

PROSJEKTRAPPORT:

**Konkurransetsetting av revisjonstjenester
i kommuner og fylker - evaluering av ordningen**

*Forskningsbasert evaluering av ordningen
med konkurransetsetting av revisjonstjenester i 4 norske kommuner*

Av

Ivar Brynhildsvoll
Forsker
Telemarksforskning-Notodden

Lærerskoleveien 35
3679 Notodden

Telefon: +47 35 02 66 95
Mobiltlf: +47 90 05 18 78
e-post: ivar.brynhildsvoll@hit.no
URL: <http://tfn.no>

Gøril Hannås
Doktorgradsstipendiat
Høgskolen i Agder,
Fakultet for økonomi og
samfunnsvitenskap
Postboks 422
4604 Kristiansand

Telefon: +47 38 14 16 25
Mobiltlf: +47 90 62 12 93
e-post: goril.hannas@hia.no
URL: <http://hia.no>

Prosjektnavn:	Konkurransetsetting av revisjonstjenester i kommuner og fylker – evaluering av ordningen
Rapportnummer:	03/2006
ISBN:	82-7463-137-4
Oppdragsgiver:	Norges forskningsråd
Kontaktperson:	Trond Knutsen
Dato:	4.09.06
Prosjektleder:	Bjørn M. Aakre
Medarbeidere:	Ivar Brynhildsvoll Gøril Hannås
Prosjektansvarlig:	Ronny Lie
<p>TELEMARKSFORSKING-NOTODDEN Senter for pedagogisk forskning og utviklingsarbeid Lærerskoleveien 35, 3679 Notodden</p> <p>Telefon: 35 02 66 99 Faks: 35 02 66 98 E-post: tfn@hit.no Web: www.tfn.no</p> <p>Tiltaksnr.: 966 009 012</p>	

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag	4
2	Målet for prosjektet	5
2.1	Innledning	5
2.2	Studiens problemstilling	6
2.3	Mål og delmål	7
3	Offentlige anskaffelser og konkurranseutsetting	8
3.1	Motiver for konkurranseutsetting	11
3.2	Former for konkurranseutsetting.....	13
3.3	Kostnads- og kvalitetseffekter ved konkurranseutsetting	15
3.4	Regelverket for offentlige anskaffelser.....	17
4	Studiens teoretiske fundament	19
4.1	Transaksjonskostnadsteori	19
4.2	Innkjøp av spesialiserte tjenester	22
4.3	Tidligere studier av konkurranseutsetting.....	24
5	Forskningsdesign og metode	29
5.1	Utvelgelse av respondenter	30
5.2	Datainnsamling	31
5.3	Metodiske utfordringer	32
5.4	Kvalitetsmåling av kommunal revisjon	33
5.5	Styringsformer og konkurranseutsetting.....	34
5.6	Transaksjonskostnadsmodell for konkurranseutsetting av revisjonstjenester.....	36
6	Empiriske resultater	40
6.1	Gjennomføring av konkurranseutsettingen.....	41
6.2	Økonomiske effekter av konkurranseutsetting	43
6.3	Kvalitative effekter av konkurranseutsetting	44
6.4	Avsluttende diskusjon og konklusjon	45
6.5	Anbefaling om videre forskning	47
7	Referanser	49
	Vedlegg.....	54

1 Sammendrag

De fleste varer og tjenester som brukes i offentlige virksomheter er tilgjengelig på det åpne markedet og blir kjøpt inn som offentlige anskaffelser. Tjenester, som tradisjonelt har vært utført av offentlig sektor selv, har i økende grad blitt eksponert for konkurranse fra det private marked. Konkurransetsetting måler i praksis markedets tilbud mot intern produksjon for å se hvem som kan utføre tjenesten mest effektivt. Dersom dette virkemiddelet tas i bruk vil omfanget av offentlige anskaffelser øke. Det er derfor av stor samfunnsmessig interesse å få kunnskap om både måten slikt virkemiddel blir brukt på og resultatet av dette.

Prosjektet har evaluert gjennomføringen og resultatet av konkurranseutsetting av revisjonstjenester i de fire kommunene Os, Austevoll, Bømlo og Klepp. Disse kommunene har relativt nylig gjennomført konkurranseutsetting av revisjonstjenester, og satt ut tjenesten til en leverandør i markedet som resultat av denne prosessen. Erfaringene disse kommunene har gjort på revisjonstjenester er av relativt sett nyere dato, og begrenser seg i hovedsak til siste årsoppgjør og inneværende år. Erfaringene dekker således ikke en hel kontraktsperiode for noen av de fire undersøkte kommunene.

For å kunne si noe om revisjonstjenester spesielt, er det grunnleggende at en evalueringsmodell er tilpasset tjenestekjøp generelt. Det vil kunne synliggjøre hvorfor eventuelt revisjonstjenester er signifikant forskjellig fra andre tjenester som produseres i offentlig regi og som vurderes eller er konkurranseutsatt.

Iflg. transaksjonskostnadsteori vil riktig organisering og styring sikre en mest mulig effektiv transaksjon, der innsatsen, i form av styringskostnader, står i forhold til utbyttet, i form av et vellykket resultat.

I dette forprosjektet tester vi om bestillingskompetansen e seg selv, og i kombinasjon med de øvrige variablene, påvirker transaksjonskostnader. I den grad kjøp av tjenester er forbundet med kostnader både før og etter avtaleinngåelse, vil det være sannsynlig at jo høyere grad av bestillerkompetanse i form av innkjøpsfaglig og revisjonsfaglig kompetanse som oppdragsgiver *besitter og benytter*, jo mindre vil transaksjonskostnadene forbundet med forhandlinger, tilpasninger og overvåking være. Evalueringen er basert på 4 case studier, og viser en entydig positiv effekt. Ingen informanter oppgir at de har kommet dårligere ut enn tidligere, og 11 av 14 svarer at de opplever en forbedring. Forbedringen fordeler seg på et økonomisk resultat og et kvalitetsbasert resultat. Mens kommunenes ledelse er tydelige på at det har skjedd en

kostnadsreduksjon målt i direkte utgifter, er målinger av faktisk medgåtte kostnader noe vanskeligere å definere. Dette henger blant annet sammen med at forvaltningsrevisjonen kan variere i omfang avhengig av kontrollutvalgets behov, og at kommunenes økonomisystem ikke håndterer alle forhold i forbindelse med dette. Det er i tillegg utfordrende å finne fram til en gyldig og relevant internpris som kan brukes som målestokk. Brukere, definert som kontrollutvalg og økonomiledere, er også tydelige på at det har skjedd kvalitetsmessige forbedringer i de leverte tjenestene. Dette omfatter eksempler på krav om endring av bokføringen, forbedring av rutiner og oppstramming av regnskapsmessige metoder.

Det er imidlertid betydelige måleproblemer knyttet til at man ikke ser alle kostnadene samlet, og at servicekvalitet er vanskelig å måle. Kontraktene er ikke spesifikke på hvilket servicenivå som ønskes levert, dermed blir oppfølgingen problematisk.

2 Målet for prosjektet

Prosjektet er finansiert under Norges forskningsråds program *VIOS* som skal framme innovasjonspotensialet i offentlig sektor ved at forskningsmiljøer går sammen med andre relevante aktører om forskning på aktuelle problemstillinger. Evalueringen av kommuners og fylkeskommuners konkurranseutsetting av revisjons-tjenester er ett slikt område av interesse. Utgangspunktet for pilotprosjektet har vært å kartlegge hvilken betydning innkjøpsprosessen har for resultatet av konkurranseutsetting av revisjonstjenester. Evalueringen av de 4 kommunene er basert på en modell med transaksjonskostnadsteori som teoretisk rammeverk

2.1 Innledning

Som følge av økt effektivitetspress har en rekke tjenester de senere år blitt aktuelle for konkurranseutsetting i offentlig sektor. Med konkurranseutsetting forstår vi situasjoner der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv. I det såkalte Sandbekk-utvalget (NOU 2000:19) ble fire ulike konkurranseformer beskrevet:

- Konkurransseeksponeering ved etablering av konkurransemarkeder
- Anbudskonkurranser
- Pengene følger brukeren
- Benchmarking

For denne studien spesielt er konkurransetsetting gjennom ulike former for *offentlige anskaffelser* interessant. I Norge er det i meget liten utstrekning gjennomført studier av offentlige anskaffelser (Brekke 1999), og mye av det som gjøres kjent er hentet fra utenlandsk forskning. Allerede ved utarbeidelsen til lov om offentlige anskaffelser uttalte Tronslin-utvalget (NOU 1997:21) at «...*det er behov for mer forskning på innkjøpsområdet. Kunnskap om hva som fører til en vellykket anskaffelse er i liten grad systematisert. Teorien er ikke tilstrekkelig utviklet, og det foreligger i liten grad empirisk forskning*». Sammenlignet med det store tilfanget av Europeiske studier på området har det også i perioden etter 1997 vært et svært beskjedent omfang av innkjøpsfaglig empirisk forskning på offentlig innkjøp i Norge. Hva som menes med *empirisk forskning* i denne sammenheng har en klar og tydelig sammenheng med grunnlaget for vellykkede anskaffelser. Denne studien innebærer således en anledning til å fokusere på konkurransetsetting som innkjøp, med økonomisk institusjonell teori som utgangspunkt

2.2 Studiens problemstilling

Konkurransetsetting som verktøy for mer effektiv drift er et område som har vært belyst relativt mye gjennom rapporter og utredninger de siste årene, jfr. blant annet New Public Management litteraturen. Imidlertid er det et gjennomgående «fenomen» at et anskaffesperspektiv på konkurransetsetting er lite fokusert. Dette er tankevekkende i seg selv, da konkurransetsetting av offentlige tjenester i stor grad beror på å kjøpe/lage analyser, for deretter å utlyse tjenesten i en anbudskonkurranse, innhente tilbud, og evaluere potensielle leverandører. Med andre ord, konkurransetsetting av enhver tjeneste består av en klassisk innkjøpsprosess der betydningen av innkjøpsfaglige ferdigheter står sentralt. Uavhengig av hvilken type tjenester som konkurransetsettes og kjøpes eksternt, vil derfor anskaffelsesprosessen og innkjøpsfaglig kompetanse være en vesentlig innsatsfaktor. *Spørsmålet er om kvaliteten og omfanget av denne innsatsen i vesentlig grad påvirker resultatet av konkurransetsettingen.*

Fokuset i denne evalueringen er ikke det juridiske aspektet ved offentlige anskaffelser, men et økonomisk og innkjøpsfaglig aspekt mht. hvilke innkjøps- og forsyningsmessige strategier og analyser som oppdragsgiver bruker. Vi ser for oss at målet med et forprosjekt ut fra denne vinklingen vil være å «berede grunnen» til å gjennomføre en større kvantitativ studie av likheter og ulikheter mellom anskaffelsesprosessen ved

konkurransetsatte revisjonstjenester og andre sammenlignbare tjenester. Eventuelle funn på dette området vil kunne benyttes videre for å se om likheter og ulikheter gjenspeiler om konkurransetsettingen karakteriseres som vellykket eller ei.

Prosjektet skal søke å fastslå betydningen av innkjøpsfaglig kompetanse og strategier ved gjennomføring av konkurransetsettingsprosjekter i offentlig sektor. Forprosjektet tar derfor utgangspunkt i følgende postulater eller «null hypoteser»:

h1: «Innkjøpsfaglig bistand og konkrete forsyningsstrategier benyttes ikke ved konkurransetsetting av revisjonstjenester i offentlige virksomheter».

h2: «Innsatsen av innkjøpsfaglig bistand og bruk av konkrete forsyningsstrategier har ingen betydning for utfallet av konkurransetsetting av revisjonstjenester i offentlige virksomheter».

Resultater fra et prosjekt av denne typen vil kunne benyttes til å utføre en oppfølgende studie av konkurransetsatte tjenester på andre tjenesteområder i offentlig virksomhet. Hensikten er da å få fram hvilken betydning innkjøpskompetanse har for effektiv konkurransetsetting. På den måten vil prosjektet bidra til både å få fram forskningsbasert evaluering av konkurransetsatte revisjonstjenester, så vel som bidra til økt forskning på offentlige anskaffelser.

2.3 Mål og delmål

Prosjektet har som *hovedmål* å belyse aktuelle problemstillinger knyttet til transaksjoner mellom virksomheter, slik de kommer til praktisk uttrykk i offentlige anskaffelser av komplekse tjenester generelt og revisjonstjenester spesielt. Gjennom en åpen tilnærming til praksis søkes det å belyse empiri ved hjelp av normativ teori, for derigjennom å *presentere en evalueringsmodell for konkurransetsetting av revisjonstjenester*. Forprosjektets resultater skal danne utgangspunkt for valg av videre forskning på hvordan utvekslingsprosesser skjer i og mellom organisasjoner der offentlig sektor er kjøper.

Hovedmålet kan videre nedbrytes i delmål:

- Forprosjektet skal gi underlag til beslutninger om hvordan videre forskning på området kan prioriteres og innrettes, gjennom å skissere en evalueringsmodell

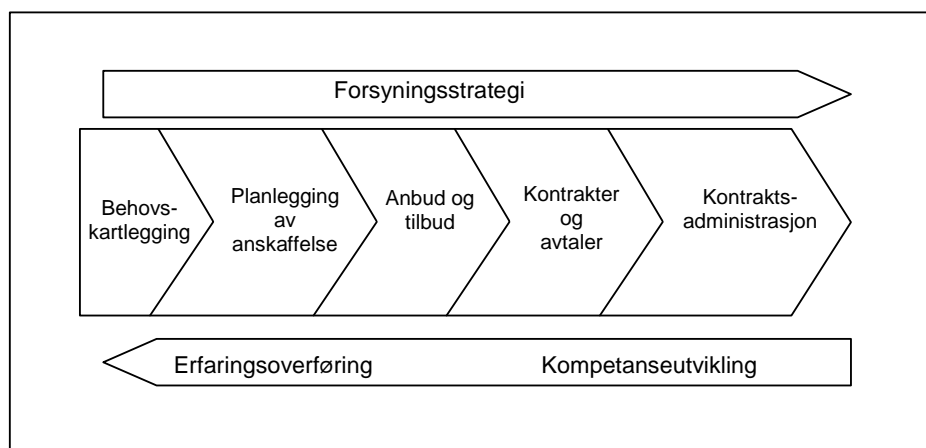
for konkurransetsetting.

- Prosjektet skal gi underlag til beslutninger om hvordan videre forskning på området kan prioriteres og innrettes, gjennom å skissere en evalueringsmodell for konkurransetsetting.
- Forprosjektet skal bidra til å gjøre offentlige innkjøpere bevisste på problemstillinger som må vies spesiell oppmerksomhet ved innkjøp av tjenester generelt og revisjonstjenester spesielt, slik at de kan styrke sannsynligheten for å gjøre effektive valg av leverandør og styringsform.

3 Offentlige anskaffelser og konkurransetsetting

Offentlig sektor disponerer en betydelig andel av samfunnets ressurser. Offentlige anskaffelse har de siste årene vært i størrelsen 16-17 prosent av brutto nasjonalprodukt i Norge, hvorav kommunenes andel av dette i 2004 utgjorde nær 40% (SSB, ref. vedlegg 2). En effektiv bruk av disse ressursene er en forutsetning for størst mulig verdiskapning, sysselsetting og velferd. For det offentlige som stor innkjøper er det viktig å få varer og tjenester av ønsket kvalitet og til lavest mulig pris. Dette oppnås gjennom god innkjøpsfaglig kompetanse, et regelverk som blant annet stiller krav til konkurranse og åpenhet, samt et velfungerende marked for varer og tjenester kan kjøpes fra.

Hovedprinsippet for den offentlige anskaffelsesvirksomheten er at alle innkjøp skal skje etter konkurranse. Lov om offentlige anskaffelse (LOA) regulerer hvordan dette skal gjøres, men lov og tilhørende regelverk sikrer ikke på langt nær alle nødvendige innkjøpsaktiviteter som må ivaretas, for at størst mulig verdiskapning skal sikres gjennom den offentlige anskaffelsesvirksomheten.



