

Den idylliske tid er slutt

Av Jørn Rattsø

Både borgere og politikere er tjent med mer konkurranse i kommunene. Konkurranse gjør at politikerne kan frigjøre seg fra produksjonen og konsentrere seg om hvordan befolkningens behov dekkes, skriver professor Jørn Rattsø. Han mener at den idylliske tid er slutt i norske kommuner. Forvaltningsmonopolet har sprukket. Borgerne vil velge selv. Rattsø vurderer i denne artikkelen hvordan økt konkurranse og brukervalg virker på kommunene.

I den gode gamle kommunen var konkurranse et ukjent begrep. Kommunen var kommuneforvaltning og trygt skjernet fra næringsliv og markeder. Næringslivet var uvedkommende, i forvaltningen drev man med sitt. I forvaltningen smeltet politikk og tjenesteproduksjon sammen, under trygg ledelse av det lokale «embetsverk». Borgerne kunne delta ved valg. Her var det faglig kompetanse og skjønn som sto i høysetet – lærere, sosionomer, sykepleiere og leger vet best hvordan tjenestene skal drives. De bestemmer hvem av innbyggerne som skal få tildelt et tilbud.

Denne idylliske tid er slutt. Det faglige skjønn ble til sterke profesjonsinteresser, administrasjonen ble til byråkrati, og brukerne ville ikke lenger stå med hatten i handa. Forvaltningsmonopolet har spruk-

ket. Grensen mellom kommunale og private oppgaver er visket ut. Private tilbud konkurrerer nå med kommunene selv i kjerneområdene opplæring, omsorg og helse. Borgerne vil ha muligheten til å velge selv og stiller krav til kvalitet. Innenfor kommunen er blandingen av politikk og produksjon under avvikling. Politikerne søker seg bort fra produsentinteressene og over til brukerne. Tjenesteproduksjonen flyttes ut i fristilte enheter som må framvise resultater.

Omstillingen til den nye tid er smertefull. Og kommunene er ikke godt organisert til å klare den. Derfor ser det ut til at kommunene har mistet grunnen under føttene. Det er ikke en selvbevisst kommunesektor som leder an en omstillingsprosess vi ser nå. Det er et kom-



Konkurransen gjør at politikerne kan skifte side, fra tilbudsside til etterspørselside, og konsentrere seg om befolkningens behov, skriver professor Jørn Rattsø ved Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet, NTNU i Trondheim. Foto: Morten Antonsen Adresseavisen

mune-Norge som blir overkjørt av virkeligheten.

Vi skal konsentrere oss om konkurranseaspektet ved omstillingen. Konkurranse er et fundamentalt aspekt ved kommunene. Til forskjell fra statens monopol er det mange kommuner, og kommunene vil derfor ikke ha samme maktstilling overfor befolkningen som staten. Folk kan flytte ut av kommunen om den blir for ille, og folk kan sammenligne kommunens tilbud med nabokommunene. Dette er to typer konkurranse som bidrar til å sikre gode kommunetilbud. Deretter beveger vi oss mot mer aggressive former for konkurranse: Kommunale myndigheter kan

etablere konkurranse om kommunale oppdrag (anbudskonkurranse, auksjonsordninger) eller om brukere/kunder. Vi runder av med å diskutere kommunens nye stilling under konkurranse.

Mobilitet gir konkurranse

Borgerens forhold til offentlig politikk er elegant formulert i Albert Hirschman's 'Exit, voice and loyalty'. Borgeren kan tilpasse seg lojalt, kan uttrykke sin mening i debatt og valg, og kan i verste fall flytte (exit). I litteraturens bekymring for offentlig sektors monopolmakt framstår kommunene som en redning: Kommuner muliggjør exit, dvs. utflytting. Det gir konkurranse.

Konkurransen er således en sentral økonomisk begrunnelse for å ha kommuner. De konkurrerer om folk og bedrifter, og denne konkurransen skal sikre godt tjenestetilbud og lavt kostnadsnivå. Hvis kommunale avgifter og skatter drives oppover uten tilsvarende forbedring av tjenestetilbudet, flytter folk og bedrifter ut. Skattegrunnlaget svekkes og grunnlaget for å drive kommunen blir vanskeligere. Motsatt, bedre tjenester uten tilsvarende økning av skatter og avgifter gjør kommunen attraktiv.

