fra en avveining av resultater mot kostnader (Grund 1995:226). Slik sett vil de typer av resultater som oppfattes som "gode" i teknisk-økonomisk forstand også være institusjonalisert, og dermed vil institusjonelle og instrumentelle forklaringer virke sammen i forståelsen av hvilke forhold som påvirker organisasjoners atferd.

virksomhetene har sin egen komplekse logikk som ikke lar seg forene med hva som fra deres side oppfattes som “enkle” eller “unaturlige” institusjonaliserte modeller (Meyer og Rowan 1977). De institusjonaliserte modellene håndteres ut fra en slik forestilling som skall som er koblet fra faktiske arbeidsmåter og resultatoppnåelse i organisasjonen, og som kun har som funksjon å øke organisasjonens legitimitet. Reformen har med dette ikke instrumentelle effekter, fordi organisasjoner tilpasser seg kun “på papiret” og handler samtidig ut fra “gammel” organisering. Litt spissformulert kan vi dermed si at en overgang fra forvaltningsorgan til statlig aksjeselskap ikke vil ha noen innvirkning på virksomhetenes faktiske atferd knyttet til for eksempel de ansattes fokus i tjenesteytingen (for eksempel fokus på rutiner og prosedyrer internt vs. fokus på målestokk-/priskonkurranse).

Den teoretiske forklaringen på fenomenet dekobling er altså at virksomheter forsøker å bli konforme med institusjonaliserte modeller samtidig som de forsøker å tilfredsstille kravene fra sine teknisk-økonomiske omgivelser. Begge disse hensynene øker sannsynligheten for at organisasjonen vil overleve, og ut fra et ny-institusjonelt utgangspunkt vil det være slik at organisasjoner som fremstår som moderne kan overleve til tross for at de har dårlige økonomiske resultater.

Vi har tidligere (jfr. del 5.1) referert til en studie av Considine og Lewis (1999). Denne anlegger ikke ett spesifikt ny-institusjonelt perspektiv på sine funn og tolkningen av disse. Studien er derimot interessant fordi den kartlegger endringer i mønstre av faktisk atferd i offentlige virksomheter som har vært utsatt for endringer i eierskap og tilknytningsform. På den måten er studien viktig fordi den indikerer i hvilken grad det er sannsynlig at dekoblingstesen overhodet kan tenkes å være en relevant forklaring på at effektene av reformer er usikre. Kartleggingen gir også innsikt i betingelsene for at endringer i atferdsorientering ikke finner sted. Studiens hovedfunn er at atferdsorienteringer i sektoren *ikke* er knyttet til hvem som eier virksomheten, men i hvilken grad eierskapet i tillegg bringer med seg nye muligheter for organisasjonen (for eksempel økte ressurser, som i tilfellet med de frivillige organisasjonene), eller begrenser organisasjonen ytterligere i dens tjenesteyting (for eksempel i form av en tettere kobling til etablerte profesjonelle normer, som i tilfellet med de privat eide virksomhetene). I dette tilfellet betyr det altså at det ikke spiller noen rolle om eieren er et privat selskap, en stiftelse eller staten selv. Det er hvilke forhold som følger med eierskapet, av institusjonell eller teknisk/økonomisk art, som teller.

En ny-institusjonell tolkning av disse funnene bidrar til å gi dekoblingstesen et mer konkret innhold. For det første fordi studien gir innspill til hvordan organisasjoners faktiske atferd kan identifiseres i det virkelige liv. For det

andre fordi den indikerer at endring i eierskap og tilknytningsform ikke alene kan gi reformatorene tilstrekkelig mulighet til å styre atferd på grasrotnivået. Dette innebærer videre at den atferdsmessige orienteringen blant ansatte i virksomheter som lever i samme sektor og har samme overordnede styringsmodell, ikke vil være sammenfallende. Dermed er det også en identifisert en reell usikkerhet for at resultatet av reformen ikke blir som forventet, i dette tilfellet en mer effektiv og bedre sosialhjelp.

Considine og Lewis (1999) gir oss dermed innsikt i betingelser for dekobling i sammenheng med endringer i eierskap eller tilknytningsform (for eksempel endring i eierskap uten noe “følge”). Et annet alternativ er å lete etter organisasjoner som har spesielle kjennetegn – nemlig “*hyklerske*” organisasjoner. Det teoretiske utgangspunktet er det samme. Fordi det i ny-institusjonell teori forutsettes at organisasjoners offisielle målsettinger manifesteres gjennom deres formelle organisering, er det derfor slik at organisasjoner ved implementering av institusjonaliserte modeller skiller mellom formell prat og faktiske handlinger; organisasjonen kjennetegnes av “*hykleri*” (Brunsson 1989) ved at den faktisk gjør noe annet enn hva den formelt sier den skal gjøre. Ut fra dette vil organisasjoner preget av dekobling sannsynligvis ha flere av følgende kjennetegn:

- De daglige aktivitetene (dvs. faktisk atferd) samsvarer i liten grad med den type formell organisering som organisasjonens ledelse iverksetter for å sikre at de målsettinger som nedfelles i kontrakten mellom den som styrer og den som blir styrt blir nådd. Faktisk atferd utvikles heller i tråd med de behov og krav til faglighet som profesjonene fremsetter.
- Målsettinger fremstår som inkonsistente og/eller vage i en slik grad at det blir rom nok for løse koblinger mellom formell organisering og faktisk atferd.
- Personlige relasjoner er en viktigere koordineringsmekanisme enn de formelle prosedyrer og regler som ligger nedfelt i styringsrelasjonen.

5.4.2 Kan organisasjoner velge dekobling ut fra strategiske hensyn?

Også deoblingsresonnementet, med sin vekt på “naturlig” frastøting av institusjonaliserte modeller (Meyer og Rowan 1977), har blitt problematisert i retning av om løse koblinger mellom formell organisering og faktisk atferd snarere er et uttrykk for *strategisk handling* (Brunsson 1989; Oliver 1991). Ledelsen i virksomhetene er klar over at institusjonaliserte modeller ikke er enkelt å forene med krav til effektiv håndtering av organisasjonens indre liv, og man etablerer derfor et bevisst skille mellom organisasjonens formelle “utstillingsvindu” og den uformelle indre praksis. Organisasjoner driver på

denne måten “hykleri” overfor sine omgivelser (Brunsson 1989) ved at de skiller mellom offisielle tilslutninger til pålagte reformer og indre handlinger. En forklaring på dette fenomenet kan være at ledelsen i virksomhetene “gjennomskuer” at politikere velger reformer innenfor en institusjonell kontekst, og at de derfor ikke vil være opptatt av å evaluere effektene av reformene med hensyn til hvordan de virker på organisasjonens atferd og resultater. Hvis politikerne derfor ikke “mener alvor” med innholdet i reformen, for eksempel innføring av kvasi-markeder, vil det ikke fremstå som rasjonelt å endre praksis internt. En dekobling som isolert sett kunne fremstått som irrasjonell blir dermed rasjonell når vi tar i betraktning at organisasjonen er klar over at den lever i institusjonelle omgivelser og skal tilfredsstille krav som har karakter av myter.

5.4.3 Gradvis aksept over tid: Betydningen av verdier og identitet

Hypotesen om dekobling mellom formell organisering og faktisk atferd er imidlertid blitt forsøkt nyansert i den nyere litteraturen på feltet, blant annet ved å knytte resonnementer innenfor eldre institusjonell teori til spørsmålet om håndtering av institusjonaliserte modeller i ny-institusjonell teori. Poenget er å vise at reformforsøk med sikte på å oppnå varig endring i organisasjoners faktiske atferd og resultater sjelden vil føre til total dekobling, men snarere *gradvis aksept* (Greenwood og Hinings 1996; Røvik 1992, 1998) av de institusjonaliserte modellene²⁶.

Denne retningen innenfor ny-institusjonell teori tar utgangspunkt i Selznicks (1957) forståelse av organisasjoner som langsomt tilpassende i forhold til både indre og ytre forhold. Selznicks arbeider er en forløper til ny-institusjonell teori (Greve 1995:69), og her legges det primært vekt på at organisasjoner selv er *institusjoner*. Institusjonaliseringsprosesser innebærer at organisasjoner over tid har utviklet særegne normer og verdier for hva som er passende atferd. I tillegg til instrumentelle målsettinger vil overlevelse og fastholdelse av organisasjoners grunnleggende identitet, verdier og normer bli et mål i seg selv. Organisasjoners institusjonelle særpreget er dermed med på å skape stabilitet og er en motvekt mot raske endringer (March og Olsen 1989). Aksept for at institusjonaliserte modeller skal få innvirkning på organisasjonens faktiske atferd og resultater vil

²⁶ En tredje alternativ forståelse av implementeringsprosesser tar som utgangspunkt at institusjonaliserte modeller kan få effekt på organisasjoners praksis ved at de tillempes eller “editeres” i implementeringsprosessen (March og Olsen 1989; Røvik 1992, 1998). Dette skjer ved at nye modeller tilpasses organisasjonens særpregede normer og verdier, slik at de blir akseptable for organisasjonsmedlemmene. Her skal vi imidlertid konsentrere oss om hypotesen om gradvis aksept.

dermed avhenge av i hvilken grad modellene bryter med organisasjonens identitet.

Poenget er her å vise at når organisasjoner forstås som institusjoner, så utvikles organisasjonsspesifikke *verdiforpliktelsesmønstre*, dvs. et sett av verdier knyttet til hva som skal være organisasjonens overordnede målsetting og de prioriteringer som skal legges til grunn i organisasjonens arbeid. Verdiforpliktelsesmønstre kan sees som uttrykk for at organisasjoner i *ulik grad* er *innvevd* i sine institusjonelle omgivelser; noen er bærere av mer forvaltningsorienterte verdier enn andre. Innvevdhet er i litteraturen etablert som en av flere betingelser for variasjoner i grad av dekobling. Leblebici m.fl. (1991) diskuterer i sin studie betydningen av organisasjonens innvevdhet for hvilken effekt institusjonaliserte modeller har på faktisk atferd. Forfatterne viser at organisasjoner som er mindre innvevd i sine institusjonelle omgivelser (for eksempel i kraft av sin alder), er mindre forpliktet til tradisjonelle institusjonaliserte modeller og derfor også mer tilgjengelig for å utvikle nye atferdsmønstre. Dette skyldes at perifere og mindre innvevde organisasjoner mangler intensiteten i verdiforpliktelsen til den tradisjonelle institusjonaliserte modellen i forhold til de organisasjonene som er mer sentralt plassert i det institusjonelle feltet. For vår del innebærer dette en antagelse om at etater og virksomheter som lenge har vært organisert som tradisjonelle forvaltningsorganer vil være tregere med hensyn til å endre arbeidsmåter og resultatoppnåelse i tråd med forretningsmessige hensyn ved skifte til statsaksjeselskapsformen, enn virksomheter som for eksempel har vært organisert som forvaltningsbedrifter eller statsforetak.

Betydningen av verdier, identitet og innvevdhet for reformers innvirkning på organisasjoners atferd og resultater, kan gis følgende oppsummering: I den grad nye institusjonaliserte modeller får effekt på organisasjoners praksis må det eksisterende verdiforpliktelsesmønsteret erstattes av et annet²⁷. Først da er det mulig å oppnå en varig endring av faktisk atferd og resultater. "Virkelig" endring oppnås dermed først når den institusjonaliserte modellen som nytt eierskap eller ny tilknytningsformen representerer etterhvert får en mer sentral plass i organisasjonens identitet. Først da er det sannsynlig at innholdet i det etablerte verdiforpliktelsesmønsteret forandres eller erstattes av et nytt i samsvar med den nye modellen. Det vil dermed skje en gradvis aksept eller "infisering" av nye institusjonaliserte modeller i organisasjonen, og over tid vil faktisk atferd justeres i forhold til disse modellene. I slike endringsprosesser vil den gamle og den nye institusjonaliserte modellen i en

²⁷ Forutsatt at det etablerte verdiforpliktelsesmønsteret er i konflikt med verdiene i den nye institusjonaliserte modellen.

periode komme i konkurranse med hverandre. På organisasjonsnivå vises disse konkurrerende modellene i forskjellige handlingsmønstre, og organisasjoner vil i en overgangsperiode kunne fremstå som atferdsmessige *hybrider*.

Når det gjelder tidsaspektet, dvs. hvor *raskt* en kan forvente at en endring i eierskap eller tilknytningsform får effekt på faktisk atferd, er dette altså også en funksjon av organisasjonens institusjonelle plassering. Greenwood og Hinings (1996) hevder at endringstakten vil være raskere i virksomheter som er preget av et fragmentert verdiforpliktelsesmønster, fordi innslaget av motstand da vil være lavere. Fragmenterte verdiforpliktelsesmønstre kan være et resultat av at organisasjonen lever i institusjonelle omgivelser som er løst strukturerte, dvs. at de ytre forhold som organisasjonen tilpasser seg bærer i seg ulike institusjonaliserte modeller, som igjen gir seg utslag i utvikling av ulike sett av normer og verdier på organisasjonsnivå. Et eksempel på dette kan være et tradisjonelt forvaltningsorgan som utsettes for kvasi-konkurranse i de produksjonsorienterte delene av sin virksomhet, men som driver tradisjonell forvaltning av byråkratiske tjenester i andre deler av virksomheten. Ulike deler av organisasjonen kan dermed være preget av ulike verdiforpliktelsesmønstre, og enkelte organisasjonsmedlemmer vil således være mer tilgjengelige for utvikling av nye atferdsmønstre enn andre. Motsatt vil endringstakten være tregere i organisasjoner som er preget av ett dominerende verdiforpliktelsesmønster (for eksempel små departementer), fordi innslaget av motstand da vil være høyere i hele organisasjonen.

Ut fra forståelsen av organisasjoner som institusjoner, kan vi konkludere med at endring i eierskap eller tilknytningsform må forstås som en institusjonell endringsprosess hvor en de-institusjonalisering av den gamle institusjonaliserte modellen er en nødvendig forutsetning før en ny modell kan bli implementert. Videre kan en anta at en slik endringsprosess kan ha følgende kjennetegn:

Fase 1: I en tidlig fase av en reformprosess vil organisasjoners atferd ikke tilsvare den nye institusjonaliserte modellens form, men være knyttet til den “gamle” modellens normer og regler.

Fase 2: Etterhvert vil organisasjonsmedlemmene kunne forstå, gi mening til og tolke den nye institusjonaliserte modellen i lys av den gamle modellen.

Fase 3: Ettersom reformprosessen skrider frem vil det etterhvert kunne identifiseres en tosidighet i den organisatoriske atferden hvor det gamle verdiforpliktelsesmønsteret eksisterer side om side med det nye.

Fase 4: Implementeringen av den nye institusjonaliserte modellen vil arte seg som en omfattende, men samtidig forsiktig, eksperimenteringsprosess over tid.

Sjansen for at en endring i eierskap eller tilknytningsform skal få effekt på organisasjonens faktiske atferd, er altså avhengig av i hvilken grad den nye institusjonaliserte modellen er i konflikt med det eksisterende verdiforpliktelsesmønsteret i organisasjonen. Høy grad av konflikt mellom den institusjonaliserte modellen og det etablerte verdiforpliktelsesmønsteret vil hemme varig og effektiv endring. Motsatt vil sjansen for at en endring i eierskap eller tilknytningsform skal få effekt på organisasjonens atferd og resultater være større i organisasjoner som er svakere innvevd i et institusjonelt felt.

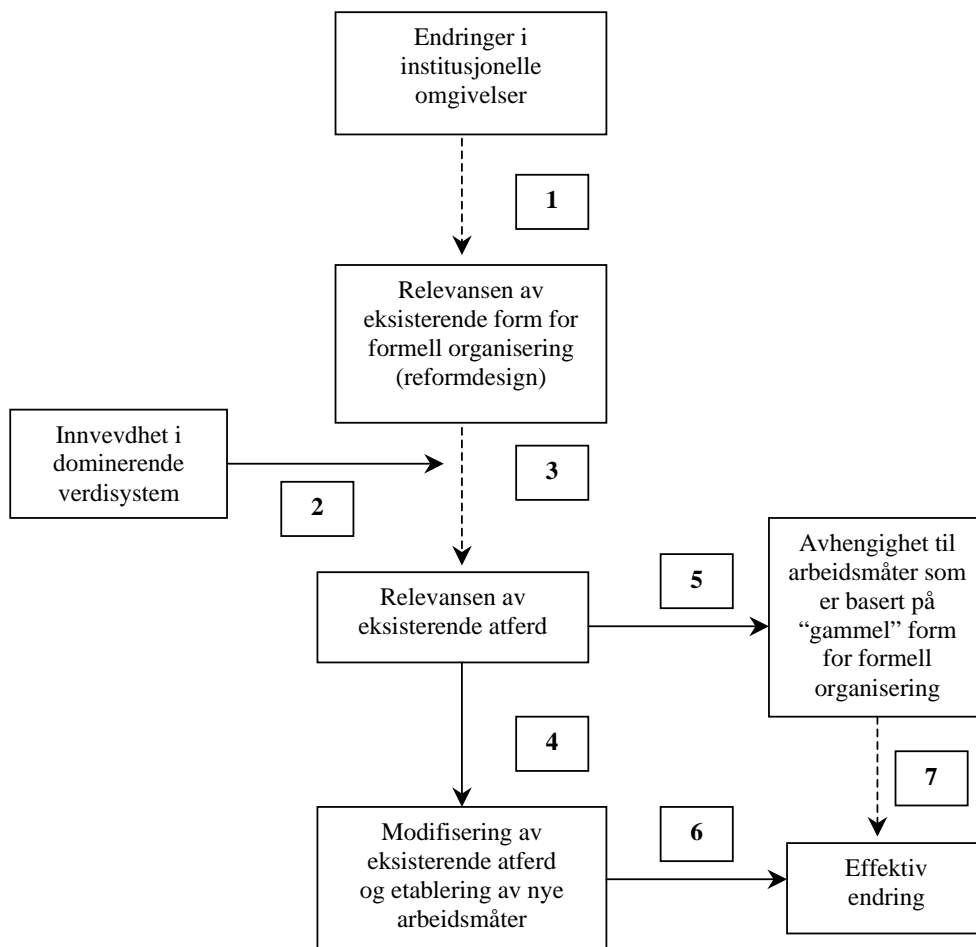
5.5 Oppsummering: Om betydningen av moter og myter foreffektive endringer

Nyere bidrag innenfor ny-institusjonell teori viser at organisasjoner responderer ulikt på institusjonelle endringer (for eksempel endring i eierskap eller tilknytningsform), samt at sannsynligheten for at de vil gjennomgå varige endringer i faktisk atferd og resultater, og eventuelt hvor hurtig dette vil skje, er en funksjon av flere forhold. Vi har i dette kapitlet presentert et teoretisk rammeverk som gir rom for en mer nyansert forståelse av organisatoriske fortolkninger av og responser til omgivelsesmessig press:

- a) Hvordan institusjonaliserte modeller (dvs. moter) nedfelles i organisasjoners formelle organisering og skaper likedanning gjennom blind adopsjon (dvs. myter).
- b) Hvordan betydningen av etablerte verdiforpliktelsesmønstre (dvs. rådende oppfatninger om hva som bør være etatens eller virksomhetens overordnede målsettinger og prioriteringer) og organisasjonens institusjonelle plassering (dvs. innvevdhet), er betingelser for i hvilken grad en vil finne avvik mellom formell organisering (reformdesign) på den ene side og faktisk atferd og resultater på den annen side (dvs. dekobling).

Figur 5.2 nedenfor oppsummerer sammenhengene mellom de forklaringsvariablene som er fremsatt i den teoretiske fremstillingen.

Figur 5.2 - Betingelser for effektiv endring i et ny-institusjonelt perspektiv



Et utgangspunkt for de fleste endringer i eierskap og tilknytningsform i offentlig sektor er at slike endringer følger som en konsekvens av endringer i organisasjoners institusjonelle omgivelser, ofte i form av ny lovgivning eller endringer i finansieringssystemer som ledd i en overordnet modernisering av offentlig sektor. Et slikt press er også som oftest tvangsmessig, i form av at organisasjonen det gjelder bare i liten grad kontrollerer endringen selv, både når det gjelder beslutningen om endring og hvilken institusjonalisert modell som skal implementeres. I økonomisk organisasjonsteori bygger forståelsen av sammenhengen mellom endringer i institusjonelle omgivelser og i hvilken grad en kan forvente at endringen blir effektiv, på følgende resonnement:

Endringer i institusjonelle omgivelser fører til at politikere og den administrative ledelse i departementene vurderer relevansen av den eksisterende formen for formell organisering (relasjon 1 i figur 5.2), som igjen fører med seg en vurdering av eksisterende atferd på organisasjonsnivå (relasjon 3). På bakgrunn av dette forutsettes det at eksisterende atferd modifiseres og erstattes av nye arbeidsmåter som er mer i samsvar med den modellen som er implementert (relasjon 4). Til sist vil dette så lede til en gjennomgripende endring i både organisering, arbeidsmåter og resultater i tråd med det som var intensjonen bak det økte presset fra de institusjonelle omgivelsene i utgangspunktet. Resultatet av denne prosessen er således en effektiv eller radikal endring (relasjon 6).

Forskning på reformer i offentlig sektor i lys av ny-institusjonell organisasjonsteori viser oss at endringsprosessen og resultatet av denne kan følge et annet mønster:

Utgangspunktet er også her at det foregår endringer i de institusjonelle omgivelsene som er av en slik art at verken de politikere (ved design av reformer) eller virksomheter (ved implementering av reformer) det gjelder kan ignorere dem, fordi både politikerne og organisasjonen er sterkt innvevd i sine institusjonelle omgivelser både gjennom tillitsmessige, ressursmessige, regulatoriske og normative forhold. I et ny-institusjonelt perspektiv vil imidlertid organisasjoner fortolke og reagere på det tvangsmessige presset de utsettes for under den forutsetning at de er kulturelt og kognitivt innvevd i de *etablerte* institusjonelle omgivelsene (relasjon 2). Dette innebærer at organisasjonsmedlemmenes verdiforpliktelsesmønstre er innvevd i det gamle systemets verdier, og dermed ikke koblet direkte til det nye verdisystemet som følger med endringen i de institusjonelle omgivelsene. På samme tid vil ofte den dominerende koalisjonens maktbase i organisasjonen være knyttet til det etablerte verdiforpliktelsesmønsteret. Treghet og motstand knyttet til det eksisterende og dominerende verdiforpliktelsesmønsteret hos organisasjonsmedlemmene medvirker altså til at relasjonen mellom reformer og endringer i atferd og resultater ikke er direkte, som en kan anta i lys av en instrumentell forståelse. Alternativt vil atferd dekobles som følge av "naturlige" frastøtingsprosesser eller strategiske trekk på organisasjonsnivået. Uansett vil implementering av institusjonaliserte modeller få den effekt at organisasjonens daglige drift er basert på arbeidsmåter som ikke samsvarer med den type eierskap eller tilknytningsform som er implementert, og som igjen gir en operativ situasjon som fremstår som paradoksal (relasjon 5). Det at kulturell og kognitiv innvevdhet påvirker reformprosessen kan derfor få den effekt at resultatet av reformen ikke er som forventet (relasjon 7). I noen tilfeller kan dette til og med gi direkte uønskede effekter på for eksempel effektiviteten i organisasjonen.

6. Effektivitet i utdanningssektoren: Hva vet vi om betydningen av eierskap, finansiering og konkurranse

6.1 Innledning

Kunnskapsproduksjonen i norsk grunnskole er karakterisert ved stor ressursinnsats per elev, samtidig som norske elever oppnår middelmådige resultater ved standardiserte prøver (TIMSS²⁸). Elevprestasjoner per krone synes dermed å være relativt lave.

Styringen av grunnskolen er karakterisert ved offentlig eierskap, offentlig finansiering og ingen konkurranse gjennom kontrakter eller fritt skolevalg. Som nylig påpekt av OECD er norsk grunnskole i tillegg blant de mest sentralstyrte i den vestlige verden. Situasjonen i høyere utdanning synes å være liknende: Mjøsutvalget har påpekt svakheter knyttet til lav gjennomføringsgrad og betydelige kvalitetsproblemer både i forskning og utdanning. Som for grunnskolen er styringen av høyere utdanning preget av offentlig eierskap, offentlig finansiering, lite konkurranse og lite selvstyre for institusjonene. Og det er mange små institusjoner. Det er nærliggende å spørre om produktivitets- og kvalitetsproblemene skyldes måten utdanningssystemet er organisert på. I dette kapitlet diskuteres i hvilken grad internasjonal utdanningsforskning kan kaste lys over det norske systemet.

I hovedsak er kapitlet en gjennomgang av den empiriske litteraturen som analyserer effektivitetskonsekvenser av eierskap, finansiering og konkurranse. Det er dessverre ikke skrevet mye om dette, noe som blant annet reflekterer at det har vært vanskelig å undersøke konsekvensene av for eksempel konkurranse i grunnskolesektoren så lenge samme løsning har vært valgt overalt. Amerikanerne har levert brorparten av den empiriske forskningen, men de har vist liten interesse for å analysere en velfungerende universitetssektor. Selv om den eksisterende litteraturen er tynn, dekker den effektivitet over et bredt spekter.