Figur 1. Forholdet mellom forsyningsstrategi og innkjøpsprosess (kilde: NOU 1997:21)

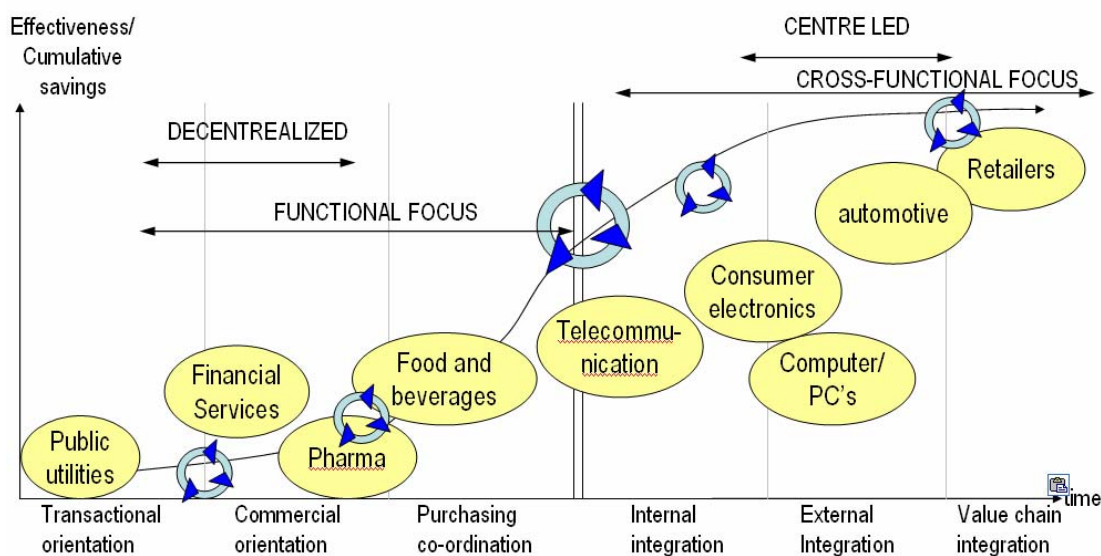
Innkjøpsbegrepet handler først og fremst om administrative og operative oppgaver knyttet til selve anskaffelsen av en vare eller tjeneste, mens forsyninger er et videre begrep og fokuserer på strategiske problemstillinger knyttet til anskaffelser. (Buvik, 2003; Spekman, 1988).

Prinsipielt er det ingen forskjell mellom innkjøp og forsyning for det private bedriftsmarkedet og for offentlig sektor. Det er imidlertid et faktum at det er noe forskjell i praksis ved at privatbedrifter i større grad tenderer til å inngå langsiktige relasjoner med sine leverandører, mens dette er vanskelig under gjeldende LOA. Selve anskaffelsesprosessen beskrives og gjennomføres imidlertid ganske likt, mens det på forsyningsstrategisk er betydelige ulikheter. Figur 1 viser sammenhengen mellom strategisk og operativt nivå i forsyningsvirksomheten, samt hvordan LOA har begrenset fokuset på strategiske områder for anskaffelser.

Mens LOA og regelverket fokuserer på den operative anskaffelsesprosessen, er det ubetydelige føringer for forsyningsstrategisk tenkning i det offentlige. Seth Jonsson (1998) hevder at «*innkjøp er det suverent største monetære kontrollområde de fleste foretaksledelser må håndtere*». I kommunene utgjør personalkostnadene en større andel enn innkjøp, men innkjøpsverdien er også en betydelig kostnadspost. For å kunne håndtere innkjøpsspørsmål så vel instrumentelt som økonomisk, trengs struktur. Strukturen utgjør et viktig redskap for å skape begrenset rasjonalitet i organisasjonen. Forsyningsfunksjonen blir dermed strategisk, også i mange kommuner.

Behovet for utviklingen av forsyningsfunksjonen ble beskrevet av Kraljic, (1983), som ulike utviklingsfaser fra *kjøpslåing*, via *anskaffelse* til *forsyningsledelse*. Innkjøp slik det framstår som «kjøpslåing» kommer til uttrykk som spesifikke innkjøpsaktiviteter

knyttet til å skaffe gitte produkter med basisfunksjoner, til lavest mulig pris. Innkjøp innenfor en anskaffelsesfunksjon har en utvidet rolle, hvor blant annet volumer, logistikk, levering og kvalitet er sentrale aspekter i foruten total kostnader. Forsyningsledelse øker fokus ytterligere på ledelsesaspektet og inkluderer en aktiv utforming av leverandørstrukturer og leverandørutvikling. Forsyningsledelse innebærer en markedsretting av virksomhetens interne forsyningskapasitet på ressurs og kunnskapssiden, for å redusere kostnader og øke verdiskapningen i form av produkt- og prosessutvikling.



Figur 2. Forsyningsstrategisk modenhet i ulike sektorer og bransjer (kilde: van Weele, 2005)

Offentlig sektors modenhet i forhold til slike utviklingsfaser hevdes av van Weele (2005) å være svært transaksjonsorientert, ref. figur 2. Dette innebærer at enhetene i stor grad anskaffer varer og tjenester på egenhånd uten vesentlig koordinering med tanke på spesialisering, volumer og produktstandardisering. Dette bidrar til – i følge van Weele – at det offentlige går glipp av effektiviseringsgevinster som muliggjøres gjennom bedre integrasjon. En sannsynliggjøring av van Weeles påstand kan synes bekreftet av Oslo kommune, hvis arbeid med sin innkjøpsstrategi framstår blant de ledende innenfor det offentlige. Der framgår det at integrert samhandling har ført til en samkjøpsportefølje der det for hvert produktområde er tatt ut økonomiske effekter på 5-30 prosent (Oslo kommunes innkjøpsstrategi, 2006).

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) med forskrifter trådte i kraft 2001. Erfaringene så langt viser blandede resultater, og det pågår nasjonalt og internasjonalt arbeid for å

justere regelverket i tråd med dette. Tidligere evalueringer av offentlige anskaffelser hevder at transaksjonskostnadene – spesielt på leverandørens side – ser ut til å ha økt som følge av innføringen av LOA. Dette er ikke sammenholdt med tilsvarende situasjon der private aktører handler med hverandre, men det antas at anbudsprosesser har en kostnad også der. Flere rapporter som har undersøkt offentlige anskaffelser i EU rapporterer om relativt betydelige besparelser, men som regel dreier dette seg om store kontrakter som tidligere i stor grad var skjermet fra konkurranse.

Mange kommuner melder om at de synes det er krevende å tilfredsstille formalkravene til konkurransegrunnlag og kontraktsutforming, og til oppfølging av leverandørene. Det er ofte at den praktiske anvendelsen skaper en rekke situasjoner og uforutsette hendelser som igjen gir grobunn for økte transaksjoner.

3.1 Motiver for konkurranseutsetting

Den offentlige virksomheten har alltid vært avhengig av privat sektor. Stort sett alt materiell som trengs for å drive en skole eller barnehage, et sykehjem eller et offentlig kontor er produsert av private bedrifter. En rekke tjenester kan praktisk sett like gjerne utføres i det offentlige som i det private. Eksempler på slike tjenester er renhold, renovasjon, veivedlikehold og regnskapsrevisjon. I fokus for diskusjonen om hva det offentlige skal utføre selv eller kan konkurranseutsette kan man stille minst to spørsmål; hva er det offentliges kjernevirksomhet, og hvilke økonomiske og institusjonelle faktorer er avgjørende for om en bør kjøpe tjenesten eksternt eller produsere internt?

Spørsmålet om hva som kan – eller bør – konkurranseutsettes kan til dels være politisk begrunnet, men ut i fra et økonomisk perspektiv er det motivert av antagelsen om at det skal føre til bedre produkter og tjenester til en lavere kostnad dersom man kjøper i et marked i stedet for å utføre virksomheten i egen regi. Det er ingen automatikk i at dette oppnås, men enkelte forklaringer peker mot at markedskonkurranse kan være mer effektiv enn offentlig produksjon.

Spesialisering innebærer at verdikjeden stykkes opp i ulike produksjonsledd der hvert enkelt ledd gjennomfører arbeidsoppgavene basert på en høy grad av spesialisering. Spesialiseringen skjer dels gjennom systemmessige og organisatoriske tilpassninger, dels gjennom kompetanseutvikling, og dels gjennom fysiske tilpasninger ved hjelp av teknologi og strukturelle omgivelser. Dette fokus på spesialisering har vært en sterkt medvirkende årsak til utvikling av dagens velstandssamfunn, der verdiskapningen i stor grad skjer gjennom flere mer eller mindre sammenkoblede ledd.

Stordriftsfordeler kan høstes ved at spesialiserte enheter oppnår volummessige fordeler i produksjonen, i første rekke der det er mulig å senke enhetskostnadene som følge av stort volum (economies of scale). For eksempel vil en kommunal revisjonstjeneste kunne bli mer effektiv dersom den kunne produsere samme type tjeneste for flere kommuner, men ettersom produksjonen i stor grad skjer i direkte inngrep med kunden vil effekten begrenses til de operasjonene som kunne sammenkobles. Investeringer i eksempelvis datasystemer ville dog kunne spres på flere kunder.

Kvalitetsforbedring og innovasjon kan drives fram av konkurranse blant flere aktører. Slike forbedringer kan enten ha som målsetting å differensiere produktet slik at det framstår som bedre eller mer fordelaktige i forhold til konkurrentenes produkt, eller ha som siktemål at produksjonsprosessen skal bli mer effektiv med positiv effekt på fortjenesten. Et eksempel på slik tenkning er prinsippene bak «Lean Thinking», der alle former for sløsing og kontinuerlige forbedringer fokuseres.

Økonomiske insentiver er en viktig motivasjonsfaktor som klart skiller private og offentlige aktører. Mens det offentlige like gjerne som private kan arbeide med spesialisering, skalafordeler og kvalitetsforbedringer, er mulighetene for økonomisk avkastning større for private aktører enn for offentlige. Koblingen mellom innsats og belønning er mye mer direkte for den private aktøren, men også den medfølgende økte risikoen. Tilsvarende kobling mellom innsats og belønning er langt svakere internt i en organisasjon. Risikoen ved intern produksjon er derfor merkostnader pga. økt byråkrati og ineffektiv produksjon.

Som det framgår av det ovenstående finnes det argumenter *for* konkurranseutsetting. Spørsmålet er om dette kan trekkes til det uendelige eller om det er kriterier som sier noe om når konkurranseutsetting *ikke* bør finne sted. Et helt åpenbart kriterium som trekkes fram er manglende konkurranse. Dersom det ikke er et tilstrekkelig antall private aktører som tilbyr det aktuelle produktet eller tjenesten, risikerer den offentlige innkjøper å havne i en monopolsituasjon – noe som ikke fører til effektivisering. Et annet kriterium som indikerer at det offentlige bør utføre selv er når mange kvalitetsdimensjoner, som er vanskelig å definere og å måle, omfattes av leveransen. Det oppstår da en risiko for at den private aktøren kan redusere pris og kostnader, men også kvaliteten. Definisjon og måling av oppnådd kvalitet er imidlertid ikke bare et problem i møte mellom offentlige innkjøpere og private leverandører, det gjelder minst like mye innenfor offentlig produserte tjenester. Et tredje kriterium som kan gi argumenter for offentlig produksjon er de samproduksjonsfordeler som kan oppstå mellom bestiller og utfører. I de tilfeller hvor kostnadene for å produsere to ulike varer eller tjenester blir lavere dersom de utføres i samme enhet i stedet for å deles på ulike

enheter, kan det offentlige spare transaksjonskostnader. Et eksempel på slike kostnader er opprettelsen av den såkalte *Pasientbussen* i enkelte helseforetak. Ettersom helseforetaket selv foretar planlegging av behandlinger og «serieproduserer» operasjoner, blir koordineringen mellom den medisinske og den logistiske enheten i helseforetaket ordnet internt. Ved at saksbehandlerne har betydelig kompetanse innenfor sitt område kan de spesialisere seg, og unngå formelle bestillinger til en eller flere private aktører. Utfordringen som gjenstår blir å fylle opp den tilgjengelige kapasiteten og unngå byråkratiserende kostnader.

3.2 Former for konkurranseutsetting

Til forskjell for privatisering innebærer konkurranseutsetting at både offentlige og private gis anledning til å komme med tilbud på tjenestene på like vilkår. Der konkurranseutsetting resulterer i at private tilbydere overlates ansvaret for å produsere tjenesten, fortsetter det offentlige å ha ansvar for forsyningen og fordelingen. I de fleste tilfeller betaler det offentlige for tjenestene enten direkte eller indirekte i form av egenandeler som brukerne av tjenestene betaler. Eksempler på slike former er der private utfører renovasjonstjenester, mens kommunen fakturerer brukerne etter bestemte satser – ofte basert på volum. Slike ordninger baseres gjerne på selvkostprinsippet, slik at en besparelse gjennom konkurranseutsetting kan komme brukerne direkte til gode gjennom reduserte renovasjonsavgifter.

Privatisering innebærer at kun private bedrifter gis anledning til å komme med tilbud på en tjeneste, slik man i dag ser innenfor telesektoren. Det ansees i dag ikke som en offentlig oppgave å produsere for eksempel teletjenester. Som regel innebærer privatisering at ansvaret for produksjonen med tilhørende regulering av kvalitet, kvantitet og pris også flyttes til «det frie markedet». Som i tilfellet med teletjenester er det offentlige i stedet opptatt med å skape gode rammebetingelser for konkurransen på markedet, som for eksempel ved håndhevelse av konkurranseloven.

	Skjernet konkurranse (hierarki)	Åpen konkurranse (marked)
En leverandør	Benchmarking	Anbud og auksjoner
Flere leverandører	Fritt valg av offentlig leverandør	Innkjøp fra konkurranse- utsatt marked

Figur 3. Ulike former for konkurranseutsetting (kilde: NOU 2000: 19)

Konkurransetsetting av offentlig virksomhet kan defineres som at en skjernet offentlig produsent enten må konkurrere med andre offentlige utførere, med private utførere eller med begge deler, under trussel av at skjermingen kan avvikles og tjenestene kjøpes inn fra et konkurranseutsatt marked. Figur 3 viser de ulike formene for konkurranseutsetting i offentlig virksomhet gruppert etter antall leverandører og etter om konkurranseformen er skjernet eller åpen.

En slags variant av konkurranse innenfor et avskjernet område kan man stimulere ved å la aktørene bedrive benchmarking og ved å gi brukerne adgang til fritt valg av offentlig leverandør. Benchmarking er en målemetode som kan benyttes for å sammenligne seg mot andre relevante aktører – fortrinnsvis noen som er bedre – for å lære av «beste praksis». Som et alternativ til å sammenligne seg med antatt beste praksis kan offentlige aktører sammenligne seg med andre enheter som de antar er sammenlignbare. Kommuner benytter for eksempel data fra KOSTRA for å sammenligne seg med andre kommuner.

Det offentlige forsøker også å få til konkurranse mellom offentlige aktører ved for eksempel å la brukere få fritt valg – ofte ved at finansieringen følger brukeren. For å klargjøre ansvaret for tjenestenes etterspørselsside og tilbudsside oppretter de offentlige eierne et organisatorisk skille mellom bestiller og utfører. Hovedpoenget er at de offentlige virksomhetene må konkurrere internt om å bli leverandører, og at virksomhetene styres ved hjelp av interne kontrakter, ofte i kombinasjon med stykkprisfinansiering.

Under åpen markeds konkurranse kan konkurransetsettingen ta form av anbuds-konkurranser og auksjoner og innkjøp fra leverandører i konkurransettsatte markeder. I visse situasjoner kan det åpne markedet «forsvinne» etter at oppdraget er tildelt, slik det for eksempel skjedde med renovasjonstjenester i Grenland på nittitallet da Norsk Gjenvinning fikk en svært dominerende stilling lokalt. Inngåelse av kontrakten skjedde under åpen konkurranse i markedet, men på grunn av oppkjøp og lite volum opphørte markedet å eksistere etter at kommunene inngikk kontrakt med denne ene utføreren med enerett til å produsere tjenesten. Det kunne se ut som om kommunene på kort sikt hadde byttet fra ett offentlig monopol til et privat monopol. Når den første kontrakten gikk ut og kommunene planla ny konkurransetsetting av tjenesten, risikerte derfor kommunene å stå overfor en situasjon hvor alle andre leverandører enn utføreren har sluttet å operere i markedet. Ved neste utlysning måtte derfor de samarbeidende kommunene bidra til nyetablering for å skape en ny konkurransesituasjon i markedet ved å oppfordre inntrengere til nyetablering.

