

Markedseksponering av kommunale tjenester - muligheter og begrensninger

Kommuner og fylkeskommuner i Norge tar i stadig større grad i bruk konkurranse som et virkemiddel for å styrke kvalitet og effektivitet på sine tjenester. Hva som bør velges av virkemidler for å styrke kommunale tjenester, forutsetter en grundig gjennomgang av formålet med omleggingen, markedssituasjonen i området og behovet for politisk styring og kontroll av den aktuelle tjenesten.

Hensikten med heftet ”Markedseksponering av kommunale tjenester – muligheter og begrensninger” er å gi beslutningstakerne en oversikt over ulike former for selskapsetablering og anbudsutsettelse og derved et godt debattgrunnlag for valg av virkemiddel innenfor hva vi her betegner som markedseksponering av kommunale tjenester.

Begrepet markedseksponering omfatter også andre forhold enn det å utføre kommunale tjenester i en markedssituasjon hvor flere aktører konkurrerer om å utføre tjenesten. Behov for en tilpassningsdyktig organisasjonsform, fristilling fra det kommunale budsjettet, behov for å inngå samarbeid med private aktører og/eller andre kommuner er hensyn som kan gjøre det hensiktsmessig å legge en tjeneste til et selvstendig rettssubjekt uavhengig av konkurranseaspektet. Vi skiller her mellom selskapsorganisering, anbudsutsettelse herunder brukervalg og offentlig privat samarbeid og privatisering. Ved privatisering selges eller overføres tjenesten til andre, som regel private. Kommunen vil da ikke lenger være ansvarlig for at tjenesten er tilgjengelig for innbyggerne.

	Kommunalt	Konkurranse	Privat
Produksjon (utfører)		Internt bud Eksternt bud	
Finansiering	Trad. drift	Konkurranse-utsettelse	Privatisering
Ansvar og myndighet (bestiller)			

Markedseksposering er ikke noe nytt fenomen. Kommuner har blant annet lang erfaring med å bruke anbud på innkjøp og tjenesteyting innen tekniske tjenester, som for eksempel snøbrøyting, renovasjon og transport. Det er først i de senere årene at det er fokusert på konkurranse på det som i lang tid har vært regnet som de kommunale kjerneoppgavene, slik som oppvekst- og omsorgstjenester.

Selv om markedseksposering kan ha en klar politisk forankring, er det sjelden et mål i seg selv, men et virkemiddel for å oppnå en del sentrale kommunale målsettinger. Vanlige målsettinger er et ønske om å få mer igjen for pengene, økt kvalitet og effektivitet i tjenesteytingen, stimulere til innovasjon i tjenesteytingen, klargjøre roller i kommunen og brukerorientering, blant annet større valgfrihet for brukerne.¹ Det er derfor viktig å sørge for at beslutningen om å markedsføre en tjeneste har klar politisk forankring og at den gjenspeiler kommunens sentrale målsettinger.

1 Virkemidler som kan brukes

1.1 Selskapsabling

Kommuner kan etablere selskap for å utføre kommunal tjenesteproduksjon.² Ved selskapsorganisering skiller kommunen ut tjenesten i et selvstendig rettssubjekt. Kommunen ivaretar eieransvaret gjennom valg av representanter til eierorganet i selskapet og har instruksjonsmulighet overfor kommunens valgte representanter i dette organet. I enkelte tilfeller har kommunen også et finansieringsansvar overfor selskapet, gjennom tilskudd eller fastsetting av priser for selskapets tjenester. Kommunen kan velge å legge flere tjenesteoppgaver til selskapet eller gå sammen med andre kommuner eller private om å etablere selskapet. Det er viktig at kommunen tenker helhetlig og at tjenesten blir organisert i en selskapsform som er egnet for driften av tjenesten og det forholdet eierne ønsker til tjenesteområdet etter at dette er organisert i et egnet selskap.