Den klassiske forståelsen av kommunen forutsetter at den drives i befolkningens beste interesse. Kommunepolitikere er gode representanter for befolkningens interesser og kommuneansatte er deres lydige tjenere. Vi sier gjerne at kommunen maksimerer den samfunnsmessige velferd. Mobiliteten forklarer at kommunen oppfører seg slik. For mobiliteten skaper en sortering hvor folk som har felles preferanser og interesser samles i egne kommuner. Vi får 'homogene' kommuner som gjerne vil spesialisere seg ut fra befolkningens behov, eldre kommuner og småbarnsforeldre kommuner. Småbarnsforeldre vil samle seg i kommuner som konsentrerer seg om gode skoletilbud. I praksis må vi tenke på bydeler rundt en storby som spesialiserer seg slik. Tankegangen er utviklet av Charles Tiebout på 1950-tallet, og med den velkjente spissformulering 'stemme

med føttene'. Politikk er idyll når alle er enige, og i disse små enheter er kommunebyråkratiet gjennomslukt.

«Konkurransen er en sentral økonomisk begrunnelse for å ha kommuner»

Mens Charles Tiebout så optimistisk på små fordragelige kommuner hvor alle innbyggerne har felles behov og ønsker, har James

Buchanan alltid vært bekymret for offentlig sektors monopol og makt. I hans bilde er ikke kommunen en velgjører, men en leviatan (et uhyre) som vil plyndre befolkningen. Kommunen med sine politikere og ansatte forfølger sine egne interesser og må disiplineres. Det er her exit fungerer som maktmiddel. Mobiliteten holder dem i sjakk. De blir straffet selv hvis de sløser. Kommunen vil ikke opptre slik at den motiverer folk til å flytte ut og dermed ødelegger kommunens inntektsgrunnlag. Vi kaller mekanismen for fiskal konkurranse. Buchanan er følgelig sterk tilhenger av desentralisering, fordi slik konkurranse fungerer bedre for kommuner enn for nasjonalstaten.

For å utnytte de positive virkninger av mobilitet, må kommunenes finansiering og styringsopplegg designes med dette for øye. Eiendomsskatten har gode insentiver på denne måten. Hvis kommuneledelsen fungerer dårlig, med høyt skatte- og avgiftsnivå kombinert med lavt velferdstilbud som resultat, vil kommunen bli mindre attraktiv. Folk og bedrifter flytter ut. Eiendomsverdiene går ned

og dermed kommunens skatteinntekter. Eiendomsverdiene fungerer som et barometer på kommunens virkemåte, og kommuneledelsen vil ta hensyn til barometeret hvis det påvirker deres egne skatteinntekter.

Sammenligning gir konkurranse

Kommuner har en annen fordel i forhold til staten, det er mange av dem. Det betyr at de kan sammenlignes. Sammenligning av alternativer er en viktig del av all markeds konkurranse. Vi sammenligner bensinpriser og bruktbilpriser. På samme måte kan velferdstilbud og avgifter sammenlignes over kommunegrensene. Hva er kostnadsnivået i grunnskolen i nabokommunen, og hvor god er dekningen i eldreomsorgen?

Sammenligning gir en form for konkurranse uten mobilitet. Dette kalles målestokk-konkurranse ('yardstick competition') i litteraturen. Det er grenser for hvor dårlig tjenestetilbud en kommune kan gi før den kommer i et dårlig lys i forhold til nabokommunene. Nøkkelen til å få slik konkurranse til å virke er selvfølgelig informasjon. Befolkningen må lett kunne skaffe seg kunnskap om tilbudet i egen og andre kommuner. Media bidrar til offentlig opplysning om slike ting. Kommunene selv har vært lite opptatt av å gi kunnskap om produksjon og resultater.

Har mobilitet og sammenligning noen betydning?