Det finnes mange tjenester som det offentlige tradisjonelt produserer selv, men hvor det finnes parallelle konkurransettsatte private markeder. For eksempel er det marked for en rekke administrative og utredningspregede tjenester. Revisjonstjenester er eksempel på tjenester som produseres i offentlig sektor, og hvor revisjonsbyråer tilbyr tilsvarende tjenester i et konkurransettsatt marked.

3.3 Kostnads- og kvalitetseffekter ved konkurransetsetting

Forutsetningen for å kunne oppnå en positiv effektiviseringseffekt når en organisasjon går fra *make* til *buy*, er at det eksisterer et fungerende konkurransemarked og at kostnadene, inkludert transaksjonskostnader, for å drive internt er større enn kostnadene ved å kjøpe tjenesten i et marked. Effektive markeder påvirker konkurrentene i en bransje både på kostnadssiden og på teknologianvendelse, for eksempel gjennom mer effektive arbeidsprosesser. Kravene til kvalitet i en tjeneste som kjøpes i et marked er vanligvis nedfelt i kontrakten (service level agreement), og kan omfatte både direkte og indirekte tjenesteområder. Problemet blir ofte at produsert kvalitet ikke samsvarer med forventet kvalitet. Kvalitetslitteraturen inneholder et rikholdig utvalg av metoder for kvalitetsmålinger – også modeller som er koblet opp mot statistikk. Innen markedsføringen finnes det modeller som søker å håndtere kvalitetsmålinger av tjenester. Det er også beskrivelser av det som enkelte kaller et *kvalitetsparadoks* – det forhold der høy kvalitet kan skape mer misfornøyde kunder enn tilsvarende tjenester med lavere kvalitet.

Den oppfattede verdien på en vare eller tjeneste som blir produsert har sammenhenger med varens kvalitet. Kostnadsbesparelser som går på bekostning av kvaliteten representerer således ikke en full effektiviseringsgevinst. Vurderinger om besparelser etter anbudskonkurranser er effektive må derfor også omfatte vurderinger av eventuelle kvalitetsendringer, og mulighetene for å måle dette. Behovet for å øke intern kvalitet på tjenestene kan også være et motiv for å benytte anbudskonkurranser. En vellykket konkurranseutsetting er opplagt den som både reduserer kostnader, samtidig som kvaliteten på tjenesten leveres.

Kvalitet i forbindelse med konkurranseutsetting kan diskuteres med utgangspunkt i to ulike tilnærminger. På den ene siden kan man ta utgangspunkt i et *brukerdefinert* kvalitetsnivå der brukeren vurderer i hvilken grad tjenesten dekker vedkommendes behov og svarer til forventningene, eller man kan ta utgangspunkt i en *ekspertdefinert* kvalitet hvor en eller flere eksperter innenfor et fagfelt bestemmer hvilken standard en tjeneste bør ha. Ekspertdefinert kvalitet vil enten kunne nedfelles i et prosedyreverk eller kunne være taus kunnskap. Innenfor yrker preget av stor grad av skjønnsutøvelse og liten grad av regelfesting av hvordan tjenesten skal utøves, vil kvalitetskravene kunne ligge innbakt i profesjonskunnskapen og kulturen. Ettersom brukere og eksperter kan velge å vektlegge ulike aspekter ved tjenesten er det ikke nødvendigvis samsvar mellom bruker- og ekspertdefinert kvalitet.

Ofte reguleres kvalitetssikring av tjenester gjennom definerte kvalitetskrav, og som kan være nedfelt i offentlige regler. Dette gjelder i høy grad revisjonstjenester, der revisoren ikke bare er tjenesteutfører for oppdragsgiver, men som også utfører myndighetsutøvelse gjennom lovpålagt kontroll. Dette er relatert til ekspertdefinert kvalitet. Kontroll av at slike krav blir oppfylt kan bli lagt til et eget sektortilsyn. Kravene kan inngå som del av en (anbuds)kontrakt hvor en også kan ta hensyn til brukertilfredshet. Kvaliteten på tjenesten kan også sikres gjennom ulike grep internt i virksomheten, enten det er virksomhetsinterne regler og rutiner (ISO-sertifisering), arbeids- og organisasjonsformer eller andre virksomhetsinterne ordninger.

Enkelte tjenestetyper er vanskeligere å spesifisere og kvalitetsmåle enn andre. Et sentralt spørsmål knyttet til kvalitet og kostnadskontroll er derfor om disse dimensjonene bør vurderes med hensyn til tjenestens egnethet for konkurranseutsetting. At det er krevende å spesifisere kontrakter i enkelte næringer, behøver ikke å bety at besparingspotensialet er mindre der enn ellers. Det kan skyldes at tjenesten normalt er vanskeligst å kontrollere og kvalitetsmåle også når en driver med egenproduksjon. En kan si at for noen tjenester er det enklere å gjennomføre anbudskonkurranser enn andre,

men at det er mulig at det ligger et stort potensial i å anbudsutlyse mer kompliserte tjenester. Den spesifikke egenskapen som bør belyses er derfor tjenestens kompleksitet og tilhørende krav til bestillerkompetanse.

Anbudskonkurransens iboende problem er de motstridende interesser partene har gjennom konkurransen – og som partene trekker med seg gjennom hele kontraktperioden. Kombinasjonen av vanskelig artikulerte og målbare spesifikasjoner og motstridende økonomiske interesser egner seg dårlig for tradisjonelle kontrakter, fordi de krever større grad av koordinering mellom partene for å oppnå felles mål. Et eksempel på tett samarbeid er samspillskontrakter som er mye brukt innenfor oljesektoren og bygg- og anleggsektoren.

Velutviklet bestillerkompetanse synes å være et viktig kriterium for å oppnå fastsatte kvalitetsmål. Fastsettelse av en hensiktsmessig anbudsspesifikasjon krever, særlig for kompliserte tjenester, et grundig forarbeid. Forarbeidet består dels i å skaffe en detaljert oversikt over hvilke behov en tjeneste skal tilfredsstille, dels i å operasjonalisere behovene til en slik form at de kan benyttes i en spesifikasjon. Etter at det er inngått en kontrakt med en leverandør, kan det også vise seg nødvendig med tett oppfølging av hvordan leverandøren oppfyller kontrakten. Dette stiller ytterligere krav til bestillerfunksjonen i kommuner og statlige etater. Utvikling av bestillerkompetanse i de etater som driver på med eller planlegger anbudskonkurranser, er derfor viktig.

3.4 Regelverket for offentlige anskaffelser

Regelverket for offentlige anskaffelser benytter ikke konkurransetsetting som et juridisk begrep, så når kommunene tar i bruk konkurransetsetting som et alternativ til tjenesteyting innenfor egen enhet må kommunene forholde seg til ulike regelverk og juridiske områder. Det sentrale regelverket i forbindelse med konkurransetsetting er Lov om offentlige anskaffelser (LOA), med forskrifter. Regelverket har ulike områder, men gjelder i prinsippet for *alle* offentlige anskaffelser. Hovedregelen er at kommuner som planlegger å kjøpe et produkt eller en tjeneste fra andre må arrangere en konkurranse om leveransen slik at alle interesserte leverandører gis anledning til å delta. Regelverket gir til dels utførlige regler om hvordan slike konkurranser skal og kan skje, men regulerer på langt nær alle forhold. Når kommunene skal konkurransetsette ulike tjenester må de derfor følge bestemte prosedyrer regulert i anskaffelsesregelverket før inngåelse av leveringsavtale kan skje.

Regelverket¹ åpner for ulike typer av anskaffelsesprosedyrer kommuner kan velge, men utgangspunktet er at *alle* anskaffelser skal gjennomføres etter en forutgående konkurranse. Konkurransen skal – med få unntak – forhåndskunngjøres. Reglene om offentlige anskaffelser stiller opp tre hovedformer for gjennomføring av konkurranser;

- åpen anbudskonkurranse
- begrenset anbudskonkurranse
- konkurranse med forhandlinger

I en åpen anbudskonkurranse kan alle leverandører levere inn et tilbud basert på konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiveren er forpliktet til å sende ut relevante dokumenter til alle leverandører som etterspør dette. Ved denne konkurranseformen er forhandlinger ikke tillatt, og adgangen til å endre spesifikasjoner og innholdet underveis er svært begrenset.

En begrenset anbudskonkurranse innebærer at leverandørene først konkurrerer om å få delta i konkurransen, og deretter om å ha det økonomisk mest fordelaktige tilbudet.

Oppdragsgiver velger ut hvilke leverandører som skal få delta i konkurransen på bakgrunn av fastsatte krav til kvalifikasjoner. Forhandlinger mellom oppdragsgiver og leverandørene er heller ikke under denne konkurranseformen tillatt.

Konkurranse med forhandlinger innebærer at oppdragsgiveren kan forhandle om kontraktsvilkårene med leverandørene. Det er tillatt å forhandle om alle sider ved tilbudet, både forretningsmessige vilkår, pris og kvalitet.

Under visse betingelser kan en kommune foreta det som tidligere ble kalt *direkte anskaffelse*, men som nå mer betegnes som *forenklete kjøp*. Det innebærer at en kommune kan henvende seg direkte til et mindre utvalg leverandører når den skal kjøpe en tjeneste. Den situasjonen der det er tillatt å foreta en direkte anskaffelse er når verdien av kontrakten er under en bestemt verdigrense. Inntil høsten 2005 var denne grensen satt til 200 000 kroner eks. mva, men er siden hevet til 500 000 kroner. Også ved disse anskaffelsene skal hovedregelen med konkurranse følges ved at kommunen skal be om tilbud fra flere leverandører, samt at det skal føres anskaffelsesprotokoll for alle anskaffelser over 100 000 kroner.

¹ Regelverket er under revisjon som etter planen iverksettes fra 1. januar 2007. Her vil nye former for prosedyrer bli beskrevet.

4 Studiens teoretiske fundament

Robinson, Faris og Wind (1967) påpeker nødvendigheten av å gjennomføre innkjøpsaktivitetene sekvensielt, dels fordi oppgavene er beslutningsorientert og dels fordi det er usikkerhet involvert. Den foreslåtte innkjøpsprosessen omfatter åtte logiske trinn fra behovet oppstår, via valg av kontrakt og leverandør, til leveranse og etterfølgende analyse og oppfølging. Aktivitetene omfatter forskjellige aktører i ulike faser; i tidligfase foregår prosessen internt og omfatter strategivalg og spesifisering, i senere faser er aktivitetene typisk interorganisatoriske.



Figur 4. De ulike trinn i en innkjøpsprosess.

Det er graden av kompleksitet knyttet til innkjøpet som avgjør hvor omfattende hvert trinn anskaffelsesprosessen er. Økt kompleksitet gir derfor mer omfattende anskaffelsesprosess, ref. figur 4, der risikoen for at sluttresultatet er mislykket øker dersom de enkelte elementene i innkjøpsprosessen ikke er ivaretatt godt nok. I det følgende vil enkelte sentrale temaer knyttet til tjenestekjøp der kunnskapsinnholdet er høyt, bli diskutert.

4.1 Transaksjonskostnadsteori

Studios teoretiske fundament er basert på økonomisk teori knyttet til transaksjonskostnader, med transaksjonskostnadsanalysen som en såkalt ny-institusjonell økonomisk organisasjonsteori. Det underliggende spørsmålet er under hvilke organisasjonsformer en optimal balanse mellom produksjonen og de totale kostnadene kan oppnås, og om dette er forenlig med konkurranseeksponering. Litteraturen omtaler to kostnadstyper knyttet til produksjon og handel mellom bedrifter. Den ene typen er produksjonskostnader som virksomheten har ved å produsere en tjeneste selv, og den andre typen er transaksjonskostnader som er alle kostnader forbundet med å gjennomføre en transaksjon. Litt forenklet kan vi si at transaksjonskostnader er kostnadene ved å opprettholde og drive et økonomisk system, mens produksjonskostnader er knyttet til ressursbruk som medgår til framstilling av

produkter. Det er summen av disse to kostnadene veid opp mot nytten som er det avgjørende for økonomiske beslutninger.

Konkurranseutsetting inneholder et sett av virkemidler som kan brukes for å oppnå bedre styring gjennom økonomiske incentiver og valgmuligheter, hvor bruken av virkemidlene forutsetter at det i utgangspunktet er visse styringsproblemer til stede. I økonomisk forstand er konkurranseutsetting et spørsmål om hvor grensene for en organisasjon skal gå. Utnyttelse av stordriftsfordeler taler for at organisasjoner ønsker å produsere tjenestene selv for å sikre direkte kontroll over produksjonen, samtidig som det kan være ulemper ved å ha en stor organisasjon. Store organisasjoner kan føre til styringsproblemer knyttet til størrelsen, som skaper kostnader som gjør det lite lønnsomt totalt sett å produsere alle tjenester selv.

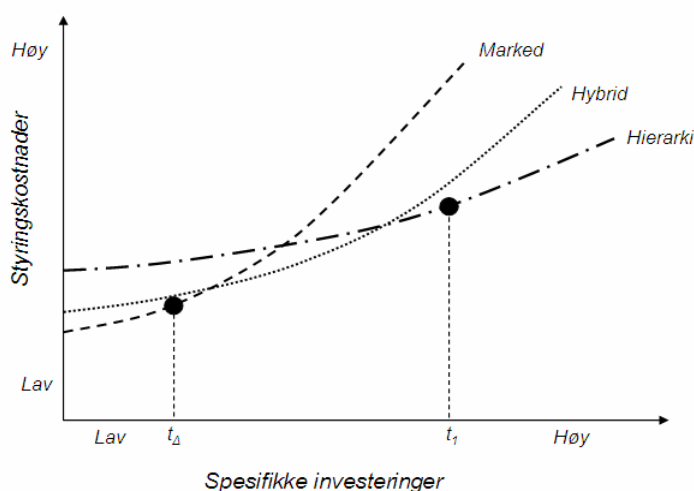
Men markedstransaksjoner er heller ikke kostnadsfrie. Økonomisk teori forutsetter at perfekte markeder opererer med atomistiske aktører som har perfekt informasjon, og homogene produkter der priskonkurransen virker fullt ut. I det praktiske liv er det mange institusjonelle forhold som kan gjøre at slike forutsetninger ikke er gyldige. Innkjøpere skal finne produkter og leverandører, forhandle priser og mengder og følge opp leveranser. Dette medfører kostnader. Spørsmålet om organisering – eller styringsform – blir således et valg mellom enten å produsere tjenesten internt eller kjøpe den fra markedet. Det alternativet som minimerer de totale kostnadene, summen av produksjons- og transaksjonskostnader, vil avgjøre styringsformen – og dermed organisasjonens grenser.

Transaksjonskostnadsteori (TKT) er relevant for konkurranseutsetting fordi analysen nettopp drøfter spørsmålet om hva som er den mest effektive styringsformen for en transaksjon. Transaksjonen er her revisjonstjenester, og spørsmålet er om en kommune bør produsere tjenesten selv eller kjøpe den fra andre. TKT er en flerfaglig teori ved at den trekker økonomiske, organisatoriske og juridiske vurderinger inn i analysene. Den opprinnelige oppfatningen av TKT som et dikotomisk valg mellom intern styring eller ekstern produksjon er i nyere tid imøtegått ved utviklingen av hybride løsninger mellom byråkratiet og markedet, noe som samsvarer mer med virkeligheten.

TKT skiller mellom innlåsingeffekten av investeringer – såkalte spesifikke investeringer – og transaksjonshyppighet. Når eiendeler «låses» til et bestemt formål og vanskelig kan flyttes, kan det gi grobunn for opportunistisk atferd av leverandøren etter at en tjeneste er konkurransutsatt. Årsaken er at innkjøperen i praksis er blitt avhengig av leverandøren som kontrollerer den aktuelle eiendelen. Alternativet kan da være å

produsere tjenesten selv. Også ved høyfrekvente transaksjoner kan det være aktuelt å produsere tjenesten selv, enten på grunnlag av stordriftsfordeler eller spisskompetanse. Det er et hovedpoeng i TKT at det ikke er redusert anskaffelseskostnad som avgjør beslutninger i spørsmål om konkurranseutsetting – men summen av produksjons- og transaksjonskostnader. Dette gjør TKT velegnet som analytisk rammeverk for studier av organisatoriske og økonomiske problemstillinger knyttet til konkurranseutsetting av revisjonstjenester.

