

Kapittel 1

Konkurransen, innovasjon og politisk ideologi

Kontroversiell konkurranse

Ideologisk uenighet er kanskje den mest åpenbare grunnen til at vi krangler om bruken av private velferdstjenesteprodusenter. Man trenger ingen dyp politisk analyse for å se at det går et klart skille i synet på private aktører mellom den tradisjonelle høyre- og venstresiden i norsk politikk. Når alle er enige i at vi skal ha noen sentrale offentlig finansierte velferdsgoder, «tyter» den politiske uenigheten ut i en debatt om hvem som bør produsere tjenestene. Debatten har gått lenge, men har toppet seg de siste årene. Dels gjennom en rekke politiske vedtak om å begrense bruk av private produsenter, eller vedtak om å øke bruken av ideelle. Og dels gjennom en rekke vedtak i retning av strengere regulering for å hindre at de private produsentene skal bli for lønnsomme.

Debatten har ledet til noen retoriske høydepunkter, som Linn Hernings boktittel «Velferdsprofitørene» fra 2016, eller Cathrine Strindin Amundsens «Den internasjonale velferdsprofiten og bendelormøkonomien» fra 2023. «Velferds mik» fra NHO-fellesskapet når liksom ikke helt opp i den språklige kappestriden.

Stortinget har behandlet en rekke saker om disse spørsmålene. Særlig SV har dyttet kraftig på politikken for færre kommersielle gjennom flere år. Det antas at uenighet om dette var en av grunnene til at SV forlot regjeringsforhandlingene på Hurdalssjøen i 2021, og ikke ble en del av Støre-regjeringen. Disse ambisjonene har hittil ikke lyktes. Pendelen har kanskje snudd tilbake i retning mer pragmatisme. Den rådende politiske trenden domineres av tiltak for å gjøre det vanskeligere å etablere private produsenter, for å sikre mer informasjon til det offentlige om dem, eller for å favorisere ideelle fremfor andre private. Mot slutten av denne boken skal vi se litt mer på hvordan dette kveler de privates innovasjonskapasitet og dermed undergraver noe av gevinsten ved å ha private produsenter. Det paradoksale er at denne politikken samler støtte både hos fagmyndighetene, og i både Arbeiderpartiet og de borgerlige partiene.

Det skal ikke stikkes under noen stol at empirien gir vann på mølla for de som er mot at private skal delta i løsningen av offentlige tjenestebehov. I Norge har vi fått en egen klasse av rike mennesker, som av mediene utpekes som «barnehagemilliardærer». I Sverige er «kissblöyor»-saken fra forrige tiår fortsatt en symbolsterk sak i debatten om private velferdsprodusenter. Et privat sykehjem veide brukte bleier for å vurdere når de skulle byttes. Sakens symbolkraft matches bare av det geniale retoriske grepet fra tidligere statsminister Olof Palme, som omtalte en privat barnehage som «Kentucky Fried Children».

Det hjelper lite at vi parallelt har hatt offentlige skandaler som saken om Ullern helsehus fra 2022, eller sammenbruddet i institusjonskapasiteten i barnevernet sommeren 2023. Ventetidene i norske sykehus lå høyt i flere år etter koronapandemien, mens bruken av private ble faset ut. Skandaler med private aktører er mer virkningsfulle for de som er mot private, enn tilsvarende skandaler i det offentlige er for de som er for private. Det er kanskje ikke så rart.

Hva mener vanlige folk?

Det er stor oppslutning om velferdsstaten i befolkningen, og pragmatiske løsninger er noe innbyggerne ønsker. NHOs befolkningsundersøkelse viser at et klart flertall (71 %) mener at gjensidig samarbeid trykker fremtidens helse og omsorg. Kun 11 % er uenige. Dette underbygges av Kantars helsepolitiske barometer, som viser at hele 80 % mener at den offentlige helsetjenesten må samarbeide mer med private aktører enn hva de gjør i dag for å gi god og kostnadseffektiv helsehjelp til befolkningen. Samme undersøkelse viser at 73 % mener det ikke spiller noen rolle hvem som produserer tjenesten, så lenge de får hjelp og behandling av de offentlig finansierte helse- og omsorgstjenestene. Flertallet i befolkningen (54 %) mener at