²⁸ Det er utgitt flere rapporter basert på de internasjonale TIMSS-undersøkelsene (Third International Mathematics and Science Study, TIMSS). Disse beskriver norske elevers kompetanse og holdninger til matematikk, naturvitenskap og teknologi. Rapportene viser at norske elever har negative holdninger til disse fagområdene, spesielt gjelder dette for jenter.

For det første dreier effektivitet seg om *produktivitet* definert som elevprestasjoner per krone. I løpet av det siste tiåret er det gjennomført forsøk med fritt skolevalg, *vouchers* (det vil si kuponger der “pengene følger elevene”) og *charter schools* (en type “friskoler”) i grunnskole og videregående skole i flere land. Evalueringer av disse forsøkene i form av konsekvenser for produktivitet begynner nå å foreligge. For høyere utdanning foreligger noen få undersøkelser av hvordan eierskap og finansieringsformer påvirker enhetskostnadene (kostnad per uteksaminert student/elev for gitt nivå/kvalitet). Dette dreier seg ikke direkte om produktivitet, men er nært tilknyttet så lenge en i) ser på om det er systematiske forskjeller i enhetskostnader mellom offentlige og private institusjoner som er likt tilpasset med hensyn på skalaen, og ii) antar at produksjonsresultatet kan beskrives ved antall uteksaminerte kandidater i stedet for elevprestasjoner.

For det andre kan effektivitet ses som *allokeringseffektivitet*, som i stor grad handler om hva som er beste allokering av elever/studenter gitt *peer group-effekter* i kunnskapsproduksjonen. Peer group-effekter har vi når enkeltelevers prestasjoner avhenger av egenskaper ved medstudentene. Allokeringen av studenter kan som kjent underlegges andre vurderinger enn effektivitet, og vi vil derfor i stor grad begrense oss til å beskrive allokeringen uten normative vurderinger. Delene som behandler dette temaet bygger i stor grad på resultater oppnådd i “kvasiempiriske” kalibreringsmodeller av forsøk med vouchere i grunnskolen, men allokeringseksekvenser av økt konkurranse i høyere utdanning omtales også.

En tredje type effektivitet er *skala- og scope-effektivitet*. Gitt at kostnader per elev varierer med elevtallet, vil vi ha skalaeffektiv produksjon for det elevtallet som minimerer kostnader per elev. Dersom kostnadene ved å produsere to produkter sammen er mindre enn kostnadene ved å produsere dem hver for seg, er scope-effektiviteten størst i det første tilfellet. Særlig høyere utdanning er karakterisert ved potensielle skala- og scope-egenskaper, som henholdsvis reflekterer en høy grad av spesialisering og teknisk komplementaritet mellom ulike deler av produksjonen. Litt løst sagt vil teknisk komplementaritet for eksempel foreligge dersom økt forskningsinnsats gir bedre undervisningskvalitet. Det fins etterhvert en betydelig litteratur som ser institusjonenes tilpasning med hensyn på skala og scope, og innenfor denne litteraturen fins noen få analyser som studerer betydningen av eierskap. Listen over effektivitetsbegreper kunne vært gjort lenger, særlig ved å inkludere dynamisk effektivitet målt som innovasjonsevne. Det eksisterer en teoretisk litteratur som sier at private institusjoner er langt mer innovative enn offentlige institusjoner (se for

eksempel Shleifer, 1998), men vi har ikke kunnet finne empiriske analyser av utdanning som belyser denne problemstillingen.

Noen problemer feies under teppet i dette kapittelet. Først og fremst gjelder dette spørsmålet om grunnskolens brede målsettinger. Den empiriske utdanningslitteraturen er opptatt av elevprestasjoner slik disse fanges opp ved standardiserte tester, ved andel elever som fullfører, eller ved avkastning på utdanning. Problemer knyttet til målforskyving og liknende diskuteres i liten grad. Dette betyr ikke at de brede målsettingene anses som uviktige, men bare at en behandling av dette temaet ikke ville bringe inn annet enn velkjente momenter.

Kapittelet er disponert som følger: I avsnitt 6.2 presenteres en oversikt over mulige eier- og finansieringsformer i utdanningssektoren. De sentrale spørsmålene som hvordan eier- og finansieringsformer og konkurranse påvirker produktivitet og allokering av elever/studenter diskuteres i avsnittene 6.3 og 6.4. Avsnitt 6.5 er viet skalaeffektivitet. Siden ingen av de empiriske analysene som presenteres er basert på norske data, presenteres i avsnitt 6.6 noen spekulasjoner om hvorvidt den empiriske litteraturen har relevans for norske forhold. Avsluttende kommentarer gis i 6.7.

6.2 Eier- og finansieringsformer

Grunnskolen er vanligvis offentlig eid og skattefinansiert. Skattene kan være generelle inntekts- og omsetningsskatter som i Norge, eller eiendomsskatter som i de fleste amerikanske stater. Andre eierformer og finansieringsmåter er naturligvis mulige: Skolene kan være vanlige private skoler eller non-profit private skoler, og finansieres ved skolepenger eller donasjoner. Forskjellen mellom vanlige private skoler og non-profit skoler er at de førstnevnte fordeler overskuddet mellom eierne, mens non-profit skoler ikke kan fordele overskuddet til eierne (selv om de kan gå med overskudd). Nedenfor vies (amerikanske) katolske skoler en del oppmerksomhet. Dette er private non-profit skoler som finansieres ved en kombinasjon av skolepenger og donasjoner, hvor donorene som regel har en form for kirketilknytning.

Et sted på akse mellom offentlige og private skoler finner vi *charter schools*. Charter schools er autonome enheter som produserer på kontrakt med myndighetene. Kontrakten - som kan variere i omfang og omfatte pris per student, beskrivelse av elevprestasjoner, instruksjonspraksis osv. - inngås med en organisator. Organisatoren er vanligvis lærere og foreldre, men kan også inkludere universiteter og andre offentlige eller private enheter (i USA er det for eksempel etablert et eget selskap, Edison Schools Inc., som

spesialiserer seg på å drive skoler på kontrakt med myndighetene). I det øyeblikk en kontrakt er etablert blir en charter school en uavhengig enhet i både finansiell og juridisk forstand. Charter schools er vanligvis unntatt fra den nasjonale eller lokale skolepolitikken som inkluderer kollektive forhandlingsløsninger og nasjonale reguleringer og lover.

En hovedbegrunnelse for etablering av charter schools er å skape økt konkurranse om elever. *Vouchere* har samme begrunnelse. Vouchere er et bevilgningssystem basert på at pengene følger elevene. Vouchere har bare mening dersom elevene fritt kan velge mellom flere alternativer, hva enten valget står mellom et sett av offentlige skoler, eller mellom et bredere spekter av offentlige og private skoler og charter schools. Vouchere kan dekke hele eller deler av enhetskostnadene i offentlige skoler, eller hele eller deler av skolepengene i private skoler. Vouchere kan gis til alle elever, eller til undergrupper av elever. Voucherens størrelse kan også reflektere egenskaper hos elevene. Her foreligger mange muligheter.

Høyere utdanning er svært lik grunnskolen med hensyn til mulige eier- og finansieringsformer. En formalisering av alternativene kan gis ved følgende likning (Winston 1999):

$$p + dr = c + v + d$$

hvor p er inntekt fra markedet, dr er donasjoner, c er kostnader, v er tilbakeholdte inntekter i bedriften og d er utbytte til eierne. For-profit skoler er karakterisert ved $dr = 0$, mens non-profit skoler har $d = 0$. Non-profit skoler basert utelukkende på donasjoner har $p = 0$. Universiteter og høyskoler av norsk type er i hovedsak basert på bevilgninger fra offentlige myndigheter, som i prinsippet er likt donasjoner i likningen (i alle fall så lenge bevilgningene er relativt ufølsomme for studenttallet). Et typisk amerikansk college er basert på inntekter både fra markedet og på donasjoner, og er en "donative-commercial" non-profit skole. I dette tilfellet er bare $d = 0$. Det betyr at studentene er subsidiert med $s = c - p$, og at donasjoner dekker subsidier og tilbakeholdt overskudd.

I tillegg til det ovenstående vil det være viktig å skille mellom skoler etter hvilke instrumenter eller virkemidler de har til rådighet. Private skoler (og en del offentlige universiteter) tar skolepenger, noe som betyr at disse institusjonene har et instrument til å påvirke studentsammensetningen som de fleste offentlige skoler ikke har. På grunnskolenivå må offentlige skoler ta opp alle typer elever, mens private skoler vanligvis kan tillate seg å velge blant søkerne ved å sette opptakskrav. Som vi skal se nedenfor, er disse forskjellene i tilgjengelige instrumenter viktige for utfallet av økt konkurranse.

Konsekvensene av å endre institusjoner vil naturligvis avhenge av virkemåten til eksisterende institusjoner. For eksempel vil likevekten i det amerikanske eiendomsskattfinansierte grunnskolesystemet være forskjellig fra likevekten i det norske systemet, som er basert på overføringer fra det nasjonale nivået. En forskjell er at det amerikanske systemet gir en positiv korrelasjon mellom foreldreinntekt og utgift per elev, mens det norske systemet søker å hindre en slik sammenheng. En annen forskjell er at eiendomsskattesystemet genererer en positiv sammenheng mellom skolekvalitet og skolens inntekter ved at skolekvalitet kapitaliseres i boligprisene. Vi kommer tilbake til dette mot slutten av kapitlet.

6.3 Hvordan vil konkurranse, eierskap og finansiering påvirke produktivitet?

6.3.1 Teori

Det foreligger få modeller som fokuserer på produktivitet i kunnskapsproduksjonen. Hoxby (2001) er et unntak. Fremstillingen her starter med hennes modell, som fremhever de produktivitetsfremmende mekanismene ved at skoler må konkurrere om elever. Deretter drøftes kort Chubb og Moes (1988) analyser av produktivitet i private og offentlig eide skoler.

Hos Hoxby dreier det seg om sammenhengen mellom kvalitet og inntekter. I det rådende institusjonelle systemet velger foreldrene grunnskole ved å velge bosted. Skolene opplever derfor at elevtilgangen – og inntektene – responderer lite på skolekvaliteten. Gitt at det åpnes for valg av skole uavhengig av bosted - og at foreldrene da velger den skolen som tilbyr høyest kvalitet for en gitt pris - vil søkningen være avhengig av den kvaliteten som tilbys. I hovedsak (sett bort fra bl.a. transportkostnader) vil det være slik at skoler som tilbyr en kvalitet som er lavere enn i skolene den konkurrerer med, ikke vil motta noen elever. Dersom skolen tilbyr kvalitet som er høyere enn i konkurrerende skoler, vil den motta alle elever. Dersom flere skoler tilbyr lik kvalitet, vil de fordele elevene mellom seg.

Finansieringssystemet avgjør hvilke konsekvenser dette har for skolens inntekter. Det enkleste er å anta at skolene er under kontrakt og mottar et fast beløp per elev. Inntektene vil da øke proporsjonalt med antall elever, hvor antall elever er en stigende funksjon i kvaliteten skolen tilbyr.

Det er uten videre klart at en privat profittmaksimerende skole i denne situasjonen vil velge høyest mulige kvalitet. En privat non-profit skole har ingen eiere å ta hensyn til, men vil likevel kunne være opptatt av å generere et overskudd dersom overskuddet kan fordeles mellom de ansatte som ikke-

pekuniære goder. Siden en økning i elevtallet også medfører en økning i antall ansatte, er det ikke klart at overskudd per ansatt øker når elevtallet øker. En privat non-profit skole vil derfor ha svakere incentiver til å ekspandere elevtallet, men vil likevel ha sterke incentiver til å maksimere produktiviteten.

Dersom pengene som brukes til å finansiere elevinntaket i private skoler kommer fra det offentlige skolebudsjettet, vil de offentlige skolene overleve bare dersom de produserer kvalitet på samme nivå som de private skolene (og vice versa). Dette betyr at det er foreldrenes skolevalg som bestemmer om en offentlig skole vil overleve eller ikke, og aktørene i offentlige skoler har sterke incentiver til å forbedre kvaliteten.

For å kunne foreta en grundigere vurdering av effektivitetskonsekvensene av fritt skolevalg kreves tilleggsantagelser om produksjonsteknologien. En mulig forståelse av produksjonen i skolen er at skoleledere og lærere tar sine egne anstrengelsesbeslutninger under gitte restriksjoner, og at elevprestasjonene er en stigende funksjon av aktørenes anstrengelse. Skoletilbudet oppfattes som elastisk slik at det ikke er noen problemer med å tilfredsstille etterspørselen. Hoxby (2001) bygger i hovedsak på denne forståelsen av kunnskapsproduksjonen i grunnskolen. Fritt skolevalg vil da resultere i produktivetsforbedringer i alle typer skoler, fordi aktørene i skolene ser at økt innsats på marginen gir større avkastning for dem selv.

Chubb og Moe (1988) vektlegger betydningen av eierskap. Deres utgangspunkt er at teknologien og ressursene som kreves for å tilfredsstille foreldre og elever finnes på grunnplanet i skolen. Offentlige skoler er imidlertid utsatt for byråkratisk kontroll som reflekterer politiske ambisjoner. De politiske ambisjonene er ikke nødvendigvis i tråd med foreldres og elevers ønsker, fordi politikere ofte søker støtte hos velorganiserte og aktive pressgrupper. Dette betyr at mange beslutninger tas høyt oppe i skolehierarkiet, fjernt fra foreldre og elever, og ut fra andre motiver enn å tilfredsstille brukerne av tjenestene. Hierarkisk kontroll har derfor en tendens til å gi ineffektiv produksjon. Private skoler må tilfredsstille foreldre og elever for å kunne overleve, og de etablerer derfor en organisasjon preget av skoleautonomi, hvor skolene selv tar beslutninger om teknologi og bruk av ressurser som gir god ressursutnyttelse.

6.3.2 Empiri om betydningen av eierskap

I to rapporter på 1980-tallet påviste Coleman m.fl. (Coleman, Hoffer og Kilgore 1982; Coleman og Hoffer 1987) at elever i katolske skoler i USA presterte bedre på standardiserte tester enn elever i offentlige skoler, selv etter at det var kontrollert for betydningen av familiebakgrunn. Katolske

skoler syntes spesielt å være bedre for minoritets elever. Disse resultatene har blitt fulgt opp i to retninger. For det første har mange undersøkt hvor robuste resultatene er, særlig overfor seleksjonsproblemer. Problemet er at de estimerte effektene av katolske skoler vil være overvurdert dersom mer evnerike elever, eller elever fra familier som vektlegger utdanning mye, velger katolske skoler med større sannsynlighet enn andre elever. Evans og Schwab (1995) er kanskje den beste av disse oppfølgingsstudiene. De viser at elever i katolske skoler har mye større sannsynlighet (13 prosent) for å avslutte high school eller å begynne på college, enn elever i offentlige skoler – også etter at det er kontrollert for mulig seleksjonsskjevhet. For det andre har flere forsøkt å forklare hvorfor katolske skoler er bedre. Best kjent blant disse er Chubb og Moe (1988). De påviser at private skoler med større sannsynlighet har de karakteristika som den såkalte “effektiv skoleforskningen” har vist leder til bedre elevprestasjoner, dvs. klare målsettinger, vektlegging av akademiske krav, mye interaksjon mellom skoleledelse og lærere med fokus på undervisning, lærere som er mer involvert i politikkbeslutninger osv.

Neal (1997) viser at bedre elevprestasjonene i katolske skoler først og fremst er et indre byfenomen. Utenfor indre by (i “suburbs”) er forskjellene mellom offentlige og katolske skoler små, og i begge typer skoler presterer elevene bedre enn i indre by. I følge Neal skyldes dette at konkurransen mellom skolene er mye mer intens i “suburbs” hvor skoledistriktene er små. Det er derfor mulig at vi står igjen med at katolske skoler er bedre på steder hvor offentlige skoler fungerer svært dårlig.

Det foreligger svært få produktivetsundersøkelser av høyere utdanning, og så langt vi vet, bare en som også har undersøkt om offentlig eller privat eierskap påvirker ressursutnyttelsen. De Groot m.fl. (1991) analyserer kostnadsstrukturen for 147 amerikanske universiteter som gir doktorgrader, hvorav 33 universiteter er under privat kontroll. I tillegg benytter de et mål på intensiteten av offentlig kontroll av offentlig eide universiteter. Universiteter er flervareprodusenter, og de Groot m.fl. karakteriserer produksjonen ved antall laveregradsstudenter, antall høyeregradsstudenter og antall publikasjoner i forskningstidsskrifter. De finner ved estimering av en kostnadsfunksjon – etter at det er kontrollert for ulike tilpasninger med hensyn på skalaen i offentlige og private institusjoner – at offentlig eller privat eierskap ikke er en signifikant forklaringsfaktor for variable kostnader. Intensiteten av offentlig kontroll har heller ikke en signifikant betydning for produktiviteten.

Denne gjennomgangen illustrerer at produktivetskonsekvensene av offentlig/privat eierskap er lite belyst, og at betydningen av eierskap kan

være vanskelig å isolere. Det er med andre ord vanskelig å skille eierskap fra markedsforhold, fordi private skoler som regel er mer konkurranseutsatte enn offentlige skoler. I neste avsnitt presenteres empiri som viser at offentlige skoler responderer positivt på økt konkurranse.

6.3.3 Empiri om produktivitetseffekter av fritt skolevalg

I dette avsnittet legges hovedvekten på å presentere produktivitetsanalyser av fritt skolevalg i grunnskolen. Fritt skolevalg har blitt introdusert i flere land i løpet av det siste tiåret, men foreløpig er få gode evalueringer tilgjengelige. Her presenteres evalueringer av tre ferske amerikanske forsøk: Et forsøk med vouchere i Milwaukee i skoleåret 1990/91, og to forsøk med charter schools i Michigan og Arizona, begge steder i 1994.

Først gis imidlertid en kort omtale av analyser som har utnyttet variasjonen i konkurranse innenfor systemet med skolevalg koblet til bostedsvalg. Mange skoler er rene monopoler, men spesielt i byer hvor skoledistriktene er små kan det være forbundet med små kostnader å skifte bosted, noe som betyr at skolene er konkurranseutsatt. I analyser benyttes enten størrelsen på skoledistrikter eller en Herfindahlindeks basert på antall skoledistrikter innenfor et avgrenset område (county eller metropolitan area) som mål på konkurransen (Herfindahlindekser konstrueres slik at de varierer mellom 0 og 1, hvor 0 indikerer at ett skoledistrikt dekker hele det avgrensede området, og en verdi nær 1 at det er mange, relativt like store skoledistrikter i området). Produktivitetsekvensene av denne typen konkurranse er studert av Borland og Howsen (1992), Blair og Staley (1995), Zanzig (1997), Hoxby (2000a) og Marlow (2000). Resultatene er entydige. Økt konkurranse bidrar til økt produktivitet både via reduserte kostnader og bedre elevprestasjoner. Alle analysene er basert på amerikanske data, som gir grunn til å spørre om resultatene reflekterer funksjonsmåten til et eiendomsskattefinansiert system. Argumentet er at dette systemet gjør skolene ekstra følsomme for flytting fordi flytting påvirker boligprisene og dermed skolenes inntekter. Imidlertid viser Marlow (2000) at økt konkurranse har positive produktivitetseffekter også i California, som har et statsfinansieringssystem.

Så til fritt skolevalg. I Milwaukee ble vouchere øremerket familier med relativt lave inntekter, og første skoleår (1990/91) var andel vouchere begrenset til 1 prosent av totalt elevtall. Andelen økte til 1,5 prosent i 1993, og til 15 prosent i 1998. Det betyr at forsøket lenge hadde et svært begrenset omfang. For eksempel var antall elever som ble omfattet av forsøket langt mindre enn den årlige variasjonen i elevtilgang helt fram til 1998. Vouchere kunne benyttes i alle typer private skoler, og for hver elev som benyttet muligheten, tapte den offentlige skolen halvparten av voucherbeløpet. De

offentlige skolene var dermed eksponert for konkurranse, men i ulik grad, fordi andel elever som falt inn under kravet til å få vouchere varierte mye mellom skolene.

Rouse (1998) representerer en tidlig analyse av dette forsøket, basert på data fra før 1995. Selvseleksjonsproblemene er potensielt store siden elevene måtte søke om vouchere, men Rouse utnytter at skolene valgte elever tilfeldig blant søkerne når skolene hadde oversøkning. Hun konsentrerer seg dermed om alle søkere og sammenlikner prestasjonene til elever som ble trukket (tilfeldig) ut til voucherfinansiert skoleplass med elever som ikke ble trukket ut. Analysen gir som hovedresultat at voucherprogrammet hadde en signifikant positiv effekt på matematikkprestasjonene til elever i private skoler (1,5-2,0 prosentpoeng hvert år), men ingen signifikante effekter på deres leseferdigheter.

Hoxby (2001) studerer hvordan produktiviteten i offentlige skoler påvirkes av vouchere i perioden 1998/00, altså etter at vouchere har fått et betydelig omfang. Hun utnytter avgrensingen av vouchere til lavinntektsfamilier som gjør de offentlige skolene konkurranseutsatt i ulik grad, og skiller mellom de skolene som har et stort antall elever med krav på vouchere, skoler som i noen grad benytter vouchere og skoler som ikke benytter vouchere (omfatter skoler i nabostaten). I første runde er den avhengige variabelen produktivitetsvekst definert som endring i kunnskapsnivå dividert med endring i utgift per elev. Hun finner at produktivitetsveksten er signifikant større for de skolene som i størst utstrekning benytter vouchere, og minst for dem som ikke benytter vouchere – tallene er henholdsvis 0,7 og 0,3 prosentpoeng per tusen dollar. Resultatene er kvalitativt uendret når endring i kunnskapsnivå benyttes som avhengig variabel, noe som må tolkes som at produktivitetsveksten skyldes forbedring i elevprestasjoner.

Charter schools ble etablert i Michigan fra 1994. Inntektene kommer som et beløp (fee) per elev som er omtrent likt det beløp staten dekker av utgifter per elev i offentlige skoler. Når offentlige skoler taper en elev til en charter school taper den omtrent dette beløpet. Oppslutningen om charter schools har vokst gradvis, opp til 3,5 prosent av grunnskoleelevene i 1999/00. Problemet for empiriske analyser er i første rekke at etableringen av charter schools reflekterer misnøye med offentlige skoler, og at de etableres først der misnøyen er størst. Det gir derfor lite mening å sammenlikne offentlige skoler som er utsatt for konkurranse, med offentlige skoler som ikke er utsatt for konkurranse. Hoxby (2001) løser dette ved å utnytte paneldata for perioden 1992/93 til 1999/00 til å se på hvordan produktivitetsveksten i enkeltskoler avhenger av konkurranse. Avhengig variabel er produktivitetsvekst, definert som ovenfor, og uavhengige variable er dummyvariable som

indikerer graden av konkurranse fra “ikke utsatt for konkurranse” til “mer enn 6 prosent av elevene i charter schools”. Analysen viser at offentlige skoler initialt ikke responderer på etableringen av charter schools, men at når mer enn 6 prosent av elevene har gått til charter schools stiger produktiviteten betydelig, og produktivitetsveksten kommer som økt kunnskapsvekst. Erfaringene fra charter schools i Arizona er svært sammenfallende med erfaringene fra Michigan.²⁹

Hvordan skal resultatene fra Milwaukee, Michigan og Arizona tolkes? Det er rimelig å tro at noe av de estimerte effektene reflekterer “catch-up”-effekter: Vouchere og charter schools er etablert fordi offentlige skoler fungerer dårlig. Potensialet for forbedringer er derfor stort, og dette kan reflekteres i de estimerte koeffisientene. På den andre siden er det oppløftende at produktivitetseffekter er identifisert i offentlige skoler som er utsatt for konkurranse. Dette fordi selvseleksjon sannsynligvis virker til å redusere andelen meget skolemotiverte elever i offentlige skoler når private alternativer er tilgjengelig. Isolert sett bidrar dette til å trekke produktivitetsveksten ned, enten på grunn av uobserverte egenskaper hos enkeltelever (som i gjennomsnitt har blitt mer ufordelaktige) eller på grunn av peer group-effekter.

6.4 Hvordan vil konkurranse, eierskap og finansiering påvirke allokering av studenter og allokeringseffektivitet?

6.4.1 Teori

Produktivitetsmodellen presentert ovenfor tar utgangspunkt i at kunnskapsproduksjonen karakteriseres ved “slakk”. En alternativ forståelse er at kvalitet er en funksjon av elevgruppens sammensetning (såkalte peer group-effekter) og/eller nivået på kjøpte innsatsfaktorer, og at produktivetsproblemer knyttet til skoleledernes og lærernes tilpasninger ikke eksisterer (Benabou 1996; Epple og Romano 1998; Nechyba 2000). Foreldre vil da foretrekke skoler med en gunstig elevsammensetning og/ eller et høyt nivå på kjøpte innsatsfaktorer. I disse modellene gis foreldrene sorteringsincentiver ved at det gjøres antagelser om at betalingsvilligheten for kvalitet øker med husholdningenes inntekt, eller med barnas evnenivå – noe som må betraktes som lite kontroversielt. I tillegg gis private skoler muligheter for sortering ved at de kan ta differensierte skolepenger (Epple og Romano) eller

²⁹ Analyser som er gjort av produktivitetskonsekvensene av fritt skolevalg andre steder i verden gir også stort sett samme konklusjon: Elevprestasjonene forbedres. Eksempler er Gauris (1998) analyse av fritt skolevalg i Chile, og Munich og Filers (2000) analyse av vouchere i Tsjekkia og Ungarn.

kan sette adgangsbegrensninger (Nechyba). Offentlige skoler er uten tilsvarende instrumenter, og må ta de elevene som “blir igjen”.