I følge Williamson (1991a) er valg av styringsform sterkt forbundet med graden av bilateral avhengighet mellom partene. Dette betyr at jo mer spesifikke tilpasninger og investeringer partene har foretatt i sin organisasjon for å kunne handle med den eksterne parten, jo mer koordinering og samarbeid er påkrevd for å minimere transaksjonskostnadene. I motsatt fall, dersom partene ikke har gjort vesentlige tilpasninger til hverandre, og kostnadene forbundet med å inngå avtale ("set-up costs") er lave, desto mer vil det lønne seg å kjøpe tjenesten i et marked.



Figur 5 . Styringskostnader som funksjon av spesifikke investeringer. (Williamson, 1991a)

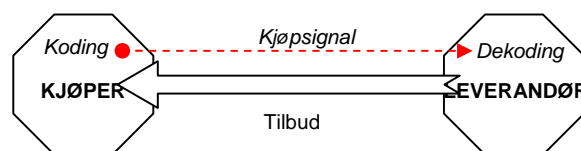
Figur 5 (Oliver E. Williamson, 1991a) illustrerer at styringskostnadene ved henholdsvis marked, hybridform og hierarki er ulike, avhengig av graden av spesifikke tilpasninger. Gitt et lavt intervall av spesifikke investeringer, vil en markedsbasert transaksjonsform være mest lønnsom (lavest styringskostnader), mens et høyt nivå på spesifikke investeringer vil ha mest nytte av en hierarkisk styringsform, der kjøperen har kontroll over selgeren. Moderate former for spesifikke investeringer er mest effektivt styrt med relasjonskontrakter eller andre former for hybride løsninger.

4.2 Innkjøp av spesialiserte tjenester

Innkjøp skal løse et problem/behov som har oppstått. Problemet må først identifiseres og erkjennes som et behov, for deretter å beskrives gjennom en spesifisering til markedet. Dette innebærer en kodifiseringsprosess i flere ledd, slik figur 5 viser. McKillip (1987) definerer behov som en «*verdibasert vurdering der en gruppe har et problem som kan*

løses». Behovet kan analyseres ved hjelp av tre ulike modeller (McKillip, 1987), som forstår behov på ulike måter. Behov kan forstås som et avvik mellom faktisk og ønsket tilstand, hvor ønske om å fylle gapet utgjør behovet. Alternativt kan behov forstås som et markedsbasert behov, der organisasjonen ønsker å tilpasse seg til omgivelsene. Kjøpervirksomhetens evne til å kommunisere sitt behov og sine krav til leverandørmarkedet er en viktig forutsetning for at partene skal kunne gjennomføre transaksjonen med felles hovedmål (Hannås 2005). Behovet kommuniseres som kjøpsignal gjennom spesifiseringen, som angis som en beskrivelse til leverandørmarkedet gjennom en forespørsel. Mens enkelte innkjøp kan være enkle å spesifisere kan andre ofte være svært vanskelige. Problemene med å spesifisere behovet kan blant annet skyldes vanskeligheter med kvalitative og kvantitative målinger, definisjon av problemet, kompleksitet knyttet til løsningen og usikkerhet knyttet til leverandørens kompetanse for oppdraget (Brynhildsvoll, 2002). Et sentralt underliggende element i innkjøpsprosessen er beslutningstakerens oppfatning av usikkerhet. En ny innkjøpsituasjon kombinert med en kompleks problemløsning øker usikkerheten. Dette reflekteres i interaksjonen og dialogen mellom aktørene, men også i organisasjonen og utvalg av medlemmer i virksomhetens beslutningsenhet (Webster og Wind, 1972).

Ved planleggingen av innkjøp må ett vitalt spørsmål avklares tidlig i innkjøpsprosessen: Hvilken organisatorisk *styringsform* er det grunn til å tro er mest effektiv for den foreliggende økonomiske transaksjonen? Med andre ord; er det mest effektivt å kjøpe eller produsere tjenesten selv?



Figur 6. Kommunikasjon i kjøpsprosessen

Det er fordeler og ulemper knyttet til hver av styringsformene. Å bruke en markedsorientert styringsform på et produkt/tjeneste som er av stor kostnadsmessig og kvalitetsmessig betydning for virksomheten, kan få store transaksjonsmessige følger. Omvendt vil en investering i et tett samarbeid være bortkastet i situasjoner der det finnes mange alternative leverandører på markedet og skiftekostnaden liten. Derfor kreves det en grundig forhåndsanalyse av hvilke kriterier som ligger til grunn for konkurranseutsetting.

Williamson (1979, 1985, 1991a, 1995). Han argumenterer for to helt sentrale kriterier som får betydning for valg av styringsform og dermed også spesifiseringsmetode. Det første kriteriet gjelder mulighetene for å skille én transaksjon fra en annen aktivitet mellom partene. Den ideelle avgrensingen finnes der det ikke er, har vært, eller vil bli andre aktiviteter mellom partene, og hvor leveransen er målbar og kompensasjonen er penger. Avgrensingsmuligheten øker dersom leveransen består av standard produkter eller materialer. Det andre kriteriet gjelder i hvilken grad transaksjonen kan beskrives som om den foregår på avtaletidspunktet, det vil si at man forventer mulige framtidige endringer knyttet til gjennomføringen av leveransen allerede ved avtalens inngåelse. Det er nærmest umulig å gjennomføre komplette transaksjoner som går over lengre tidsperioder uten at det vil oppstå endringer underveis. Løsningen blir å introdusere framgangsmåter som håndterer slike endringer, med mekanismer for kontraktmessig fleksibilitet.

Inntil relativt nylig har det vært få referanser på gode spesifiseringsmetoder. De fleste anbefalinger synes å være udifferensierte forenklinger (van Weele, 2002), uten en klar teoretisk forankring. Axelsson og Wynstra (2002) presenterer imidlertid et interessant perspektiv på spesifikasjonsarbeidet som utgangspunkt for en metodestruktur. Utgangspunktet er kjøp av tjenester, og de foreslår at tjenester spesifiseres ved å fokusere på:

- *Innsats*; ressurser og kapabilitet hos leverandøren for oppdraget
- *Prosess*; preskriptiv om hvordan målet eller oppdraget skal gjennomføres
- *Løsning*; det forventede løsningsmål uttrykt som egenskaper og effekt
- *Resultat*; verdibasert mål uttrykt i monetære termer

Ulike kombinasjoner av metoder er mulig, ofte med én dominerende metode. Valg og bruk av den enkelte metode vil være situasjonsavhengig, og hvor sammenhengen

mellom behov, spesifikasjon og kontrakt må baseres på kongruens (Brynhildsvoll, 2005).

4.3 Tidligere studier av konkurranseutsetting

Konkurransetsetting er en av vår tids mest omfattende virkemiddel for reformer i offentlig sektor. De underliggende antagelsene bak virkemiddelet er at det offentlige har en svak politisk, administrativt og faglig ledelse, er uhensiktsmessig organisert og opererer med romslige budsjetter. Ved å utsette de offentlige aktørene for konkurranse – for eksempel ved anbudskonkurranse med flere tilbydere – hevdes det at man kan framme mer kostnadseffektiv ressursbruk. Formålet med konkurranseutsetting er å få mest og best mulig tjenester for minst mulig offentlige midler – med andre ord en effektivisering av tjenesteproduksjonen. Studier som har foretatt en bred gjennomgang av internasjonal empirisk litteratur, konkluderer med at konkurranseutsetting fører til reduserte kostnader.

Innenfor en rekke tjenesteområder er det allikevel uklart om konkurranseutsetting faktisk *har* en kostnadsreducerende effekt – og i tilfelle ja – under hvilke betingelser slik effekt best kan oppnås. Det er derfor stort behov for mer empirisk orientert forskning for å få et bedre bilde av konsekvensene av konkurranseutsetting.

Konkurransetsetting er også et politisert spørsmål, der aktører kan framme diametralt motsatte konklusjoner ved å vektlegge ulike faktorer. En generell og teoribasert evalueringsmodell kan derfor bidra til å bringe diskusjonen opp på et mer faktabasert grunnlag, på bakgrunn av faktiske karakteristika ved den enkelte konkurranseutsatte tjeneste.

Konkurransetsetting av offentlige tjenester kan generelt medføre transaksjonskostnader i form av overgang til ”small number condition” (O.E. Williamson, 1975; Oliver E. Williamson, 1991a) og økte måleproblemer på om leveransen har forventet kvalitet. Førstnevnte handler om at markedet kan «forsvinne» etter at en kontrakt er inngått (Brekke 1999) slik at oppdragsgiver etter endt kontraktperiode er «fastlåst» til eksisterende leverandør, eller svært få alternative tilbydere. Måleproblemet er relatert til mangel på informasjon om og hvordan tjenesten skal utføres i form av for eksempel bestillerkompetanse eller at tjenester er vanskelig å måle, slik at oppdragsgiver har vanskeligheter med å kontrollere at leverandøren yter den innsats som er avtalt.

Et interessant utgangspunkt for denne studien, er hva andre studier har sagt om effekten ved konkurransetsetting. Det er spesielt kostnader og kvalitet som er av interesse. Effekten av konkurransetsetting av offentlige tjenester avhenger av hvor effektivt markedet er, samt i hvilken grad kjøperorganisasjonen klarer å utnytte konkurransen i markedet ved gjennomføringen av konkurransen (The European Commission, 2004). Andre studier har gått langt i å antyde at konkurransetsetting kan redusere kostnadene med mange prosent samtidig med at kvaliteten kan opprettholdes eller øke (Hoxley 2001). For tjenester som er forholdsvis lette å måle, typisk vei, vannforsyning og renovasjon, kan kostnadene i gjennomsnitt reduseres med så mye som 10–30 prosent (NOU 2000:19). Men skal offentlige virksomheter lykkes med konkurransetsetting, må organisasjonen ta hensyn til de endrede kravene som stilles gjennom innkjøp, og organisere seg deretter (Schiele, 2005).

Det finnes ennå lite forskning og evaluering av kommunal revisjon i Norge. Imidlertid har det blitt gjennomført to prosjekter i regi av Norges forskningsråd, som kan gi relevant bakgrunnskunnskap for forskningsbasert evaluering, både når det gjelder faktakunnskap om den kommunale revisjonen i Norge spesielt og om evaluering av offentlig politikk generelt. Disse to prosjektene omtales i senere punkt.

Sandbekk-utvalget (2000) konkluderte med at de internasjonale erfaringene indikerer at anbudskonkurranser ledet til kostnadsbesparelser på 10-30 %. Utvalget viste også til at kommunene, etter vellykket effektiviseringsarbeid, kunne forvente liten eller ingen ytterligere innsparingsmulighet.

Aarsæther og Vabo presenterte ved framlegging av sluttresultat av kommunelovprogrammet i 2002 at det for renovasjon ikke var entydig at privat produksjon etter konkurranse var billigere enn kommunal til tross for internasjonale studier som antyder 20-30 % effektivitet. Studier av barnehagedrift viser fra ingen til 3-8 % effektiviseringsgevinst ved privat drift.

I en studie av konkurransetsetting av renovasjon beskrevet i boka *Konkurransetsetting i kommunene* (Johnsen & al., 2004) angis potensialet for innsparing å være på om lag 17 %. I boka kommenteres at kvaliteten verken øker eller reduseres som følge av konkurransetsetting. I de tilfeller kvalitet er redusert er årsaken oftest svak spesifisering av tjenesten eller svak kontinuitet som følge av for rask utskifting av leverandører. Bokas forfattere oppsummerer internasjonale og norske

studier slik: I sum tyder den empiriske forskningen at konkurranseutsetting under visse vilkår kan være et reformtiltak som gir økt effektivitet uten at kvaliteten forringes.

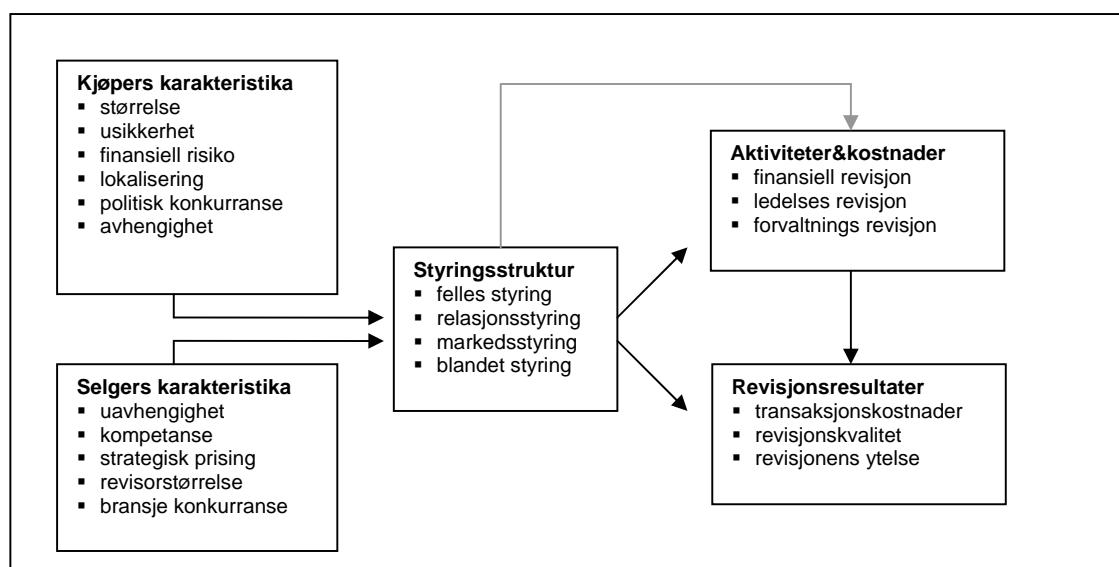
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) gjennomførte i perioden 1997–2000 et prosjekt i kommunelovprogrammet med tittelen «Effektiv læring og demokratisk kontroll? En studie av kontroll og tilsynsordningene i kommuner og fylkeskommuner». Dette prosjektet hentet sin faglige bakgrunn i statsvitenskap og organisasjonsteori. Utgangspunktet var den nye kommuneloven som kom i 1992 som inneholdt flere bestemmelser for å styrke kommunenes og fylkeskommunenes egenkontroll, bl.a. gjennom opprettelse av lovbestemte kontrollutvalg. Prosjektet tok sikte på å bygge opp kunnskap om organiseringen og virkemåten til egenkontrollen i kommuner og fylkeskommuner. Viktige problemstillinger var hvordan kontrollutvalgene var organisert, deres sammensetting og arbeidsoppgaver og forholdet mellom utvalgene og det øvrige politisk-administrative apparatet i kommunene. Prosjektet undersøkte hvilken betydning kontrollutvalgene hadde for å framskaffe data og vurdere produksjons- og formålseffektivitet i kommunens aktivitet. I tillegg analyserte prosjektet hvilken betydning utvalgene hadde for den demokratiske kontrollen med den kommunale/fylkeskommunale administrasjonen. Evalueringen viste at aktiviteten i kontrollutvalgene økte i tiden etter at den nye kommuneloven trådte i kraft. Antall saker i de 39 kontrollutvalgene som ble undersøkt, økte med 14 prosent fra 1993 til 1997, men denne økningen kom hovedsakelig i tradisjonelle kontrolloppgaver og i mindre grad i forvaltningsrevisjon. I 1998 ble kun 12 prosent av revisorårsverkene brukt til forvaltningsrevisjon, og denne andelen varierte fra 0 til 40 prosent. Faktorer som synes å framme forvaltningsrevisjon var spesialisering, at det var en egen enhet for forvaltningsrevisjon, at det var samfunnsvitenskapelig og juridisk kompetanse i revisjonen og revisjonsenhetens størrelse. Konklusjonen på evalueringen var at kommunene hadde styrket kontrollen med egen virksomhet, men ikke på en slik måte som var tiltenkt i kommunelovarbeidet. I stedet for at forvaltningsrevisjonen ble en betydelig viktigere del i kommunerevisjonens arbeid, skjedde det en skjerping av den tradisjonelle, regelorienterte regnskapsrevisjonen (Opedal 2003).