det er akseptabelt at private aktører tjener penger på levering av offentlige velferdstjenester. Denne andelen har økt jevnt de siste årene. Det er likevel lite kunnskap om lønnsomheten i sektoren. En undersøkelse gjennomført av Ipsos på vegne av NHO viser at nesten 4 av 10 tror at private aktører har et overskudd på mer enn 10%. I snitt tror respondentene at barnehager, sykehjem og barnevernsinstitusjoner har et overskudd på 18 %, mot et faktisk snitt på 5,3 %. De som er imot at private kan tjene penger på velferdstjenester, tror også at overskuddet til disse er større enn hva som er tilfelle blant de som er for at private kan tjene penger.

Det politiske paradokset

Det er et paradoks at det er kontroversielt å la en offentlig tjeneste produseres av en privat bedrift, mens det er ukontroversielt å la en privat bedrift lage medisiner eller digitale verktøy til tjenesten.

Konkurranseteoriene skiller mellom horisontale og vertikale konkurranseforhold. Horisontal konkurranse oppstår når to sykehjem konkurrerer om en kommunal kontrakt. I den vertikale dimensjonen undersøker man om avtaler mellom en leverandør og et sykehjem påvirker konkurransen mellom sykehjemmene eller mellom leverandørene.

Poenget med å ta opp dette her er å se hvordan politikken ser helt ulikt på private i den horisontale og den vertikale aksene. De ideologiske skillene er klare og tydelige i den horisontale dimensjonen. Her er partiene på venstresiden klart mer negative til private sykehjem og barnehager enn partiene på høyresiden er. I den vertikale dimensjonen er konfliktene så å si borte. Her er begge sider positive til hvordan ny teknologi kan utvikle disse tjenestene. Der man er skeptisk, ser vi samme skepsis på begge sider. Et eksempel på det siste er holdningene til skjermbruk i skolen, der Høyres Nicolai Astrup har omtrent samme skepsis som utdanningsminister Kari Nessa Nordtun fra Arbeiderpartiet.

Dette er tankevekkende. Ingen på venstresiden er i tvil om at bare privat sektor kan fylle sykehusene med den teknologiske infrastrukturen og de medisinene som er en helt selvsagt del av et moderne sykehus. I Hurdalsplattformen er Støre-regjeringen tydelig på at det er viktig at privat og offentlig sektor er i samspill, men med måtehold. Det fremheves at teknologi fra det private er viktig for omstilling og utvikling av det offentlige. Støre-regjeringen har satset

på digitalisering, eksport av helseteknologi og initiativer for bruk av kunstig intelligens i helsevesenet. Alt dette støtter opp om private underleverandører, og holdningen til disse er praktisk talt lik som på borgerlig side. Når det gjelder synet på private sykehus og sykehjem, skiller blokkene lag.

Den samfunnspolitiske virkningen av disse paradoksene er både komisk og litt trist. Vi får en polarisert debatt rundt organisering av førstelinjen, som betyr relativt lite for selve tjenesten brukerne mottar. Det var det komiske. Det triste er at når den politiske debatten konsentreres om de kontroversielle temaene, glemmer vi å diskutere de store temaene. Vi glemmer å spørre hvilken teknologibruk som trengs for at den norske barne- og ungdomsskolen skal bli verdens beste. Eller hvordan vi skal investere riktig i nye bygg og ny teknologi for å avbøte fremtidig mangel på helsepersonell. Og man glemmer å undersøke om konkurranse i det horisontale kan stimulere utvikling av innovasjon i den vertikale dimensjonen. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 9 og 10.

Hvorfor er lønnsomhet kontroversielt, men viktig?

Økonomifagets grunnlegger Adam Smith (1723–1790) fremhever egeninteressen som drivkraft i å skape verdier i samfunnet. Det er til nytte for alle at bakeren forfølger sin egeninteresse i å tjene penger ved å bake brød. Han aksepterer at egeninteressen er en positiv drivkraft, og at lønnsomhet for den enkelte sammenfaller med samfunnsinteressen. Dette synet både er og var kontroversielt.