Mange kommunale eiere mangler et strategisk perspektiv på hva de ønsker å oppnå som eiere av selskapet. Vi er av den oppfatning at samfunnsansvarlig forretningsdrift i et eierperspektiv bør implementeres i tre av de viktigste rammevilkårene for selskapet, det må komme til uttrykk i selskapets omdømme, strategi og resultat.

Selskapsdanning begrunnet kun i ideologi, uten at samfunnsansvaret er gitt et innhold og kommunisert i egne omgivelser, er etter vår erfaring et lite egnet virkemiddel for å bedre kommunal tjenesteproduksjon over tid. Det sikrer heller ikke kommunens eierskap til tjenesten. Svake eiere øker risikoen for at selskapet og tjenesten lever sitt eget liv basert på markedet og markedets behov.

¹ Kommuneproposisjonen 2004, St.prp. nr. 66 (2002-2003)

² Se hefte: "Kommunal selskapsorganisering – juridiske og økonomiske vurderinger", Kommuneforlaget 2001

Spørsmål kommunen må stille ved vurdering av å danne et selskap:

- Er dette tjenester innbyggerne er avhengig av?
- Kreves det økonomisk lønnsomhet ved driften?
- Kan flere tjenestoområder legges inn under selskapet?
- Skal vi gå sammen med andre om etablering av selskapet?
- Hvilke relasjoner skal selskapet ha til kommunen?
- Er det behov for kommunale tilskudd?
- Hvilke inntekter vil eventuelt selskapet få?
- Er det behov for å begrense ansvar?
- Opererer vi i et marked eller har vi monopol?

1.2 Anbudsutsettelse

Det offentlige har lang tradisjon for bruk av anbudsprosesser når offentlige tiltak og prosjekter skal iverksettes. Gjennom bruk av åpne konkurranser i markedet kan rimeligste pris for produksjonen av en tjeneste fastsettes, og markedet fungerer på denne måten som et verktøy for å bestemme "riktig pris" på tjenesten.

Hovedpoenget med anbudsutsettingen er ikke hvem som produserer, men at tjenesten utsettes for konkurranse i et marked. For å kunne gjennomføre en vellykket anbudskonkurranse må det foretas en grundig forberedelse i forkant av prosessen. Erfaringer med anbudskonkurranse viser at nettopp det å bruke tid og ressurser gjennom å utarbeide en presis bestilling, er en kritisk suksessfaktor. En mest mulig presis bestilling behøver nødvendigvis ikke si en detaljert bestilling. Å kunne utarbeide en god bestilling fordrer at kommunene innehar god bestillerkompetanse.

Hefte tar for seg følgende tema:

- Markedseksposering som begrep og virkemiddel
 - Hensyn og vurderinger ved markedseksposering
- Forutsetninger og muligheter
 - Myndighetsutøvelse og lovpålagte oppgaver
 - Skille mellom forvaltning og drift
- Juridisk rammeverk
 - EØS-regelverket om offentlig støtte
 - Ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse
- Selskapsorganisering
 - Kommunalt/fylkeskommunalt foretak
 - Interkommunale selskap etter kommuneloven § 27 og IKS-loven

- Aksjeselskap
- Stiftelser
- Multi-Utility selskap

- Forutsetninger ved selskapsetablering
 - Skattelovens rettssubjekter og mva-kompensasjon
 - Offentlig støtte i forhold til egne selskaper
 - Egenregibegrepet
 - Økonomiske vurderinger i forbindelse med selskapsdannelse
 - Utkast til ny offentlighetslov

- Anbudsutsettelse
 - Anbudsprosessen
 - Offentlighet ved anskaffelse
 - Terskelverdiene
 - Ulike former for anbudsutsettelse av kommunale tjenester
 - Utfordringer ved anbudsutsettelse
 - Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA)

- Anbudsutsettelse i ny drakt
 - Brukervalg
 - Offentlig privat samarbeid (OPS)