Agderforskning gjennomførte i perioden 1998–2002 prosjektet «Konkurransetsetting av kommunal revisjon» under programmet OSIE. Agderforskningens prosjekt besto av tre deler:

- utvikling av et rammeverk for å evaluere konkurranseutsetting,
- en case-studie av forvaltningsrevisjonen, og
- en empirisk studie av styringsstrukturer og revisjonshonorarer.

Prosjektet framskaffet en del faktakunnskap om det kommunale revisjonsmarkedets virkemåte og organisering i Finland og Norge i 1996 og 2000, og kartla og dokumenterte teoretiske og empiriske styringsproblemer og -muligheter knyttet til konkurranseutsetting. Finland harmoniserte sitt kommuneregnskap til bedriftsregnskap og konkurranseutsatte den kommunale revisjonen i 1997. Prosjektet anvendte økonomisk organisasjonsteori, spesielt agentteori og transaksjonskostnadsanalyse, på spørsmålet om hvordan styring og organisering virker når de som produserer tjenestene (revisorene) har bedre tilgang til informasjon (asymmetrisk informasjon) enn de som betaler for og bruker tjenestene (kommunestyrene og kontrollutvalgene). Spesielt studerte prosjektet styringsstrukturen delt eierskap/interorganisatorisk samarbeid (distriktsrevisjon), som er lite studert empirisk i transaksjonskostnadsanalysen i forhold til egen produksjon og kjøp fra markedet.

En del av denne studien har resultert i frambringelsen av en modell som utgangspunkt for en videre studie av kommunale revisjonstjenester (Johnsen, Robertsen, Åsland, 2004). Modellen er illustrert i figur 7, og representerer et konseptuelt rammeverk kommunalt, som revisjonstjenester kan vurderes etter. Utgangspunktet for modellen er karakteristika ved den reviderte enheten og revisjonsenheten. Når tjenesten produseres internt under ulike betingelser er det vanlig å skille aktørene ved begrepene bestillerenhet og utfører enhet. Dersom det er snakk om en offentlig anskaffelse kan man også tenke på bestiller som kjøper – og utfører som leverandør.



Figur 7. Konseptuelt rammeverk for kommunal revisjon (Johnsen & al, 2004)

Dette rammeverket kan benyttes som utgangspunkt også for denne forstudien. Modellen tar imidlertid utgangspunkt i flere teorier, og kan derfor virke for kompleks. Denne forstudien tar utgangspunkt i rammeverket til transaksjonskostnadsanalyse, der vi vektlegger de tre klassiske dimensjonene som forklaringsgrunnlag for hvilken type styringsmodell som er mest hensiktsmessig.

De tre klassiske dimensjonene ved enhver transaksjon er graden av spesifikke investeringer som er gjort mellom kjøper og selger, graden av usikkerhet knyttet til transaksjonen og i hvilken grad dette påvirker atferden til partene, samt hvor ofte transaksjonen gjennomføres. Forprosjektet vil søke å utvikle en modell som sier noe om resultatene fra en konkurranseutsettingsprosess, der vellykkede resultater måles i begrepet lave transaksjonskostnader. Lave transaksjonskostnader ex post tilsier at kjøper oppfatter dette som en vellykket operasjon. Operasjonalisering av de klassiske transaksjonsdimensjonene kan være målt som:

- Spesielle fysiske, organisatoriske og kompetansemessige tilpasninger som er gjort fra kjøpers og eller tilbyders side til den spesifikke transaksjonen (for eksempel investeringer i kunnskap og prosesser)
- Graden av informasjonsasymmetri som eksisterer mellom partene og utveksling av informasjon
- Ekstern usikkerhet omkring innkjøp av tjenesten: hvor raskt endres markedet for den type tjenester, skjer det rask utvikling i tjenesten eller andre eksterne faktorer som påvirker innkjøpet eller utførelsen av tjenesten?
- Kompleksiteten i tjenesten
- Samarbeidsform (evalueres kontrakten kun på pris eller andre elementer? Hvor stor grad av koordinering kreves av partene for at leveransen skal være så effektiv som mulig?)
- Frekvens; hvor hyppig tjenesten kontraheres.

Dersom konkurranseutsetting av tjenestene ikke har ledet til ønskede resultater, kan dette skyldes at tjenesten ikke er organisert og styrt på riktig måte, gitt de spesielle kjennetegnene ved den faktiske tjenesten. Eksempelvis kan det eksistere høy grad av intern og ekstern usikkerhet, og spesielle tilpasninger som i utgangspunktet krever høy grad av samarbeid og koordinering mellom partene. Dersom en konkurranseutsetting ikke resulterer i fleksibel nok sikring av uventede hendelser, samt kontroll og styring av bilateral avhengighet, vil den konkurranseutsatte tjenesten sannsynligvis oppfattes som

mislykket. Derfor må innkjøpsmessige og forsyningsstrategiske forhold vurderes i en hver konkurranseutsettingssituasjon, for å kunne sannsynliggjøre et godt resultat.

5 Forskningsdesign og metode

Ved vurderingen av metoder for å finne ny kunnskap står valget mellom ulike vitenskapelige framgangsmåter. Tre sentrale stadier i forskningsprosessen er strategi, design og metodevalg. De ulike strategiske alternativene avhenger i en viss grad av forutsetninger og rammer for hvordan forskning kan foregå, men også av hva man ønsker å belyse. Dette prosjektet har to ulike dimensjoner; forskning på innkjøp av spesialiserte tjenester (a) og læringseffekt (b).

a) Forskning på innkjøp av spesialiserte tjenester kan skje både direkte og indirekte. Prinsipper for generelt innkjøp er velkjent. Det ukjente består av sammenhengen mellom hvordan identifisering av behov, og spesifisering og valg av kontraktsform skjer, samt hvilken effekt ulike prosessuelle valg vil få for sluttresultatet. Basert på strukturer, konkrete handlinger og oppnådde resultater, kan en empirisk anlagt surveyundersøkelse gi innsikt i området, men en dypere forståelse av fenomenet krever bruk av case-baserte studier.

b) Hvordan læring skjer, erfaringer vinnes og nye ideer tas i bruk og kommer til nytte må observeres på nært hold. Fenomenet som undersøkes er delvis ukjent, samtidig som kompleksiteten er høy. Forskeren søker framfor alt forståelse, som innebærer at han eller hun må ha en nærhet til aktørene og fortrolighet til forskningsområdet.

Dette forprosjektet baserer seg på casestudier av to årsaker. For det første på grunn av utforskende tilnærming til fenomenet, og for det andre fordi populasjonen av det forhold som skal analyseres er svært begrenset. Kriteria og avgrensninger for valg av case er avhengig av empirisk tilgjengelighet av fenomenet. Etter diverse research og informasjon fra aktuelle kilder ble det konstatert at kun 4 kommuner i Norge tilfredsstillte de karakteristika som vi etterlyser i denne sammenhengen på analyseenhetene.

Case metoden er godt egnet der man ønsker å forklare hvorfor og hvordan ulike hendelser forløper, og for å få en inngående kunnskap om selve forløpet. Gjennom det studerte caset vet man at en hendelse finnes i virkeligheten, for eksempel at en bestemt

prosess fungerer. Derimot vet man ikke om det man har studert er vanlig forekommende og heller ikke så mye om forutsetningene for at lignende skal kunne skje i andre organisasjoner.

Yin (1994) beskriver ulike kilder og prinsipper for innhenting av data i en casestudie. Han utelukker ikke andre kilder/innhentingemetoder, men nevner disse seks som viktige:

- Dokumentasjon
- Arkiv
- Intervju
- Direkte observasjon
- Deltagende observasjon
- Fysiske ting (artefakter)

Designet på forprosjektet har vært av eksplorativ karakter. Forprosjektet innebar å teste ut problemstillinger og proposisjoner knyttet til konkurranseutsetting av revisjonstjenester, sett fra et innkjøpsperspektiv. Forprosjektet er gjennomført ved hjelp av fire pilotstudier, med intervjuer av relevante aktører i den aktuelle offentlige virksomheten, som i løpet av de siste ett til tre år har konkurranseutsatt sine revisjonstjenester. Utvalgsriterier for respondenter er knyttet til deres rolle i konkurranseutsettingsprosessen, men begrenset til prosjektledere, innkjøpsfaglig personell, kontrollutvalg, kommunale ledere og øvrige brukere som har deltatt i prosjektet. Forskningsspørsmålene er konsentrert rundt innkjøpsfaglige utfordringer og prosesser ved konkurranseutsetting av tjenesten, og målte eller opplevde endringer i nytteverdi, pris og tjenestekvalitet. I forhold til de sentrale valgte kontrollvariablene vurderes casene som relativt like.

5.1 Utvelgelse av respondenter

Det er et krav at den ideelle respondenten må ha gjennomført konkurranseutsetting av revisjonstjenester, og ha noe erfaring med driftsfasen etter iverksettelsen av kontrakten. Som følge av lovendringen som trådte i kraft i 2004, er ikke populasjonen av kommuner som tilfredsstillende disse kravene mange. Utvalget av kommuner som viste seg å være i en tidlig fase av prosessen med konkurranseutsetting ble utelatt, begrunnet med manglende erfaring fra driftsfasen. Prosjektet ønsket et størst mulig diversifisert utvalg, der hensynet til både geografisk spredning samt til demografisk og økonomisk

ulikhet kunne bidra til å tegne et tverrsnitt av norske kommuner. Dette lot seg imidlertid ikke forene med kravet til erfaring.

For å finne aktuelle kommuner til studien er det benyttet ulike informasjonskilder. Det er foretatt søk i den offentlige databasen Doffin (**D**atabase for **OFF**entlige **IN**nkjøp) etter tidligere utlysninger der søkeordet «revisjonstjenester» er benyttet. Dette ga en første indikasjon på hvilke kommuner som hadde gjennomført eller planlagt å konkurransetsette revisjonstjenester. KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund) foreslo kommuner som kunne være aktuelle, det samme gjorde NKRF² på forespørsel. Informasjonen ble sammenholdt, aktuelle kommuner kontaktet, og kommunene Os, Bømlo, Austevoll og Klepp ble valgt ut. Det ble deretter avtalt intervjuer med ordfører, rådmann og leder for kontrollutvalg i disse kommunene. I tillegg ble det avtalt intervjuer med personell fra økonomi/regnskap.

Det var Klepp kommune som var først ute med sin utlysning, og utlyste konkurransen i Doffin-basen den 25. mai 2004 som en konkurranse bare for Klepp kommune. Os kommune utlyste sin konkurranse sammen med Austevoll og tre andre kommuner den 2. februar 2005. I realiteten er dette altså samme innkjøp, som dermed ikke kan benyttes som to forskjellige tilfeller, annet enn ved den bruk tjenestene som eventuelt måtte differensiere disse to kommunene. Bømlo kommune utlyste konkurransen på vegne av et interkommunalt innkjøpsforum bestående av fem kommuner den 7. februar 2005.

5.2 Datainnsamling

Datainnsamlingen er foretatt primært ved såkalte lavstrukturerte samtaler med informanter. Det er gjennomført intervjuer med til sammen 14 personer i de fire kommunene. At spørsmålene er basert på en lavstrukturert form innebærer at rammen rundt intervjusamtalene inneholder visse avkrysningspunkter som ønsket belyst, men at informantene ble stilt åpne spørsmål slik at de kunne fortelle sin egen historie mest mulig uforstyrret. Dette er en fremgangsmåte som krever god innsikt i informantenes arbeid, men som kan gi et rikere bilde av virkeligheten i forhold til rigorøse spørreskjemaer.

Som hovedkilde til innsamlingen av de empiriske dataene regnes personlige informanter. Grunnlaget for å konstruere gode spørsmål er laget ved å vurdere

² Norges kommunerevisorforbund

organisatoriske og dokumentbaserte kilder. Beskrivelse av kjøperorganisasjonene, med matriser, flytdiagram, og ansvarsfordeling gir grunnlag for å identifisere aktuelle informanter i organisasjonen, og kan bidra til å belyse eventuelle likheter og ulikheter mellom de studerte enhetene.

Samtalene med respondentene kan deles inn i to typer av samtaler, der den ene samtalen var den formelle med taleopptaker i gang, og den andre mer uformelle delen som dreide seg om informasjon om kommunenes generelle status. Samtalene varierte derfor noe i tid, fra omtrent en time ved de korteste til nærmere en halv dag.

Innspillingen av samtalene er lagret i elektronisk form og transkribert til tekstdokument. Tre måneder etter prosjektets avslutning vil de elektroniske filene bli slettet.

Til støtte for samtaler med informanter er det gjennomført studier av utleverte saksdokumenter. I første rekke har prosjektet studert de tilhørende anskaffelsesprotokollene som er lovpålagte dokumenter som offentlige innkjøpere må lage underveis i anskaffelsen. Disse dokumentene inneholder analyser som for eksempel avklaring av behovet, spesifisering av tjenesten, utlysningsteksten, tilbud fra leverandører, beregning av de ulike tilbudenes kvalitet og økonomi, samt anbefaling til beslutningstakere om valg av leverandør (tilbyder). Den endelige utformingen av kontrakter er undersøkt i den grad de er utlevert.

Alle disse ulike kildene til informasjon skal tjene til styrking av studiens reliabilitet og validitet.

Intervjuguiden er vedlagt i vedlegg 1.

5.3 Metodiske utfordringer

Det er mange problemer forbundet med å måle og sammenligne kostnads- og kvalitetseffekter ved konkurranseutsetting. Økonomidata kan være vanskelig å framskaffe, ikke minst med tanke på at kostnadsstrukturen som regel vil endres fra én oppbygning når tjenesten gjennomføres i hierarkiet, til en annen sammensetning når tjenesten kjøpes i et marked (eksempelvis oversikt over intern pris og interne kostnader versus markedspris og totale kontraktsummer). Dette påvirker hvordan forholdet mellom direkte og indirekte kostnader framtrer. Videre kan det vise seg vanskelig å måle kostnader i en tidsserie før og etter en endring, både fordi andre og

utenforliggende forhold kan virke inn, og fordi man må isolere indirekte kostnader fra direkte kostnader for å finne et korrekt bilde.

Kvalitetseffekter er vanskelig å måle der man ikke opererer med absolutte verdier eller omforente standarder. Det er fullt mulig å spesifisere kommunale revisjonstjenester på ulike måter, selv om revisjonen som sådan er underlagt stor grad av kontroll gjennom lovgiving. Slike spesifikasjoner kan omfatte antall timer brukt på revisjonsarbeidet, tidsfrister, rapportomfang og så videre. Det er grunn til å anta at den oppfattede kvaliteten vil henge sammen med spesifikasjonen gitt for oppdraget, dermed vil kvalitet måtte oppfattes som et relativt begrep. Ofte er også kvalitet unntatt konkrete målinger, man er således i studieøyemed henvist til personlige oppfatninger av kvalitetsnivået.

Case-studier gir også i liten grad forklaringer som kan gjøres allmenngyldige utover de studerte tilfellene. I stedet for generalisering av resultater generert gjennom kvantitative metoder kan derimot studier av enkelttilfeller rettes inn mot forståelse. Ved å bruke mer tid på hver enkelt respondent kan forskeren få anledning til å rette større oppmerksomhet mot konkrete problemstillinger. Etersom denne studien er et forprosjekt kan det være nyttig for etterfølgende studier, slik at fokus kan rettes direkte mot fenomener man har noe kunnskap om.

5.4 Kvalitetsmåling av kommunal revisjon

Målinger av kvalitet i offentlig sektor tar utgangspunkt i den offentlige virksomheten i et brukerperspektiv – på linje med private virksomheters kundeperspektiv (Madsen & al., 1995). Det er imidlertid viktig å ta hensyn til interessegrupper i offentlig sektor, og begrepet interessegrupper må tolkes videre enn kundebegrepet. Kvalitetsorienterte målinger uten hensyntagen til interessegrupper er derfor ikke nødvendigvis dekkende.