Kjernen i debatten om private bedrifters rolle i å dekke det offentlige behov for tjenesteproduksjon er kontroversene rundt «profitt», overskudd og utbyttebetaling. Skepsis til profitt er dypt historisk og filosofisk forankret. Aristoteles aksepterte profitt som sådan, men advarte mot å bygge rikdom. Renter var han skeptisk til, fordi det innebar å skape inntekt fra penger, og ikke gjennom å skape en realverdi. Både Pavekirken og Martin Luther aksepterte overskudd, men var mot profitt som mål i seg selv. Begge sider av den europeiske kristendommen har tatt til orde for sosial ansvarlighet. Vi kjenner igjen dagens ideelle organisasjoner i denne tenkningen.

Karl Marx inspirerte til en tydeligere motstand mot profitt, fordi det reflekterer at arbeideren er betalt for lite for sitt bidrag. Det er naturlig at dagens

motstand mot private velferdsprodusenter sitter dypest i organisasjoner som viderefører marxistisk ideologi. Men også på borgerlig side er det begrenset toleranse for et system der private kan tjene veldig godt på å levere tjenester til det offentlige. Dette kan spores tilbake til kalvinistene på 1500-tallet og den arbeidsetikk som blir til klassiske borgerlige nøysomhetsidealer, men også en tradisjon for nøysomhet med skattebetalernes penger. Kåre Willochs kritikk av høye lederlønninger, egeninteressebaserte tilpasninger og vulgære uttrykk for privat rikdom hører med i dette.

Store konglomerater og internasjonale konserner har vokst frem fra slutten av 1800-tallet og globalt etter annen verdenskrig, som en konsekvens av ny kommunikasjonsteknologi. Mange, særlig på venstresiden, ser disse som en ansiktsløs global kapitalisme som behandler arbeidstakere dårlig, og ofte står i ledtog med politiske ledere som vi ikke liker. Utenlandsk eierskap vil i seg selv virke fremmedgjørende og være lett å hekte kritikk på, om noe har gått galt hos en tjenesteprodusent. Selv de som er positive til private, vil ofte sympatisere mer med små og lokale eiere enn med store konserner med spredt eller fjernt eierskap. Denne tradisjonen kan lett spores tilbake til en av de ideologiske strømningene bak den konkurransepolitikken som ble utviklet i USA rundt forrige århundreskifte. Konkurransepolitikken vokste ut av kampen for den lille mann mot monopoliseringsstrategiene til datidens nye store selskaper. Man fikk de første bestemmelsene om antimonopolisering i The Sherman Antitrust Act fra 1890.

Private bedrifter og deres eiere kan på denne bakgrunn nokså enkelt forutsi hva de vil bli kritisert for i samfunnsdebatten. Høye lederlønninger og bonuser møter både faglig basert kritikk for å undergrave bedriftens interesser, eller for å tappe bedriften for ressurser som burde gått til eiere eller kreditorer. Høye lederlønninger møter videre politisk begrunnet kritikk – både til høyre og venstre i det politiske spektrumet – for å forfordle noen ansatte fremfor kollektivet av ansatte i bedriften.

Store utbytteutbetalinger er alltid en kilde til oppmerksomhet, uansett om pengene reinvesteres i bedriften eller tas ut til andre investeringer eller forbruk. Skattemotiverte tilpasninger kan være så lovlige de bare vil, men de skaper sterk politisk motvilje – både til høyre og venstre. Påstanden om at pengene som skal finansiere velferdstjenester går ut av landet i skattemotiverte disposisjoner, er en av de mest potente kildene til kritikk av private tjenesteprodusenter. Venturekapitalister og private equity-fond blir gjerne fremhevet

som en hardere form for kapitalisme enn familieformuer og industrielle eiere med lokal forankring.