Økonomisk sett er altså mobilitet og

sammenligning gode konkurransemekanismer for å stimulere til gode kommuner. Det er vanlig å påstå at mobilitet ikke har noe med kommuner å gjøre, folk flytter for å skifte jobb. Men studier av flyttemønster viser at kommunale tilbud har en viss betydning. Og rundt storbyene kan folk velge bosted i ulike kommuner (eller bydeler) med samme jobb, her er mobilitet og konkurranse mer virksom.

Flytting er særlig aktuelt for skolen. Alle foreldre har sikkert tenkt på hvor de skal bo i forhold til skoletilbudet. Ikke alle flytter, men alle vurderer det. Og de som har penger og kunnskap gjør det, og de flytter etter de gode skoler. Et lite blikk på bydelene i Oslo forteller deg resultatet. Slik flytting blir assosiert med noe negativt, vi vil ikke ha noe av det. Sortering av elevene etter sosiale kjennetegn er uønsket. Vi har som kjent enhetsskolen, kjent for sin likhet. Men ikke så veldig lik. Mobiliteten bidrar til forskjellskolen. Politikerne liker ikke å erkjenne det, og det er vanskelig å gjøre noe med. Mobiliteten har ikke vært søkt utnyttet til noe positivt, åpenhet om skoleforskjellene og en stimulans til bedre skoler.

Skolekonkurranse og flytting etter skole er mest et byfenomen. Men undersøkelser viser at slik skolekonkurranse virker. Caroline Hoxby ved Harvard har vist hvordan storbyer med mange små og konkurrerende skolekretser har bedre skoler enn storbyer med store kretser og lite konkurranse. Folk flytter mellom bydelene ut

fra hva de erfarer om skolene, og alle skolene må skjerpe seg.

Der hvor flytting mellom skolealternativer er lite aktuelt, kan fortsatt målestokk-konkurranse virke. Vi kan sammenligne vår skole i forhold til andre. Dette er heller ikke populært her hjemme. Inntil Kristin Clemet startet oppryddingen i skoleverket har karakterer vært hemmelighetsholdt. Alle interesserte har visst om gode og dårlige skoler i nærmiljøet, men basert på snakk og rykter, ikke kunnskap som er offentlig tilgjengelig. Skolen har forsøkt å hindre sammenligning, ikke fremme det. Når det nå gjøres offentlig, og informasjonen etter hvert blir bedre, opplever skolene ny konkurranse. De blir neppe dårligere av det. Gode kunnskapsmål må sikre at skolene ikke blir ensporet mot for smale resultatmål.

Fra forvaltning til konkurranse

Vi har vist til at kommunene har vært forvaltning med monopol og tildeling av velferdstilbud. Systemet gjør brukerne til en svak part, makta ligger hos profesjonene innenfor forvaltningen. Sterk forvaltning har sine fordeler, det gir kontroll med tilbudet og hvem som skal få. Forvaltning er løsningen når politikerne vet best, hvordan tjenester (som skolen) skal utformes og hvordan behovene er fordelt. Folkevalgte fastsetter hvor store midler som skal brukes til et formål og priori-

tere hvilke brukere som skal få tilbud (f.eks. spesialundervisning til ulike elevgrupper). Det skal gis gratis tilbud til noen utvalgte. Forvaltning er også løsningen for offentlig myndighetsutøvelse. Det er neppe ønskelig å etablere konkurranse eller valgfrihet i barnevernsetaten eller byggesaksetaten. Allerede Adam Smith diskuterer betydningen av myndighet, utøvd av prester, tollere og politi. Brukervalg er lite aktuelt overfor tollvesenet.

I økonomisk litteratur er offentlig sektor løsningen når markedet svikter, spesielt for å dekke kollektive behov. Disse kollektive oppgaver, som generalplanleggingen i kommunen, kan ikke stykkes opp og selges og derfor heller ikke organiseres som et vanlig marked. Men begrunnelsen for kommunal styring og finansiering av slike oppgaver er ikke en begrunnelse for kommunal produksjon. Generalplanen kan skrives og tegnes av et privat firma. Hvis produksjonen av kollektive goder skal foregå i et kommunalt monopol, er det en utfordring å sikre god tilpasning til brukernes behov, god kvalitet til lave kostna-

der, og innovasjoner i tilbud og teknologi.

Konkurranse er et virkemiddel til å stimulere bedre brukertilpasning, bedre kvalitet og stadige innovasjoner.