Mens utgangspunkt for løpende kvalitetsmålinger i virksomheter ligger i behovet for å skape framskritt og motivere til bedre innsats, er utgangspunktet for forskningsbaserte målinger basert på ønsket om å oppnå ny kunnskap. Dette fordrer andre framgangsmåter og metoder, men må i en viss utstrekning måle på de samme punktene som den løpende virksomheten. En interessant måte å se dette på er å betrakte de tre ulike forskningsansatsenes framgangsmåter. Ved deduksjon tar man utgangspunkt i teori, som deretter empirien holdes opp mot for å komme fram til resultatet. Ved induksjon er utgangspunktet empiri, og ved hjelp av resultatene finner man fram til ny teori. Ved behov for å lete «vidt og bredt» kan bruk av *abduksjon* være et bedre alternativ. Her er startpunktet resultat, hvorpå man ved hjelp av teori forklarer

empiriske funn. Nettopp abduksjon kan være en velegnet framgangsmåte for å få fram kvalitetsmessige dimensjoner i et forskningsprosjekt (Wigblad, 1997).

5.5 Styringsformer og konkurranseutsetting

Gjennomføring av konkurranseutsetting er i realiteten en stor anskaffelse. Derfor bør enhver modell for evaluering av konkurranseutsetting være fundamentert på sentrale forhold rundt anskaffelse og styring av leveransen.

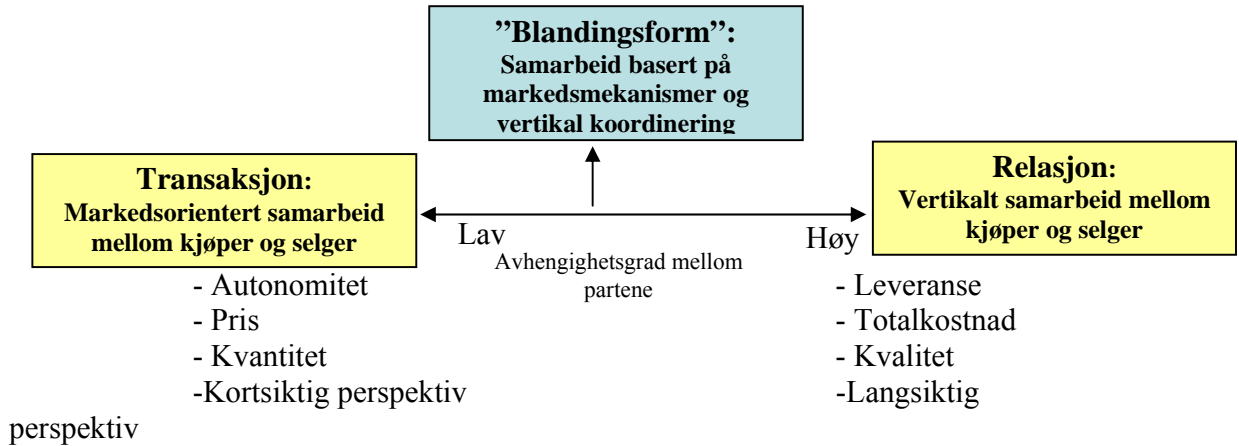
En hovedutfordring ved forskningsbasert evaluering av innkjøp er hvilken teori(er) som skal legges til grunn for forskningen. Teorien knyttet til TK er fundamentert på institusjonelle og økonomiske forhold knyttet til kjøpe –lage analyser, og er derfor en sentral teori for enhver anskaffelse. Den beskriver blant annet hvilke styringsstrukturer (governance models) som er formålstjenlig under ulike betingelser knyttet til transaksjonen mellom kjøper og selger.

TKT er prinsipielt fokusert på de økonomiske konsekvensene av å styre en transaksjon på en ineffektiv måte, og legger til grunn 3 grunnleggende måter å organisere en transaksjon på:

- markedsorientert
- hybrid
- vertikal integrasjon

Markedsorientert og vertikalt integrert samarbeid er to ytterformer. Markedsorientert form er transaksjonsbasert, der pris og uavhengighet mellom partene er styrende. Produkter/tjenester er ofte standard utformet, og det eksisterer mange alternative leverandører i markedet. Med andre ord skifteknadene ved å bytte leverandør og produkt er svært lav, og relasjonen og kontrakten er ofte kortvarig. Den andre ytterligheten er ”vertikal integrasjon” eller hierarki, der den ene parten er eier eller på annen måte har kontraktuell styringsrett over den andre parten. I denne situasjonen er kjøpet ofte kostbart og strategisk for virksomheten, det er komplekst og spesialtilpasset og det finnes få alternative leverandører. De hybride formene mellom ytterpunktene er såkalte blandingsformer, og er basert på relasjonsstyrte kontrakter. I denne situasjonen eksisterer det grader av forsyningsmessig avhengighet som oppstår og gjør at det blir

viktig for kjøper å sikre seg tilgang til tjenesten, og koordinere samarbeidet med leverandør gjennom fleksibel kontraktsmessig styring.



Figur 8. Styringsformer (Williamson, 1991)

Graden av avhengighet mellom partene og behovet for kontroll bestemmer hvordan kjøper og selger skal organisere sitt forhold. Det er imidlertid knyttet transaksjonskostnader til samtlige styringsformer. Hvorvidt de oppleves som relativt høye, avhenger av hvordan partene opplever den relative kost – nytte situasjonen av en samarbeidsform versus en annen.

Ineffektiv styring og organisering av en transaksjon kan i praksis vise seg ved at kjøper og selger organiserer styring og kontroll av leveransen på en måte hvor utbytte av organiseringen ikke står i forhold til innsatsen. Leveranser som er komplekse og strategiske for en eller begge partene bør styres på en annen måte enn ”enkle” leveranser som ikke er strategisk for partene. I tilfeller der leveransen oppfattes som mer strategisk og viktig for en av partene, vil det foreligge incentiver for å sikre at leveransen og kontrakten blir gjennomført til fordel for den som har mest å tape på en mislykket leveranse.

Transaksjonsteorien argumenterer for at det er rasjonelle økonomiske måter å organisere transaksjoner, avhengig av tre kritiske dimensjoner ved transaksjonen:

1. Hvorvidt en eller begge partene har foretatt spesielle investeringer i forbindelse med leveransen/kontrakten
2. Hvor stor usikkerhet som er forbundet med leveransen
3. Hvor ofte transaksjonen gjennomføres mellom partene

Rammeverket for TKT antar at interaksjon mellom de tre dimensjonene gir utslag av hvilken type styringsstruktur som er mest effektiv for en spesifikk transaksjon. F.eks i situasjoner der partene har relativt høyt investeringsnivå, sammen med høy grad av usikkerhet vil det være ineffektivt å styre på en såkalt markedsform, i form av pris som viktigste styringsredskap. Ineffektiv styring måles i form av store transaksjonskostnader mellom partene, i form av mangel på kontroll, reforhandlingskostnader og ”opprettingskostnader” som følge av misforståelse og mangel på informasjon. Mao mye ”plunder og heft” og misfornøyde parter som følge av mangel på spesifiserte kontrakter og omforent enighet mellom partene. I tillegg vil det kunne oppstå transaksjonskostnader som følge av at en av partene er mer kunnskapsrik omkring leveransen, og derfor ser muligheter for å utnytte dette informasjons – og kompetansefortrinnet til sin fordel. Mangel på tillit og mangel på vinn/vinn tilnærminger gir grobunn for økte transaksjonskostnader, og et mindre vellykket resultat av kontrakten.

TKT tilsier at analyse av kritiske transaksjonsdimensjoner i forkant av en leveranse, gir bedre mulighet for å organisere og styre leveransen på en mest mulig effektiv måte. Riktig styring sikrer en mest mulig effektiv transaksjon, der innsatsen, i form av styringskostnader, står i forhold til utbyttet, i form av et vellykket resultat.

5.6 Transaksjonskostnadsmodell for konkurranseutsetting av revisjonstjenester

Johnsen et als modell (2004) angir hvordan kjøp (styring) av revisjonstjenester kan oppfattes på bakgrunn av kjøpers og selgers karakteristika (figur 7), men modellen er tvetydig mht spesifikke transaksjonsdimensjoner i henhold til transaksjonsteori. Den bør derfor tilpasses ytterligere for å kunne forklare, ved hjelp av klassisk institusjonell teori, hvorfor en type organisatorisk styringsform er bedre egnet enn andre for revisjonstjenester. Korrekt analyse og forståelse av dimensjonene ved revisjonstjenester, samt valget av styringsform, vil dermed kunne forklare hvorfor konkurranseutsetting av denne typen tjenester er vellykket eller ei.

I det følgende presenteres en revidert modell som har to utgangspunkt:

- 1) Den kan være en forklaringsmodell for hvorfor resultatet ble vellykket eller ei, ved å evaluere en tjeneste som er konkurranseutsatt
- 2) Den kan være et evalueringsverktøy ex ante konkurranseutsetting, for å vurdere

sannsynligheten for om konkurranseutsetting blir resultatmessig vellykket, gitt de spesifikke karakteristika ved tjenesten.

Sentralt i TKT er idéen om at bedrifter kan redusere sine utvekslingskostnader og skape økonomisk verdi ved å velge den mest effektive styringsmodellen for en gitt transaksjon. I TKT er det selve transaksjonen mellom kjøper og selger som den sentrale analyseenheten. Det gjøres til en hovedproblemstilling hvorvidt markedet eller hierarkiet (organisasjonen) er den mest effektive måten å gjennomføre transaksjoner på. Diskusjonen ble initielt formulert av Coase (1937:395), som påpekte at: «*.firmaet vil fortsette med å ekspandere inntil kostnadene for å organisere en ekstra transaksjon innenfor organisasjonen når det samme nivå som i det frie marked*». TK kan oppfattes som de kostnader som påløper for «å kjøre» det økonomiske systemet (Williamson 1985). Teorien bygger på to atferdsmessige forutsetninger: (1) *begrenset rasjonalitet* og (2) *opportunisme blant aktører*.

Begrenset rasjonalitet betyr at det er umulig å forutse alle hendelser framover i tid, og derfor ta høyde for alle eventualiteter i en kontrakt. En viktig forutsetning i TKT er derfor at personer forutsettes å være kognitivt begrenset til å ha fullkommen informasjon omkring framtidige hendelser. Beslutninger treffes med andre ord under usikkerhet.

Opportunisme refererer til at personer søker å oppfylle egne interesser. Dersom mulig vil egen interesse kunne føre til at partene utfører skjulte handlinger og /eller holder strategisk informasjon om leveransen skjult for den andre parten. Opportunisme handler derfor om å utnytte en situasjon på fordekt vis, for å maksimere egen vinning eller forbedre egen situasjon. I henhold til TKT gir usikkerhet, begrenset rasjonalitet og opportunisme isolert sett ikke et transaksjonsproblem. Når de to atferdsmessige utfordringene er koblet sammen med usikkerhet og begrenset tilgang på alternative leverandører ("small number condition"), øker risikoen for transaksjonskostnader, fordi kombinasjonen av disse faktorene påvirker den relative effektiviteten og effekten av en bestemt styringsform (ref. også til teorikapittel).

For å kunne si noe om revisjonstjenester spesielt, er det grunnleggende at modellen er tilpasset tjenestekjøp generelt. Det vil kunne synliggjøre hvorfor eventuelt revisjonstjenester er signifikant forskjellig fra andre tjenester som produseres i offentlig regi, og som vurderes eller er konkurranseutsatt.

På bakgrunn av klassiske transaksjonsdimensjoner har vi vektlagt faktorer som **usikkerhet** og **spesifikke investeringer** som grunnleggende variabler som positivt påvirker transaksjonskostnader for kjøp av tjenester. Begge disse faktorene er latente, i den forstand at begrepene må operasjonaliseres med konkrete mål. Empiriske studier som bruker TKT som teoretisk rammeverk viser at begrepene er målt gjennom ulike operasjonaliseringer. Men grunnleggende krav er at målene er gyldige (valide) og troverdige i forhold til teori og studien som gjennomføres. Med hensyn til revisjonstjenester, vil det være et mål å avdekke ulike karakteristiske trekk ved tjenesten mht **ekstern usikkerhet** i markedet for revisjonstjenester, samt hvorvidt det eksisterer **måleutfordringer** med hensyn til kvalitet og **adferdsproblemer** (opportunisme) knyttet til utførelsen av denne type tjenester (intern usikkerhet). Med hensyn til spesifikke tilpasninger fra kjøpers side, er operasjonalisering knyttet til hvilke fysiske, organisatoriske og kunnskapsmessige investeringer som er gjort eller kreves gjort for kjøp av revisjonstjenester. Vedlegg 1 eksemplifiserer hvordan de latente variablene kan operasjonaliseres.

Fra et innkjøps- og forsyningsmessig ståsted er produktets/**tjenestens kompleksitet** en positivt medvirkende årsak til transaksjonskostnader, fordi det påvirker både behovet for informasjonsutveksling (koordinering) mellom partene, og krever økt spesialkompetanse på bestillersiden for å spesifisere og måle kvalitet i leveransen (Bensaou & Anderson, 1999; Kraljic, 1983). Operasjonalisering av kompleksitet vedrørende revisjonstjenester er knyttet til både spesifisering, kjøp og utførelse av tjenesten. Det er et multidimensjonalt begrep som ofte assosieres med skreddersøm og spesialtilpasninger. En kobling mellom kompleksitet og skreddersøm er ikke nødvendigvis tilfelle. Det er fullt mulig at en tjeneste er kompleks men standardisert, eller omvendt; at tjenesten er lite kompleks, men svært kundetilpasset. Dette er en kritisk dimensjon ved vurdering av hvorvidt tjenesten er egnet for ulike styringsformer.

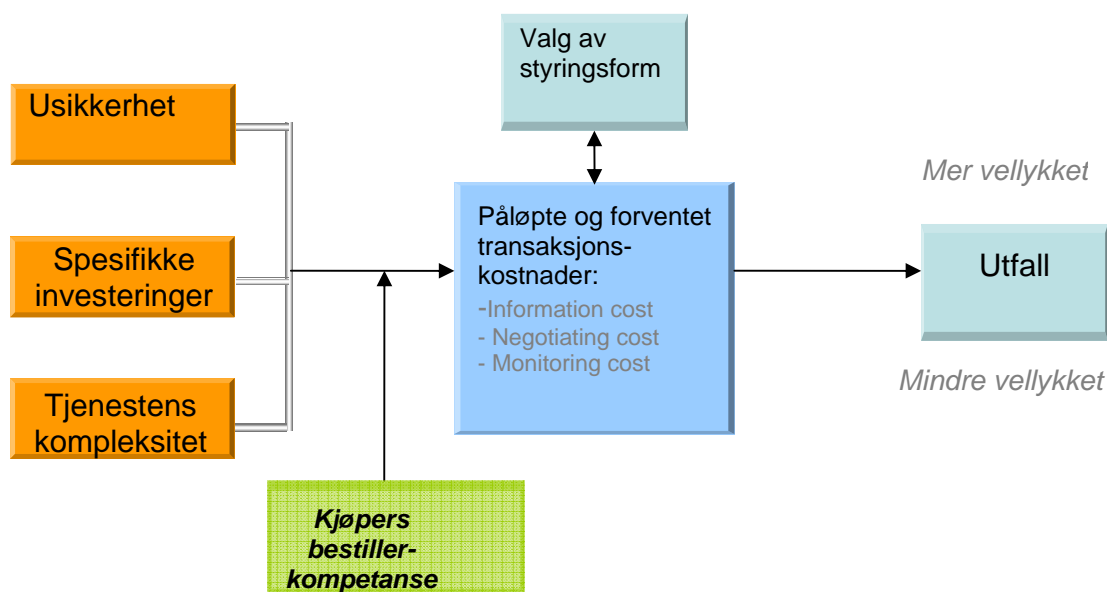
Modellen indikerer at de tre latente variablene hver for seg og til sammen positivt påvirker transaksjonskostnader, målt i kostnader knyttet til **koordinering av informasjon** mellom partene, **forhandlingskostnader** og **kontrollkostnader** (oppfølging av kontraktuelle betingelser og leveransen).

En fjerde faktor er satt inn i modellen som uavhengig variabel. Den påvirker

transaksjonskostnader negativt og er definert som oppdragsgivers

bestillerkompetanse. Med fokus på konkurranseutsetting som en anskaffelse og offentlig sektors pålagte spesielle rammebetingelser for innkjøp, er det essensielt å teste om bestillerkompetansen i seg selv, og i kombinasjon med de øvrige variablene, påvirker transaksjonskostnader. I den grad kjøp av tjenester er forbundet med kostnader både ex ante og ex post transaksjon (før og etter avtaleinngåelse), vil det være sannsynlig at jo høyere grad av bestillerkompetanse i form av innkjøpsfaglig og revisjonsfaglig kompetanse som oppdragsgiver *besitter og benytter*, jo mindre vil transaksjonskostnadene forbundet med forhandlinger, tilpasninger og overvåking være.