Den realiserte sorteringen bestemmes i interaksjonen mellom foreldrenes incentiver til sortering og det gitte institusjonelle systemet. Følgende resonnement, som bygger på Nechyba-modellen, viser grunnskole-tilpasningen når foreldrene velger skole ved å velge bosted. Siden foreldre foretrekker skoler av høyere kvalitet, vil skolekvalitet i dette tilfellet kapitaliseres i boligprisene. Gitt antagelsen om at betalingsvilligheten for skolekvalitet øker med økende inntekt og økende evnenivå hos barna, vil derfor det eksisterende systemet - via boligmarkedet - gi sortering etter inntekt og evnenivå. Uten privat skoletilbud vil de som etterspør høy skolekvalitet bo i områder med høye boligpriser. Hva skjer når private skoler introduseres? Hos Nechyba antas privatskoler å kunne sette adgangsbegrensninger for å sikre gunstig elevsammensetning og dermed høy kvalitet. Med privat skoletilbud vil noen etterspørere av høy skolekvalitet velge å bo i områder med lave boligpriser og betale skolepenger. I likevekt vil forskjellen i boligpriser mellom distrikter med ulik skolekvalitet tilsvare skolepengene i privatskolene. Hva skjer når vouchere introduseres? Nechyba antar at vouchere kan benyttes som subsidiering av skolepengene i private skoler, noe som betyr at private skoler blir mer attraktive. Tre typer vouchere diskuteres. En full voucher som gir alle husholdninger tilgang til en voucher, en voucher øremerket for husholdninger i bestemte distrikter, og en voucher øremerket husholdninger med inntekt under et gitt nivå, uavhengig av bosted. Hovedkonklusjonene følger fra en kalibreringsmodell: Med en full voucher vil søkingen til private skoler være monotont stigende med voucherbeløpet. Private skoler vil først bli etablert i distrikter med de laveste gjennomsnittsinntektene. Mobilitet er helt avgjørende. Dette reflekterer den fundamentale mekanismen: Søkerne til private skoler er i første rekke immigranter med middels til høy inntekt som flytter for å dra fordel av lavere boligpriser. Vouchereffektene er dermed avhengige av at disse gruppene finner boliger av god kvalitet i distrikter med lave gjennomsnittsinntekter. En voucher øremerket for husholdninger i bestemte distrikter vil ha mye av den samme virkningen som en full voucher fordi den gir de samme høy- og middelsinntektsgruppene incentiver til å migrere. En voucher øremerket husholdninger med inntekt under et visst nivå vil ha liten effekt fordi den ikke treffer de gruppene som har det største potensialet ved fritt skolevalg.

En full voucher eller en voucher øremerket husholdninger i bestemte distrikter vil gi prisfall på de dyreste boligene, mens prisene på de billigste boligene vil stige. Kvaliteten på skolene i de rike områdene vil falle på bekostning av kvaliteten i privatskolene fordi det er evnerike barn som

flytter. Vinnerne vil altså være de som flytter fra områder med høye boligpriser og sender barna til privatskoler, mens gjenværende beboere i områder med initialt gode offentlige skoler vil være tapere. Beboere i områder med initialt dårlige offentlige skoler vil oppleve motstridende effekter. De vil tjene i boligmarkedet, men oppleve at den offentlige skolen tappes for evnerike barn.

Epple og Romano (ER-modellen) ser bort fra boligmarkedet, noe som betyr at modellen er best egnet til å forstå tilpasningen i høyere utdanning (i USA). Studentene kan fritt velge mellom private og offentlige skoler som har ulike kombinasjoner av pris og kvalitet. Valget reflekterer foreldrenes inntekt slik som beskrevet ovenfor. Profittmaksimerende private skoler setter pris lik grensekostnad, hvor grensekostnaden reflekterer studentsammensetningen (peer group-effekten), studentenes evnenivå og foreldrenes inntekt. (I parentes bemerket: Denne prisingen er svært lik prisingen hos Rothschild og White (1995) som viser at prisen studenter bør betale er lik grensekostnaden ved å benytte undervisningstjenestene minus verdien av det bidraget studenten selv yter til produksjonsresultatet). De offentlige skolene har ingen instrumenter til å påvirke studentsammensetningen. Modellikevekten er karakterisert ved streng sortering etter foreldrenes inntekt og studentenes evnenivå. Offentlige skoler rekrutterer fra de laveste innteksgruppene og studenter med de laveste evnenivåene. Private skoler utgjør et hierarki, hvor neste skole i hierarkiet har høyere gjennomsnittlig foreldreinntekt og høyere gjennomsnittlig evnenivå enn den forrige. Innad i privatskolene er det negativ korrelasjon mellom evnenivå og foreldreinntekt. De private skolene tar ulik pris for ulike elevkategorier. Høyinntektsfamilier med lite begavede barn betaler en høy pris for skolekvalitet, og subsidierer studenter med gode evner fra lavinntektsfamilier. Denne prispolitikken reflekterer at høyt begavede studenter bidrar til økt skolekvalitet gjennom peer group-effekter. På denne måten internaliseres eksternalitetene knyttet til peer group-effektene, og en likevekt med bare private skoler er allokeringseffektiv. En likevekt med offentlige skoler er ikke allokeringseffektiv siden de offentlige skolene ikke kan diskriminere mellom studentene ved hjelp av priser.

Som hos Nechyba benyttes kalibrering for å analysere virkningene av vouchere i grunnskolen (til tross for at boligmarkedet mangler). Vouchere innføres som et skattefinansiert beløp som tilfaller alle som velger privat skole. Dette gir etablering av nye private skoler, og generelt vil elever gå fra offentlige til private skoler. Elever med høyt evnenivå og lav foreldreinntekt vil erfare de største gevinstene fordi de subsidieres i private skoler. Annerledes uttrykt; disse elevene får "lønn" for at de bidrar positivt til produksjonen av kvalitet i skolen. Denne belønningen er såpass kraftig at mange vil betale "negative skolepenger". Elever med lavt evnenivå og lav

inntekt vil imidlertid bli igjen i offentlige skoler og tape på mer ugunstig elevsammensetning. Uavhengig av voucherens størrelse, vil et flertall av elevene tape litt på at vouchere innføres (noen fordi de blir igjen i offentlige skoler med ugunstig elevsammensetning, andre fordi de går til private skoler hvor de må betale skolepenger men opplever små prestasjonsgevinster), mens et mindretall vil oppleve relativt store gevinster.

6.4.2 Mer om konkurranse og sortering

Sortering av elever kan skje langs andre dimensjoner enn foreldreinntekt og evnenivå. Det er godt dokumentert at hvite foreldre og elever flykter fra skoler eller skoledistrikter med store andeler av minoritets elever. Clotfelter (2001) viser at flukten både avhenger av graden av minoritetskontakt og størrelsen på skoledistriktene, hvor flukten er større når minoritetskontakten er stor, og mindre fra store skoledistrikter, sannsynligvis fordi kostnadene ved å flytte øker med skoledistriktets størrelse. Hvordan påvirkes sorteringen etter rase når det åpnes for fritt skolevalg? New Zealand har hatt fritt skolevalg mellom offentlig finansierte, men selvstyrte, skoler siden 1991. Ladd og Fiske (2001) påviser at dette har gitt økt rasesortering mellom skolene, ved at hvite foreldre og elever har valgt seg bort fra skoler med initialt stort innslag av minoritets elever. Sannsynligvis reflekterer dette at foreldre benytter rasesammensetningen av elevgruppen som et mål på skolekvalitet. Graden av sortering avhenger også av forhold på tilbudssiden. I New Zealand har skoler med oversøkning fått mulighet til å velge blant søkerne, noe som kan ha bidratt til økt rasesortering.

6.4.3 Økt konkurranse og stratifisering i høyere utdanning

Epple og Romano anvender sin modell på grunnskolen. Ovenfor er det gitt argumenter for at denne modellen kanskje er bedre egnet til å forstå tilpasningen i høyere utdanning i USA. I tråd med antagelsene i modellen er amerikansk høyere utdanning karakterisert ved en blanding av offentlig og privat eierskap, ved bruk av skolepenger og ved betydelig konkurranse om studenter. Betydelig stratifisering må derfor forventes. På et viktig punkt avviker imidlertid modellen fra virkeligheten. Amerikanske universiteter og collegier kjennetegnes ved finansiering ved donasjoner, noe som setter universiteter og collegier i stand til å subsidiere alle studenter. Både offentlige og private institusjoner mottar donasjoner. I følge Winston (1999) subsidieres gjennomsnittsstudenten med 8200 dollar i året, slik at hun betaler 3800 dollar for en utdanning med gjennomsnittskostnad 12000 dollar.

Dette gjør at stratifiseringen følger noen andre linjer enn i ER-modellen. Winston (1999) påviser at institusjonene er stratifisert med hensyn til gjennomsnittlig SAT-score (SAT: Scholastic Aptitude Test, som tas av high school-studenter som søker opptak til college), utgifter per student,

skolepenger og donasjoner. Universiteter med de høyeste gjennomsnittlige SAT-scorene har de høyeste utgifter per student og de høyeste donasjoner per student. Studenter i institusjoner med de høyeste gjennomsnittskostnadene subsidieres mest, slik at de betaler mindre skolepenger enn studenter i universiteter med lave utgifter per student. Dette betyr at de studentene som per antagelse bidrar til produksjonsresultatet, også mottar de største subsidiene. Dette er ikke svært forskjellig fra simuleringresultatene i ER-modellen – selv om denne ser bort fra donasjoner. Mekanismene som generer utfallet i universitetssektoren er imidlertid noe annerledes. Viktigst er at subsidieringen av studenter med høyt evnenivå finansieres med donasjoner, og ikke med høyere priser for høyinntektsgrupper.

ER-modellen antar implisitt at studentene er fullt mobile og har perfekt informasjon. USA er nærmere disse forutsetningene i dag enn for 50-60 år siden. Det er derfor mulig å undersøke hvor viktig konkurranseforutsetningene er for utfallet. Hoxby (2000b) viser at stratifiseringen i høyere utdanning i USA, og subsidieringen av studenter med høyt evnenivå, i høy grad reflekterer økt konkurranse i markedet. Konkurransesgraden – eller graden av geografisk integrasjon - måles ved andel av institusjonens studenter som er rekruttert fra institusjonens nærområde. Hoxby finner at denne andelen er redusert betydelig i perioden etter 1940 - og reduksjonen kan knyttes til faktorer som innføringen av standardisert testing, til innføring av informasjonsutvekslingsprogrammer, og til deregulering i luftfart og telekommunikasjoner. Økt geografisk integrasjon har gitt kraftig økning i gjennomsnittlige SAT-score i de mest selektive colleger, og økningen har vært sterkere i private enn i offentlige institusjoner av denne typen. Studentsammensetningen har blitt mer homogen innad i institusjoner som har blitt utsatt for konkurranse. Som følge av økt konkurranse har skolepengene økt mye i de mest selektive colleger, og det samme har subsidiene. Igjen er utslagene større i private enn i offentlig institusjoner, selv om de kvalitativt er like.

Som foran forklares stratifiseringen med at studenter med høyt evnenivå har de sterkeste motiver for å søke institusjoner som tilbyr høy kvalitet. I ER-modellen antas dette å følge fra preferansene, mens Hoxby – som har en noe rikere modell - antar at det reflekterer produksjonsteknologien. Antagelsene er at peer group-effekter og kjøpte innsatsfaktorer er teknisk komplementære, og at studenter med høyere evnenivå tjener mer på et gitt nivå på kjøpte innsatsfaktorer og mer på et gitt nivå på peer group-kvalitet. Forklaringen på hvorfor studenter med høyt evnenivå i en konkurransesituasjon vil betale relativt lite skolepenger er som følger: Siden kjøpte innsatsfaktorer og peer group-effekter er teknisk komplementære, vil peer group-effektene være større for høyere nivå på kjøpte innsatsfaktorer. Donasjoner har derfor større

avkastning jo høyere det gjennomsnittlige evnenivået i institusjonen er, noe som betyr at donasjoner vil øke med evnenivået. Merk at dette innebærer en dynamikk hvor høyt gjennomsnittlig evnenivå gir mer i donasjoner, noe som styrker institusjonen i konkurransen om de beste studentene.

Offentlige institusjoner kommer mer fordelaktig ut i virkeligheten enn i ER-modellen. Dette skyldes at offentlige institusjoner ikke er uten instrumenter til å påvirke studentsammensetningen. Sammenliknet med private institusjoner har de imidlertid noe mindre frihet til å fastsette skolepenger og adgangsbegrensninger.

6.4.4 Mer om betydningen av konkurranse og finansieringsformer i høyere utdanning

I dette avsnittet omtales kort to studier som på ulike måter komplementerer de allerede presenterte studiene av studentallokeringen i høyere utdanning.

Allen og Shen (1999) utfyller Winston og Hoxby ved at de ser på det regionale markedet for høyere utdanning i USA. Spørsmålet er hvordan rekrutteringen til et privat college påvirkes av prisingen (bruken av skolepenger) i nærliggende offentlige og private institusjoner. De finner at rekrutteringen ikke påvirkes av prispolitikken i de offentlige institusjonene, men at andre nærliggende private institusjoner genererer betydelig konkurranse. Det er også verdt å merke seg et par andre resultater. For det første at etterspørselen er meget elastisk med hensyn på netto skolepenger (-1,53). Dette betyr at en økning i brutto skolepenger - som ikke følges av en økning i subsidiene - vil ha en kraftig negativ innvirkning på rekrutteringen. For det andre at privat utdanning er et normalt gode, som betyr at etterspørselen etter private alternativer øker med økende inntekt i befolkningen.

Brown (2001) studerer sammenhengen mellom finansieringskilder og undervisningskvalitet (målt ved studentenes vurdering av undervisningen) i høyere utdanning. De teoretiske argumentene hos Brown er som ovenfor: Studieavgifter må forventes å ha en positiv effekt på undervisningskvaliteten fordi de ansatte innser at de må tilby høy kvalitet for å tiltrekke seg studenter og dermed generere inntekter. Donasjoner og offentlige bevilgninger gir mer uklare incentiver. De empiriske resultatene er bare delvis i tråd med prediksjonene: Undervisningskvaliteten øker når institusjonenes inntekter i økende grad kommer fra donasjoner, men faller når inntektene i økende grad kommer som offentlige bevilgninger. Det første resultatet reflekterer sannsynligvis stratifiseringen identifisert ovenfor: Institusjoner med mye donasjoner er mer selektive, og kan tillate seg å bruke mer ressurser på den enkelte student. Det andre resultatet er som predikert.

6.5 Skalaeffektivitet

Skalaegenskaper dreier seg vanligvis om forløpet til enhetskostnadskurven, men ved flervareproduksjon er ikke enhetskostnadene veldefinert. Det skilles derfor mellom “ray economies of scale” og produktspesifikke skaleegenskaper. En sentral problemstilling ved flervareproduksjon er om det innebærer kostnadsbesparelser å produsere godene sammen i stedet for hver for seg. Scopeegenskaper betyr som nevnt at kostnadene ved å produsere to goder sammen er mindre enn ved å produsere godene hver for seg.

Skala- og scopeegenskaper ved produksjonen i høyere utdanning er undersøkt i en rekke analyser - blant andre av Cohn m.fl. (1989), de Groot m.fl. (1991), Dundar og Lewis (1995), Hashimoto og Cohn (1997) og Koshal og Koshal (1999). Generelt finner disse studiene betydelige skala- og scopeegenskaper i høyere utdanning. Skalaegenskapene er i første rekke knyttet til “ray economies of scale”, mens det er mer uklart om det foreligger produktspesifikke skalaegenskaper. Skalaegenskaper reflekterer sannsynligvis en høy grad av spesialisering i høyere utdanning. Mellom lavere- og høyeregradsundervisning antas scopeegenskaper å reflektere at høyeregrads-studenter benyttes i undervisning av laveregradsstudenter, mens scopeegenskaper mellom undervisning og forskning kan reflektere kostnadsbesparelser ved at forskerne også driver undervisning. Cohn m.fl. (1989) har eksplisitt sett på forskjeller mellom private og offentlige institusjoner med hensyn på skalatilpasningen. Den viktigste forskjellen synes å være at de private i mindre grad utnytter “ray economies of scale”. Grovt sett er intuisjonen at private institusjoner er “for små” i betydningen at de tilpasser seg i et område med fallende gjennomsnittskostnader. For både offentlige og private institusjoner finner imidlertid Cohn m.fl. betydelige scopeegenskaper for alle nivåer på produksjonen, som bl.a. betyr at forskning og undervisning er komplementære goder uavhengig av eierform. Merk at dette funnet neppe kan tas til inntekt for en utbredt oppfatning i universitetsmiljøer om verdien av forskningsbasert undervisning siden dette primært er en påstand om kvaliteten på undervisningen - noe som ikke fanges opp i de refererte undersøkelsene.

6.6 Spekulasjoner om norsk grunnskole

Er det grunn til å tro at effektene av fritt skolevalg vil være de samme i Norge som i USA? Det eksisterer ingen norske analyser som kan brukes til å belyse dette spørsmålet. Her presenteres derfor noen spekulasjoner med utgangspunkt i at det eksisterende norske finansieringssystemet er annerledes enn det vi finner i de fleste amerikanske stater.

Sannsynligvis gir det eksisterende norske systemet svakere produktivitetsincentiver og mindre skoleindusert sortering enn et eiendomsskattbasert system. Hovedresonnementet er at produktiviteten forbedres når aktørene i skolen ser en positiv sammenheng mellom den kvalitet de tilbyr og skolens inntekter. De empiriske undersøkelsene presentert ovenfor synes å bekrefte dette. I det norske systemet er det delvis slik at inntektene øker med synkende kvalitet fordi vi har en mer generøs tildeling av spesialundervisning. I tillegg er det grunn til å tro at presset fra etterspørselssiden er svakere i Norge fordi i) en flyttebeslutning i mindre grad påvirker skolens inntekter og ii) sannsynligheten for at foreldre responderer på skolekvaliteten ved å flytte er mindre. Det første skyldes at flyttingens innvirkning på boligprisene ikke påvirker skolens inntekter. Det andre skyldes i noen grad at en gunstig elevsammensetning ofte går sammen med liten lærerinnsats per elev. Dette gjør at norske foreldre må vurdere hvor viktig peer group-effekter er i forhold til klassestørrelsen for en flyttebeslutning. Amerikanske foreldre har et enklere valg fordi en gunstig elevsammensetning og stor ressursinnsats er positivt korrelert. I tillegg kommer at Norge har en spredt bosetting, slik at en flyttebeslutning i Norge ofte også innebærer jobbskifte. Dette innebærer at kostnadene ved å flytte i mange tilfeller er større hos oss enn i mer tettbeboede land. Dette kan også bety at skolekvalitet er en mindre viktig determinant for sortering av elever i Norge enn i USA. (Dermed ikke sagt at foreldre og barn er tilfeldig fordelt i Norge i dag.)

Introduksjon av fritt skolevalg i Norge vil gi en betydelig sterkere sammenheng mellom kvalitet og inntekter, og dermed betydelige produktivitetsgevinster.

Sorteringskonsekvensene er vanskeligere å vurdere. For det første er utgangspunktet viktig – og vi vet for lite om hvordan foreldre og elever er sortert i dag. For det andre er det, som vi har sett, svært viktig hvordan vouchere utformes og hvilke instrumenter skolene gis til å påvirke elevsammensetningen.

6.7 Oppsummering

Forskning gjort i løpet av de to siste tiårene, og særlig i løpet av de to-tre siste årene, har bidratt til økt kunnskap om sammenhengen mellom institusjonelle løsninger og effektiviteten i grunnskolen. Coleman m.fl. (1982) viste tidlig at eierskap synes å være av betydning: Katolske skoler er mer produktive enn offentlige skoler – og oppfølgingsstudier viser at dette ikke bare skyldes katolske skolars mulighet til være restriktive i inntak av elever. Fordelen med katolske skoler synes imidlertid i stor grad å være begrenset til minoritets elever i indre byområder.

Forsøkene med vouchere og charter schools har vist at offentlige skoler som utsettes for konkurranse forbedrer sin produktivitet. Effektene er betydelige, men det er ennå for tidlig å si hvor mye av de estimerte effektene som reflekterer “catch-up” effekter. Simuleringsmodeller viser samtidig at økt konkurranse gir en omallokering av elever mellom private og offentlige skoler. Fritt skolevalg åpner i første rekke nye muligheter for evnerike barn fra lavinntektsfamilier, men også middels- og høyinntektsgrupper vil utnytte mulighetene som byr seg ved at skolevalg ikke er knyttet til bostedsvalg. Elever med lavt evnenivå og lav inntekt blir igjen i offentlige skoler med ugunstig elevsammensetning. Simuleringer med Nechyba-modellen gir svært små allokeringseffekter av vouchere øremerket lavinntektsfamilier, men analyser av vouchereksperimentet i Milwaukee – som benytter vouchere av denne typen – viser betydelige produktivitetseffekter. Forsøksvis kan dette tolkes som at negative peer group-effekter for elever med lavt evnenivå og lav inntekt mer enn utlignes av positive produktivitetseffekter av økt konkurranse, eller, at det skal forholdsvis lite konkurranse til før produktivitetsgevinster kan høstes. De empiriske resultatene er foreløpig for spinkle til at sikre slutninger kan trekkes.

Det er gjort lite empirisk forskning som belyser sammenhengen mellom effektivitet og eierskap i høyere utdanning. Det foreliggende materialet viser at det ikke er produktivitetsforskjeller, målt som utgifter per student, mellom private og offentlige institusjoner. Private institusjoner utnytter imidlertid ikke skalaegenskaper i samme utstrekning som offentlig eide institusjoner. I USA har økt konkurranse i høyere utdanning gitt mer stratifisering både etter evnenivå og kostnader per student. Vinnerne ved økt konkurranse har i første rekke vært studenter med høyt evnenivå. Fordi disse studentene tilbyr en svært viktig innsatsfaktor i produksjonen, subsidieres de kraftig. Etterhvert som konkurransen har økt, har offentlige institusjoner som tidligere rekrutterte store andeler studenter med høyt evnenivå, mistet mange av disse studentene til de mest attraktive private institusjonene.

For de som utformer utdanningspolitikk gir analysene flere viktige innspill. Den store utfordringen er å få mer ut av ressursene som settes inn. Det er relativt godt dokumentert at økt konkurranse gir bedre ressursutnyttelse i grunnskolen, men for svært mange politikere er slike løsninger uakseptable så lenge de følges av økt stratifisering etter evner eller inntektsnivå (selv om slik stratifisering kan være allokeringseffektiv). Ovenfor er det også godtgjort at det eksisterer incentiver til sortering av elever og studenter, og at graden av sortering bestemmes i interaksjon med de etablerte institusjonene. Restriksjoner på foreldres og studenters skolevalg kan til en viss grad hindre sortering, men det er vanskelig. Spesielt gjelder dette i høyere utdanning

hvor fritt skolevalg drives fram av faktorer som er utenfor utdanningspolitikkenes rekkevidde. Dersom nasjonale universiteter i denne situasjonen pålegges restriksjoner som gjør det umulig å stratifisere studentene, vil dette sannsynligvis styrke utenlandske institusjoner i kampen om det nasjonale talentet (på samme måte som restriksjoner på offentlige universiteter i USA har styrket de selektive institusjonene i kampen om de mest talentfulle amerikanske studentene).

7. Hva vet vi om eierskap, finansiering og konkurranse i sykehussektoren?

7.1 Innledning

Problemene i norsk sykehussektor er velkjente og godt dokumenterte. Gjennom hele 1990-tallet har de offentlige bevilgningene til sykehussektoren økt kraftig, og det blir behandlet stadig flere pasienter per år. Likevel må mange av pasientene vente urimelig lenge for behandling (NIS Helsetjenesteforskning 1999). Det er større usikkerhet om effektiviteten i sykehusene. Analyser viser at legeproduktiviteten har vært fallende på 1990-tallet, men indikerer en beskjeden økning i samlet arbeidsproduktivitet og kostnadseffektivitet (Hagen, Iversen og Magnussen 2001a). Det er dessuten betydelige forskjeller i produktivitet og kostnadseffektivitet mellom sykehusene. Med ett unntak finnes det ingen systematiske sammenligninger av effektiviteten i norske og utenlandske sykehus (Mobley og Magnussen 1998).