«Forvaltning er løsningen når politikerne vet best»

Det sentrale spørsmålet er om produksjonen bør være intern i forvaltningen eller

organiseres eksternt – i kommunale fristilte institusjoner eller i private bedrifter og organisasjoner. Intern produksjon betyr at «ordinære» planleggings- og budsjetteringsprosesser styrer virksomhetene. Det foreligger stor litteratur om hvordan slik styring kan forbedres, med målstyring, virksomhetsplaner, belønningssystemer osv. Steget over i konkurranse handler om hensiktsmessigheten i å skille styring og produksjon, dvs. etablere en kontrakt om utførelsen av oppgaven. Hvis målsettingene med virksomheten er komplekse og det er vanskelig å skaffe informasjon om hvordan oppgaven utføres, som f.eks. i barnevernet, er det vanskelig å drive kontraktstyring. Slike oppgaver drives enklest som del av forvaltningen. Hvis oppgaven kan løses i en kontrakt, kan kommunen velge om den skal løses ved delegering innenfor kommunen eller ved anbudskonkurranse hvor produsenter utenfor kommunen kan delta. Kollektive oppgaver kan altså generelt konkurransesettes, og man må vurdere hensiktsmessigheten tjeneste for tjeneste.

Man kan ikke gi borgerne valgfrihet for kollektive oppgaver.

Borgerne kan ikke individuelt velge seg en generalplan. Men de fleste tjenester kommunene produserer er ikke kollektive, de er individrettede – som undervisning i skolen og omsorg på gamlehjemmet. Da bør man ha gode argumenter for at folk ikke skal få velge.

«Man bør ha gode argumenter for at folk ikke skal få velge»

Konkurransesetting

Konkurransesetting innebærer at kommunen kjøper tjeneste fra en eller flere produsenter under konkurranse. Produsenten får kontrakt om å levere en tjeneste som betales av kommunen. Slik kontraktstyring innebærer at kommunen definerer hva som skal produseres og finansierer tjenesten på vegne av borgerne. Kommunen har stor grad av kontroll med tjenesten, og fordelingspolitikken ivaretas gjennom finansieringen. Styrken med denne framgangsmåten er at man får konkurranse om oppdraget og kan sammenligne alternativer.

Vanligvis etableres kontrakten etter at oppgaven er satt på anbud. Anbudskonkurranse er en auksjon der kommunen utlyser konkurranse om et oppdrag som finansieres av kommunen. Produsentene konkurrerer om kontrakter med kommunen som gir rett til leveranser over en avgrenset periode. Anbudsvinneren får vanligvis en monopolstilling, og dette er utfordringen med modellen. Konkurransesetting handler om å finne 'den rette' tilbyderer. Kommunen må spesifisere hva den vil ha, og alle potensielle produsenter må skjerpe seg i konkurransen om å få oppdraget.

Utfordringen for kommunen er å utforme denne kontrakten. Produsentene kan ha insentiv til å underprioritere aspekter ved tjenestene som ikke

er beskrevet i kontrakten, les: kvalitet. Anbudsvinneren kan høste kortsiktig gevinst ved å holde lav kvalitet på tjenestene. Erfaringene med private sykehjem har reist spørsmål om kvalitet. Det er vanskelig å tro at seriøse private produsenter forsøker å utnytte slik ekstra-profit. Her vil jo markedets dom gjelde. Dårlige tilbud betyr at man blir uinteressant for framtidige kontrakter.

Det kreves kompetanse for å håndtere forhandlinger og kontraktstyring på en vellykket måte. Men prosessen har også en egenverdi, politiske prioriteringer vil tydeliggjøres, og man må klargjøre krav til kvalitet og tilgjengelighet.

Erfaringene fra bruk av anbudskonkurranser er hentet fra ulike deler av offentlig sektor, særlig støttetjenester (vaskeri, kantine, rengjøring), transport (luftfart, buss) og infrastruktur (renovasjon). Grovt sett finner man kostnadsgevinster med anbud i størrelsesorden 15-25 prosent. Forskjellen i kostnadsnivå synes først og fremst å være et resultat av organisering, og kostnadsulempene i offentlig sektor skyldes til dels manglende fleksibilitet på grunn av avtaleverket.

