

Innspill til regjeringens fornyingsarbeid

fra

Senter for økonomisk politikk¹

ved

Samfunns- og næringslivsforskning AS

Bergen, 18/9 2006

1 Innledning

Det vises til departementets invitasjon til å komme med innspill til regjeringens fornyingsarbeid (datert 6. juli 2006). I brevet påpekes det at fornyingsarbeidet i hovedsak vil omfatte offentlig tjenesteproduksjon samt næringslivets og innbyggernes møte med det offentlige mer generelt. Våre innspill vil i første rekke knytte seg til offentlig tjenesteproduksjon, men også brukermedvirkning og tiltak rettet mot næringsutvikling vil omtales. Innspillene er ikke detaljert beskrevet, og vi har valgt å fremheve noen store temaområder framfor å gå i detalj. Med ett unntak: Vi drøfter kostnadene ved omstilling i et eget avsnitt og går der mer i detalj enn for de øvrige temaene.

Vi håper at departementet kan dra nytte av både de mer skissemessige forslagene og drøftingen av omstillingskostnader. I vedlegg har vi lagt en tabell (på engelsk) som viser noen sentrale variabler som bør danne basis for omstillings- og fornyingsarbeid.

2 De store utfordringene

I prinsippet står regjeringens fornyingsarbeid overfor mange av de samme store utfordringene som tidligere regjeringer har stått overfor. Det er imidlertid ikke det samme som at fornyingsarbeid er apolitisk. Virkemiddelbruken vil kunne variere avhengig av politisk ståsted. Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det uansett viktig å gjennomføre gode analyser av alternative politikkkutforminger som grunnlag for implementering av praktisk politikk. Dette synspunktet representerer ikke noe nytt, og påpekes her snarere for å fremheve betydningen samfunnsøkonomiske analyser bør ha i ressursfordelingsprosesser. Vi ser fire viktige og omfattende områder for fornyingspolitikken :

1. Offentlig reguleringspolitikk
2. Offentlig ressursbruk
3. Ressursmarkeder
4. Innovasjon og regional næringsutvikling

¹ Kontaktperson ved SNF er Egil Kjerstad, som kan nås på mobil 97527197 eller e-post egil.kjerstad@snf.no.

Når det gjelder *offentlig reguleringspolitikk*, bør oppmerksomheten særlig rettes mot sterkt regulerte områder som jordbruk, energi, helse og skole. Fornyingsarbeidet bør basere seg på forskningsbasert kunnskap om virkningene av dagens reguleringsregimer. Virkningene kan være både positive og negative i forhold til å nå sentrale velferdspolitiske mål. En slik avklaring vil så i prinsippet gjøre det mulig å rangere de negative effektene etter viktighet og dermed gi veiledning til hvor man bør iversette tiltak. Analyser av hvilke ”stakeholders” som blir vinnere/tapere av endringer i reguleringsregimer er viktige byggesteiner i ethvert fornyingsarbeid. Aktuelle tema vil være regulering og rammevilkår for norsk matvareproduksjon og for tilbydere av pleie-, omsorgs- og helsetjenester. Om og hvordan brukervedvirkning kan inngå på en hensiktsmessig måte i reguleringsregimene av de sistnevnte tjenesteområdene bør ilegges stor vekt.

Den andre store utfordringen er *offentlig ressursbruk*. Igjen vil vi påpeke betydningen av å arbeide med konkrete samfunnsøkonomiske kost-nytte analyser av offentlige investeringer, samt studere styring og organisering av offentlig virksomhet og virksomheter på statlig og kommunalt nivå. Aktuelle tema her er å avdekke ressursbruk som bygger på

- vurderinger som gjøres på svakt informasjonsgrunnlag,
- manglende kvalitetssikring, for eksempel av store offentlige investeringsprosjekt,
- manglende samfunnsøkonomiske kost-nytte analyser av alternative politikktutforminger.

