



Potensial for samfunnsøkonomiske gevinster innenfor regnskap, lønn og innføring

Utarbeidet for Virke

23. juni 2017

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Potensial for samfunnsøkonomiske gevinster innenfor regnskap, lønn og innfordring/nummer 2017-32

© Oslo Economics, 23. juni 2017

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Partner / Daglig leder

rsa@osloeconomics.no, Tel. +47 99 62 88 12

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	5
2. Private leverandører av tjenester innen regnskap, lønn og innfordring og behovet i offentlige sektor	6
2.1 Private leverandører av tjenester innen regnskapstjenester og innfordring	6
2.2 Offentlige virksomheter i Norge	6
2.3 Kommunalt ansatte innen regnskap, lønn og innfordring	7
3. Markedet for regnskapstjenester i offentlig sektor	9
3.1 Ansatte i offentlig sektor og lønnslipper	9
3.2 Anslag på det kommunale og statlige markedet for regnskapstjenester og bruk av private	9
3.3 Hvorfor brukes ikke private i dag?	10
4. Markedet for innfordring i offentlig sektor	12
4.1 Private inkassoforetak – antall inkassosaker og innkasserte midler	12
4.2 Offentlige aktører innen innkreving	12
4.3 Bruk av private aktører innenfor innkreving i offentlig sektor	14
4.4 Hindringer for bruk av private innen innkreving	15
5. Samfunnsøkonomisk verdi av konkurranse innen regnskapstjenester og innfordring	16
5.1 Potensial for gevinster ved bruk av private aktører	16
5.2 Hvilke gevinster kan man oppnå ved bruk av private aktører innen regnskap, lønn og innfordring?	17
Vedlegg 1: Betingelser for samfunnsøkonomiske gevinster ved bruk av private aktører	19
Vedlegg 2. Antall årsverk på kommune- og fylkesnivå	21
6. Referanser	29

Sammendrag og konklusjoner

Kommunale og statlige virksomheter har behov for støttefunksjoner knyttet til regnskap, lønn og innfordring. Offentlig sektor har rundt 650 000 ansatte og forvalter store pengestrømmer hvert år. Dette er brukerbetalinger for offentlige tjenester, skatter og avgifter, innkjøp og overføringer tilknyttet lønn og andre utgifter. Regnskap, lønn- og innfordringsoppgaver er viktige tjenester der offentlig sektor har behov for vesentlig kompetanse.

Det er et stort omfang av private aktører som leverer tjenester innen regnskap og lønn. Likevel er det minimal bruk av private aktører i både statlig og kommunal sektor. Basert på informasjon fra bransjeaktører og offentlig virksomheter anslår vi at under 5 prosent av lønns- og regnskapsmarkedet i kommunal og statlig forvaltning er betjent av private aktører.

I 2016 inndrev private inkassoforetak 29,8 milliarder kroner. I offentlig sektor er det en rekke krav som ikke skiller seg fra ordinære privatrettslige krav, og disse kravene kunne vært overlatt til private for inndrivning. Intervjuer med aktører i inkassonæringen indikerer at kommuner har satt ut om lag 65 prosent av innkrevingsvolumet sitt, blant annet brukertjenester og utvalgte kommunale avgifter. Sykehusene har valgt å sette ut mesteparten av innkreving av egenandeler.

Til forskjell fra kommunal sektor er det i statlig sektor nærmest ingen bruk av private aktører innen inkasso. Her har Statens innkrevingsentral (SI) og NAV innkreving (NAVi) enerett på sine områder. Den største hindringen for økt bruk av private inkassoforetak er særlovgivningen som regulerer SI og NAVi.

Det er et etablert marked for tjenester innen regnskap, lønn og innfordring, og det er god etterprøbarhet i markedet. Det er derfor potensial for samfunnsøkonomiske gevinster ved at det offentlige i større grad legger til rette for konkurranse mellom statlige, kommunale og private aktører innenfor disse tjenesteområdene. Gevinstene kan være mer kostnadseffektive løsninger, kortere behandlingstid og redusert innkrevingstid, samt redusert sårbarhet i kommuner og i virksomheter med få ansatte.