Vi skal diskutere de styringsmessige spørsmål i sykehussektoren i lys av eierskap, finansierings- og kontraktsformer og konkurranse. Selv om det i den generelle faglitteraturen er ulike oppfatninger om effektene av disse virkemidlene, kan våre oppfatninger oppsummeres slik:

- 1) Offentlig eierskap antas gjerne å føre til lavere kostnadseffektivitet og svakere innovasjonstakt enn privat eierskap, men mer innsats mot ikke-lønnsomme brukergrupper og aktiviteter. Effektene av eierskap på kvalitet er mer usikre, og avhenger blant annet av finansierings-system/kontraktsform (se nedenfor). Sammenlignet med de fleste andre vesteuropeiske land er Norge i en særstilling fordi vi i hovedsak har offentlig eide sykehus. Den norske debatten har fokusert på hvilket forvaltningsnivå (stat eller fylkeskommune) sykehusene bør tilhøre (Ot.pr.nr. 66 2001; NOU 1999:15). Er dette en for avgrenset debatt, hvor forhold som effektivitet og kvalitet ved privat eierskap ikke har blitt tilstrekkelig belyst?
- 2) Fastpriskontrakter betyr at sykehuset inngår en kontrakt som spesifiserer hvilke tjenester som skal leveres og til hvilken kostnad/bevilgning, mens refusjonskontrakter (kostnadsdekningskontrakter, kost-plusskontrakter) betyr at sykehusene etter bestemte regler kan kreve refusjon for medgåtte utgifter. Hovedhypotesen er at fastpriskontrakter vil gi høyere kostnadseffektivitet og bedre kostnadskontroll, men fastpriskontrakter kan samtidig medføre lavere tjenestekvalitet. Grunnen til dette er at

kontraktene er ufullstendige, slik at ikke-verifiserbar kvalitet kan bli nedprioritert av sykehuset. Dersom flere sykehus konkurrerer om kontraktsfornyelse, kan det disiplinere sykehusene og bidra til å opprettholde ikke-kontraktsfestet kvalitet. Når sykehusene finansieres med refusjonsordninger, forventes det at offentlig eide sykehus har bedre kostnadskontroll enn private sykehus. Offentlig eierskap kan gi bedre muligheter for innsyn og kontroll/revisjon enn privat eierskap. I Norge har tidligere refusjonsfinansiering og rammefinansiering blitt delvis avløst av fastpriskontrakter gjennom DRG-basert stykkprisfinansiering av sykehusene fra 1. juli 1997 (innsatsstyrt finansiering). Ca. 50% av sykehusenes inntekter blir nå bestemt av hvor mange pasienter som blir behandlet, mens resten av inntektene fortsatt kommer fra ramme-finansiering. Forskningen tyder på at dette isolert sett har bidratt til en meget beskjeden forbedring av kostnadseffektiviteten i norske sykehus (Hagen, Iversen og Magnussen 2001a).

- 3) I et system med fastpriskontrakter vil vi forvente at konkurranse om offentlige oppdrag vil kunne fremme høyere kostnadseffektivitet og kvalitet, og at dette i så fall vil viske ut eventuelle forskjeller mellom sykehus med ulike eierformer. Refusjonsordninger vil vanskelig kunne stimulere priskonkurranse, men kan skape en kostnadsdrivende kvalitetskonkurranse. En vil ikke forvente at fritt pasientvalg vil stimulere til sterk konkurranse - både fordi pasientene normalt ønsker å bruke nærmeste sykehus, fordi pasientene mangler informasjon om tjenestekvalitet og fordi øyeblikkelig hjelp utgjør en betydelig del av sykehusenes virksomhet. I lys av dette kan en spørre om de endrede finansieringssystemene og kontraktsformene i Norge bør kombineres med et sterkere innslag av offentlig konkurranse? Norske myndigheter har i beskjeden grad etablert konkurranse mellom sykehus. Riktignok blir det innført fritt sykehusvalg over hele landet, men det er gjort lite for å etablere en konkurranse om offentlige oppdrag. En del andre land har gjennomført reformer som legger sterkere konkurransepress på sykehusene (for eksempel indre markeder i Storbritannia og "Managed Care" i USA). Er det en svakhet ved de norske reformene at det ikke er gjort et klart skille mellom sykehusene som tjenesteprodusenter og offentlig myndighet som bestiller, og at man på den måten ikke får frem hele effektivitetspotensialet som kan ligge i overgang til fastpriskontrakter?

Den empiriske forskningen basert på norsk materiale gir kunnskap om hvordan offentlig eierskap og tradisjonell forvaltningsorganisering virker. Men denne forskningen gir naturlig nok lite innsikt i effekter av alternative eierformer, og samspillet mellom eierskap, finansieringssystem og

konkurranse. Selv om erfaringer fra andre land ikke direkte kan overføres til Norge, bør det være av interesse å kjenne til resultatene fra internasjonal empirisk forskning om eierskap, finansieringsmodeller og konkurranse.

Formålet er å oppsummere forskning fra sykehussektoren i USA og Storbritannia og drøfte om disse resultatene er relevante for Norge. Disse landene er valgt delvis fordi det er lite tilgjengelig litteratur fra andre land. Men USA og Storbritannia har også en organisering av sin sykehustjeneste som gjør det mulig å studere effekter av både eierformer og konkurranse. USA er interessant fordi de har nesten 100 års erfaring med offentlig såvel som ulike former for privat eierskap av sykehusene. I likhet med i Norge, har man i USA også innsatsstyrt finansiering. Til forskjell fra Norge ble imidlertid innsatsstyrt finansiering innført samtidig med en reorganisering av etterspørselssiden. Sykehusene i USA er i mye større grad enn i Norge tvunget til å konkurrere om pasientene. Vi oppsummerer erfaringene fra USA om betydningen av konkurranse for såvel effektivitet som for kvalitet. Erfaringene fra Storbritannia er interessante fordi de representerer et offentlig eierskap og et offentlig fullfinansiert system. Den viktigste forskjellen fra Norge er at det er introdusert et innslag av konkurranse mellom sykehusene ved å delegere kjøp av sykehustjenester til det regionale forvaltningsnivået. Frem til 1997 var District Health Authorities og grupper av legepraksiser (General Practice Fund Holders) ansvarlige for kjøp av sykehustjenester.

Fra 1997 er det opprettet 100 nye Health Authorities (HA) og grupper av legepraksiser (Primary Care Groups) som er ansvarlige for å etterspørre tjenester på vegne av befolkningen i sitt område. Ca. 430 National Health Services Trusts har ansvaret for å produsere helsetjenester. Bevilgninger til HA tildeles ut fra et anslått behov i befolkningen. Selv om organiseringen nå legger mindre vekt på bruk av markedsmekanismen, bl.a. for å redusere administrasjonskostnader, beholder man det grunnleggende institusjonelle skillet mellom tilbydere og etterspørre³⁰.

I avsnitt 7.2 gis en kort oversikt over ulike eierformer i en del vestlige land, og vi diskuterer litteratur som belyser valg av eierform. Dernest drøftes i avsnitt 7.3 effekter av eierskap på kostnader, tjenestekvalitet og såkalt "uncompensated care". Vi gjennomgår litteraturen om konkurranse innenfor sykehussektoren, og diskuterer til slutt relevansen av forskningen og erfaringene fra USA og England for norske forhold.

³⁰ En nærmere omtale av nyere britiske reformer finnes i Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak m.m.* (helseforetaksloven) (Sosial- og helsedepartementet 2001).

7.2 Eierskap i sykehussektoren

I Norge er nesten alle sykehus offentlig eid, enten av staten eller fylkeskommunen. Innslaget av ikke-offentlig eide sykehus er ubetydelig. Situasjonen er ganske annerledes i mange andre vesteuropeiske land. Med unntak av Norden og England, finnes det i flere vesteuropeiske land minst tre typer sykehus: offentlig eide, not-for-profit og for-profit sykehus (Hoffmeyer og McCarthy 1994; Sloan 2000). I Frankrike er ca. 65% av sykehusene offentlig eid, 16% er for-profit og resten er not-for-profit. I Tyskland er de tre sykehustypene omtrent likt fordelt. I Nederland er 60% av alle sykehus not-for-profit, mens resten av sykehusene er offentlig eide. 32% av sykehusene i Sveits er not-for-profit, mens 22% er for-profit. De resterende sykehusene er offentlig eid. I 1995 var det 6 102 sykehus i USA (Cutler 2000). Av disse var 12% for-profit, og ca. 65% var not-for-profit³¹. I de siste årene har utviklingen i USA gått i to retninger: For det første har mange not-for-profit sykehus skiftet eierform til for-profit sykehus. Fra 1980 til 1995 endret 263 sykehus eierskapsform fra not-for-profit til for-profit (Cutler 2000). Med utgangspunkt i 1980-tall utgjorde dette 5% av alle sykehus i USA. For det andre har mange offentlige sykehus skiftet eierform til not-for-profit sykehus. Fra 1980 til 1990 ble 223 offentlige sykehus omgjort til not-for-profit sykehus (Needleman m.fl. 1997).

De offentlig eide sykehusene er underlagt politisk styring og kontroll. For eksempel må sykehusene følge gjeldende tariffavtaler i arbeidsforhold og offentlige prioriteringer med hensyn til pasientbehandling. Motstykket til de offentlige eide sykehusene er for-profit sykehus som drives på et kommersielt grunnlag. Som navnet sier har de som målsetting å maksimere profitt, med størst mulig utbytte til eierne (Sloan 2000; Marmor m.fl. 1986). Not-for-profit sykehus er i en mellomstilling. De har ikke kommersielle eiere, og det betales heller ikke utbytte til eierne. Et eventuelt overskudd beholdes i sykehusorganisasjonen til investeringer etc. Not-for-profit-sykehus har ofte eiere med et idealistisk formål, for eksempel religiøse og veldedige organisasjoner. Hovedtyngden av tilgjengelig litteratur om not-for-profit sykehus er fra USA. I USA har not-for-profit sykehusene skattefordeler sammenlignet med for-profit-sykehusene (Sloan 2000; Marmor m.fl. 1986). For eksempel betaler ikke not-for-profit sykehus selskapsskatt på inntekter, og de betaler ikke eiendomsskatt. De har også skatte-/avgiftsfritak ved kjøp og salg av verdipapirer.

³¹ Disse tallene sier ikke nødvendigvis noe om hvor stor del av pasientvolumet som behandles i de ulike typer sykehus. I USA er ca. 70% av sengekapasiteten i not-for-profit sykehus, mens ca. 18% av sengekapasiteten er i offentlig eide sykehus (Frank og Salkever 1994; Hyman 1998).

Både offentlig eide og begge typer "profit sykehus" mottar inntekter fra pasientbehandling. I USA kommer inntektene fra private forsikrings-selskaper eller fra de to store offentlige forsikringsselskapene: Medicaid og Medicare^{32,33}. Not-for-profit sykehus mottar bare en liten del av sine inntekter i form av gaver eller donasjoner. For eksempel utgjorde inntekter fra gaver og donasjoner i 1992 bare 3,6% av inntektene til not-for-profit sykehus i USA (Rose-Ackerman 1996).

Et sentralt spørsmål er hva som ligger bak valg av eierform. Dersom en form er mer effektiv enn andre former under alle betingelser, vil vi forvente at denne dominerer, noe som altså ikke er tilfellet. Forskningen innenfor dette feltet er hovedsakelig fra USA.

De offentlige sykehusene har helt frem til nyere tid hatt en sentral posisjon i USA. De har primært tilbudt behandling til personer som ikke har hatt råd til helseforsikring (såkalte trengende pasienter). For eksempel hadde de offentlige sykehusene frem til 1936 ikke lov til å behandle pasienter som betalte for seg. De offentlige sykehusene kunne langt på vei sees på som et tilbudssidesubsidium som bare skulle dekke behandlingsbehovene for de fattige (Marmor m.fl. 1986; Hyman 1998; Rundall og Lambert 1984). Fra 1960-tallet endret myndighetene sin politikk ved å vektlegge etterspørselssubsidier mer. Ved innføringen av Medicaid og Medicare i 1966 fikk de som ikke hadde råd til helseforsikring selv muligheter til å velge hvilket sykehus de ønsket behandling på. Konkurransesituasjonen for de offentlige eide sykehusene endret seg, mange pasienter valgte behandling i både for- og not-for-profit sykehus, med det resultat at andelen offentlige sykehus gradvis ble redusert på slutten av 1900-tallet (Marmor m.fl. 1986; Hyman 1998; Rundall og Lambert, 1984; Hansman 1996)^{34,35}.

³² I USA dekker Medicare behandling for de over 65 år, mens Medicaid dekker behandling for dem som er definert under en viss fattigdomsgrense. Denne grensen varierer mye fra stat til stat. De amerikanere som ikke har forsikring utgjør en svært heterogen gruppe. For eksempel er mange fra familier hvor et av familiemedlemmene er i arbeid, men inntekten er for lav til å kunne tegne helseforsikring (for detaljer se flere kapitler i Altman m.fl., 1997b).

³³ Den prosentvise fordelingen av sykehusenes inntekter i 1997 var: Offentlige eide sykehus: 35% fra private forsikringsselskaper, 32% fra Medicare og 17% fra Medicaid. For-profit sykehus: 46% fra private forsikringsselskaper, 41% fra Medicare og 10% fra Medicaid. Not-for-profit sykehus: 45% fra private forsikringsselskaper, 38% fra Medicare og 10% fra Medicaid (Thorpe m.fl., 2000).

³⁴ Medicare og Medicaid er sterke aktører på etterspørselssiden. Ca. halvparten av helseutgiftene i USA blir finansiert av disse to offentlige forsikringsforetakene (Smith m.fl., 1999).

De offentlige sykehusene utgjør likevel fortsatt en betydelig del (ca. 23%) av det totale sykehusstilbudet i USA. Selv om disse sykehusene i dag tilbyr behandling til alle grupper av pasienter, er to oppgaver sentrale. For det første er ca. 75 % av alle offentlige sykehus tilknyttet de medisinske fakulteter og har viktige funksjoner knyttet til forskning og utdanning av helsepersonell (leger, sykepleiere) (James og Rose-Ackerman 1986). For det andre er mange av de offentlige eide sykehusene lokalisert i små byer/tettsteder hvor det ikke er andre sykehus. Disse offentlige sykehusene er små og tilbyr ofte bare et smalt spekter av nødvendige sykehustjenester til befolkningen, for eksempel akutt hjelp. Et offentlig eierskap sikrer her befolkningen et sykehusstilbud. Alternativt: Offentlig eierskap hindrer at for- eller not-for-profit sykehus kan etablere seg og oppnå en monopolstilling³⁶.

En begrunnelse for not-for-profit eierskap kan være at ledelse, styring og drift er lettere å utføre i not-for-profit sykehus enn i de offentlig eide sykehusene (James og Rose-Ackerman 1986; Weisenbrod 1988). Dette kan skyldes at man ved not-for-profit organisering unngår offentlige lover og anordninger som kan hemme beslutningsprosessen. Alternativt, kan det skyldes at man ved not-for-profit eierskap kan få en internt enklere og smidigere beslutningsprosess enn ved offentlig eierskap. Litteraturen gir ikke noe svar på den relative betydningen av disse to forklaringene. Uansett, myndighetene i USA stimulerer til not-for-profit eierskap ved å gi skatte-/avgiftslette til not-for-profit sykehus. Pauly (1987) argumenterer for at dette er samfunnsøkonomisk mer lønnsomt enn å skattefinansiere driften av de offentlig eide sykehus.

En normativ begrunnelse for den høye andelen not-for-profit sykehus på bekostning av for-profit sykehus kan ha med informasjonsproblemer å gjøre.

³⁵ En interessant hypotese er hvorvidt eierform er påvirket av finansieringssystemet. Frem til 1984 refunderte Medicare sykehusene etter kost-plusskontrakter. Offentlig eierskap er trolig viktig for å kunne utøve en effektiv kostnadskontroll ved kost-plussfinansiering. I oktober 1984 innførte Medicare fastpriskontrakter. Under slike kontrakter er offentlig eierskap trolig mindre viktig for å kunne utøve en effektiv kostnadskontroll. Det har også vært en relativt sterk nedgang i antallet offentlig eide sykehus i løpet av de siste 20 årene. Dette kan delvis være et resultat av det endrede finansieringssystemet.

³⁶ I prinsippet kan man tenke seg for- og not-for-profit sykehus også på mindre steder, men hvor de er underlagt offentlig kontroll. For å disiplinere disse sykehusenes atferd kan man inngå kontrakter over et begrenset tidsrom. Det er imidlertid store investeringskostnader knyttet til sykehus, og det er kanskje ikke så sannsynlig at sykehusene vil etablere seg på mindre steder, med mindre de får en langsiktig kontrakt.

Det er vanskelig for pasientene å vurdere kvaliteten av helsetjenester. På grunn av usikkerhet med hensyn til diagnose og behandling er det også vanskelig å utforme fullstendige kontrakter. Helsetjenester er både et erfaringsgode (experience good) og et tillitsgode (credence good). Noen aspekter ved kvalitet kan vurderes like etter at behandlingen er mottatt (for eksempel mottakelsen på sykehuset), mens andre aspekter bare kan vurderes lenge etter at behandlingen er avsluttet (for eksempel hvorvidt pasienten blir frisk). Pasientene må derfor ha tillit til at legene utfører en kvalitetsmessig riktig behandling. Men siden kvalitet er vanskelig å observere, har for-profit sykehus et incentiv til å minimalisere kvaliteten for å redusere kostnadene. Reduserte kostnader vil gi høyere utbytte til eierne. Not-for-profit sykehus har ikke incentiv til kvalitetsreduksjoner, siden eierne ikke har noen økonomisk gevinst av å kutte kostnader. Ifølge teorien dominerer not-for-profit sykehus markedet fordi de fleste konsumenter ønsker en kvalitetsgaranti, og not-for-profit eierskap gir en slik garanti (Hansmann 1980). Not-for-profit sykehus kan således sees som et resultat av helsetjenestens karakter, som på flere områder er karakterisert ved informasjonssvikt.

Den kraftige veksten i for-profit sykehus i USA over de siste 20 årene kan *delvis* tolkes som et resultat av reduserte informasjonsproblemer, og dermed en svekkelse av begrunnelsen for å bruke not-for-profit eierformen for å signalisere kvalitet. For eksempel publiseres kvalitetsindikatorer for sykehusene regelmessig, noe som gjør det lettere for konsumentene å velge sykehus (Chen m.fl. 1999; Mukamel og Mushlin 1998). Videre har fremveksten av Health Maintenance Organizations medført bedre kvalitets- og kostnadskontroll av sykehusene (Robinson og Steiner 1998). En *alternativ* forklaring er at myndighetene ikke har gitt not-for-profit sykehusene tilstrekkelig finansiell styrke og handlefrihet til å kunne opprettholde høy kvalitetsmessig standard. Sykehusdrift er en kapitalintensiv virksomhet. Det er relativt omfattende kostnader forbundet med investeringer og vedlikehold av bygninger og medisinsk utstyr. Skatte-/avgiftsfordelene for not-for-profit sykehus må være av en slik størrelse at bygninger og medisinsk utstyr kan vedlikeholdes, og slik at nødvendige investeringer kan gjøres. Ved at not-for-profit sykehus skifter eierform til for-profit sykehus blir de bedre i stand til å skaffe egenkapital til investeringer. For-profit sykehus i USA har ingen begrensninger på hvordan investeringer finansieres, for eksempel kan de bruke aksjeutvidelse. Not-for-profit sykehus har generelt sett vanskeligere tilgang på lån, og færre muligheter til å utvide egenkapitalen enn for-profit sykehusene.

7.3 Effekter av eierform

Det eksisterer en omfattende amerikansk forskning om effekter av eierform på effektivitet (kostnader), implementeringen av medisinsk teknologi, kvaliteten på behandlingen og nivået på “uncompensated care” (for oversikt se Sloan 2000). Teoretisk forventer vi at for-profit-sykehusene er mest effektive og at de vil finne det ulønnsomt å tilby mye “uncompensated care”, samtidig som de forsøker å kutte kvalitet. Den empiriske forskningen finner imidlertid liten støtte for disse hypotesene.

7.3.1 Kostnader

I de fleste studier har effektivitet blitt målt ved kostnader per liggedøgn eller kostnader per sykehusopphold. Det er brukt tre typer analyseteknikker: a) Sammenligninger av sykehus som er mest mulig like på alle andre karakteristika enn eierform, b) vanlige regresjonsanalyse, og c) front-funksjonsanalyse (DEA-analyse). Flere studier har sammenlignet effektiviteten mellom *offentlig eide* og de andre typer sykehus. De offentlige sykehusene er delvis finansiert ved rammetilskudd, og er underlagt offentlig styring og kontroll. Dette taler for at offentlige sykehus kan ha lavere kostnader enn not-for-profit- og for-profit sykehus. På den annen side er de offentlige sykehusene ofte lokalisert på mindre steder hvor det ikke er så lett å utnytte stordriftsfordeler i produksjonen. Videre er mye av produksjonen ikke direkte knyttet til pasientbehandling (men til undervisning og forskning), noe som gjør at kostnadene målt per liggedøgn/sykehusopphold blir høye.

De empiriske studier gir ikke grunnlag for å konkludere om offentlige sykehus er mer eller mindre effektive enn de andre typene sykehus. Mens tre studier finner at offentlig eide sykehus er mest effektive (Ozcan m.fl. 1992; Woolhandler og Himmelstein 1997; Valdmanis 1990), er det tre studier som ikke finner forskjell mellom de offentlig eide sykehusene og de andre eierformene (Zuckerman m.fl. 1994; Becker og Sloan 1985; Vitaliano og Toren 1996). En studie finner at de offentlig eide sykehusene er minst effektive (Ferrier og Valdmanis, 1996). Mobley og Magnussen (1998) sammenlignet effektiviteten i norske offentlig eide sykehus med not- og for-profit sykehus i California. De fant ingen forskjell i effektivitet mellom offentlig eide og not-for-profit sykehus. Begge disse sykehustypene var imidlertid mer effektive enn for-profit-sykehusene.

En gjennomgang av forskjeller i kostnader mellom for-profit- og not-for-profit sykehus er gitt i en oversiktsartikkel av Sloan (2000). Han finner fire studier (Zuckerman m.fl. 1994; Lewin m.fl. 1981; Pattison og Katz 1983; Granneman m.fl. 1986; Koop m.fl. 1997) som viser at for-profit sykehusene

har høyest kostnader, tre studier (Becker og Sloan 1985; Vitaliano og Toren 1996; Herzlinger og Kraasker 1987) viser at det ikke er forskjell i kostnader utfra eierform, mens en studie finner at not-for-profit sykehusene har høyest kostnader (Sloan m.fl. 2000). Av studier som ikke er inkludert i Sloans (2000) oversiktsarbeid, finner vi fem studier som viser at for-profit sykehusene har høyere kostnader enn not-for-profit sykehus (Ozcan m.fl. 1992; Woolhandler og Himmelstein 1997; Gray og McNerney 1986; Chan m.fl. 1997; Silverman m.fl. 1999), mens en studie viser motsatt resultat (Manning 1997). Samtlige studier har svakheter. En sentral innvending er at kostnadene er beregnet utfra regnskapstall (Sloan 2000). Skatte- og fratrekksmulighetene er imidlertid forskjellig for not-for-profit og for-profit sykehusene. Et relevant spørsmål er derfor om man måler sykehusenes tilpasning til skattesystemet, og ikke effekter av eierform. Videre er kostnader nært forbundet med kvalitet. Flere studier lider av manglende kontroll for tjenestetilbudets kvalitet. For eksempel argumenterer Newhouse (1994) for at høyere kostnader i for-profit sykehusene like mye kan skyldes bedre service og bedre tilgjengelighet enn ineffektivitet. Relman (1980) hevder at mye av forskjellen skyldes at legene i for-profit sykehusene tar flere tester og undersøkelser og har høyere standard på undersøkelsesrom/behandlingsrom enn not-for-profit sykehusene. Relman (1980) underbygger ikke sine synspunkter med empiri.

Teknologiske fremskritt, i kombinasjon med stykkprisfinansiering og helseforsikring, har medført en kostnadsdrivende amerikansk helsetjeneste (Chernew m.fl. 1998; Newhouse 1993). Vi finner ikke studier som har estimert den selvstendige effekten av medisinsk teknologi på kostnadene utfra eierform. Noen studier har undersøkt implementeringen av medisinsk teknologi. Studiene er relativt gamle, fra 1970- og begynnelsen av 1980-tallet (Romeo m.fl. 1983; Sloan m.fl. 1986; Sloan m.fl. 1997). De fant bare marginale forskjeller mellom not-for-profit og for-profit sykehusene i hvor raskt ny teknologi ble tatt i bruk.

Så og si alle studier er utført på aggregerte data, hvor beregningene er gjort med sykehus som enhet. Vi vet lite om hvilke forhold internt på sykehusene som påvirker kostnadene. Ett hovedtrekk ved amerikanske sykehus er bruk av fastlønsordninger (Burns m.fl. 2001). Bonusavlønning brukes noe på toppen av fastlønnen om legene når gitte produktivitetsmål³⁷. Men varierer

³⁷ Det at fastlønn brukes mye kan skyldes at sykehusbehandling i stor grad er "team production" hvor det er vanskelig å utforme et rettfærdig individuelt avlønningssystem. Det kan tenkes at sykehusene i stor grad har skilt ut den delen av virksomheten som ikke trenger å eies, og drives av sykehuset. For eksempel kan

bruken av innsatsbasert avlønning (for eksempel bonusavlønning) med eierform? Innsatsbasert avlønning kan stimulere til arbeidsinnsats og høyt behandlingsvolum per lege (Prendergast 1999). Med fastlønsordninger vektlegges i større grad yrkesetikk, interne normer og lederskap som motivasjonsfaktorer. Vi kjenner ikke til forskning som studerer sammenhengen mellom eierform og bruk av innsatsbasert avlønning (for eksempel bonusavlønning). Det er ønskelig med mer data på mikronivå fra sykehusene.