Denne historiske og politiske gjennomgangen må suppleres med en presisering av hvilke økonomiske funksjoner overskudd og lønnsomhet har for bedrifter og organisasjoner. Overskudd fungerer som drivkraft og kilde til motivasjon, både for den som innoverer og skaper helt nye forretningsmuligheter, og for ledere og ansatte i den mer modne bedriften. Overskudd er et signal om at man gjør noe riktig, og er dermed en bekreftelse som kan være svært motiverende selv for fastlønnede ansatte som ikke har en direkte andel i overskuddet. Dette gir insentiv til å effektivisere og til å utvikle tilbud som hele tiden treffer betalingsvillige kundepreferanser. Vi vil se at disse mekanismene er regulert bort innen velferdstjenestene.

Motivasjon til å øke overskudd kan utløses både i organisasjon og på individnivå. Som regel vil man finne at både individene og organisasjonskulturen har vanskelig for å lykkes hvis overskudd er det eneste, eller det dominerende, målet. Da mister ledelse og ansatte kunden og samfunnsnyttene av syne, og kreativiteten styres i retning av kortsiktig lønnsomhet, som igjen kan begrense innovasjonskraften.

Overskudd er også et styringssignal internt i bedriften om hva bedriften lykkes med og hva den ikke får til. Som vi ser i omtalen av strategiske ressurser og egenskaper i kapittel 3, er det slik at to bedrifter i samme marked kan ha helt ulik evne til å lykkes. Overskudd er et helt sentralt mål for å identifisere dette internt i bedriften. Profittanalyser er dermed helt sentrale deler av bedriftens strategi og analyser av fremtidige utviklingsmuligheter.

Bedriften må flytte sin innsats vekk fra virksomhet og kapitalbindinger som ikke gir overskudd, eller forventninger om overskudd, og over dit de kan tjene penger. Eller de må betale ut kapitalen til eiere og långivere, slik at kapitalen kan benyttes bedre i annen aktivitet. På samfunnsnivå er effektiv ressursbruk best ivaretatt ved at de bedriftene som lykkes best med ulike produkter og tjenester vil overleve, og at de som ikke lykkes flytter ressursbruken over til andre områder. Virksomhetsinterne lønnsomhetsanalyser er helt avgjørende for at dette skal kunne skje.

Overskudd er videre en viktig kilde til finansiering av bedriften. Nesten 80 prosent av kapitalen i norsk næringsliv stammer fra innskutt og opptjent egenkapital, ifølge Menons rapport 2024-89 *Finansnæringsens betydning for kapitaltilgang i norsk næringsliv*, kapittel 1.2. Tilbakeholdt overskudd utgjør

om lag 30 av de 80 prosentene. Dermed gir overskudd økt trygghet for både eiere, ansatte og eksterne kreditorer. Jobbene er trygge for ansatte, og eierne kan håpe at investeringen gir avkastning eller økt verdi på aksjene. Eksterne kreditorer får tro på selskapet og kan gi lån med lavere rente.

Reinvestert overskudd er dessuten en ekstra bekvem kilde til finansiering av virksomhetens videre utvikling. Dette er både fordi kapitalen kan fremstå som billig, og fordi den ikke kommer med alle bindinger og forventninger som følger med eksterne investorer og långivere. Når dette er sagt, er ofte disse kravene fra banker og eksterne investorer en viktig ressurs for bedriften. Kravene tilfører kompetanse og gir bedriften retning og korrektiv.

Noen faglige teser som gjennomsyrrer boken

Selv om konkurranse er kontroversielt når velferdstjenester skal produseres, er de fleste enige om at konkurranse har positive virkninger. Selv motstandere av konkurranse i velferd er enige i at det å takke nei til konkurranse også har negativ effekt. Dette gjelder også på den akademiske arenaen. De økonomiske vurderingene av konkurranse innen offentlige tjenester er langt mindre grundig utredet enn teorier om hvordan fusjoner eller misbruk av markedsrett kan skade konkurransen. Det samme gjelder hvordan konkurranse påvirker innovasjon, og omvendt.⁶ Det eneste sikre er at konkurranse kan fremme innovasjon, og at innovasjon fremmer konkurranse. Regulatoriske rammebetingelser kan enten fremme eller hemme både innovasjon og konkurranse. Hvordan dette samspillet foregår, er mindre klart. Da blir det også vanskelig å være politiker eller politikkutvikler på dette området.