Andre problemstillinger relatert til offentlig ressursbruk er organisering på statlig og kommunalt nivå samt styringsutfordringer i stat og kommune. Her er aktuelle tema

- hensiktsmessigheten og utformingen av konkurranseutsetting, auksjonsmekanismer og brukervedvirkning,
- effektivitet og kvalitet i kommunal tjenesteyting, samt
- styring og rammevilkår for statlige virksomheter.

Den tredje store utfordringen er i *ressursmarkedene* generelt og i markedene for energi spesielt. Vi er av den oppfatning at problemstillinger som ligger i skjæringspunktet mellom økonomi og teknologi er viktig. Aktuelle tema relatert til kraftmarkeder og nettvirksomhet er prising og organisering av nettverksfunksjoner i et markedsbasert energisystem. Aktuelle tema relatert til olje og gassmarkedene er ulike problemstillinger knyttet til utforming av et stadig mer markedsbasert omsetningssystem for gass i Europa. Innenfor regulering og politisk styring i ressursmarkeder vil aktuelle tema være regulering av nettverk samt konkurranse i kraftmarkeder. Også miljømarkeder er et svært aktuelt område. Her vil aktuelle tema være grønne sertifikater og utslippsrettigheter.

Den fjerde utfordringen vil være *innovasjon og regional næringsutvikling*. Sentrale områder er nisjeforetak, industriell verdiskaping, tjenesteyting, og design. Temamessige stikkord vil være:

- Lokaliseringsstrategier, geografisk organisering og verdiskaping
- Geografi og IKT

- Offentlig politikk og regional næringsutvikling
- Territorielle ressurser og omstilling

Fornyingsarbeidet bør ta utgangspunkt i drøftingen av endringsprosesser med relevans for foretak og lokalsamfunn i en globalisert økonomi. Arbeidet bør dessuten omfatte strategier og tiltak som gjør næringsliv og myndigheter i stand til å møte utfordringene som globaliseringen medfører (konkurransen om arbeidskraft; om lokalisering; om miljøprofilen på investeringer mv).

3 Kostnader knyttet til omstilling

Fornyning av offentlig sektor medfører ofte omorganisering av forskjellig grad. Det kan gjelde endring innen en institusjon eller sammenslåing av flere institusjoner. Omorganisering kan også gjelde indre arbeidsformer, introduksjon av nye arbeidsmetoder eller IT-systemer. Når man skal vurdere effekten av omorganiseringer må omstillingskostnadene tas med i beregningene. Omstillingsprosessen kan også være relevant i det omfang selve omstillingen setter rammer for effektiviteten i den nye organisasjonen.

Dette betyr at endringsledelse er relevant i forhold til fornyelse av offentlig sektor. Det betyr også at det kan være av betydning å identifisere trekk ved omorganiseringer som trekker i retning av høye omstillingskostnader. Noen momenter som kan være av betydning ved vurdering av karakteren av omstillingen er nevnt under.

- En endring i struktur innenfor en etablert organisasjon kan være enklere enn en omorganisering som medfører en integrering av forskjellige organisasjoner?
- Medfører omorganiseringen et brudd med tidligere samarbeidsrelasjoner eller kontaktflater i forhold til klienter eller andre administrative enheter, eller skal de etablerte mønstre videreføres? Det første kan trekke i retning av høyere omstillingskostnader.
- Vesentlige endringer i målsettinger eller arbeidsoppgaver øker kostnaden til opplæring og omstilling.
- Er det nødvendig med tilgang til nye typer data, utvikling og innføring av nye datasystemer eller annen form for bytte av arbeidsredskaper? Disse momentene trekker i retning av en mer komplisert omstilling.
- Hvis omorganiseringen medfører omfattende geografiske omlokaliseringer av enheter og ansatte?
- Hva er tidsperspektivet på endringsprosessen? Skal alt gjennomføres på en gang eller kan forskjellige deler av reformen implementeres over tid. En stor grad av fleksibilitet kan trekke i retning av lavere omstillingskostnader.