7.3.2 Kvalitet

Flere studier har undersøkt kvalitetsforskjeller utfra eierform mellom not-for-profit og for-profit sykehus. Ved vurdering av disse studiene må vi ta hensyn til minst to forhold: hvordan kvalitet måles og under hvilket finansieringssystem studiene ble utført.

Det er minst tre problemstillinger ved *måling* av kvalitet. For det første er data om effekter av behandlinger klassifisert i henhold til sykehusets eierform vanskelig tilgjengelig. Ikke minst gjelder dette informasjon om hva som skjer med pasientene etter utskrivning fra sykehuset. Mange sykdommer og behandlinger er av en slik karakter at grad av vellykkethet bare kan vurderes lang tid etter at sykehusoppholdet er avsluttet. For det andre, selv om data er tilgjengelig, er disse ofte "forurensset av støy". Dette skyldes at de fleste sykehus behandler et relativt lavt antall medisinske tilstander i løpet av et begrenset tidsrom (for eksempel ett år), og at resultatet av behandlingen påvirkes av svært mange andre faktorer enn eierform. Med få observasjoner og et potensielt høyt antall forklaringsvariabler som påvirker behandlingsresultatet, er det vanskelig å isolere effekten av eierform. For det tredje skjer det pasientseleksjon til sykehus. Sykehus med dyktige leger tiltrekker seg ofte høy-risikopasienter som er vanskelig å behandle. Disse vil derfor også ha større sannsynlighet for å ha et mislykket behandlingsresultat. Uten tilstrekkelig kontroll for pasientseleksjon, kan en feilaktig slutte at sykehus med høyt kvalifisert personell scorer dårlig på kvalitet.

Utformingen av *finansieringssystemet* til sykehusene påvirker også behandlingstilbudet. I USA er Medicare den største kjøper av sykehus-tjenester. Frem til oktober 1984 dekket Medicare all sykehusbehandling etter kost-plusskontrakter (kostnadsdekningskontrakter) (Hoffmeyer og McCarthy 1994). Medicare betalte sykehusene for alle kostnader knyttet til pasientbehandling, for eksempel etter antall liggedøgn, antall behandlinger og medisinforbruk. Innenfor dette systemet hadde både not-for-profit- og

behandlinger (poliklinisk virksomhet) som egner seg for innsatsbasert (og dermed individuell) avlønning, være skilt ut i egne spesialistpraksiser.

for-profit sykehus et incentiv til å tilby kvalitetsmessig høyverdig behandling. Begge typer sykehus fikk dekket alle utgifter ved behandlingen. Dette finansieringssystemet var imidlertid svært kostnadsdrivende, noe som gjorde at Medicare fra oktober 1984 gikk over til å betale sykehusene etter fastpriskontrakter. DRG-prising, hvor pasientene blir klassifisert innenfor ensartede diagnosegrupper, ble innført av Medicare over en fireårsperiode. Når pasienten først er klassifisert i en diagnosegruppe, er legene nødt til å behandle denne pasienten innenfor et gitt budsjett. Sykehuset mottar samme betaling for pasientene uavhengig av sine "input"-kostnader, for eksempel antall liggedager. Den sentrale problemstillingen innenfor dette finansieringssystemet er om for-profit sykehusene reduserer kvaliteten på behandlingen for å øke sin inntjening. De offentlige og not-for-profit sykehusene har ikke slike incentiver siden de ikke betaler utbytte til eierne.³⁸

Flere analyser har vært utført på utvalg av psykiatriske pasienter (Ettner og Herman 2001; Olafson og Mechanic 1996; Lyles og Young 1987; Dorwart m.fl. (1991); Schlesinger og Dorwart 1984). Dette er pasientgrupper som i større grad enn ikke-psykiatriske pasienter har vansker med å vurdere kvaliteten på behandlingen, og hvor sykehuset kan redusere kvaliteten på tjenestetilbudet uten at pasienten oppdager det, eller kan gjøre noe med det. Med andre ord, dersom for-profit sykehusene reduserer kvalitet, så kan det forventes å være på disse pasientgruppene.

Den mest omfattende studien er utført av Ettner og Hermann (2001). Deres studie omfatter over 95% av alle eldre psykiatriske pasienter som fikk dekket behandlingen under Medicare i perioden 1989-91. Analysefilen inneholdt om lag 150 000 sykehusopphold i not-for-profit og for-profit sykehus. Ettner og Hermann (2001) sammenlignet for-profit og not-for-profit sykehus med hensyn på bruk av helsepersonell i forbindelse med sykehusoppholdet, sykehusets nettoinntjening per opphold og om pasientene ble reinnlagt de første 30 dager etter utskrivningen. Kommersielle interesser tilsier at for-profit sykehusene vil spare på personalutgifter, og at de vil selektere lette pasienter for på den måten å øke sin inntjening. Om for-profit sykehusene tilbyr dårlig behandling vil sannsynligheten for reinnleggelser øke. Ettner og Hermann (2001) fant ingen støtte til sine antakelser, ingen av deres indikatorer på kvalitet varierte utfra eierform. Denne studien er viktig fordi dataene er fra perioden etter at Medicare gikk over til DRG-prising, utvalget

³⁸ Dersom de ansatte har stor innflytelse over beslutninger i organisasjonen kan disse maksimere "slakk" (rolig arbeidstempo og gunstige arbeidsforhold) eller høye lønnsutbetalinger. Forskjellen i kvalitet mellom for-profit og not-for-profit organisasjoner blir i så fall mindre.

er stort, det er tatt høyde for pasientseleksjon og det er kontrollert for mange andre faktorer enn eierskap som påvirker kvalitet.

Enkelte andre studier viser motstridende resultater. Disse studiene har vesentlig færre pasienter og ikke så velutviklet metodologi som i studien til Ettner og Hermann (2001). Olafson og Mechanic (1996) finner at offentlige og not-for-profit sykehus i større grad enn for-profit sykehus behandler tunge pasientgrupper (pasienter med diagnosen schizofreni). En annen studie fant at offentlige og not-for-profit sykehus hadde bedre tilgjengelighet for akutt psykiatrisk behandling enn for-profit sykehusene (Lyles og Young 1987). Tre studier har sammenlignet not-for-profit og for-profit sykehus (Dorwart m.fl. 1991; Schlesinger og Dorwart 1984; Mark 1996). To studier finner at not-for-profit sykehus tilbyr bedre kvalitet i form av mer personell per psykiatrispasient (Dorwart m.fl. 1991; Schlesinger og Dorwart 1984), mens en studie finner at det er færre pasientklager på not-for-profit sykehusene enn på for-profit sykehusene (Mark 1996). Dorwart m.fl. (1991) finner imidlertid ikke forskjell mellom not-for-profit og for-profit sykehus med hensyn på pasientseleksjon av psykiatrispasienter.

Det er tre sentrale studier utført på utvalg av ikke-psykiatriske pasienter (Sloan m.fl. 2001; McClellan og Staiger 2000; Keeler m.fl. 1992). Sloan m.fl. (2001) sin studie omfattet 35000 Medicare-pasienter som fikk behandling for hoftebrudd, slag og hjerteinfarkt. Dette er akutte lidelser hvor det ikke forventes at pasientene har tid til å “hoppe” rundt for å velge sykehus. Problemet med pasientseleksjon er derfor langt på vei eliminert. Registerdata om diagnose og behandling ble koblet med data fra en spørreundersøkelse hvor det ble innhentet opplysninger om funksjonell status (for eksempel bevegelse, “greie seg alene”) og kognitiv status (for eksempel orienteringsevne, hukommelse). Forfatterne utførte omfattende analyser med mange kontrollvariabler og flere forskjellige statistiske tester for å robustteste sine resultater. Hovedfunnet var at eierform ikke påvirket kvalitet. Studien inkluderte alle tre eierformer: Offentlige, not-for-profit og for-profit sykehus.

Funnene til Sloan m.fl. (2001) støttes langt på vei i en studie av McClellan og Staiger (2000). Deres data inkluderte alle Medicare-pasienter som ble innlagt på sykehus i perioden 1984-1991 for hjerteinfarkt. Utvalget omfattet ca. 550 000 pasienter i for-profit og not-for-profit sykehus. Kvalitet ble målt ved overlevelse (alders- og kjønnsjusterte rater) 90 dager etter behandlingen. McClellan og Staiger (2000) fant en liten forskjell i dødelighet i favør av not-for-profit sykehusene. De argumenterer imidlertid for at denne forskjellen er uten nevneverdig betydning siden dødeligheten i mye større

grad påvirkes av andre forhold enn eierform. Dødeligheten bestemmes først og fremst av antall pasienter som blir behandlet på sykehuset.

En tredje omfattende studie ble utført av Keeler m.fl. (1992) på et utvalg av 14 008 eldre pasienter som ble innlagt på sykehus for hjerteinfarkt, lungebetennelse, slag og hoftebrudd. De fant ingen forskjell i dødelighet utfra de tre typer av eierformer. Studien ble utført før og like etter at Medicare gikk over til DRG-prising, dvs at sykehusene ikke hadde sterke incentiver til å kutte kostnader. Shortell og Hughes (1988) fant heller ingen forskjeller i dødelighetsrater mellom offentlige, og for-profit sykehus i en nasjonal studie av 981 sykehus. Men igjen, dataene var fra perioden like før Medicare gikk over til DRG-prising. Hartz m.fl. (1989) fant at dødeligheten var noe høyere for offentlige og for-profit sykehus sammenlignet med not-for-profit sykehus. Denne studien lider imidlertid av mangel på relevante kontrollvariabler.

Det er få studier av kvalitetsforskjeller og eierform for sykdomstilstander av mer kronisk karakter, og som ikke krever akuttinnleggelse (for eksempel elektiv kirurgi). For denne type sykehus tjenester argumenterer Hirth (1997, 1999) for at eksistensen av begge typer eierskap er nødvendig for å fremskaffe optimal kvalitet. Anta et lokalt marked hvor begge typer eierskap eksisterer. Blant potensielle pasienter er det noen velinformerte og noen mindre godt informerte. Den sistnevnte gruppe pasienter vil foretrekke behandling på et not-for-profit sykehus, mens de velinformerte foretrekker behandling på et for-profit sykehus. Siden begge typer eierskap finnes, vil for-profit sykehusene ha en overrepresentasjon av velinformerte pasienter sammenlignet med en situasjon hvor *bare* for-profit sykehusene eksisterer. Tilstedeværelsen av not-for-profit sykehus virker disiplinerende på for-profit sykehusene. Kvaliteten heves ved at for-profit sykehusene får en mer kvalitetsbevisst pasientgruppe; det blir vanskeligere å "kutte" kvalitet uten å bli oppdaget.

Endring av eierskap i retning av flere for-profit sykehus, og færre not-for-profit sykehus gjør at flere dårlig informerte pasienter blir nødt til å søke behandling på for-profit sykehusene. Det blir lettere for for-profit sykehusene å redusere kvalitet uten å bli oppdaget. Hirth (1997, 1999) sin teori virker sannsynlig, men den har ikke vært underlagt direkte empirisk testing. Teorien gir en god begrunnelse for å ha en blanding av ulike eierformer og å ha et kritisk perspektiv på de siste års vekst i for-profit sykehus på bekostning av not-for-profit sykehus i USA.

7.3.3 “Uncompensated care”

Det forventes at offentlige og not-for-profit sykehus tilbyr tjenester som vanskelig kan produseres av for-profit sykehus. I den amerikanske litteraturen blir slike tjenester omtalt som “uncompensated care” (Thorpe m.fl. 2000; Nicholson m.fl. 2000; Reinhardt 2000; Gray 1997; Shactman og Altman 1997). Dette omfatter hovedsakelig behandling til personer som ikke har råd til privat helseforsikring, eller som ikke får tilstrekkelig behandling gjennom de offentlige forsikringsselskapene Medicare eller Medicaid. Skattefordelene som not-for-profit sykehusene har er delvis knyttet opp mot hvor mye “uncompensated care” som tilbys. I 1995 var ca. 40 millioner amerikanere uten noen form for helseforsikring, hvorav 10 millioner var barn (Altman m.fl. 1997). I 1995 utgjorde verdien av “uncompensated care” ca. 28 milliarder dollar (Altman m.fl. 1997). For-profit sykehusene har tradisjonelt finansiert produksjonen av “uncompensated care” ved kryssprissubsidiering av de som er forsikret. Kunder med helseforsikring betaler gjennom sin arbeidsgiver en høyere forsikringspremie, og denne benyttes til å subsidiere behandling for pasienter uten forsikring.

Ut fra hovedresonnementet vil vi forvente et høyere tilbud av “uncompensated care” i offentlige og not-for-profit sykehus sammenlignet med i for-profit sykehusene. Den empiriske forskningen tyder på at denne effekten er sterk for de offentlige sykehusene (Mann m.fl. 1997). Offentlige sykehus leverer mer enn en tredjedel av all “uncompensated care” i USA. Dette er nesten dobbelt så mye som deres markedsandel uttrykt i sengekapasitet. Både not-for-profit og for-profit sykehusene leverer vesentlig mindre “uncompensated care” enn deres markedsandel skulle tilsi (Mann m.fl. 1997).

Det er relativt liten forskjell mellom not-for-profit og for-profit sykehus i nivået på “uncompensated care” gitt de skatte-/avgiftsfordelene som not-for-profit sykehusene har (for oversikt se Sloan 2000). I 1994 utgjorde verdien av “uncompensated care” 4,5 % av bruttoinntektene til not-for-profit sykehusene. Tilsvarende tall for for-profit sykehusene var 4,0 % (Sloan 2000)³⁹. Forskjellen i lokalisering er den viktigste forklaringen til at not-for-profit sykehusene leverer litt mer “uncompensated care” enn for-profit sykehusene. Dette underbygges av at not-for-profit sykehusene i større grad enn for-profit sykehusene er lokalisert i områder hvor befolkningen har lav forsikringsdekning (Norton og Staiger 1994). Videre, sykehus som skifter

³⁹ En relevant problemstilling er om not-for-profit sykehusene leverer tilstrekkelig “uncompensated care” gitt deres skatte-/avgiftsfordeler. Studier viser at for de fleste sykehus er verdien av “uncompensated care” større enn skatte-/avgiftsfordelene (Morrisey m.fl. 1996; Clement m.fl. 1994).

eierform fra å være not-for-profit til for-profit, og som ikke endrer lokaliseringssted, endrer ikke nivået på hvor mye “uncompensated care” de produserer (Cutler og Horwitz 2000; Young m.fl. 1997).

7.4 Effekter av finansieringssystemer

Som nevnt innledningsvis er det to hovedtyper finansieringssystemer eller kontrakter: Refusjonsordninger eller kost-plusskontrakter på den ene siden, og fastpriskontrakter på den andre siden. I USA bygget Medicare på kost-plusskontrakter frem til oktober 1984. Flere forskere hevdet at under slike kontrakter medførte økt konkurranse høyere, og ikke lavere kostnader per sykehusopphold/liggedøgn (Enthoven 1978; Robinson og Luft 1985; Zwanziger og Melnick 1988; Luft m.fl. 1986). Begrunnelsen finner man i den såkalte “Medical Arms Race” hypotesen. Sykehusene mottok vanligvis bare pasienter etter henvisninger fra primærlege eller spesialist, dvs. at sykehusets inntekter var avhengig av antall henvisninger. Sykehusene har ikke lov til å “bestikke” primærlegen/spesialisten for å trekke til seg mange henvisninger. I stedet konkurrerer sykehusene om å være attraktive ved å tilby tjenester som også primærlegen/spesialisten har direkte nytte av. Dette omfattet alt fra “for mye” hjelpepersonell til avansert, men lite kostnadseffektivt medisinsk utstyr. En økning i sykehuskapasiteten bidro også til å øke primærlegen/spesialistens forhandlingsstyrke vis a vis sykehusene. Resultatet ble at sykehusene overbød hverandre med hensyn til de tjenester som ble tilbudt henvisende lege og pasientene. Sykehusene investerte i samme type dyrt utstyr (duplisering) med det resultat at mye kostbar teknologi ble lite brukt (Luft m.fl. 1986). Og fordi sykehusene fikk refusjon for utgiftene (kost-plusskontrakter) kunne kostnadene belastes forsikringsselskapene.

Flere forskere har hevdet å finne empirisk støtte for et “Medical Arms Race” (Robinson og Luft 1985; Zwanziger og Melnick 1988; Luft m.fl. 1986; Robinson 1988; Robinson m.fl. 1987). Oppfatningen var at finansieringssystemet medførte for høye kostnader vurdert i forhold til den marginalt høyere kvaliteten (Enthoven 1978; Robinson og Luft 1985; Zwanziger og Melnick 1988; Luft m.fl. 1986). Dranove m.fl. (1992) publiserte imidlertid et omfattende arbeid hvor de kritiserte metodene som frem til da hadde blitt brukt for å teste hypotesen. Tidligere studier hadde ikke gode nok definisjoner for det relevante markedsområdet, og hadde heller ikke tatt hensyn til stordriftsfordeler i produksjonen. Disse svakhetene ble tatt hensyn til i Dranove m.fl. (1992). De fant marginal støtte til “Medical Arms Race”-hypotesen for bare to av tretten sykehustjenester. Konkurransen synes ikke å ha noen vesentlig betydning for tilbudet av sykehustjenester, noe som modifierer inntrykket som ble skapt om de

uheldige sider ved finansieringssystemet i den amerikanske sykehussektoren. Det er liten tvil om at kost-pluss kontrakter kombinert med omfattende helseforsikringer virket kostnadsdrivende. I lys av Dranove m.fl. (1992) sin studie virker det imidlertid ikke som om økt konkurranse i kombinasjon med slike kontrakter forsterket kostnadsveksten.

Fastpriskontrakter ble innført for å dempe kostnadsveksten, og Medicare innførte et slikt system fra oktober 1984 (DRG-prising) (NIS Helse-tjenesteforskning 1999)⁴⁰. Empiriske studier viste at *Medicare* reduserte sine kostnader per pasient, først og fremst ved at liggetiden ble redusert (Hodgkin og McGuire 1994; Guterman og Dobson 1986; Guterman m.fl. 1988; Feder m.fl. 1987; Ashby m.fl. 2000). Det endrede finansieringssystemet medførte imidlertid at kryssprissubsidiering ble et voksende problem (for oversikt se Morrissey 1994). Sykehusene mottar sine inntekter fra flere kilder, selv en enkelt pasient kan ha forsikringsdekning i flere selskaper (Dranove og Satterthwaite 2000). Når Medicare reduserte sine utbetalinger per pasient som en følge av DRG-prising, kompenserte sykehusene ved å ta høyere betaling fra private forsikringsselskaper. For eksempel fant Dranove (1988) at for hver dollar sykehusene tapte i inntekter fra et budsjettkutt i Medicaid, kompenserte de ved å øke prisene fra de andre forsikringsselskapene med en halv dollar. Flere andre studier fant støtte for kryssprissubsidiering.

Delvis som et resultat av Medicare sin “suksess” med fastpriskontrakter, og delvis på grunn av den etter hvert omfattende kryssprissubsidieringen fikk vi en kraftig vekst i “Managed Care”-organisasjoner, spesielt i form av “Health Maintenance Organization”. I 1980 var ni millioner amerikanere medlemmer i “Health Maintenance Organizations”. Det tilsvarende tallet i 1992 var 38 millioner (Robinson og Steiner 1998). “Managed Care” er et forsøk fra de private forsikringsselskapene på å dempe veksten i sine utgifter til helsetjenester. “Managed Care” bygger på to sentrale elementer: omfattende forhåndsgodkjenning og etterprøving av selve behandlingen⁴¹ og forhåndsdefinerte kontrakter mellom forsikringsselskap og sykehus om pris, dvs. fastpriskontrakter (Robinson og Steiner 1998). Før “Managed Care” var

⁴⁰ Det ble publisert flere teoretiske arbeider i perioden rundt og etter at Medicare innførte DRG-prising. De konkluderte alle med at et blandet finansieringssystem (fastpris + kost-plusskontrakter) er mest optimalt (se for eksempel Ellis og McGuire, 1996; Ma, 1994). Innenfor hver DRG-klasse er det noen lette og noen tunge pasienter. En ren fastpriskontrakt kan medføre at sykehusene kutter kvalitet på de tunge pasientgrupper. Derfor ble det anbefalt et kost-plusselement. Disse anbefalingene ble imidlertid ikke tatt hensyn til i den endelige utformingen av finansieringssystemet i Medicare.

⁴¹ Herunder også at primærlegen har begrensede henvisningsmuligheter til sykehus.

forsikringsselskapene passive betalere av sykehusenes behandlingsutgifter, etter at behandlingen var avsluttet. Under “Managed Care” spiller forsikringsselskapene en mye mer aktiv rolle i forhold til sykehusene. Primærlegene manglet incentiver til et kostnadseffektivt valg av sykehus for sine pasienter⁴². “Managed Care” organisasjoner har slike incentiver. De opptrer som kjøpere på vegne av et stort antall forsikringskunder og har utviklet avanserte databaser hvor de kan sammenligne pris og kvalitet mellom ulike sykehus. Under “Managed Care” er sykehusenes situasjon totalt endret. De er blitt satt under prispress, og i redsel for å miste kontrakter blir de tvunget både til å inngå fastpriskontrakter og til å gi omfattende rabatter på behandlingen (for oversikt se Hyman 1998). For eksempel fant Cutler m.fl. (2000) at kostnadene for behandling av hjerteinfarkt var 30-40% lavere for pasienter som ble behandlet i en “Health Maintenance Organization” sammenlignet med de pasientene som ble behandlet i et forsikringsselskap som dekket kostnadene etter refusjonskontrakter. Nesten all forskjell i kostnader skyldes lavere priser, og ikke forskjell i kvalitet og type behandling. Veksten i “Managed Care” medførte også mindre kryssprissubsidiering av sykehusenes inntekter (Dranove og White 1998).

7.5 Effekter av konkurranse

Et grunnleggende spørsmål er om det er mulig å etablere en velfungerende konkurranse innenfor sykehussektoren? Det er viktig å skille mellom konkurranse om oppdrag fra offentlige bestillere og konkurranse om pasienter/kunder. Vi drøfter i hovedsak om myndighetene eller forsikringsselskaper kan etablere en reell konkurranse mellom sykehus gjennom sin bestillerrolle. Mye tyder på at fritt sykehusvalg har beskjeden konkurransefremmende effekt fordi det i de fleste tilfeller er primærlegen/spesialisten og ikke pasienten som velger sykehus. Studier fra 1980-tallet og fremover indikerer at fritt valg av sykehus hadde liten innvirkning på sykehusens atferd (Frech 1996; Mukamel og Mushlin 1998). Også hovedtyngden av forskningen om andre former for konkurranse er fra USA. I tillegg har det de siste årene blitt publisert noen studier av de indre markedene i National Health Services i Storbritannia (en god oversikt på norsk er gitt i Carlsen 2000).

Under “Managed Care” har konkurransen fått en annen form enn under kostplusskontrakter (“Medical Arms Race”-hypotesen). For å få et tilstrekkelig pasientgrunnlag er det viktig for sykehusene å skaffe seg kontrakter med “Managed Care”-organisasjoner. Dette er spesielt merkbart i områder hvor

⁴² Under “Medical Arms Race Hypotesen” antok man at primærlegen faktisk hadde incentiver for å velge kostbare sykehus.

konkurransen allerede er høy, dvs. der det er høy sykehuskapasitet per innbygger. Derfor ser vi også at i slike markeder er penetrasjonen av "Managed Care" høy (Dranove m.fl. 1998). Siden sykehusene her sterkt ønsker å la seg rekruttere til en "Managed Care" kontrakt er det lett for "Managed Care" å etablere seg. Det er foreløpig ikke mye empiri på effekter av konkurranse på kostnader/priser per sykehusopphold/liggedøgn etter at "Managed Care" startet å vokse, men den empirien som finnes, viser at der konkurransen er høy, der er også prisene lavest (Melnick m.fl. 1992; Keeler m.fl. 1999). I en paneldatastudie fra perioden 1984 til 1988 fant også Gruber at prisveksten var lavest der konkurransen og "Managed Care"-penetrasjonen var høyest (Gruber 1992).

Fra 1980 til 1995 ble antall liggedager ved sykehusene i USA redusert med 35 %. Over samme tidsrom falt antall sykehus fra 6 102 til 5 258, en reduksjon på 14 % (Cutler 2000). Veksten i de nasjonale aggregerte sykehuskostnader falt også betydelig på 1990-tallet. Frem til 1993 var utgiftsveksten i størrelsesorden 8 - 10 %. Fra ca. 1993 var den årlige veksten på bare 3 - 4 % (Levit m.fl. 2000). Oppfatningen er at innføringen av DRG-prising (Medicare) og veksten i "Managed Care" kan forklare noe, men langt fra alt av reduksjonen i kostnadsveksten (Dranove m.fl. 2000). Minst to andre forklaringer er også relevante (Newhouse og Byrne, 1988; Chan m.fl. 1997). For det første gjorde forbedret medisinsk teknologi at mye behandling kunne utføres som dagkirurgi/poliklinikk. For det andre skyldes noe av reduksjonen i kostnader at pasientene raskere ble utskrevet fra sykehusene og overført i pleie/tilsyn i andre institusjoner. Dette gir reduserte kostnader i budsjettposten for utgifter til sykehusbehandling, men vesentlig økte utgifter i budsjettposten for langtidspleie.