Likevel er det nokså sikkert at insentiver og ledelse virker og gir resultater. Eierskap betyr også noe, fordi ulike eiere har ulike mål og ressurser. De skaper ulike kulturer og ulike insentiver, noe som betyr noe for resultatene. En sykepleier blir ikke automatisk bedre av å flytte mellom et offentlig drevet

6 Se forord og gjennomgang i kapittel 2.3 i *Competition and Innovation a Theoretical Perspective*, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, OECD 2023. Temaet behandles i kapittel 9 nedenfor.

og et privat drevet sykehjem. Forskjeller i kvalitet skapes gjennom ledelse og kultur på virksomhetsnivå, og motivasjon og utvikling på individnivå. Dette påvirkes igjen av insentiver som står i sammenheng med eierskap. Profittmotiv betyr derfor noe, fra eller til, positivt eller negativt. Det samme gjør mangel på profittmotiv. Fravær av profittmotiv kan lede til at virksomheten må utvikle andre kriterier for å allokere ressurser. Man får lett interne forhandlinger som kan sluke like store ressurser som eieren av en privat bedrift tar ut i utbytte.

Stramme budsjetter vil ha samme virkning på fagfolkenes mulighet til å levere tjenester de er fornøyde med. Dette gjelder uansett om årsaken ligger i offentlige nedskjæringer eller profittmotivert kostnadsfokus. Dårlig ledelse virker også inn, både i private og offentlige enheter. Feilinvesteringer kan også oppstå som følge av mangelfulle analyser. Menon Economics mener i rapporten «Investeringsbehov i spesialisthelsetjenesten» at langvarig underinvestering i sykehusbygg gjør at vi får mindre effekt ut av alle legene og sykepleierne. Dermed drives kostnadene opp, og effekten ned.⁷

Incentivenes faktiske virkning bestemmes av hvordan tjenesten er regulert, styrt og finansiert, og ikke minst av hvordan resultater måles. Altså bestemmes incentivene gjennom politikk. Det er derfor viktig å se om produksjonsleddet styres likt eller ulikt, avhengig av hvem som eier produsenten. Det er også viktig å se hvordan tjenestekvaliteten bestemmes gjennom regulering og styring. Jo mer like produsentenes rammer er, og jo mindre handlefrihet de har innenfor disse rammene, desto likere blir kvaliteten og kostnadene. Dette vil også begrense potensialet for at innovasjon fremmes gjennom bruk av private. Men like rammer styrker målet om like tjenester til alle. Derfor er avveiningen mellom positive velferdspolitiske virkninger av regulering, mot negative effekter på konkurranse og innovasjon, et kjernetema i denne boken.

Ser man på tvers av alle analysene av virkninger av privat produksjon, kan vi ane konturene av noen mønstre. Det kan se ut som at profittmotiverte virksomheter utvikler forbedringer i driftsmetoder og arbeidsprosesser, heller enn å øke andelen medarbeidere med fagkompetanse. Ideelle organisasjoner synes også å ha sin styrke mer i retning av tjenesteutvikling og tetting av hull i det offentlige tilbudet enn i effektiv organisering av drift. Resultatmål vari-

7 Menon Economics, *Investeringsbehov i spesialisthelsetjenesten*, Menon-publikasjon 123/2023, på oppdrag for Den norske legeförening.

erer, og i stort er det lite grunnlag for klare konklusjoner. I denne boken får vi bedre innsikt i hvorfor det er slik.

I tillegg til det politiske paradokset vi så tidligere, preges forskningen på bruk av private produsenter også av et akademisk paradoks. Det er nemlig påfallende hvordan få eller ingen analyser av dette tar utgangspunkt i hvordan tjenestene er regulert, finansiert og styrt. De faglige analysene gjør akkurat som politikerne, og ser etter forskjeller mellom produsenter, avhengig av om de er offentlige eller private, og om de private er ideelle eller vanlige private. Dermed blir det helt umulig å vite om eventuelle forskjeller skyldes bruk av private og konkurranse, eller om de skyldes regulering, styring eller faglige metoder i produsentleddet. Dessuten overser denne forskningen forskjeller mellom ulike virksomheter innenfor samme kategori av eiere, selv om man vet godt at ulike offentlige produsenter også har ulik kvalitet. Slik er det selvsagt også for private.