Diskusjonen over har fokusert på kvalitative aspekter ved omstillingen. Når det gjelder tallfesting av omstillingskostnader har det vært varierende praksis. De ansvarlige for planlegging av omstillinger har få eksempler og konkrete retningslinjer å ta utgangspunkt i. Det kan derfor være interessant å foreta en kartlegging av typer kostnader som påløper og hvordan størrelsen på de enkelte elementer har sammenheng med typen omstilling eller kompleksiteten i omstillingen som diskutert over.

Konkrete anslag på omstillingskostnader vil ofte basere seg på overføring av anslag som ble gjort i omstillinger som blir ansett for sammenlignbare. Det er to problemstillinger knyttet til dette. For det første må det være mulig å stille opp prinsipper for hva som kan anses for sammenlignbare prosesser. For det andre bør vurderingene baseres på ex post beregninger enn på anslag det knytter seg usikkerhet til.

Valg av organisering av tjenesteleveranser

Ny organisering av offentlig tjenesteyting reiser en rekke problemstillinger. En vesentlig grunn til dette er at det er flere målsettinger eller verdier for offentlig sektor. Effektivitet er en målsetting, men kvalitet, ansvarlighet, likebehandling av alle borgere og åpenhet/lydhørhet er andre verdier som betones. Noen av de vanskeligste problemstillinger oppstår når man vurderer omorganisering som medfører at tjenesteproduksjon gjennomføres av eksterne leverandører. Dette omtales ofte som privatisering, men det er viktig å være oppmerksom på mangfoldet i denne typen relasjoner. For det første kan kontrakter om tjenesteproduksjon inngås med private selskaper, private non-profit organisasjoner eller stiftelser andre enheter innen offentlig sektor, enten det er i form av kjøp av tjenester eller for eksempel i form av interkommunalt samarbeid. Hva som er en hensiktsmessig organisering i forhold til intern eller ekstern produksjon avhenger både av egenskaper ved den aktuelle tjenesten og av egenskaper ved den kommunen eller etat som vurderer eksterne leverandører. Når det gjelder tjenester kan det være forskjell med hensyn til om tjenesten anses som en del av kjernekompetansen eller for eksempel hvor stor vekt det legges på likebehandling og kvalitet. Når det gjelder kommunen eller etaten kan kompetansen i forhold til å håndtere kontraktsrelasjoner være forskjellig. Det vil også være variasjon med både med hensyn til hvor mange eksterne leverandører som er aktuelle, og hvilke typer leverandører som man står overfor. Det vil også være mulighet for å leie inn ekstern kompetanse med hensyn til kontrakter eller å sikre seg bedre kontroll og informasjon ved en utbygging av kvalitets- og resultatmåling overfor eksterne leverandører.

Implikasjonen av det som kort er nevnt over er at erfaringsoverføring når det gjelder valg av organisering innen offentlig sektor er kompleks. Det som kan være en hensiktsmessig organisering for en tjenestetype eller for en enhet med bestemte egenskaper eller i et bestemt miljø, vil ikke nødvendigvis være hensiktsmessig for alle andre enheter. På den andre siden vil det være mulighet for å kombinere forskjellige virkemidler og organisasjonsformer på en måte som minimerer problemer knyttet til kontraktsinngåelse med eksterne. Dette betyr at man en fase hvor man søker ideer til tiltak og omorganiseringer som kan forbedre offentlig sektor også må utvikle større oppmerksomhet med hensyn til egenskaper ved de enheter som skal ta beslutning om organisering og egenskaper ved de tjenester som leveres.

VEDLEGG

Sjekkliste over mulige viktige variabler ved omstillingsarbeid.

Background		
Values	Efficiency, effectiveness Quality Accountability Responsiveness Equality of treatment	
Institutions	Conditions for contracting Contract experience Sector knowledge	
Service markets	Thin/competitive Type of service Asset specificity Measurability/complexity	
Contract Process		
Make or buy	Competition Scale economics Competence	
Selecting vendors	Nonprofit Profit Public	
Monitoring	Citizen complaints Satisfaction surveys Vendor performance Auditing vendor activities	