Spørsmålet er imidlertid om mindre kostnadsvekst for sykehusbehandling har medført dårligere kvalitet. Såvidt vi kjenner til finnes det ikke studier som direkte har belyst hvordan økt konkurranse om kontrakter på grunn av veksten i "Managed Care" har påvirket kvaliteten. Det finnes imidlertid flere studier som har sammenlignet kvaliteten på sykehusbehandlingen mellom pasienter behandlet etter kost-plusskontrakter og fastpriskontrakter. Disse studiene er relevante, siden en viktig effekt av den økte konkurransen er veksten i fastpriskontrakter. I en oversiktsartikkel oppsummerer Miller og Luft (1997) 15 slike studier. Disse viser til dels motstridende funn, men ingen klare holdepunkter for at kontraktstype har effekter på kvalitet.

Økt konkurranse og veksten i "Managed Care" har medført en sterk reduksjon i tilbudet av "uncompensated care" (Mann m.fl. 1995; Davidoff m.fl. 2000; Gruber 1994; Sherlock 1986; Dorwart og Epstein 1991). For eksempel beregnet Mann m.fl. (1995) at nivået på "uncompensated care"

ville ha vært 36 % høyere i California i 1989 i fravær av “Managed Care”. Beregningen er gjort med 1980 som referanse, dvs. fra en periode hvor “Managed Care” hadde liten utbredelse. Vi kjenner ikke til empiri som viser om for-profit sykehusene kutter mer “uncompensated care” enn not-for-profit sykehusene når konkurransen øker.

Erfaringene fra innføringen av de indre markeder i National Health Services i Storbritannia sammenfaller ikke med erfaringene med “Managed Care” og konkurranse i USA (Propper og Søderlund 1998; Stoltzfus Jost m.fl. 1995). Fra 1. april 1991 innførte regjeringen i Storbritannia et skille mellom bestillere og leverandører av sykehustjenester. Det var to bestillere: District Health Authorities (DHA) og grupper av legepraksiser (General Practice Fundholders = GPFH). Legepraksiser må ha et minimumsantall på 5000 pasienter (1995 tall) for å få et bestilleransvar. Bestilleransvaret for akutt sykehusbehandling, sykehustjenester knyttet til graviditet og fødsel, mentale lidelser, kreftbehandling og nyre- og urinveissykdommer var hos DHA. I tillegg dekket DHA kostbare behandlinger (over £6000 per år). I 1995 hadde ca. 40% av alle legepraksiser et bestilleransvar. Disse dekket ca. halvparten av befolkningen (Fattore, 1999). Ideen bak de indre markeder i Storbritannia har mange fellestrekk med fremveksten av “Managed Care” organisasjoner i USA. Det var ingen begrensninger på hvor DHA og GPFH kunne kjøpe sykehustjenester, og de inngikk detaljerte fastpriskontrakter om behandlingen. Begrunnelsen for reformen var at når sykehusene måtte begynne å konkurrere om oppdrag, så ville ventetiden bli redusert, effektiviteten øke og kostnadene falle. Langt på vei uteble imidlertid disse effektene (Propper og Søderlund 1998; Propper m.fl. 1998; Propper 1996; Søderlund m.fl. 1997; Enthoven 2000). For eksempel medførte økt konkurranse bare reduserte priser/kostnader for noen tjenester, og størrelsen på disse prisreduksjonene var også relativt små (maksimalt 10%)⁴³.

Den relativt svake effekten av konkurranse er overraskende, ikke minst siden reformene i Storbritannia delvis var inspirert av de positive erfaringene med konkurranse i USA. Sammenligningen med USA blir imidlertid ikke helt treffende siden de to landene hadde så ulik før-situasjon for sine reformer. Hovedproblemet i USA var for sterk kostnadsvekst, delvis på grunn av kostplussfinansiering av sykehusene. En Medicare reform hvis siktemål var å innføre fastpriskontrakter for å bremse på kostnadsveksten kunne langt på vei forutsees å bli effektiv. Storbritannia hadde lave kostnader til sin helsetjeneste, sykehusene inkludert, før de innførte sine interne markeder (OECD, 1994). For eksempel utgjorde helseutgiftene i USA i 1982 10,3 %

⁴³ Vi kjenner ikke til studier som har studert effekten av konkurranse etter omorganiseringen av National Health Services i 1997.

av bruttonasjonalproduktet, mens utgiftene i Storbritannia bare utgjorde 5,9 %. I 1992 var tallene for USA og Storbritannia henholdsvis 14,0 % og 7,1 %. Problemet i Storbritannia før reformen var nok like mye underfinansiering som for høye kostnader, noe blant annet lange ventelister for behandling gav en indikasjon på. I en slik situasjon, med underkapasitet i sykehusene, er det nok mer begrenset hvor mye prisene kan presses.

En medvirkende årsak til den svake effekten av konkurranse var også manglende incentiver for bestillerne til å opptre aggressivt nok i forhandlingene med sykehusene (Hoffmeyer og McCarthy 1994; Fattore 1999). For eksempel var det klare begrensninger på hvordan DHA og GPFH kunne bruke et eventuelt overskudd fra forhandlinger med sykehusene. DHA kunne ikke beholde overskuddet og hadde ikke muligheter til å bygge opp en finansiell reserve. GPFH kunne heller ikke ta et overskudd ut i økt lønn til de ansatte, men måtte foreta reinvesteringer i praksisen⁴⁴. Dette medførte en sterk vekst i hjelpetjenester knytte til praksisen (for eksempel fysioterapi) som etter manges mening, har lav effektivitet og som virker kostnadsdrivende. Videre medførte reformene i seg selv svære administrasjonskostnader (Ellwood 1996). Dette skyldes mellom annet at sykehusene måtte utvikle informasjonssystemer for sine reelle kostnader for produksjonen av sykehustjenester. Samtidig påløp det kostnader forbundet med sterk grad av detaljert sentralstyring i form av lover, forskrifter etc. som et resultat av reformen. I USA, til sammenligning, hadde både sykehus og forsikringselskap i mye større grad enn i Storbritannia kunnskap om priser og kostnader før "Managed Care" begynte å etablere seg.

7.6 Konklusjoner

Den internasjonale forskningen – hvor forskning fra USA har en svært dominerende posisjon – gir grunnlag for tre konklusjoner (jfr innledningen):

- 1) I USA er offentlig eide sykehus i første rekke sykehus med stort innslag av forskning og utdanning (universitetssykehus), samt sykehus lokalisert i spredtbygde strøk med få alternative tilbydere. Not-for-profit organisering har en dominerende posisjon i USA, en posisjon som svekkes noe av for-profit sykehusenes økende betydning. Eierskap synes ha liten betydning for kostnadseffektivitet og kvalitet, men har betydning for prioritering av ulønnsomme aktiviteter og pasienter (offentlige sykehus). Forskningen gir lite innsikt i eierstyring i private og offentlige

⁴⁴ Dette er vesentlig forskjellig fra i USA hvor gevinsten i mye større grad kommer forsikringstakerne (pasientene) til gode i form av lavere premier, eller bedre tilbud.

sykehus og betydningen av forskjellige måter å organisere det offentlige eierskapet på. Offentlig eierskap gir muligheter for å fastsette sykehusets overordnede mål og strategi, bestemme sykehusets kapitaltilgang og foreta strukturbeslutninger, utpeke styrer og daglig leder, foreta større eller mindre grad av delegasjon av beslutningsmyndighet og gripe inn i daglig driftsprioriteringer. Såvidt vi vet finnes det ikke forskning som direkte belyser hvordan eierne utøver styring overfor sykehusene.

- 2) Kontrakter og finansieringssystemer har stor betydning for effektivitet. Internasjonal forskning viser at overgangen fra refusjonskontrakter (kost-pluss) til fastpriskontrakter (“Managed Care”) har bidratt til høyere kostnadseffektivitet og bedre kostnadskontroll. Erfaringene fra USA viser også at bruk av DRG-baserte fastpriskontrakter har bidratt til en viss restrukturering av sykehussektoren. Overgangen har imidlertid medført en nedprioritering av ulønnsomme tjenester eller pasienter (“uncompensated care”).
- 3) Konkurransen har en viss betydning for effektivitet, under forutsetning av at offentlige myndigheter/forsikringsselskaper står som oppdragsgivere og at tjenesteytingen finansieres gjennom fastpriskontrakter. Erfaringene fra USA tyder på at slik konkurranse kan bidra til økt kostnadseffektivitet. Erfaringene fra Storbritannia tyder ikke på at konkurransen har bidratt til høyere kostnadseffektivitet. Dette kan skyldes at kostnadseffektiviteten i Storbritannia var rimelig høy før man innførte de indre markedene. I tillegg har statlige reguleringer av prisene begrenset kjøperorganisasjonenes (DHA, GPFH) mulighet til å fremforhandle kontrakter med lavere kostnader, og bestillerne har trolig hatt svake incentiver til å presse sykehusenes priser. Dermed har ikke potensialet for konkurranse blitt fullt utnyttet i Storbritannia.

Hvilken relevans har internasjonal forskning for norske forhold? Erfaringer fra USA og Storbritannia kan ikke uten videre overføres til Norge – det er vesentlige forskjeller i grunnleggende systemdesign, og selvsagt viktige forskjeller i befolkningsgrunnlag, bosettingsmønster og reiseavstander. Like fullt tyder erfaringene på at kontraktsutforming og finansieringssystem er svært avgjørende for kostnadseffektivitet, og slik er det nærliggende å konkludere med at det har vært riktig å prioritere slike reformer også i Norge (“innsatsstyrt finansiering”). Forskningen synes til en viss grad også å underbygge en slik tolkning. Svenske erfaringer tyder på at sykehus som er underlagt tradisjonell budsjettstyring kan oppnå en gjennomsnittlig kostnadseffektivisering på 13 % sammenlignet med sykehus som er underlagt en fastpriskontrakt (Gerdtham, Rehnberg og Tambour 1999). I en studie av Nerland (2001) vises at finansieringssystemet har hatt vesentlig betydning

for liggetider ved somatiske sykehus: Det såkalte “kurpengesystemet” ga lengst liggetid, “rammefinansiering” noe kortere liggetider, mens innføringen av DRG-finansiering (50% innsatsstyrt finansiering) ga de korteste liggetidene. I en bredere studie av finansieringssystemer finner Hagen, Iversen og Magnussen (2001a) en tilsvarende effekt av innsatsstyrt finansiering for regionsykehusene. Deres analyser tyder imidlertid på en svært svak effekt.

I lys av dette kan en spørre om fastpriskontrakter vil ha en sterkere effektivitetsfremmende effekt i kombinasjon med eierformer og/eller med konkurranse. Forskningen fra USA tyder ikke på at offentlig versus privat eierskap har særlig betydning, samtidig som fastpriskontrakter og konkurranse synes å ha stimulert til etablering av for-profit sykehus. Til en viss grad kan derfor fastpriskontrakter sees som en forutsetning for etablering av mer uavhengige sykehus, eksempelvis i form av statlige sykehusforetak. De amerikanske offentlige sykehusene behandler en høy andel pasienter med lav eller ingen forsikringsdekning. I Norge har vi en offentlig forsikringsdekning som omfatter alle innbyggere. Tilgjengeligheten til sykehustjenester i Norge er således vesentlig bedre enn i USA. Offentlig eierskap er derfor ingen nødvendighet for å sikre alle muligheter til behandling i Norge. Ut over dette gir ikke internasjonal forskning mye grunnlag for å vurdere betydningen av statlig overtakelse av sykehusene, samt foretaksorganiseringen av disse. Forskningen har ikke (så langt vi har sett) studert hvordan offentlig eierstyring blir utøvet⁴⁵.

Det siste spørsmålet er derfor om et sterkere innslag av konkurranse i det norske systemet kan fremme effektivitet, uten å undergrave kvaliteten i tjenesteytingen. Med statlig overtakelse av eierskapet til sykehusene og statlig ansvar for finansieringen får styringen mer preg av hierarkisk integrert modell enn av statlig kontraktsstyring overfor uavhengige sykehus. Dette kan svekke myndighetenes mulighet til å opptre som aggressive bestillere overfor sykehusforetakene. En mulighet er å gi kommunene et bestilleransvar overfor statlige sykehusforetak. I en slik modell vil kommunen ha et prioriterings- og bestilleransvar for hele det offentlige helsetilbudet: Kommunen finansierer alle offentlige helsetjenester, den benytter kommunalt ansatte og kommunale institusjoner for å produsere en del av disse tjenestene mens den inngår kontrakter med statlige og/eller andre eksterne institusjoner om andre. I et slikt system vil kommunene være motivert til bygge ut en primærhelsetjeneste slik at ferdigbehandlede pasienter ikke opptar kostbare plasser på somatiske sykehus. Bestiller-

⁴⁵ I en kommentar gir Hagen m.fl. (2001b) en oversikt over de styringsmessige utfordringene de offentlige foretakene vil stå ovenfor i Norge.

organisasjonene må ha den nødvendige kompetanse, noe som trolig forutsetter at de minste kommunene må slås sammen, eller at de må etablere en felles innkjøpsorganisasjon for sykehustjenester. Dermed vil kommunene kunne opptre som befolkningens agent overfor fristilte og konkurrerende statlige (og enkelte private og utenlandske) sykehus.

8. Konklusjoner

8.1 Innledning

Knappt noe vestlig land har et mer omfattende offentlig eierskap enn Norge – enten dette måles ved offentlig eierskap til kapital, ansatte i offentlig eid virksomhet eller omfanget av produksjonen i de offentlige virksomhetene. Staten, kommunene og fylkeskommunene har et omfattende eierskap innenfor tradisjonelle velferdsområder som helse, omsorg, utdanning og infrastruktur, og innenfor deler av næringslivet.

Samtidig er det tradisjonelle skillet mellom offentlig og privat eierskap lite nyansert, og mer presise begreper er nødvendige for å forstå eierskapets betydning for offentlig tjenestesyting. For det første finnes det flere former for privat eierskap. Et viktig skille går mellom kommersielle bedrifter på den ene siden og ikke-kommersielle organisasjoner på den andre siden. Dessuten kan for-profit bedrifter både ha rent privat og offentlig eierskap, og private/offentlige minoritetseiere. Private non-profit (eller not-for-profit) bedrifter kan også være organisert som medlemsorganisasjoner eller private stiftelser. For det andre finnes det ulike typer av offentlig eierskap. Det er flere typer av offentlige eiere, i første rekke stat, kommune og fylkeskommune. Og dessuten kan det offentlige eierskapet organiseres ved ulike typer av tilknytningsformer, ved ulike typer av forvaltningsorganer eller som selvstendige rettssubjekter som selskaper eller offentlige stiftelser.

Våre og andres data måler omfanget av offentlig eierskap ved andelen av produksjon eller verdiskapning som skjer i offentlig eid virksomhet, ved andelen av kapitalen som er i offentlig eie, eller ved andelen av de sysselsatte som arbeider i offentlig eid virksomhet. Uavhengig av hvilke indikatorer som brukes og den begrepsmessige presisering av eierform er det klart at det offentlige eierskapet i Norge er omfattende sammenlignet med andre land. Til tross for dette er den teoretiske analysen av offentlig eierskap lite utviklet.

8.2 Den teoretiske forståelsen av offentlig eierskap

De tradisjonelle begrunnelsene for offentlig eierskap er holdbare – i prinsippet kan offentlig eierskap benyttes til å ivareta samfunnsmessige mål når markedet svikter. Gjennom offentlig eide institusjoner og bedrifter kan man produsere kollektive goder (eller goder med positive eller negative eksternaliteter) i et samfunnsøkonomisk riktig omfang, yte tjenester når

tjenesteproduksjonen er kjennetegnet ved stordriftsfordeler, og det offentlige eierskapet kan benyttes for å ivareta fordelingspolitiske mål. Disse begrunnelsene er imidlertid svake fordi andre offentlige styringsmidler i mange tilfeller kan benyttes, og offentlig eierskap og eierstyring er slett ikke alltid det mest effektive virkemidlet. Ved bruk av skatter og avgifter, lovgivning og reguleringer og ved offentlige kjøp av tjenester fra private produsenter kan staten ivareta ulike samfunnsmessige hensyn.

Vi argumenterer for at essensen i det offentlige eierskapet er ufullstendige kontrakter og informasjonsproblemer. Det er tre typer av slike problemer: Det første er relasjonsspesifikke investeringer – nødvendigheten av å gjøre store investeringer i kapital eller personell som bare kan benyttes for å utføre ett bestemt oppdrag. Dette gjør utkontrahering vanskelig eller kostbart. Kortvarige kontraktperioder fører lett til underinvesteringer, mens langvarige kontraktperioder kan gi bedriften monopolmakt ved forhandlinger om justeringer i kontrakten. Dette kan tale for offentlig eierskap. Den andre begrunnelsen er kvalitet. Under visse betingelser vil ufullstendige kontrakter innebære at offentlig eid virksomhet kan ivareta kvalitetshensyn på en bedre måte enn private bedrifter. Baksiden av denne medaljen er en lavere innovasjonskraft, det vil si svakere incentiver til å iverksette kvalitetsforbedrende og kostnadsreducerende tiltak. Det tredje begrunnelsen er kostnadskontroll. I visse tilfeller er det ikke mulig å beskrive sluttproduktet slik at man kan utforme en fastpriskontrakt, og man må da basere seg på refusjonsordninger (kontrakter basert på kostnadsdekning). Offentlig eierskap kan gi bedre intern informasjon og flere styringsinstrumenter, og dermed bedre kostnadskontroll enn ved privat eierskap.

Disse begrunnelsene forutsetter en sammenligning mellom privat eid, kommersiell virksomhet og offentlig eid virksomhet. Men det er også mulig å benytte private non-profit organisasjoner som stiftelser og frivillige organisasjoner, og dette kan svekke den normative begrunnelsen for offentlig eierskap.

Hensynet til demokratisk kontroll anføres ofte som en tilleggsbegrunnelse for offentlig eierskap. I prinsippet gir offentlig eierskap gode muligheter for en umiddelbar og fleksibel folkevalgt styring, og setter derfor velgerne i posisjon til å holde sine representanter ansvarlige for den politikk som føres. Paradoksalt nok svekkes begrunnelsene for offentlig eierskap ytterligere når vi tar hensyn til genuint politiske forhold, spesielt representantenes og partienes konkurranse om velgeroppslutning. De folkevalgtes konkurranse om stemmer er både en disiplinierende mekanisme og en mekanisme som kan stille representantene overfor “fristelser”:

Velgerne vil i mange tilfeller mangle informasjon om gevinster og kostnader ved ulike tiltak, slik som å subsidiere en bedrift eller fastsette utbytte i en offentlig bedrift. Effektiviteten i offentlig virksomhet vil være større jo bedre informasjon velgerne har, og privat eierskap kan gi større gjennomsiktighet og innsyn enn offentlig eierskap. Ut fra en eierposisjon kan folkevalgte myndigheter gi pålegg til en offentlig bedrift om at den skal ivareta sidehensyn som gir dårligere lønnsomhet. For å ivareta tilsvarende hensyn overfor en privat bedrift må det inngås en avtale (eller en inngått avtale må reforhandles), og bedriften vil kreve økonomisk kompensasjon for å ivareta nye hensyn. Subsidier kan gi et større tap av velgere fordi kostnadene ved høy bemanning blir umiddelbart synlige for velgerne, noe som fører til høyere effektivitet ved privat eierskap.

Det representative demokratiet bygger riktignok på den ide at opposisjonspartiene skal avsløre slik atferd, og tilby velgerne en bedre politikk. Det rivaliserende parti kan vinne velgeroppslutning på å vise at offentlig virksomhet er ineffektivt (for eksempel med høy bemanning). Spørsmålet er om velgerne tror på rivalen – om han har troverdighet. Slik kritikk av offentlig virksomhet kan oppfattes som et forslag om å redusere offentlig virksomhet generelt. Partienes behov for å “signalisere” kan svekke den effektivitetsfremmende politiske konkurransen. Hensynet til velgeroppslutning kan også pervertere selve eierstyringen overfor offentlig eid virksomhet. Dette kan gi seg utslag i hemmende detaljregulering, tidkrevende beslutningsprosesser og sonderinger, og en eierstyring preget av mediafokuserte “brannalarmer” snarere enn løpende “politipatrukker”.

Disse svakhetene ved folkevalgt styring kan motvirkes ved ulike institusjonelle mekanismer. Et eksempel på dette er fravær av offentlig eierskap. Dette kan disiplinere den politiske styringen, eksempelvis ved å avskjære muligheter til politisk eierstyring. Andre eksempler kan være politisk uavhengige tilsyns- og reguleringsmyndigheter samt bruk av konkurranse om offentlige oppdrag.

8.3 Empirisk forskning om offentlig eierskap

Det er et betydelig innslag av offentlig eierskap også utenfor Norge. Selv i en markedsbasert økonomi som i USA leveres en stor del av offentlige tjenester som helsetjenester, omsorg og utdanning av offentlige eide institusjoner. Offentlige tjenester utføres også av non-profit eller not-for-profit organisasjoner, eller tjenestene produseres av familien/i husholdningene. I de fleste land er det offentlige eierskapet også betydelig innenfor infrastruktur (veier, vannforsyning, renovasjon, elektrisitets-

forsyning, telekommunikasjoner, post) og transport, men blant annet teknologiske endringer og liberalisering har medført en reduksjon i offentlig eierskap på disse områdene.

En rekke land har imidlertid gjennomført større privatiseringsprogrammer av offentlig eid næringsvirksomhet de seneste 20 årene. Særlig har privatiseringen skutt fart på 1990-tallet. Dette gjelder både i de etablerte, vestlige markedsøkonomiene, i Øst-Europa, Kina og andre utviklingsland. For eksempel rapporterer Megginson og Netter (2001:322-8) om en kraftig økning i offentlige inntekter fra privatisering. I de vestlige markedsøkonomiene utgjør verdien av produksjonen i offentlig eide selskaper en fallende andel av nasjonalproduktet, en reduksjon fra omtrent 8,5 prosent av BNP i 1984 til under 5 prosent i 2001. I utviklingslandene har utviklingen vært ennå mer dramatisk. På slutten av 1980-tallet utgjorde produksjon i offentlig eide selskaper henimot 16 prosent av BNP, mens den i dag utgjør omtrent 5 prosent.

Det finnes en omfattende empirisk forskning om effekter av eierskap og privatisering, og Martin og Parker (1997) samt Megginson og Netter (2001) gir oversikt over denne litteraturen. Det kan studeres en rekke ulike typer av effekter, både produktivitet og allokeringseffektivitet og effekter av kortsiktig og langsiktig karakter. Forskningen møter en rekke metodeproblemer: Tilgjengelige data (bl.a. regnskapsdata) er beheftet med måleproblemer, noe som gjør det vanskelig å måle "prestasjoner". For eksempel er indikatorer på lønnsomhet og kostnadseffektivitet påvirket av en rekke andre faktorer enn eierskap, som kortsiktige konjunkturer og økonomiske "sjokk", ulike typer av offentlige reguleringer og grad av konkurranse. Dermed vil analyser som er basert på data fra kortvarige tidsperioder lett være påvirket av konjunktursituasjonen, noe som gjør resultatene usikre. Relativt få analyser ser på effekter av privatisering i et bredere samfunnsøkonomisk perspektiv som vurderer konsekvensene for tjenestenes kvalitet og geografisk tilgjengelighet, og som ser på effektene ut fra et forbrukersynspunkt. Dessuten er det i flere tilfeller usikkert om analysene gir en "rettferdig" sammenligning av offentlig og privat eierskap: I studier av privatisering vil det ofte være de potensielt mest lønnsomme virksomhetene som privatiseres først, og dette kan skape en seleksjonsskjevhet hvor man lett vil overdrive gevinstene ved privatisering. I nyere empiriske studier nedlegges adskillig arbeid og omtanke for å sikre at man sammenligner "likt med likt".⁴⁶

⁴⁶ Jakobsen, Goldeng og Reve (2001) rapporterer resultater fra en tverrsnittsanalyse av norske bedrifter i perioden 1995-1999. De benytter omsetningsvekst og avkastning på egenkapitalen som suksesskriterium, og finner at offentlig eide

Det er store forskjeller mellom de mange foreliggende empiriske analyser av eierskap, både når det gjelder analyseopplegg og resultater. Martin og Parker (1997) finner at forskjellene er såvidt betydelige at det ikke er mulig å trekke noen entydige konklusjoner om effektene av privatisering og offentlig versus privat eierskap. Dette gjelder både de mange studier som er gjort av privatiseringer i Storbritannia og internasjonalt. Deres egne analyser understøtter denne tolkningen. For eksempel finner de at 82 endringer fra privat til offentlig eierskap medførte en forbedring av produktiviteten, mens 77 endringer ga en negativ effekt på produktiviteten. Særlig der virksomhetene er underlagt sterk regulering eller liten konkurranse (der de aktuelle studiene tar hensyn til dette) synes det å være små effektivitetsforskjeller etter offentlig og privat eierskap. De påpeker imidlertid at forventninger om privatisering og økt konkurranse førte til effektivitetsforbedringer før selve reformen ble gjennomført (“shake-out effect”). Martin og Parker (1997, kap. 9) betoner betydningen av å studere eierskapets betydning for de interne forhold, både ledelsesform, organisasjonsstruktur og strategi. Særlig vektlegger de betydningen av hvordan selskapets ledelse svarer på de nye rammebetingelser.