Vi må kunne forutsette at nettopp fordi tjenesteproduksjonen er styrt og regulert for å sikre politiske mål, er potensialet for innovasjon som følge av konkurranse redusert. De sterkeste impulsene til nyvinninger vil komme fra ny teknologi, som kan lede til ny organisering. Slike impulser til endring vil lettere kunne skapes av underleverandører som ikke er bundet av statlig styring på samme måte som produsentleddet. Kanskje kan vi anta at over tid er verdien av godt samspill mellom offentlig og privat sektor i den vertikale dimensjonen større enn verdien av konkurranse i den horisontale dimensjonen. Egentlig er dette innlysende. Gevinstene for samfunnet av å ta i bruk ny helseteknologi eller utdanningsteknologi i den offentlige helsetjenesten eller skolen vil være langt større enn effekten av at et privat sykehjem eller en privat skole skaper et litt bedre tilbud.

Det er også like innlysende at så lenge tjenesten er definert av det offentlige gjennom regulering, vil impulser til endring lettere skapes utenfor enn innenfor tjenesten. Et nøkkelspørsmål er om dette blir et argument for at vi ikke trenger private til å produsere tjenestene. Kunne vi kanskje klare oss uten den kontroversielle private produksjonen og heller la samvittighetsfulle offentlige ansatte ta nyvinninger i bruk? Svaret er ja, men dersom vi har private også på produsentleddet, vil flere nyvinninger kunne tas i bruk. Dette ser vi mer på mot slutten av boken.

Denne boken bringer en ny måte å analysere bruk av private på. Bokens analytiske hovedpoeng er at resultatene vi kan få av å bruke private til å pro-

dusere velferdstjenester, er en funksjon av bedriftenes insentiver og strategiske muligheter. Insentiver og muligheter til fortjeneste er i sin tur et resultat av den konkurranse- eller markedssituasjon bedriftene står i. Markedssituasjonen er skapt av de politisk fastsatte rammene for de ulike velferdstjenestene. Denne analytiske tilnærmingen får frem at det ikke er forskjellen mellom offentlige og private produsenter som sådan som skaper resultater. Mest avgjørende er hvordan produksjonen reguleres og styres, og hvordan styringen søker å skape forbedring gjennom konkurranse og innovasjon.

På denne bakgrunnen kan vi etablere en enkel sammenheng, i Figur 4, som skal gjennomsyre denne boken:

Figur 4

Politikk styrer handlefrihet og setter ramme for konkurranseadferd. Det definerer ytre ramme for bedriftenes strategiske tilpasninger i markedet. Det avgjør hvilken konkurranse og innovasjonsgevinst samfunnet får.



Denne sammenheng vil åpne en ny måte å analysere hvordan private bedrifter vil respondere på ulike endringer i de politiske rammene. Det vil dernest gjøre det lettere for de som utvikler politikken å treffe riktig med de tiltakene de utvikler.

Budskapet blir dermed at styringen av tjenestene må designes slik at styringen stimulerer til forbedring der det trengs. Og omvendt, slik at endring hindres der man av politiske grunner ikke vil ha endring. Konkurranse- og innovasjonsfremmende virkemidler bør brukes for å sette mer fart og kraft på utviklingsprosessene. Men da er det ikke nok å bare bruke flere private og skape mer konkurranse. Man må sette utviklingsmål, og så legge opp styring, ressursinnsats og incentivutvikling på en slik måte at den ønskede utviklingen nås, og slik at uønsket utvikling hindres. Innovative leverandører av teknologi eller nye organisasjonsløsninger må slippes til. Det stimuleres best gjennom å sikre velfungerende konkurranse i produsentleddet, der produsentene også inviteres til å kappes om å levere stadig mer effektive løsninger av det offentlige tjenesteoppdrag.