Vi har presentert modellen som en forklaringsmodell for hvordan uavhengige variabler påvirker graden av transaksjonskostnader. I denne sammenheng har vi modellert at valg av styringsform påvirkes av forventede transaksjonskostnader og omvendt, fordi ineffektiv styringsform er en driver for transaksjonskostnader. Ved konkurranseutsetting av tjenester, er valget enten intern organisering eller kjøp i markedet. Modellen indikerer at hvorvidt utfallet oppfattes som vellykket eller ei, er bestemt av valgt styringsform og tilhørende transaksjonskostnader. Dette betyr at dersom valgt styringsform er ineffektiv på grunn av dimensjonene ved tjenesten, og transaksjonskostnadene oppleves som høye, vil sannsynligvis utfallet av konkurranseutsettingen oppleves som mindre vellykket. I motsatt fall, dersom styringsformen er tilpasset tjenestens dimensjoner, og transaksjonskostnadene oppleves som moderate, vil sannsynligvis oppdragsgiver oppleve konkurranseutsettingen av tjenesten som vellykket.



Figur 9. Modell for evaluering av konkurranseutsatte tjenester.

6 Empiriske resultater

I de fire kommunene undersøkelsen omfatter, oppgir respondentene i stor grad at konkurranseutsettingen har ført til bedre revisjonstjenester. Andelen som mener at det økonomiske resultatet er bedre er større enn den andelen som mener kvaliteten er bedre.

Evalueringen viser en entydig positiv effekt. Ingen informanter oppgir at de har kommet dårligere ut enn tidligere, og 11 av 14 svarer at de opplever en forbedring. Forbedringen fordeler seg på et *økonomisk* resultat og et *kvalitetsbasert* resultat. Mens kommunenes ledelse er tydelig på at det har skjedd en kostnadsreduksjon målt på kontraktsnivå, er målinger av faktisk medgåtte kostnader noe vanskeligere å definere. Dette henger blant annet sammen med at forvaltningsrevisjonen kan variere i omfang avhengig av kontrollutvalgets behov, og at kommunenes økonomisystem ikke håndterer registrering av alle forhold i forbindelse med dette. Brukere definert som kontrollutvalg

og økonomiledere er også tydelige på at det har skjedd kvalitetsmessige forbedringer i de leverte tjenestene. Dette omfatter eksempler på krav om endring av bokføringen, forbedring av rutiner og oppstramming av regnskapsmessige metoder.

For kommunene som innkjøpere av kunnskapsbaserte og regelstyrte tjenester, er det viktig å kunne følge opp kontrakten i forhold til de leverte tjenestene. Det er betydelige måleproblemer knyttet til at man ikke ser alle kostnadene samlet, og at servicekvalitet er vanskelig å måle. Kontraktene er ikke spesifikke på hvilket servicenivå som ønskes levert, dermed blir oppfølgingen problematisk. Kommunesektorens regnskapssystem fokuserer ikke på innkjøpsmålinger, til tross for at innkjøp utgjør en betydelig andel av kostnadene.

Kommunerevisjonen i Norge har vært uten konkurranse fra private revisorer, og mangelen på konkurranse med svake incentiver til kostnadseffektivitet og omstilling kan tenkes å være noe av årsaken til besparelsene som er oppnådd.

I kommunene er det kontrollutvalgene som på vegne av kommunestyrene bruker revisjon i sin kontroll av kommunen. Kontrollutvalgene i de undersøkte kommunene er politisk oppnevnt, og de intervjuede lederne hadde ulike politiske ståsteder. Disse oppgir ulike innstillinger til spørsmålet om konkurranseutsetting før konkurranseutsettingen fant sted, men er alle positive til de oppnådde resultater og fornøyd med den leverte tjenesten. Kontrollutvalgsmedlemmene tenderer til å vektlegge kvaliteten i de leverte tjenestene i større grad enn det økonomiske aspektet. Kontrollutvalgene har myndighet til å bestille oppdrag innen forvaltningsrevisjon etter hva politikerne synes er interessant eller etter aktualitet. Kontrollutvalgene vet likevel ikke med sikkerhet hva revisorene egentlig har utført fordi revisorene som profesjon har en fagkunnskap som kontrollutvalgene ofte ikke har. Dessuten kan revisorer som profesjonsutøvere ha faglige og økonomiske interesser som kan avvike fra kontrollutvalgenes interesser. For å ivareta oppfølgingen av revisorene har myndighetene bestemt at kontrollutvalget skal ha en sekretariatsleder som er revisor. Denne tjenesten leveres fra et konkurrerende revisjonsfirma for å være uavhengig.

6.1 Gjennomføring av konkurranseutsettingen

De fire undersøkte kommunene har valgt en svært lik fremgangsmåte i sin konkurranseutsetting. Det er teoretisk mulig at de studerte kommunene kunne gjennomført anskaffelsen av revisjonstjenester basert på ulike strategier. Slike strategier

kunne for eksempel tatt utgangspunkt i Kraljic's porteføljemodell (1983) – en modell som tar hensyn til hvordan innkjøpere kan velge fremgangsmåter basert på interne og eksterne betingelser. Dersom kombinasjonen av interne forhold og markedsforhold var forskjellig i de studerte kommunene ville de således kunne endt opp med ulike strategier for samme type kjøp. Det fremkommer av intervjuene – godt støttet av dokumentstudiene – at kommunene i studien i stor grad har kopiert utlysningstekst og kontraktsformular. I praksis innebærer dette at alle kommunenes strategier er like. Dette kan være bevisste valg i et forsøk på å være rasjonell og for å unngå å «finne opp kruttet på nytt». Når kjøpet omfatter mer komplekse tjenester kan slike kopieringer bli feil for den kjøpende enhet, fordi konkurransegrunnlaget ble utviklet for å passe en annen situasjon. For mer standardiserte tjenester – som blant annet revisjonstjenester – kan slike valg likevel ende med godt resultat. Et mulig problem med å kopiere konkurransegrunnlag fra andre uten egen forutgående analyse, er at den kjøpende part ikke ser sammenhengen mellom den konkrete kjøpsituasjonen og den løsning som velges. Dermed risikerer man å gå glipp av viktige poeng i analysearbeidet knyttet til bevisstgjøring av utfordringene og om det eventuelt foreligger kausale sammenhenger mellom innsats og resultat. Nettopp slik forhåndsplanlegging og tilbakemelding under gjennomføring av kontrakten gir grunnlag for økt bestillerkompetanse.

Av elementene i konkurransegrunnlaget er spesifiseringen av de ønskede tjenestene svært sentrale. Anskaffelsesprotokoll er et lovpålagt dokument kommunene skal utarbeide under innkjøpets gang, for å dokumentere at prosessen har skjedd etter lov og regelverk. De utleverte anskaffelsesprotokollene er ikke fullstendige, noe som sannsynligvis skyldes at enkelte detaljer bør hemmeligstemples.

Anskaffelsesprotokollene viser at de undersøkte kommunene benytter muligheten til å henvise til lover og forskrifter, og til standarder for hvordan revisjoner skal gjennomføres. Når det eksisterer slike rammer for utførelsen av en tjeneste kan det være nok å referere til disse. På den måten sikrer man at det ikke stilles urimelige krav og at kravene er samstemte. Denne fremgangsmåten ved spesifiseringsarbeidet setter også mindre krav til bestillers kompetanse på revisjon.

Ettersom mange tjenesteleveranser er vanskelig målbare, finnes det en mulighet til å spesifisere rammer for hvilken servicegrad man krever – såkalte «service level agreements». Eksempler på elementer som kan omfattes i en slik avtale kan være tilgjengelighet, responstid og rapporteringspunkter for å nevne noen. Disse må utvikles med utgangspunkt i det behovet kjøper har for tjenesten, og kan senere i løpet av kontraktsperioden danne grunnlag for enkle målinger av den leverte kvaliteten. Det er

ikke funnet at slike kvalitetskrav er benyttet i de undersøkte dokumentene. Dette vil på sikt kunne føre til at kommunenes målinger av leverandørens prestasjoner begrenses til mer myke verdier og bedømmelser basert på personlig oppfatning. Kontrakter som i tillegg inneholder krav om at leverandøren på forespørsel skal utarbeide og levere detaljert leveringsstatistikk, støtter antagelsen om kjøperens begrensede muligheter for å foreta egne målinger av leverandørens ytelser.

Kontraktenes kompensasjon er delt mellom en fast del for regnskapsrevisjon og en variabel timebasert del for forvaltningsrevisjon. Årsaken til at den siste er variabel er at forvaltningsrevisjonens omfang varierer noe over tid, avhengig av en rekke faktorer som på forhånd ikke er kjent. Verken oppdragsgivere eller leverandører har altså forhåndskunnskap om omfanget av forvaltningsrevisjonen, hvorav en fast timepris blir eneste rettesnor for denne delen av arbeidet. Fra tilbyders side medfører dette at det blir enkelt og forutsigbart å lage tilbud. Ved neste utlysning av kontrakten er det imidlertid en mulighet for at leverandøren har skaffet seg god kunnskap om omfanget av dette – en kunnskap som kan benyttes til å tilpasse neste tilbud i forhold til strategisk og taktisk prising. Leverandøren – som også sitter på presise målinger – har da mulighet til å komme i en posisjon hvor han kan utnytte asymmetrisk informasjon for å vinne neste kontrakt ved å senke de prisene som er mulig å evaluere, og strategisk øke priser som ikke kan evalueres.

6.2 Økonomiske effekter av konkurranseutsetting

Ett argument for å endre situasjonen fra å la et interkommunalt selskap gjennomføre revisjonen til å konkurranseutsette tjenesten, er det som oppfattes som urettferdigheter ved den prisingsmodellen man opererte med for den interkommunale revisjonen. Denne modellen fordelte kostnaden mellom kommunene per capita. En kommune følte at man betalte for mye i forhold til de andre kommunene som ble revidert av samme interkommunale revisjonsselskap fordi denne kommunen hadde flere innbyggere enn de andre. Man var i tvil om revisjonsomfanget regnet i antall bilag og antall timer brukt på revisjon tilsvarte den forskjellen innbyggertallet skulle tilsi. Man mente med andre ord at man betalte for mye. Dette kan være en indikasjon på at kommuner med mange innbyggere har et større innsparingspotensial enn små, begrunnet i prisingsmodellen.

Årsaker til den økonomiske gevinsten som hevdes må forskeren i noen grad vurdere på egenhånd. En påstått gevinst må også korrigeres for eventuelle organisatoriske endringer; for eksempel har kontrollutvalgene ved lov fått et sekretariat. Det er en viss sannsynlighet for at dette har ført til økning i antall personer som skal lønnes (direkte eller indirekte) av kommunenes budsjett, men dette har det ikke vært mulig å kartlegge i detalj. Selv korrigert for eventuell vekst i organisasjonen fremstår konkurransetsettingen samlet sett som lønnsom i betydningen reduserte total kostnader, og vi ender opp med å konkludere at selv om timeprisen på private aktører er betydelig høyere enn det kommunerevisjonen opererte med, er allikevel kontraktssummene lavere enn tidligere.

Årsaken til de reduserte kostnadene kan skyldes flere faktorer. Økt konkurranse kan ha ført til økt effektivitet og dermed lavere forbruk av timer, også for de tidligere leverandørene. Det er også tenkelig at enkelte private aktører benytter en bevisst strategi som går ut på å «dumpe» prisen for å komme inn på et nytt marked. I så fall burde man forvente at den gevinsten som realiseres ved første gangs konkurransetsetting kun har en engangseffekt. En tredje årsak til reduserte kostnader kan være kommunens arbeid med å forberede konkurransetsettingen. En svakhet ved undersøkelsen som er gjennomført, er at det er vanskelig å skille mellom effekter som blir oppnådd gjennom *utredningsfasen*, og effekter som først oppnås når konkurransetsettingen er *gjennomført* og *leveransene følges opp*. Betydningen av *kontraktssum* i forhold til *faktisk sluttkostnad* har forprosjektet ikke kunnet studere, på grunn av kort tid for de erfaringer kommunene har gjort.

6.3 Kvalitative effekter av konkurransetsetting

Mens det er mulig å måle økonomiske effekter av tjenestekjøp gangse nøyaktig, er det vanskeligere å måle kvalitet. Den kvalitetsmessige forbedringen består – i følge respondentene – av at de nye aktørene har kommet inn i tjenesteområdet med «nye øyne», og således bidratt med konkrete råd om bokføringen. Forvaltning var det ennå ingen som hadde utført – derfor mangler det fortsatt empiri på dette delområdet. Å se kunden med nye øyne er sannsynligvis noe som ofte skjer når enhver oppdragsgiver bytter leverandør; nye ideer fra andre områder slipper til, de gamle hadde sett seg litt blinde på oppdraget og latt det gå for mye rutine i revisjonen, eller man var ikke oppdatert på kompetansen innen området. Ett eksempel er hentet fra Os kommune der

man tidligere opererte nærmest med bokføring etter det såkalte kontantprinsippet, og bokførte påløpte lønnskostnader i etterfølgende år da dette ble utbetalt. Innskjerpingen bestod i at man måtte reversere årsoppgjøret, og bokføre kostnadene i påløpt år. En mulig – og tidligere lansert forklaring – på kvalitetsforbedringen er at kommunerevisjonen er ressurs svak og dermed mangler de kompetansemessige ressurser private og store aktører har. Slik ressursmangel kan skyldes flere forhold, for eksempel kan det være lavere lønninger i interkommunale revisjonsselskaper enn i private slik at de med mest kompetanse og størst etterspørsel tiltrekkes private selskaper av lønns hensyn. Evalueringen avdekket imidlertid at en av de nye private leverandørene, som ble tildelt oppdraget i en kommune, ansatte den revisoren som tidligere hadde utført revisjonen. På kort sikt må det antas at denne personen hadde den samme kompetansen som tidligere, og at eventuelle effektiviseringer kan skyldes leverandørbedriftens struktur og systemer. Det er også mulig at kompetansen i kontrollutvalgets sekretariat har økt, og således øvet et trykk som påvirker revisjonsselskapene til bedre prestasjoner.

Kvalitetsmessige og effektivitetsmessige effekter kan tenkes å være markedsdrevet. Økonomisk teori stiller opp et sett betingelser for «fungerende markeder» som – dersom alle betingelser er oppfylt – fører til at marginalinntekten nærmer seg marginalkostnaden. Konkurransen vil dermed vris i retning av å også omfatte utvikling av kvalitetsmessige dimensjoner av produktet eller tjenesten. For at markedet skal kunne fungere på denne måten trenger kommunene mange tilbydere ved konkurranseutsettingen. Kommunene kan påvirke konkurranseintensiteten på ulike måter; en åpen spesifisering i utlysningsteksten og kontraktstørresler som ikke er større enn at også små- og mellomstore revisjonsselskaper kan tilby sin kapasitet, bidrar til å utvide antall leverandører som kan gi tilbud. I følge anskaffelsesprotokollene hadde alle utlysninger mange tilbydere. I de undersøkte kommunenes utlysninger varierer antallet tilbydere mellom 6 og 9 leverandører. Dette ansees normalt som akseptable betingelser for å skape tilfredsstillende konkurranse.

6.4 Avsluttende diskusjon og konklusjon

Den empiriske forskningen fra de fire kommunene som er evaluert, kan oppsummeres i tre funn. Det første funnet er at det rapporteres om positive resultater der det er oppnådd reduserte kostnader samtidig som kvaliteten har økt. Det andre funnet er at de undersøkte kommunene i liten grad kan redegjøre for analyser knyttet til sine innkjøp

der muligheten for gjennomføring av ulike anskaffelsesstrategier drøftes. Det tredje funnet er at det i liten grad er lagt til rette for målinger av ulike typer resultateffekter, spesielt knyttet til kostnader og leveringskvalitet.