Meggison og Netter (2001:346-366) gir en oppdatert oversikt over foreliggende empiriske forskning, og de tolker resultatene på en annen måte enn Martin og Parker. Deres gjennomgang indikerer at offentlig eid virksomhet gjennomgående drives mindre kostnadseffektivt enn privat eid virksomhet. Privatisering synes å øke effektiviteten i de berørte bedrifter i en rekke forskjellige land og målt på svært forskjellige måter. Det påvises både “privatiseringsgevinster” i de vestlige landene og i utviklingsland, selv om det er større variasjon i den siste gruppen. I tråd med Martin og Parker finner de ikke at sysselsettingen i de privatiserte selskapene påvirkes systematisk – det er mange eksempler på at antall ansatte øker og minker.

Det eneste eksempelet på virkelig mislykket privatisering av kommersielle bedrifter er fra det tidligere Sovjetunionen. Blant annet på grunn av det lite utviklede kapitalmarkedet ble privatiseringen gjennomført ved utdeling av eierrettigheter (vouchers som gratis aksjer) til befolkningen. Slik voucherprivatisering medførte at den tidligere ledelsen og de ansatte beholdt stor

bedrifter har en lavere vekst og lønnsomhet. Selv om forfatterne introduserer ulike kontrollvariable i analysen er det vanskelig å benytte et slikt design for å trekke konklusjoner om hvordan *endring* fra offentlig til privat eierskap vil påvirke omsetningsvekst og lønnsomhet. Tverrsnittsanalyser er spesielt sårbare for ulike typer av seleksjonsproblemer.

innflytelse over virksomheten (“inside-privatisering”). Dermed fikk ikke reformen de ønskede effekter på etablerte interne strukturer i bedriftene.

Offentlig infrastruktur – som elektrisitets- og gassforsyning, telekommunikasjoner, postvesen, vannforsyning, renovasjon og jernbane – er såkalt “naturlige monopoler”. Tjenestene skjer gjennom kapitalkrevende nettverk. Produksjonen kjennetegnes ved fallende enhetskostnader (stordriftsfordeler) og ved relasjonsspesifikke investeringer. Den styringsmessige betydning av disse faktorene varierer sterkt mellom de ulike infrastruktursektorene, og utviklingen innenfor telekommunikasjoner illustrerer hvordan ny teknologi kan endre forutsetningene for en hel sektor.

Tradisjonelt har myndighetene tolket styringsproblemene i disse sektorene som en begrunnelse for offentlig eierskap. Gjennom de seneste 20 årene har en imidlertid endret den offentlige reguleringen av sektorene på vesentlige måter: Ved å skille mellom nettverket (distribusjon) og annen produksjon, la man grunnlag for konkurranse om de tjenester som ble formidlet over nettverket. Ved å erstatte kostnadsbasert eller lønnsomhetsbasert prissetting (“low-powered incentives”) av (monopol-)tjenestene med prisbasert regulering fikk produsentene sterkere incentiver til kostnadseffektivisering (“high-powered incentives”). Dette regimet utnyttet også noe av markedets effektivitetsegenskaper, slik vi i Norge har sett ved bruken av målestokk-konkurranse for fastsetting av overføringspriser i el-nettet. Disse reformene er i mange land supplert med privatisering av hele eller deler av sektoren.

Newbery (1999) gir en oversikt over erfaringene med reformene i elektrisitets- og gassforsyning og i telekommunikasjonssektoren. Som forventet synes konkurranse å være den grunnleggende forutsetning for at privatisering skal gi de ønskede effektivitetsgevinster – noe som samtidig betyr at privat eierskap ikke vil fremme effektivitet i alle sektorer eller i hele sektorer. Mulighetene for å etablere en effektivitetsfremmende konkurranse vil være best i sektorer der det eksisterer et velutviklet nettverk som har en viss overskuddskapasitet. Newberys eksempel fra elektrisitetsforsyningen i Storbritannia, Tyskland og Spania er illustrerende: De tidligere monopoliserte systemene medførte opprettholdelse av svært kostbar kullproduksjon. Denne produksjonen ble finansiert gjennom høye elektrisitetspriser til forbrukerne. Først gjennom konkurransefremmende reformer ble forbrukernes forhandlingsposisjon styrket i forhold til produsentene, og en fikk slik en reduksjon i strømprisene. Eksemplet underbygger også hovedtrekk ved “politisk økonomi”-modellene i kapittel 4 foran.

Tradisjonell offentlige tjenesteyting har også vært gjenstand for reformer, både ved sterkere bruk av konkurranse og ved privatisering. I utdanningssektoren, helsevesenet og i mange omsorgssektorer opprettholder offentlige myndigheter en høy grad av offentlig finansiering, det opprettholdes et

betydelig offentlig eierskap, og innslaget av konkurranse er i det fleste land forholdsvis moderat. Gjennomgangen av utdannings- og sykehussektorene i tidligere kapitler viser at det er krevende å isolere effektene av eierskap fra andre faktorer.

I utdanningssektoren synes konkurranse å ha en viss betydning. Når foreldres bostedsvalg, og elevenes/studentenes skolevalg påvirker institusjonenes inntekter, responderer utdanningsinstitusjonene med å forbedre sine prestasjoner. Konkurransetryk gir høyere effektivitet både i offentlige og private institusjoner. Men i tillegg til dette har private skoler noe bedre resultatoppgåelse enn offentlige skoler, også når det tas hensyn til at private skoler kan velge ut elever og studenter med bedre motivasjon og sterkere forkunnskaper enn de offentlige institusjonene (seleksjon). Den empiriske forskningen tyder på at offentlig eide institusjoner er underlagt en tettere, hierarkisk regulering enn de private, slik at lav autonomi kan forklare noe av forskjellene i resultatoppgåelse.

Kontrakter og finansieringssystem har avgjørende betydning for effektivitet og resultater i sykehussektoren. De nyere finansieringssystemene basert på fastpriskontrakter (DRG) gir høyere effektivitet enn tradisjonelle refusjonsordninger. Konkurranse om pasienter (elektiv behandling) har beskjeden betydning, mens konkurranse om oppdrag fra forsikringsselskaper eller offentlige myndigheter har en viss betydning. Eierskapet til sykehuset (offentlig, privat non-profit og privat for-profit) har liten betydning for effektivitet og kvalitet, men har en viss betydning for sykehusets prioritering av ulønnsomme pasienter.

8.4 Videre empirisk forskning

Et slående trekk ved forskningen om eierskap er den sterke amerikanske dominansen, noe supplert med analyser fra Storbritannia. Dette fremkommer særlig klart i vår presentasjon av forskning om eierskap i utdanningssektoren og i helsevesenet, men gjelder også forskning om eierskap i infrastruktursektorene og i næringslivet. Det er lite empirisk forskning om betydningen av eierskap i Norge.

I tråd med mye av den teoretiske litteraturen preges den empiriske forskningen av skillelinjen mellom offentlig eller privat for-profit eierskap, og en viss oppmerksomhet om private non-profit organisasjoner. Det er lite empirisk forskning om offentlige tjenesteyting i regi av stiftelser og frivillige organisasjoner. Vi kjenner ikke til noe forskning om betydningen av organiseringen av det offentlig eierskap og de ulike offentlige tilknytningsformer i Norge.

Mesteparten av de foreliggende analysene er tverrsnittstudier der eierform inngår som en av flere forklaringsvariable, og der man oftest studerer effekter av eierskap på produktivitet, kostnadseffektivitet, tjenestekvalitet og fordelingsvirkninger (for eksempel seleksjonseffekter i grunnskole og sykehus). Disse analysene gir forholdsvis lite innsikt i *mekanismene* som forklarer hvorfor eierskap eventuelt har betydning. For eksempel bør videre forskning kaste lys over følgende forklaringer:

Hvordan skal vi forklare eksistensen av de eierformer som finnes i de offentlige sektorene? Den nærliggende muligheten er å ta utgangspunkt i de normative begrunnelsene for offentlig eierskap, det vil si relasjonsspesifikke investeringer, ufullstendige kontrakter og behovet for refusjonskontrakter. I hvilken grad ligger dette til grunn for valg av offentlig eierskap? Ut fra normativ teori vil en forvente at offentlig og privat eid virksomheter står overfor ulike innovasjonsincentiver, både til å fremme kostnadsreduksjoner og kvalitetsforbedringer. Med unntak av enkelte case-studier og noen få analyser av tjenestekvalitet finnes det lite kunnskap om det empiriske grunnlaget for denne teorien – det vil si om offentlig eierskap velges fordi det fremmer (statisk) kvalitet på bekostning av lavere produktivitet.

Ut fra politisk økonomi vil vi forvente at offentlig eide organisasjoner er underlagt en tett politisk eierstyring. Dermed pålegges disse virksomhetene strammere regler enn private organisasjoner, og utsettes for en mer tilfeldig eierstyring enn privat eide organisasjoner. Spørsmålet er imidlertid i hvilken grad dette er en dekkende beskrivelse, og om det er disse faktorene som forklarer at offentlig eierskap medfører lavere effektivitet enn privat eierskap. Offentlig eierstyring kan også innebære at virksomheten pålegges å fremme politiske sidehensyn, og disse innebærer en høy bemanning. Også ut fra dette resonnementet vil vi forvente at offentlig eid virksomhet får en lavere effektivitet enn privat eid virksomhet.

Ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv kan en hevde at endringer i eierskap – herunder privatisering - kan være drevet frem av moter eller “trender” heller enn av en realistisk forståelse for hvordan ulike typer av organisasjoner svarer på endrede rammevilkår. Videre kan en argumentere med at offentlig eid virksomhet er mer “innvevd” i omgivelsene enn tilsvarende privat virksomhet, og dermed mer krevende å påvirke. Begge disse forholdene kan forklare at endringer i eierskapet ikke nødvendigvis har konsekvenser for hvordan organisasjonen fungerer og arbeider – dermed heller ikke for ulike indikatorer på resultatoppnåelse og effektivitet. De ytre rammebetingelser er blitt “dekoblet” fra organisasjonens indre liv. Det finnes svært lite forskning som studerer om slike mekanismer er vesentlige for å forstå organisasjonsmessig treghet og motstand mot endring i eierskap eller tilknytningsform.

Referanser

- Aghion, P. og Tirole, J. (1997): "Formal and Real Authority in Organizations", *Journal of Political Economy* 105: 1-29.
- Allen, R. F. og Shen, J. (1999): "Some new evidence of the character of competition among higher education institutions", *Economics of Education Review* 18(4): 465-470.
- Altman, S. H. , Reinhardt, U. E. , Shields, A. E. (1997a) "Healthcare for the poor and uninsured: an uncertain future", i Altman, S. H., Reinhardt, U. E. og Shields, A. E. (red.): *The future of US health care system: who will care for the poor and uninsured?* Chicago: Health Administration Press.
- Altman, S. H. , Reinhardt, U. E. , Shields, A. E. (1997b): *The future of US health care system: who will care for the poor and uninsured?* Chicago: Health Administration Press.
- Ashby, J., Guterman, S. og Greene, T. (2000): "An analysis of hospital productivity and product change", *Health Affairs* 19: 197-205.
- Barr, N. (1992): "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", *Journal of Economic Literature* 30:741-803.
- Becker, E. R. og Sloan, F. A. (1985): "Hospital ownership and preference", *Economic Inquiry* 23: 21-36.
- Benabou, R. (1996): "Equity and efficiency in human capital investment: The local connection", *Review of Economic Studies* 63(2): 237-264.
- Berger, P. og Luckman, T. (1967): *The social construction of reality*. New York: Doubleday.
- Blair, J. P. og Staley, S. (1995): "Quality competition and public schools: Further evidence", *Economics of Education Review* 14(2): 193-208.
- Blank, R.M. (2000): "When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social security", *The Economic Journal* 110: 34-49.
- Boix, C. (1997): "Privatization of the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments", *British Journal of Political Science* 27: 472-496.
- Borland, J. P. og Howsen, R. (1992): "Student academic achievement and the degree of market concentration in education", *Economics of Education Review* 11(1): 1-39.

- Boycko, M., A. Shleifer og R. Vishny (1996): "A Theory of Privatization", *Economic Journal* 106: 309-319.
- Brown, W. O. (2001): "Sources of funds and quality effects in higher education", *Economics of Education Review* 20(3): 289-295.
- Brunsson, N. (1989): *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1990): "Kan organisationsformer veljas?", i Brunsson, N. og Olsen, J.P. (red.): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokforlag.
- Burns, L. R., Walston, S. L., Alexander, A., Zuckerman, H. S., Andersen, R. M., Torrens, P. R. og Hilberman, D. (2001): "Just how integrated are integrated delivery systems? Results from a national survey", *Health Care Management Review* 26: 20-39.
- Byrkjeland, M. og Langeland, O. *Statlig eierskap i Norge 1945-2000*. Oslo: Fafo. Fafo-notat 2000:22.
- Bøhren, Ø. og Ødegaard, B.A. (2000): *The ownership structure of Norwegian firms: Characteristics of an outlier*. Sandvika: Handelshøyskolen BI. Forskningsrapport 13.
- Campos, J. og H. Esfahani (1996): "Why and When Do Governments Initiate Public Enterprise Reform?", *World Bank Economic Review* 10: 451-485.
- Carlsen, F. (2000): "Thatchers helsereform - hvordan gikk det?", *Tidsskrift for Den norske Lægeforening* 120: 849-851.
- Chan, L., Koepsell, T. D., Deyo, R. A., Esselman, P. C., Hasselkorn, J. D., Lowery, J. K. og Stolov, W. C. (1997): "The effect of Medicare's payment system for rehabilitation hospitals on length of stay, charges, and total payments", *New England Journal of Medicine* 337: 978-985.
- Chen, J., Radford, M. J., Wang, Y., Marciniak, T. A. og Krumholz, H. M. (1999): "Performance of the '100 top hospitals': what does the report card report?", *Health Affairs* 18: 53-68.
- Chernew, M. E. R., Hirth, R. A., Sonnad, S. S., Ermann, R. og Fendrick, A. M. (1998): "Managed Care, Medical Technology, and Health Care Costs. A review of the evidence", *Medical Care Research and Review* 55: 259-288.
- Christensen, T. og Lægreid, P. (1999): "New public management-design, resistance, or transformation: A study of how modern reforms are received in a Civil Service system", *Public Productivity & Management Review* 23: 169-193.

- Chubb, J. E. og Moe, T. M. (1988): "Politics, markets and the organization of schools", *American Political Science Review* 82: 1065-1087.
- Clement, J. P., Smith, D. G. og Wheeler J. R. C. (1994): "What do we want and what do we get from not-for-profit hospitals?", *Hospital and Health Services Administration* 39: 159-178.
- Clotfelter, C. T. (2001): "Racial patterns and enrollment shifts in urban public schools 1987-1996", *Journal of Policy Analysis and Management* 20(2): 199-221.
- Coase, R.H. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
- Cohn, E., Rhine S. L. W. og Santos, M. C. (1989): "Multiproduct firms: Economies of scale and scope" *Review of Economics and Statistics* 71(2): 284-290.
- Coleman, J. S. og Hoffer, T. (1987): *Public and Private schools*. New York: Basic Books.
- Coleman, J., Hoffer, T. og Kilgore, S. (1982): "Cognitive outcomes in public and private schools", *Sociology of Education* 55(2/3): 65-76.
- Considine, M. og Lewis, J. (1999): "Governance at ground level: The frontline bureaucrat in the age of markets and networks. *Public Administration Review* 59: 467-480.
- Cukierman, A. og Tommasi, M. (1998): "When Does It Take a Nixon to Go to China?", *American Economic Review* 88: 180-196.
- Cutler, D. M. (2000): *The changing hospital industry. Comparing not-for-profit and for-profit institutions*. London: The University of Chicago Press.
- Cutler, D. og Horwitz, J. R. (2000): "Converting hospitals from not-for-profit to for-profit status", i Cutler, D. M. (red.): *The changing hospital industry. Comparing not-for-profit and for-profit institutions*. London: The University of Chicago Press.
- Cutler, D. M., McClellan, M. og Newhouse, J. P. (2000): "How does managed care do it?", *Rand Journal of Economics* 31: 526-548.
- Dalen, D.M., Moen, E. og Riis, C. (2001): "Public ownership and political failure". Handelshøyskolen BI. Notat.

- Davidoff, A. J., LoSasso, A. T., Bazzoli, G. J. og Zuckerman, S. (2000): "The effect of changing state health policy on hospital uncompensated care", *Inquiry* 37: 253-267.
- De Groot, H., McMahon, M. og Volkwein (1991): "The cost structure of American research universities", *Review of Economics and Statistics* 73(3): 424-431.
- Denis, J-L., Lamothe, L., Langley, A. og Valette, A. (1999): "The struggle to redefine boundaries in health care systems", i Brock, D., Powell, M. og Hinings, C.R. (red.): *Restructuring the Professional Organization*. London: Routledge.
- DiMaggio, P.J. (1988): "Interest and Agency in Institutional Theory", i Zucker, L. (red.): *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge: Ballinger.
- DiMaggio, P.J. og Powell, W.W. (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", i DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Dixit, A.K. (1998): *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Dixit, A. (1997): "Power of Incentives in Private versus Public Organizations", *American Economic Review* 87: 378-382.
- Dixit, A. og Londregan, J. (1995): "Redistributive Politics and Economic Efficiency", *American Political Science Review* 89: 856-866.
- Dorwart, R. A. og Epstein, S. S. (1991): "Issues in psychiatric hospital care", *Current Opinion in Psychiatry* 4: 789-793.
- Dorwart, R. A. og Schlesinger, M., Davidson, H., Epstein, S. og Hoover (1991): "A national study of psychiatric hospital care", *American Journal of Psychiatry* 148: 204-210.
- Dranove, D. (1988): "Pricing by nonprofit institutions: the case of hospital cost-shifting", *Journal of Health Economics* 7: 47-57.
- Dranove, D. og Satterthwaite, M. A. (2000): "The industrial organization of Health Care Markets", i Culyer, A. J. og Newhuse, J. (red.): *Handbook of Health Economics*. Oxford: Elsevier.
- Dranove, D., Shanley, M. og Simon, C (1992): "Is hospital competition wasteful?", *Rand Journal of Economics* 23: 247-262.

- Dranove, D., Simon, C. og White, W. (1998): "The determinants of managed care penetration", *Journal of Health Economics* 17: 729-745.
- Dranove, D. og White, W. (1998): "Medicaid-dependent hospitals and their patients: how have they fared?" *Health Services Research* 3: 163-185.
- Dundar, H. og Lewis, D.R. (1995): "Departmental productivity in American universities: Economies of scale and scope", *Economics of Education Review* 14: 199-244.
- Ellis, R. og McGuire, T. (1996): "Hospital responses to prospective payment: moral hazard, selection and practice style effects", *Journal of Health Economics* 15: 257-278.
- Ellwood, S. (1996): "Pricing services in the UK National Health Service", *Financial Accountability and Management* 12: 281-301.
- Enthoven, A. (1978): "Consumer choice health plan", *New England Journal of Medicine* 298: 650-658.
- Enthoven, A. (2000): "In pursuit of an improving National Health Service", *Health Affairs* 19: 102-119.
- Epple, D. og Romano R. E. (1998): "Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects", *American Economic Review* 88(1): 33-62.
- Ettner, S. L. og Herman, R. C. (2001): "The role of profit status under imperfect information: evidence from treatment patterns of elderly Medicare beneficiaries hospitalized for psychiatric diagnoses", *Journal of Health Economics* 20: 23-49.
- Evans, W. N. og Schwab, R. M. (1995): "Finishing high schools and starting college: Do catholic schools make a difference?", *Quarterly Journal of Economics* 110(4): 941-974.
- Fattore, G. (1999): "Cost containment and health care reform in the British NHS", i Mossialos, E. og LeGrand, J. (red.): *Health care and cost containment in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Feder, J., Hadley, J. og Zuckerman, S. (1987): "How did Medicare's prospective payment system affect hospitals?", *New England Journal of Medicine* 317: 867-873.

- Ferejohn, J.A. (1987): "The structure of agency decision processes", i McCubbins, M.D. og Sullivan, T. (red.): *Congress: Structure and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferlie, E. m.fl. (1996): *The New public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Fernandez, R. og D. Rodrik (1991): "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review* 81: 1146-1155.
- Ferrier, G. D., Valdmanis, V. (1996): "Rural hospital performance and its correlates", *The Journal of productivity Analysis* 7: 63-80.
- Francois, P. (2000): "'Public service motivation' as an argument for government provision", *Journal of Public Economics* 78: 275-299.
- Frank, R.G. og Salkever, D.S. (1994): "Nonprofit Organizations in the Health Sector", *Journal of Economic Perspectives* 8: 129-144.
- Frech, H. E. (1996): *Competition and monopoly in medical care*. Washington DC: The AEI Press.
- Gammelsæter, H. (1996): "Divisjonisering i lys av ny-institusjonell teori".
- Gauri, V. (1998): *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*. Pittsburgh PA: University of Pittsburgh Press.
- Gerdtham, U. G., Rehnberg, C. og Tambour, M. (1999): "The impact of internal markets on health care efficiency: evidence from health care reforms in Sweden", *Applied Economics* 31: 935-945.
- Glaeser, E.L. og Shleifer, A. (2001): "Not-for-profit entrepreneurs", *Journal of Public Economics*, 81: 99-115.
- Gleinsvik, A. (2001): "Omfanget av offentlig eierskap i Norge", i Roland, K., Norman, V.D. og Reve, T. (red.): *Rikdommens problem. Oljeformue, eierskap og fremtidens visjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Granneman, T. W., Brown, R. S og Pauly, M. V. (1986): "Estimating hospital costs: a multiple-output analysis", *Journal of Health Economics* 5: 107-128.
- Gray, B. H. (1997): "Hospital ownership form and care for the uninsured", i Altman, S. H., Reinhardt, U. E. og Shields, A. E. (red.): *The future US health care system: who will care for the poor and uninsured?* Chicago: Health Administration Press.

- Gray, B. H. og McNerney, W. J. (1986): "For profit enterprise in health care: the Institute of medicine study", *New England Journal of Medicine* 314: 1523-1528.
- Greenwood, R. og Hinings, C.R. (1996): "Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism", *Academy of Management Review* 21: 1022-1054.
- Greve, A. (1995): *Organisasjonsteori*. Oslo: Tano.
- Grorud, A.-K. (2000): *Bedrifts- og foretaksregisteret. Regler og ruiner for ajourhold*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. SSB-Notat 2000/48.
- Gruber, J. (1994): "The effect of competitive pressure on charity: hospital responses to price shopping in California", *Journal of Health Economics* 38: 183-212.
- Gruber, J. (1992): *The effect of price shopping in medical markets: Hospitals response to PPOs in California*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research 1992. Working Paper 4190.
- Grund, J. (1995): *Politikk og marked. Mangfoldet i offentlig sektor*. Oslo: Tano.
- Grønlie, T. (1989): *Statsdrift*. Oslo: Tano.
- Guterman, S. og Dobson, A. (1986): "Impact of the Medicare prospective payment system on hospitals", *Health Care Financing Review* 7: 97-114.
- Guterman, S., Eggers, P., Riley, G., Greene, T. og Terrell, S. (1988): "The first three years of Medicare prospective payment: an overview", *Health Care Financing Review* 9: 67-77.
- Hagen, T. P., Iversen, T. og Magnussen, J. (2001a): *Sykehusenes effektivitetsutvikling 1992-1999: Hvilke effekter ga innsatsstyrt finansiering?* Universitet i Oslo/Sintef Unimed. Skriftserie 2001:5.
- Hagen, T. P., Iversen, T. og Magnussen, J. (2001b): "Finansieringsordninger for de statlige helseforetakene", *Økonomisk Forum* 55: 7-12.
- Hansman, H. (1996): "The Changing Roles of Public, Private, and Nonprofit Enterprise in Education, Health Care, and Other Human Services", i Fuchs, V. R. (red.): *Individual and Social Responsibility. Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hansmann, H. (1980): "The role of non-profit enterprise", *Yale Law Journal* 90: 835-890.

- Hart, O., Shleifer, A. og Vishny, R.W. (1997): "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *The Quarterly Journal of Economics* 112: 1127-1161.
- Hartz, A. A. J., Krakauer, H., Kuhn, E. M. mfl. (1989): "Hospital characteristics and mortality rates", *The New England Journal of Medicine* 321: 1720-1725.
- Hashimoto, K. og Cohn, E. (1997): "Economies of scale and scope in Japanese private universities", *Education Economics* 5: 107-116.
- Herzlinger, R. E. og Kraasker, W. S. (1987): "Who profits from nonprofits", *Harvard Business Review* January/February: 93-106.
- Hirth, R. A. (1999): "Consumer information and competition between nonprofit and for-profit nursing homes", *Journal of Health Economics* 18: 219-240.
- Hirth, R. A. (1997): "Competition between for-profit and nonprofit health care providers: can it help achieve social goals?", *Medical Care Research and Review* 54: 414-438.
- Hodgkin, D. og McGuire, T. G. (1994): "Payment levels and hospital response to prospective payment", *Journal of Health Economics* 13: 1-29.
- Hoffmeyer, U. K og McCarthy T. R. (1994): *Financing health care*. London: Kluwer Academic Publishers.
- Holmstrom, B. og Milgrom, P. (1991): "Multitask Principal-Agen Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *The Journal of Law, Economics & Organization* 7:24-54.
- Hoxby, C. M. (2001): "School choice and school productivity (or, Could school choice be a tide that lifts all boats?)". Paper presented at the conference on the economics of school choice in Islamorada, FL, February 2001.
- Hoxby, C. M. (2000a): "Does competition between public schools benefit students and taxpayers?", *American Economic Review* 90(5): 1209-1238.
- Hoxby, C. M. (2000b): "The effects of geographic integration and increasing competition in the market for college education". Revised version of NBER Working paper #6323.
- Hyman, D. A. (1998): "Hospital conversions: fact, fantasy, and regulatory follies", *The Journal of Corporation Law* 23: 741-778.
- Jakobsen, E.W., Goldeng, E. og Reve, T. (2001): "Eierskap – spiller det noen rolle", i Roland, K., Norman, V.D. og Reve, T. (red): *Rikdommens problem. Oljeformue, eierskap og fremtidens visjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.