Brukervalg

Forvaltningsorganisering og konkurranseutsetting gir generelt ikke tjenesteprodusentene økonomiske insentiv til å tiltrekke

seg brukere. De disponerer en bevilgning som ikke påvirkes av brukernes valg. Forbrukervalg endrer produsentens stilling vesentlig, det er ikke lenger selvsagt at man kan drive et bestemt tilbud – som del av forvaltningen eller i kontrakt med kommunen. Brukernes valg påvirker om produsenten skal overleve.

Man kan innføre brukervalg uten å knytte finansiering til valget. Ved fritt sykehusvalg kan f.eks. brukerne oppsøke sykehus med ledig kapasitet og dermed forkorte sin ventetid. Men brukervalg gir sterkere insentiv til tjenesteproduksjon hvis det følger penger med. Stykkprisfinansiering motiverer til økt innsats og produksjon fordi produsenten kan øke sin «bevilgning». Man forventer at konkurransen skal gi økt kvalitet, lavere kostnader og bedre tilpasning til brukernes behov.

Tjenesteprodusenten må anstrenge seg for å tiltrekke seg brukere. Det er vanskeligere å oppnå dette ved rammefinansiering og monopol, fordi det krever aktive kontrollorganer 'fra oven'.

«Grovt sett finner man kostnadsgevinster med anbud på 15-25 prosent»

Stykkprisfinansiering er ikke nødvendigvis veien til å spare penger i kommunesektoren. Allmennlegenes refusjonsordning til folketrygden er en åpen stykkprisordning. Det er ingen utgiftsramme som begrenser behandlingen. Systemet er motivert med at legene ikke skal ofre kvalitet for kostnadsbesparelser. Stykkpris kan også gi

vidringer i tilbud som er lite ønskelig. I sykehusene kan ordningen realiseres med detaljert klassifisering av sykdommer og behandlinger med tilhørende priser (DRG-systemet). Sykehusene kan ende opp med å overproduasere «lønnsomme» pasienter, mens sykdommer som kommer dårlig ut i klassifiseringen og prisingen kan bli underbehandlet. Endelig er det en utfordring at brukerne har ulike behov. Enkelte barn i barnehagen må ha spesiell oppmerksomhet, enkelte av elevene i grunnskolen må ha spesialundervisning, og enkelte eldre krever særlig pleie. Behovet for slik spesiell tilrettelegging, som gjerne er dyrt, kan ikke lett identifiseres og kostnadsberegnes på forhånd. Det er vanskelig å differensiere stykkprisen slik at de fanges opp. Vi er tilbake til behovet for en myndighet som tildeler tjenester.

Brukervalg stiller krav til flere produsenter og utforming av tjenestetilbudet. I små kommuner med få tjenesteprodusenter og lange reiseavstander vil lite oppnås. Små utkantkommuner vil derfor ha en konkurranseulempe. De vil ikke kunne gi valgfrihet på samme måte som større bykommuner. Denne ulempen i utkanten gjelder jo også på private markeder. Utvalget av moteforretninger går også ned når man begir seg til utkanten. Interkommunalt samarbeid kan i noen grad kompensere for begrensningene i valgfriheten.

Det kan gis valgfrihet mellom kommunale tilbud, men valgmulighetene blir selvsagt større om man åpner for private alternati-

ver. Skolevalget gjelder ikke bare kommunale skoler, men også private. I dag er det mulig å velge seg ut av kommunale skoler og over til private, men ikke mellom kommunale skoler.

Valgfrihet er kontroversielt, først og fremst fordi det utfordrer profesjonsmakt og monopolmakt som vil unngå brysomme brukere. Men det kan også være strevsomt for brukerne. De siste ukers mediaoppslag har lært oss alle om valg av kraftleverandør, nettleie, fastpris og flytende pris. Den gode nyhet er at konkurranse ikke forutsetter at alle velger hele tiden. De få aktive brukerne hjelper oss alle.

Hvem skal få til konkurranse?