Utgangspunktet for prosjektet var imidlertid å vurdere en evalueringsmodell for konkurranseutsetting av revisjonstjenester til kommunene. Modellen i figur 9 er testet på variablenes usikkerhet, spesifikke investeringer og tjenestens kompleksitet. Revisjonstjenester som kjøpes inn i de undersøkte kommunene scorer relativt lavt på alle tre variablene. Som en faktor tilhørende usikkerhet ligger det betydelige utfordringer knyttet til målinger av tjenesteytelsen, men i lys av kontraktens relativt beskjedne størrelse betrakter de undersøkte kommunene det som relativt uproblematisk å gjennomføre konkurranseutsettingen med lav grad av kontroll.

En sentral faktor knyttet til kompleksitet er hvordan tjenesten skal uttrykkes gjennom spesifikasjonen og ytelseskravene. Utførelsen av revisjonstjenester er delvis en vurderingssak for tjenesteyteren, men er også knyttet til lovpålagte minstestandarder. Dette medfører en mulighet til forenkling for bestilleren, en del av hans eller hennes bestillerkompetanse kan knyttes til standarder som er godt beskrevet i andre sammenhenger.

Prosjektet finner i liten grad at det er foretatt spesifikke investeringer i forbindelse med den kommunale konkurranseutsettingen, verken på tilbydernes eller innkjøpernes side. Investeringene knytter seg til oppdragsgivernes forberedelser og gjennomføring av konkurranseutsettingen, og kostnader for de utførerorganisasjonene som valgte å gi tilbud. Dette kan ikke betraktes som spesifikke investeringer i klassisk forstand. Hvilken kompetanse det finnes på kjøpers side vil også kunne få betydning for resultatet. Vi har via intervjuer testet ut hvorvidt bestillerkompetanse har hatt en sentral del i prosessen. Prosjektet har vurdert bestillerkompetansen i forhold til omfanget av konkurranseutsettingen og risiko som kjøp av revisjonstjenester kan medføre. Dette innebærer at bestiller må vurdere kost-nytte ved sine analyser; ved lite omfang og lav risiko er det lite nytte å hente ved å øke innsatsen og ressursbruken ved konkurranseutsetting. Manglende kontroll- og målesystemer i kommunale organisasjoner bidrar til å gjøre læring og erfaringsoverføring vanskelig, men det kan synes som om den operative kompetansen står sterkere enn den strategiske. I tilfelle med kjøp av revisjonstjenester kan allikevel slik bestillerkompetanse være tilfredsstillende for å oppnå de ønskede resultater.

Den skisserte evalueringsmodellen i figur 9 skiller i liten grad mellom måten ulike kommuner har gjennomført sin konkurranseutsetting av revisjonstjenester på. Dersom

vi sammenholder vår evalueringsmodell med styringskostnadene før og etter konkurranseutsettingen, ser vi av figur 5 at Williamson anbefaler at ved lave spesifikke investeringer kan kommunene la markedet koordinere styringen av transaksjonene mellom partene. Dette vil gi en lavere kostnad enn dersom partene hadde koordinert aktivitetene gjennom hierarkiet. De fire undersøkte kommunene hadde en hierarkisk styringsmodell (t_1) som utgangspunkt, men ved å konkurranseutsette sine revisjonstjenester har de flyttet sin posisjon mot venstre til å praktisere markedsstyring (t_Δ). Dette er helt i tråd med teorien, og synes støttet ved respondentenes uttalelser.

Det er stor variasjon blant de ulike tjenestene kommuner kjøper inn med hensyn til hvordan evalueringsmodellen kan benyttes. Mange tjenester er svært vanskelige å spesifisere og måle, og ved hjelp av modellen kan innkjøpere søke forståelse for hvilke krav som bør stilles til styringsmodell for de ulike kjøpene. Vi tror imidlertid ikke at modellen alene kan forklare hvordan styringsopplegget bør være. Kriteriene er til dels vanskelige å operasjonalisere, og det er en rekke utfordringer med hensyn til måling. Konkurransetsetting og innkjøp kan være svært komplekse operasjoner, hvor faktorer som lovreguleringer og markedsforhold øver betydelig innflytelse på de alternative valg som foreligger i den konkrete situasjonen.

6.5 Anbefaling om videre forskning

Prosjektet har studert kommunale kjøp av revisjonstjenester i et marked, og sett i lys av at det foreløpig er lite empiri på området, er det behov for mer forskning om forhold i de kommunale revisjonsmarkedene. Med utgangspunkt i kommunenes behov for effektivisering er bestillerrollen sentral også for en rekke andre tjenestekjøp, enten det gjelder kontrollvirksomhet, rådgiving eller produksjon av goder for befolkningen. Dette gjelder sannsynligvis også for varekjøp.

Denne undersøkelsen har antydnet flere områder å belyse, men et spesielt interessant område synes å være forholdet mellom den kommunale anskaffelsesstrategi og innkjøpsprosessen. Det har de siste årene blitt pekt på at offentlige innkjøpere må effektivisere, og i tråd med anbefalinger fra Fornyingsdepartementet oppgir et stort antall kommuner å være opptatt av å innføre e-handel for å effektivisere sine innkjøp (Brynhildsvoll, 2003). E-handel i seg selv er et virkemiddel for å redusere transaksjonskostnader og påvirke riktig styringsstruktur med leverandører (Hannås, Buvik, & Andersen, 2005). Skal kommunene lykkes med effektivisering gjennom

innkjøp trengs det mer kunnskap om hvordan kommunene strategisk kan utnytte sine anskaffelsesressurser.

Denne undersøkelsen har omfattet revisjonstjenester som kan styres med markedet som koordinator. Innkjøp til det offentlige er svært «underforsket» tatt i betraktning den store betydningen den har for nasjonaløkonomien. Offentlige anskaffelsers betydning for samfunnsøkonomien og kombinert at fagområdet fortsatt er lavt prioritert i offentlig ledelse, gir grobunn for mer forskning på området.

7 Referanser

- Axelsson, B. & Wynstra F. (2002): *Buying Business Services*. John Wiley & Sons Ltd, England.
- Bensaou, M. & Anderson, E. (1999). Buyer-Supplier Relations in Industrial Markets: When do Buyers Risk Making Idiosyncratic Investments? *Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences*, 10(4), 460.
- Brynhildsvoll, I. (2005): Det svarte hullet i planleggingen. Sammenhengen mellom behov, spesifikasjon og kontrakt. *Logistikk og Innkjøp, nr. 2 og 3-2005*. Nima Forlag, Oslo.
- Brynhildsvoll, I. (2004): *From vertical integration to vertical coordination to achieve professional customer competence. A pre study on road- and railroad building projects in Vägverket and Banverket*. Väg- och transportforskningsinstitutet, Borlänge.
- Brynhildsvoll, I. (2003): *Et norsk Innkjøpsbarometer*. NIMA Forlag, Oslo.
- Brynhildsvoll, I og T.B. Abrahamsen (2002) *Prinsipper for bedre innkjøp*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Brekke, K.R. (1999): Hva vet vi egentlig om konkurranseutsetting? *Magma nr. 1*, 1999.
- Buvik, A. (2003). *Forsyningsstrategi og konkurransekraft; unpublished manuscript for book*. Unpublished manuscript, Molde.
- Hannås, G., Buvik, A. & Andersen, O. (2005, 9-10 June). *Electronic Commerce and governance forms; a transaction cost approach*. Paper presented at the NOFOMA Conference 2005, Copenhagen, DK
- Hoxley, M. (2001): Purchasing UK public sector property and construction professional services: competition vs. quality. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol 7, 133-139.
- Johnsen, Å., Sletnes, I., og Vabo, S. (2004): *Konkurransetsetting i kommunene*. Abstrakt Forlag, Oslo.
- Johnsen, Å., Robertsen, K, and Åsland, D.Y. (2004). *Contracting out municipal auditing. Conceptual framework and Assessment*. Evaluation. Sage Publication, London.
- Kraljic, P. (1983). Purchasing must become supply management. *Harvard Business Review*, 61(5), 109-117.
- Madsen, O.N., R. Carlson, C.J.Fjeldsgaard, K.D.Sørensen (1995): *Fornyelse ved måling i offentlig virksomhed*. Centrums kvalitetsbibliotek, Århus.
- McKillip, J. (1999): *Need analysis : tools for the human services and education*. Newbury Park : Sage Publications.
- Nilsson, J.E., M. Bergman, R. Pyddoke (2005): *Den svåra beställarrollen: om konkurrensutställning och upphandling i offentlig sektor*. SNS, Stockholm.
- NOU 2000:19: *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo.

- NOU 1997:21: *Offentlige anskaffelser*. Nærings- og handelsdepartementet, Oslo.
- Opedal, S.H. (2003): Flat struktur - er det veien å gå? : utfordringer og strategier for kommunal styring og ledelse med utgangspunkt i NIBR-rapport 2002:21. Kommuneforlaget, Oslo.
- Robinson, P.J., C.W. Faris and Y. Wind (1967): *Industrial Buying and Creative Marketing*. Allyn & Bacon, Boston.
- Schiele, J. J. (2005): Meaningful involvement of municipal purchasing departments in the procuremet of consulting services. Case studies from Ontario, Canada. *Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 11, April 2005.
- Spekman, R. E. (1988). Strategic Supplier Selection: Understanding Long-Term Buyer Relationship. *Business Horizons*, 31(4), 75.
- The European Commission: *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenge for the future*. EU, 2004.
- Webster, F.E., Y. Wind (1972): *Organizational Buying Behavior*. Prentice-Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Weele, van A. J. (2005): *Purchasing and Supply Chain Management: Analysis, planning and practice*. 4.th edition. Thomson, London.
- Wigblad, Rune (1997): *Karta över vetenskapliga samband : orientering i den samhällsvetenskapliga metoddjungeln*. Lund : Studentlitteratur.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: The Free Press.
- Williamson, O.E. (1979): Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, Vol. XX (October).
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institution of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Williamson, O. E. (1991a). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269.
- Williamson, O. E. (1995). Markets, hierarchies, and the modern corporation : An unfolding perspective. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 17(3), 335-352.
- Yin, R. K. (1994): *Case Study Research, Design and Methods*. Beverly Hills, CA. Sage Publications.

VEDLEGG 1

Tre sentrale faktorer ved valg av styringsmodell

Usikkerhet

Informasjonsasymmetri

- om innholdet i tjenesten
- om kvaliteten i den utførte tjenesten kan måles
- kan måles i kvalitative mål
- bestillerkompetanse (innkjøp, forhandlinger, fagkompetanse, markedsundersøkelser)

Ekstern usikkerhet

- enkelt å finne pris på tjenesten
- etterspørsel og tilbud på tjenesten
- kort og lang sikt (kontraktslengde)
- svingninger/fluktuasjoner

Spesifikke investeringer

Nødvendige foretatte tilpassninger

- allokering av (tidligere) ansatte
- omorganisering i kommunen (kjøper)
- leverandørspesifikke krav for levering
- endringer i infrastruktur
- spesielle investeringer ved konkurranseutsetting
- mulighetene for å reversere strategien

Kompleksitet

Produktkompleksitet

- generell kompleksitet ved bruk av tjenesten
- spesiell /kompleks bestillerkompetanse
- kompetanse for levering av tjenesten
- kompetanse for gjennomføring av tjenesten

Spesifiseringskompleksitet

- valg av anbudsprosess (innkjøpsprosess)
- hvordan kjøper har spesifisert behovet
- hvem som spesifiserer tjenesteinnholdet
- bruk og prioritering av tildelingskriterier

VEDLEGG 2

Offentlige innkjøp. 2003 og 2004

Offentlige innkjøp	Milliarder kroner		Endring i prosent
	2003*	2004*	
I alt	241,8	255,8	5,8
A. Offentlig forvaltning	192,5	202,7	5,3
Statsforvaltningen	113,1	121,1	7,0
Statsforvaltn. ekskl. Forsvaret	96,1	103,9	8,2
Forsvaret	17,0	17,2	0,8
Kommuneforvaltningen	79,4	81,6	2,7
Kommuner	69,1	71,4	3,4
Fylkeskommuner	10,3	10,2	-1,8
B. Offentlig forretningsdrift	49,3	53,2	7,9
Statlig ekskl. oljesektoren	6,2	9,4	52,8
Oljesektoren	37,7	37,9	0,4
Kommunal og fylkeskommunal	5,4	5,9	8,3

Kilde: SSB, 2006.

VEDLEGG 3

Ulike alternative teorivalg ved evaluering av innkjøp

	Transaksjons- kostnads teori	Ressursbasert teori	Contingency theory	Nettverksteori	Portefølje teori
Atferds- messige forutset- ninger	Bounded rationality og opportunisme	Bounded rationality. Tillit	Bounded rationality. Tilpassning	Bounded rationality. Tillit	Rasjonalitet
Problem- orientering	Effektiv styrings- struktur	Intern kompetanse - utvikling	Design av effektive organisasjoner	Dynamiske relasjoner	Oversikt ved klassifikasjo n
Tids- dimensjon	Statisk	Dynamisk	Statisk	Dynamisk	Statisk
Analyseenhet	Transaksjoner	Ressurser og kapabiliteter	Strukturer. Situasjons og design- parametre	Relasjoner	Leveran- dører, produkter og kjøpstyper
Syn på virksom- heten	Samling av transaksjoner	Samling av heterogene ressurser	Samling av strukturer	Samling av dynamiske relasjoner	Samling av porteføljer

VEDLEGG 3

Samtalestøtte ved intervju av respondenter

- | | | |
|---|--------------|--|
| 1 | Generelt | Hva/hvem/hvordan initieres prosjektstarten?
Hvilke prinsipper finnes for bemanning og bruk av personell?
Hvordan organiseres planleggingen av anskaffelsesprosjektet?
Er enhetens uttalte strategier og generelle prosjektmanualer overensstemmende med de valgte fremgangsmåter? |
| 2 | Strategi | Når velges prosjektets strategi – og hvilke alternative valgmuligheter foreligger?
Hvem deltar i utformningen av strategien?
På hvilken måte engasjeres utfører i prosjektet? |
| 3 | Planlegging | Hvordan utformet prosjektet sine spesifikasjoner, gitt at behovet var avdekket, og hvilke alternative valg forelå?
Hvordan fastsettes suksesskriterier og på hvilken måte innarbeides mål for anskaffelsesprosjektets suksess?
Ble suksesskriteriene tatt med som utvalgs-kriterier for å velge leverandør, og i tilfelle ja, hvordan ble disse vektet?
Hvordan identifiseres og beregnes risiko?
Hvordan sikres beregninger om prosjektets ressursforbruk? |
| 4 | Anskaffelse | Hvordan kommer strategien til syne i anskaffelsesprosessen?
Hvilke kontraktuelle elementer anvendes for styring/samarbeide med utfører, og for eventuell styring av relasjoner?
Deles belønning og risiko med utfører (leverandør)? |
| 5 | Organisering | Hvilke personer ble prosjektet bemannet med, og hvilke oppgaver og ansvar hadde de?
Hva var bakgrunnen for valg av personer, og hvilke oppgaver hadde disse gjennom prosjektet?
Dersom prosjektet benyttet ekstern hjelp, hva var årsaken til dette, og hva var den eksterne ressursens oppgaver?
Gjennomgikk prosjektets organisasjon endringer under prosjektets ulike faser?
Hvilke organisatoriske strukturer finnes (og brukes) for utveksling av informasjon mellom ulike prosjektmedlemmer – uavhengig av formelt eierskap? |
| 6 | Verktøy | Hvilke kontraktuelle elementer anvendes for styring/samarbeide med utfører, og for eventuell styring av relasjoner?
Anvendes livssyklus-kostnader, funksjonsbeskrivende |

- spesifikasjoner, effektivitetsmålinger o.l. som krav til utfører?
Hvordan anvendes det ovenstående som prosjektstyring i praksis?
- 7 Etter bestilling Oppnådde oppdragsgiver et maksimalt resultat?
Hvordan har utfører utført sine leveranser?
I hvilken grad overensstemmer leveransene med de forventinger oppdragsgiver hadde på forhånd? (målinger, etc)
- 8 Refleksjon Hvilke eventuelle vanskeligheter dukket opp under prosjektets gang? (planlegging, beregninger, beslutninger, organisering, ledelse, informasjon)
Hva var den største vanskeligheten i prosjektet?
Hvilke ikke-beregnete overraskelser dukket opp i prosjektet?
Hva ville du gjort annerledes dersom du skulle gjøre prosjektet om igjen?