- James, E. og Rose-Ackerman, S. (1986): *The nonprofit enterprise in market economics*. New York: Harwood Academic Publishers.
- Keeler, E. B., Melnick, G. og Zwanziger, J. (1999): "The changing effects of competition on non-profit and for-profit hospital pricing behavior", *Journal of Health Economics* 18: 69-86.
- Keeler, E. B., Rubenstein, L. V., Kahn, K. L., Draper, D., Harrison, E. R., McGinty, M.J., Rogers, W. H. og Brook, R. H. (1992): "Hospital characteristics and quality of care", *Journal of the American Medical Association* 268: 1709-1714.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2001): *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi mars 2001*. Rundskriv H-06/01.
- Koop, G., Osiewalski, J. og Steel, M. F. J. (1997): "Bayesian efficiency analysis through individual effects: hospital cost frontiers", *Journal of Econometrics* 76: 77-105.
- Koshal, R. K. og Koshal, M. (1999): "Economies of scale and scope in higher education. A case of comprehensive universities", *Economics of Education Review* 18(2): 267-277.
- Ladd, H. F. og Fiske, E. B. (2001): "The uneven playing field of school choice: Evidence from New Zealand", *Journal of Policy Analysis and Management* 20(1): 43-64.
- Laffont, J.-J. og Tirole, J. (1994): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Leblebici, H., Salancik, G.R., Copay, A. og King, T. (1991): "Institutional change and the transformation of interorganizational fields: An organizational history of the U.S. radio broadcasting industry", *Administrative Science Quarterly* 36: 333-363.
- Levit, K., Cowan, C., Lazenby, H., Sensenig, A., McDonnell, P., Stiller, J. og Martin, A. (2000): "Health spending in 1998: signals of change", *Health Affairs* 19: 124-132.
- Lewin, L. S., Derzon, R. A. og Margulies, R. (1981): "Investor owned-and nonprofits differ in economic performance", *Hospitals* 55: 52-58.

- Lidsheim, T., Lie, E.H. og Pedersen, K.E. (2000): *Hvilken betydning har kommuneøkonomi og partipolitisk sammensetning for norske kommuners salg av eierander i everk i perioden 1993-1999*. Sandvika: Handelshøyskolen BI. Diplomoppgave.
- Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. og Vishny, R. (1997): "Privatization in the United States", *Rand Journal of Economics* 28: 447-471.
- Luft, H. S., Robinson, J. C., Garnick, D. W., Maerki, S. C. og McPhee, S. J. (1986): "The role of specialized clinical services in competition among hospitals", *Inquiry* 23: 83-94.
- Lyles, A. C., og Young, J. P. (1987): "Hospital ownership and psychiatric services", *Journal of Medical Systems* 11: 45-57.
- Ma, A. (1994): "Health care payment systems: cost and quality incentives", *Journal of Economics and Management Strategy* 3: 93-112.
- Majone, G. (1997): "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy* 17:139-167.
- Majone, G. (1996): *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Mann, M., Melnick, G. A., Bamezai, A. og Zwanziger, J. (1997): "A profile of uncompensated hospital care, 1983-1995", *Health Affairs* 16: 223-232.
- Mann, J., Melnick, G., Bamezai, A. og Zwanziger, J. (1995): "Uncompensated care: hospitals' response to fiscal pressures", *Health Affairs* 15: 263-270.
- Manning, D. L. (1997): "Investigating in the twenty-first century hospital", *Health Affairs* 16: 108-111.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mark, T. L. (1996): "Psychiatric hospital ownership and performance. Do nonprofit organizations offer advantages in markets characterized by asymmetric information?" *Journal of Human Resources* 31: 631-649.
- Marlow, M. L. (2000): "Spending, school structure and public education quality. Evidence from California", *Economics of Education Review* 19(1): 89-106.
- Marmor, T. R., Schlesinger, M. og Smithey, R. W. (1986): "A new look at nonprofits: Health care policy in a competitive age", *Yale Journal on Regulation* 3: 313-349.

- Martin, S. og Parker, D. (1997): *The Impact of Privatisation Ownership and Corporate Performance in the UK*. London: Routledge.
- McClellan, M. og Staiger, D. (2000): "Comparing hospital quality at for-profit and not-for-profit hospitals", i Cutler, D.M. (red.): *The changing hospital industry. Comparing not-for-profit and for-profit institutions*. London: The University of Chicago Press.
- McCubbins, og Schwartz, T. (1984): "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols vs. Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28:165-79.
- Meggison, W. L. og Netter, J. M. (2001): "From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization", *Journal of Economic Literature*, 39:321-389
- Melnick, G. A., Zwanziger, J., Bamezai, A. og Pattison, R. (1992): "The effects of market structure and bargaining position on hospital prices", *Journal of Health Economics* 11: 217-233.
- Meyer, J.W. og Rowan, B. (1977/1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Miller, R. og Luft, H. (1997): "Does Managed Care lead to better or worse quality of care? A survey of recent studies show mixed results on Managed Care plan performance", *Health Affairs* 16: 7-25.
- Mobley, L. R. og Magnussen, J. (1998): "An international comparison of hospital efficiency: does institutional environment matter?", *Applied Economics* 30: 1089-1100.
- Morrisey, M. A. (1994): *Cost shifting in health care. Separating evidence from rhetoric*. Washington DC.: The AEI Press.
- Morrisey, M. A., Wedig, G. J. og Hassan M. (1996): "Do nonprofit hospitals pay their way?", *Health Affairs* 15: 132-144.
- Mukamel, D. B. og Mushlin, A. I. (1998): "Quality of care information makes a difference", *Medical Care* 36: 945-954.
- Munich, D. og Filer, R. K. (2000): "Responses of private and public schools to voucher funding: The Czech and Hungarian experience". William Davidson Institute. Working Paper #360.

- Neal, D. (1997) "The effects of catholic secondary schooling on educational achievement", *Journal of Labor Economics* 15: 98-123.
- Nechyba, T. J. (2000): "Mobility, targeting, and private-school vouchers", *American Economic Review* 90(1): 130-46.
- Needleman, J., Chollet, D. J. og Lamphere, J. (1997): "Hospital conversion trends", *Health Affairs* 16: 187-195.
- Nerland, S. M. (2001): *Er liggetid betinget av finansieringsordning? – en paneldatanalyse av 63 norske somatiske sykehus i årene 1976-1999*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Newbery, D. (1999): *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Newhouse, J. (1994): "Frontier estimation: How useful a tool for health economics?", *Journal of Health Economics* 13: 317-322.
- Newhouse, J. P. (1993): "An iconoclastic view of health cost containment", *Health Affairs* 12: 152-171.
- Newhouse, J. og Byrne, D. J. (1988): "Did Medicare's prospectiv payment system cause length of stay to fall?", *Journal of Health Economics* 7: 413-416.
- Nicholson, S., Pauly, M. V., Burns, L. R., Baumritter, A. og Asch D. A. (2000): "Measuring community benefits provided by for-profit and nonprofit hospitals", *Health Affairs* 19: 168-177.
- NIS Helsetjenesteforskning (1999): *Samdata sykehusrapport. Sykehussektoren 1998 - fra rammefinansiering til ISF*. Trondheim: Sintef Unimed. NIS rapport 3/99.
- Nordberg, M. (2001): *Regulering av busselskapene*. Sandvika: Handelshøyskolen BI. Discussion Paper 5.
- Norton, E. C., Staiger, D. O. (1994): "How hospital ownership affects access to care for the uninsured", *Rand Journal of Economics* 25: 171-185.
- NOU (1999:15): *Hvor nært skal det være? Tilknytningsformer for offentlige sykehus*.
- NOU (1995:17): *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*.
- NOU (1989:5): *En bedre organisert stat*.

- OECD (1994): *The reform of health care systems. A review of seventeen OECD countries*. Paris. Health Policy Studies No. 5.
- Olafson, M. og Mechanic, D. (1996): "Mental disorders in public, private nonprofit, and proprietary general hospitals", *American Journal of Psychiatry* 12: 1613-1619.
- Oliver, C. (1997): "The influence of institutional and task environment relationships on organizational performance: The Canadian construction industry", *Journal of Management Studies* 34: 99-124.
- Oliver, C. (1991): "Strategic responses to institutional processes", *Academy of Management Review* 1: 145-179.
- Ot. prp. nr. 66 (2000-2001): *Om lov om helseforetak m.m* (helseforetaksloven).
- Ot. prp. nr. 15 (2000-2001): *Om lov om stiftelser* (stiftelsesloven).
- Ozcan, Y. A., Luke, R. D. og Haksever, C. (1992): "Ownership and organizational performance", *Medical Care* 30: 781-794.
- Pattison, R. V. og Katz, H. M. (1983): "Investor-owned and not-for-profit hospitals", *New England Journal of Medicine* 309: 347-353.
- Pauly, M. (1987): "Nonprofit firms in medical markets", *American Economic Review* 77: 257-262.
- Persson, T. og Tabellini, G. (2000): *Political Economics. Explaining Economic Policy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Pint, E.M. (1989): "Nationalization and Privatization: A Rational-Choice Perspective and Efficiency", *Journal of Public Policy* 10: 267-298.
- Poterba, J.M. (1996): "Government Intervention in the Markets for Education and Health Care: How and Why?", i Fuchs, V.R. (red.): *Individual and Social Responsibility. Child Care, Education, Medical Care, and Long-Term Care in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Prendergast, C. (1999): "The provision of incentives in firms", *Journal of Economic Literature* 37: 7-63.
- Propper, C. (1996): "Market structure and prices: The responses of hospitals in the UK National Health Service to competition", *Journal of Public Economics* 61: 307-335.

- Propper, C. og Söderlund, N. (1998): "Competition in the NHS internal market: an overview of its effects on hospital prices and costs", *Health Economics* 7: 187-197.
- Propper, C., Wilson, D. og Söderlund, N. (1998): "The effects of regulation and competition in the NHS internal market: the case of general practice fundholder prices", *Journal of Health Economics* 17: 645-673.
- Quattrone, G.A. og Tversky, A. (1988): "Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice", *American Political Science Review* 82: 719-736.
- Reinhardt, U. E. (2000): "The economics of for-profit and not-for-profit hospitals", *Health Affairs* 19: 178-186.
- Relman, A. S. (1980): "The new medical-industrial complex", *The New England Journal of Medicine* 303: 303-370.
- Riksrevisjonen (1998): *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende bruk av stiftelser i statlig forvaltning*. Dokument nr. 3:6 (1998-99):.
- Robinson, J. C. (1988): "Market structure, employment, and skill mix in the hospital industry", *Southern Economic Journal* 55: 315-325.
- Robinson, J. C., Garnick, D. og McPhee, S. (1987): "Market and regulatory influences on the availability of coronary angioplasty and bypass surgery in U.S. hospitals", *New England Journal of Medicine* 317: 85-90.
- Robinson, J. C. og Luft, H. S. (1985): "The impact of hospital market structure on patient volume, average length of stay, and the cost of care", *Journal of Health Economics* 4: 333-356.
- Robinson, R. og Steiner, A. (1998): *Managed health care*. Buckingham: Open University Press.
- Romeo, A. A., Wagner, J. og Lee, R. (1983): "Prospective reimbursement and the diffusion of new technologies in hospitals", *Journal of Health Economics* 3: 1-24.
- Rose-Ackerman, S. (1996): "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory", *Journal of Economic Literature* 34: 701-728.
- Rothschild, M. og White, L. W. (1995): "The analytics of pricing in higher education and other services in which customers are inputs", *Journal of Political Economy* 103: 573-586.

- Rouse, C. (1998): "Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee parental choice program", *Quarterly Journal of Economics* 113(2): 553-602.
- Rundall, T. G. og Lambert, W. K. (1984): "The private management of public hospitals", *Health Services Research* 19: 519-544.
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (1992): "Institusjonaliserte standarder og multistandard-organisjoner", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 8/4: 261-284.
- Schlesinger, M. og Dorwart, R. A. (1984): "Ownership and mental health services: a reappraisal of the shift towards privately owned facilities", *The New England Journal of Medicine* 311: 959-65.
- Schmidt, K. (1996): "The costs and benefits of privatization: An incomplete contract approach", *Journal of Law, Economics and Organization* XII: 1-24.
- Selznick, P. (1957/1991): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Shactman, D. og Altman, S. H. (1997): "The impact of hospital conversions on the health care safety net", i Altman, S. H., Reinhardt, U. E. og Shields, A. E. (red.): *The future US health care system: who will care for the poor and uninsured?* Chicago: Health Administration Press.
- Sherlock, D. B. (1986): "Indigent care in rational markets", *Inquiry* 23: 261-267.
- Shleifer, A. (1998): "State versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12: 113-150.
- Shleifer, A. (1998): "State versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12: 113-150.
- Shleifer, A. og Vishny, R.W. (1994): "Politicians and Firms", *The Quarterly Journal of Economics* 109: 995-1025.
- Shortell, S. M. og Hughes, E. F. X. (1988): "The effect of regulation, competition, and ownership on mortality rates among hospital inpatients", *The New England Journal of Medicine* 318: 1100-1107.
- Silverman, E. M., Skinner, J. S. og Fisher, E. S. (1999): "The association between for-profit hospital ownership and increased medicare spending", *New England Journal of Medicine* 341: 420-6.
- Sloan, F. (2000): "Not-for-profit ownership and hospital behaviour", i Culyer, A. J. og Newhouse, J. (red.): *Handbook of Health Economics*. Oxford: Elsevier.

- Sloan, F. A., Goldstein, W. og Wilson, A. (1997): "Hospital pharmacy decisions cost containment and the use of cost-effectiveness analysis", *Social Science and Medicine* 45: 523-533.
- Sloan, F. A., Picone, G. A., Taylor, D. H. og Chou, S. Y. (2001): "Hospital ownership and cost and quality of care: is there a dime's worth of difference?", *Journal of Health Economics* 20: 1-21.
- Sloan, F., Taylor, D. H. og Conover, C. J. (2000): "Hospital Conversions", i Cutler, D. M. (red.): *The changing hospital industry. Comparing not-for-profit and for-profit institutions*. London: The University of Chicago Press.
- Sloan, F. A., Valvona, J. og Perrin, J. M. (1986) "Diffusion of surgical technologies. An explorative study", *Journal of Health Economics* 5: 1-61.
- Smith, E. (2000): "Bordet fanger. Om rollekonflikter og organisatorisk uavhengighet i staten". *Upublisert notat*, Universitet i Oslo.
- Smith, S., Heffler, S. og Freeland, M. (1999): "The next decade of health spending: a new outlook", *Health Affairs* 18: 86-95.
- St. meld. nr. 40 (1997-98): *Eierskap i næringslivet*.
- Statistisk sentralbyrå (2001): *På vei mot det gode samfunn? Utredning til Finansdepartementet i forbindelse med arbeidet med nytt Langtidsprogram, 2002-2005*. Notat 2001/21.
- Statistisk sentralbyrå (1999): *Prinsipper og definisjoner i kredittmarksstatistikken*. Bank- og kredittstatistikk. Aktuelle tall. Temahefte 19/1999.
- Statskonsult (2001): *Spiller det noen rolle? Utkast til rapport*.
- Statskonsult (1999): *Staten sin bruk av stiftingar*. Rapport 1999:18.
- Statskonsult (1998a): *I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis*. Rapport 1998:21.
- Statskonsult (1998b): *Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer*. Rapport 1998:18.
- Stiglitz, J. E. (1998): *The economics of the public sector*. New York: W.W. Norton & Company.

- Stoltzfus Jost, T., Hughes, D., McHale, J. og Griffiths, L. (1995): "The British Health Care reforms, the American Health Care Revolution, and the purchaser/provider contracts", *Journal of Health Politics, Policy and Law* 20: 885-908.
- Suchman, M. C. (1995): "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review* 20: 571-610.
- Søderlund, N., Csaba, I., Gray, A., Milne, R. og Raftery, J. (1997): "Impact of the NHS reforms on English Hospital productivity: an analysis of the first three years", *British Medical Journal* 315: 1126-1129.
- Thorpe, K. E., Florence, C. S. og Seiber, E. E. (2000): "Hospital conversions, margins, and the provision of uncompensated care", *Health Affairs* 19: 187-194.
- Tirole, J. (1994): "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers* 46:1-19.
- Tirole, J. (1989): *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Vabo, S.I. og Stigen, I.M. (2000): *Kommunal Organisering 2000. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Norsk institutt for by- og regionforskning. Notat 2000:128.
- Valdmanis, V. G. (1990): "Ownership and technical efficiency of hospitals", *Medical Care* 28: 552-561.
- Vickers, J. og Wright, V. (1988): "The Politics of Privatisation in Western Europe: An Overview", *West european politics* 11(4) (special issue).
- Vining, A. og A. Boardman (1992): "Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise", *Public Choice* 73: 205-239.
- Vitaliano, D. F. og Toren, M. (1996): "Hospital cost and efficiency in a regime of stringent regulation", *Eastern Economic Journal* 22: 161-175.
- Weisenbrod, B. (1988): *The nonprofit economy*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Winston, G. C. (1999): "Subsidies, hierarchy and peers: The awkward economics of higher education", *Journal of Economic Perspectives* 13(1): 13-36.
- Wintrobe, R. (1987): "The Market for Corporate Control and the Market for Political Control", *Journal of Law, Economics, Organization* 3:435-448

- Wittman, D. (1995): *The Myth of Democratic Failure. Why Political Institutions are Efficient*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Williamson, O. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature* 37:595-613.
- Williamson, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Wollebæk, D., Selle, P. og Lorentzen, H. (2000): *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Woolhandler, S. og Himmelstein, D. U. (1997): "Costs of care and administration at for-profit and other hospitals in the United States", *New England Journal of Medicine* 336: 769-774.
- Young, G. J., Desai, K. R. og Lukas vanDeusen, C. (1997): "Does the sale of nonprofit hospitals threaten health care for the poor?" *Health Affairs* 16: 137-141.
- Zanzig, B. R. (1997): "Measuring the impact of competition in local government education markets on the cognitive achievement of students", *Economics of Education Review* 16(4): 431-441.
- Zucker, L.G. (1987): "Institutional theories of organizations", *Annual Review of Sociology* 13: 443-464.
- Zuckerman, S., Hadley, J. og Iezzoni, L. (1994): "Measuring hospital efficiency with frontier cost functions", *Journal of Health Economics* 13: 255-280.
- Zwanziger, J. og Melnick, G. A. (1988): "The effects of hospital competition and the medicare PPS program on hospital cost behavior in California", *Journal of Health Economics* 7: 301-320.

Vedlegg: Bakgrunn og operasjonaliseringer for tabell 2.1, 2.2 og 2.3

Bakgrunn

SSB-BoF har tre variabler som ligger til grunn for tabellene: Institusjonell sektor, organisasjonsform og næring. Organisasjonsform (AS, ASA, BA osv.) og næring (basert på SSBs Standard for næringsgruppering, SN94) er ukompliserte i så måte. Institusjonell sektor er imidlertid basert på “[o]rganisasjonsform, næring og offentlige eierandeler” (Grorud 2000:37). Annet sted står at “[d]en institusjonelle sektorgrupperingens hovedformål er å skille mellom aktører som har spesielle oppgaver eller spiller en sentral rolle i samfunnet, slik som offentlig forvaltning, finansielle foretak, ikke-finansielle foretak og husholdninger” (SSB 1999:6). *Typologien* institusjonell sektor skiller allikevel absolutt mellom de *eierskap* vi i denne rapporten er interessert i, og vil i all hovedsak også skille mellom det vi beskriver som *formål* (non-profit, for-profit) og *organisasjons-/tilknytningsformer*. Det som her er beskrevet som juridisk ikke-selvstendige offentlige tilknytningsformer (jf. figur 2.2) kommer imidlertid ikke frem som annet enn ORGL (se nedenfor).

Videre opererer SSB-BoF med hovedenheten *foretak*. I tillegg til “vanlig” institusjonell hovedenhet (foretak eller juridisk enhet) og funksjonell underenhet (bl.a. bedrift, se nedenfor), opererer BoF med hovedenheten organisasjonsledd (ORGL), som er særlig relevant for offentlig sektor. Uten den ville f. eks. departementer, statsetater og andre institusjoner forsvinne fra oversikten over organisasjonsstrukturen, i og med at staten i juridisk forstand bare er en enhet. Offentlige organisasjonsledd sidestilles altså med foretak, slik de ellers er definert for privat sektor (juridisk person). Vi tar altså med “størrelsesmålet” antall organisasjoner i tabell 2.1 (med den beskrevne tillempingen for offentlig sektor) som et mulig interessant men grovt mål for organisatorisk kompleksitet.

Endelig opererer SSB-BoF med underenheter, bl.a. *bedrift*, som er “[e]n lokalt avgrenset funksjonell enhet hvor det hovedsakelig drives aktiviteter som faller innenfor en bestemt næringsgruppe” (Grorud 2000:8). Disse er på sin side knyttet opp til overordnet foretak (med sin institusjonelle sektor og organisasjonsform) som ikke trenger å falle inn under samme næring: Grovt sett næringskodes foretak på bakgrunn av største underliggende bedrifts næring (Grorud 2000:35). Det er altså underenhetene med ansatte og deres tilknytninger oppover til sektor- og organisasjonskodede hovedenheter som ligger til grunn for tabell 2.2 og 2.3.

Operasjonaliseringer

I det følgende er SSBs variabler skrevet med store bokstaver og variabelverdier med stor uthevet skrift.

For tabell 2.1:

Organisasjonsform	Operasjonalisering
Medlems-organisasjoner, idéelle organisasjoner, stiftelser mv.	<ul style="list-style-type: none">• <i>For eierskap Privat:</i> Alle foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 740 og 770, unntatt foretak med ORGANISASJONSFORM STI• <i>For eierskap Stiftelser:</i> Alle foretak med ORGANISASJONSFORM STI
Forvaltningsorganer	<ul style="list-style-type: none">• <i>For eierskap Stat:</i> Alle foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 110, 150, 190, unntatt foretak med ORGANISASJONSFORM STI og fire foretak iflg. særskilt lov• <i>For eierskap Kommune og fylkeskommune:</i> Alle foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 510 og 550, unntatt foretak med ORGANISASJONSFORM STI
Aksjeselskap, statsaksjeselskap mv.	<ul style="list-style-type: none">• <i>For eierskap Stat:</i> Alle foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 630 unntatt foretak med ORGANISASJONSFORM STI og to foretak iflg. særskilt lov• <i>For eierskap Kommune og Fylkeskommune:</i> Alle foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 680, unntatt foretak med ORGANISASJONSFORM STI• <i>For eierskap Privat:</i> Alle foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR utenom 740, 770, 110, 150, 190, 510, 550, 610, 630, 635, 660 og 680, unntatt foretak med ORGANISASJONSFORM STI

For tabell 2.1 forts.:

Organisasjonsform

Operasjonalisering

<p>Statsforetak, kommunale og interkommunale selskaper samt forvaltningsorganisert forretningsdrift</p>	<ul style="list-style-type: none">• <i>For eierskap Stat:</i> Alle foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 610 og 635, unntatt foretak med ORGANISASJONSFORM STI• <i>For eierskap Kommune og Fylkeskommune:</i> Alle foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 660, unntatt for foretak med ORGANISASJONSFORM STI
<p>Foretak iflg. særskilt lov</p>	<ul style="list-style-type: none">• <i>For eierskap Stat:</i> Seks foretak med ORGANISASJONSFORM iflg. særskilt lov

For tabell 2.2 og 2.3:

Eierskap	Operasjonalisering
Stiftelser	<ul style="list-style-type: none"> • Alle underenheter med tilknytning til foretak med ORGANISASJONSFORM STI
Medlems-organisasjoner, idéelle organisasjoner mv.	<ul style="list-style-type: none"> • Alle underenheter med tilknytning til foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 740 og 770, unntatt for foretak med ORGANISASJONSFORM STI
Offentlig forvaltning	<ul style="list-style-type: none"> • Alle underenheter med tilknytning til foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 110, 150, 190, 510 og 550, unntatt for foretak med ORGANISASJONSFORM STI
Offentlig eierskap	<ul style="list-style-type: none"> • Alle underenheter med tilknytning til foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR 610, 630, 635, 660 og 680, unntatt for foretak med ORGANISASJONSFORM STI
Privat eierskap	<ul style="list-style-type: none"> • Alle underenheter med tilknytning til foretak med INSTITUSJONELL SEKTOR utenom 740, 770, 110, 150, 190, 510, 550, 610, 630, 635, 660 og 680, unntatt for foretak med ORGANISASJONSFORM STI