Norsk offentlig sektor er preget av lite konkurranse og mye forvaltning. Delvis kan vi ta det som et godt tegn, vi har en god forvaltning. Men det skyldes nok også at vi ikke har behøvd å skape konkurranse. Vi har hatt penger nok til å kaste etter problemene. I den politiske debatt løses alle problemer med bevilgninger. Denne observasjonen passer godt med internasjonale erfaringer om reformer. Reformen i offentlig sektor, det regjeringen kaller modernisering, støter på stor motstand fra etablerte institusjoner og interesser. Det kan være mange som vinner og få som taper på reform. Men taperne står mye sterkere i offentlig debatt. Politikerne vegrer seg derfor mot reform, og gjør det bare når det er «nødvendig», under økonomisk press.

Kommunekonkurranse bør primært

bestemmes av kommunene selv. Det må være en del av lokaldemokratiet å bestemme hvordan man skal organisere seg. Kommunene kan legge ut informasjon til borgerne, både for skolevalg, familier som vurderer innflytting, og til sammenligning med andre. De kan organisere seg for valgfrihet for nye tjenester som skole og eldreomsorg. Og de kan konkurranseutsette virksomheter, slik at kommunens tjenesteproduksjon åpnes mot resten av verden. Men det kan bli lite av det om kommunene bestemmer selv.

Alternativet er at kommunene må stimuleres eller presses til konkurranse. Enklest kan staten legge til rette for konkurranse. Slik regjeringen gjør nå ved å tillate friskoler og sørge for deres finansiering direkte fra staten. Som kjent har momsens vært en konkurransehindring og har gitt fordel for egenproduksjon. Innføring av en generell kompensasjonsordning for den moms kommunene betaler skaper likeverdige konkurranseforhold mellom kommunal og privat virksomhet. Gjennom KOSTRA har regjeringen gjort initiativ til å systematisere informasjon om kommunenes tjenesteproduksjon og kostnadsforhold som etter hvert kan bli alminnelig tilgjengelig.

Et dramatisk virkemiddel er den såkalte utfordringsretten. Den gir alle rett til å utfordre kommunal tjenesteproduksjon. Det blir interessant å følge de danske erfaringer med utfordringsrett. Det kan raskt

bli mye papirarbeid i forhold til de resultater som oppnås. Det beste er at lokale politikere selv utfordrer de gamle kommuneløsninger.

Kommunen etter konkurransen

I forvaltningens tid blir politikken en forsvarer for kommunen mot befolkningen. Kommunen er en driftsorganisasjon for skoler, omsorgsinstitusjoner osv. med politikere på toppen. Politikernes fokus blir på driften av de mange institusjoner, som alle vil ha mer bemanning og større bevilgninger. Produsentinteressene (les; profesjonene) står sterkt innen kommunen, og politikere må forsvare dem utad, gjerne mot kritikk fra borgerne. Vi har alle sett ordføreren stå sammen med sykehjemsbestyreren og si at de pårørendes kritikk er urettferdig, og dessuten arbeides det med å forbedre situasjonen. Politikere forsvarer systemet mot borgerne.

Konkurranse gjør at politikere kan skifte side, fra tilbudssiden til etterspørselsiden. De kan frigjøre seg fra produksjonen og konsentrere seg om hvordan befolkningens behov dekkes. Politikere kan representere prioritering og finansiering av tjenester og stille krav til utførelsen, uten å bli medansvarlig for produksjonen. Produksjonen drives i fristilte kommunale institusjoner (som skoler) med selvstendig ansvar, eller av utenforstående bedrifter eller organisasjoner under kontrakt. Valgfrihet gjør at politikere mister kontroll med tjenestenes tildeling. Men gjennom finansiering av borgernes valgfri-

het kan politikerne ivareta fordelingshensyn og prioritering.

Konkurransetsetting og valgfrihet kan gjøre at kommunen blir mindre – tjenesteproduksjon blir flyttet ut i selskaper og næringsliv og brukere velger tilbud utenfor politikernes direkte kontroll. Men kommunepolitikken kan bli større. Politikerne får en viktigere rolle i å «bestille» tjenester og må være tydeligere i prioritering og finansiering. De blir ombud for borgerne. Det er derfor det kommer til å bli mer konkurranse. Både politikerne og borgerne er tjent med det.