Hvis vi antar at effekten av økt konkurranse, blant annet om tjenester som DFØ, SI og NAVi utfører, gir en kostnadsreduksjon på 5 prosent, og det at mindre kommuner og statlige virksomheter kan dra nytte av stordriftsfordelene til private gir en ytterligere kostnadsreduksjon på 5 prosent, får vi en årlig samfunnsøkonomisk gevinst på 166 millioner kroner innen regnskap og lønn, samt 61 millioner kroner innen innfordring. Hvis vi inkluderer regnskap og lønn i statlige foretak, statlige aksjeselskap og helseforetak, er det potensial for ytterligere samfunnsøkonomiske gevinster ved konkurranseutsetting.

1. Innledning

Offentlig sektor er arbeidsgiver for i underkant av 650 000 arbeidstakere i Norge, og administrerer store pengebeløp i løpet av et år. Dette gjelder inntekter som betaling for offentlige tjenester, skatter og avgifter, eller utgifter som innkjøp av tjenester og utbetalinger av lønn. Regnskapstjenester og innfordring er viktige tjenester der offentlig sektor har behov for vesentlig kompetanse.

Regnskap og lønn

Alle offentlige virksomheter har behov for bokføring og registrering av inntekter og kostnader. Det må også settes opp regnskap for alle offentlige virksomheter. Tilsvarende har alle offentlige virksomheter med ansatte behov for tjenester tilknyttet lønshåndtering og registrering. Regnskapstjenester kan deles opp i flere ulike funksjoner:

- **Budsjett- og planarbeid:** Dette gjelder offentlige budsjettforslag, budsjettoppfølging, regnskapsanalyse, koordinering av strategi, VP og rapportering
- **Lønn:** Registrering og endring av lønnsdata, anvisninger og utbetalinger og rapportering til virksomheten
- **Regnskap:** Registreringer av fakturaer, daglig regnskapsføring, utarbeiding av årsregnskap og regnskapsrapporter til virksomhetens ledelse
- **Reiser:** Bestilling av reiser og kontroll av reiseregninger

Private regnskapsbyråer utfører disse tjenestene for store deler av næringslivet. I offentlig sektor utføres derimot lønn- og regnskapstjenester i stor grad i egenregi eller satt ut til Direktoratet for økonomistyring (DFØ). For eksempel har Departementenes sikkerhet- og serviceorganisasjon (DSS), som har ansvar for et bredt spekter av fellestjenester til departementene, satt ut lønns- og regnskapstjenestene til DFØ.

Innfordring

Statlige virksomheter har også behov for innkreivingsfunksjoner, eksempelvis av brukerbetalinger for kommunale tjenester, skatter og avgifter, sosiale tjenester og strafferettslige krav. I dag er rundt 60 prosent av kommunal innkreivning innen brukerbetalinger satt ut til private inkassoforetak, og omtrent 50 prosent av kommunale avgifter.

I statlig sektor står Statens innkreivingsentral (SI) og NAV innkreivning (NAVi) for mesteparten av statlige krav.¹ Private inkassoforetak sier at det er omtrent ingen private inkassoforetak med oppdrag fra statlig sektor.

Om rapporten

I denne rapporten ser vi på det offentlige markedet for regnskap, lønn og innfordring. Innen tjenesteområdene regnskap og lønn tilsier informasjonsinnhenting at under 5 prosent av den daglige tjenesteytingen er konkurranseutsatt. Kommuner oppgir at kommunale regnskapsprinsipper, nærhet til budsjetteringsprosesser og sedvane er årsakene til at få kommuner bruker private regnskapsbyråer.

Kommuner konkurranseutsetter om lag 65 prosent av sin inkassovirksomhet, bl.a. brukerbetalinger og kommunale avgifter. Innen statlig sektor er graden av konkurranseutsetting null. En særskilt hindring for økt konkurranse i statlig sektor er særlovgivningen til SI og NAVi.

Det finnes lite detaljert statistikk om offentlige kostnader for støttefunksjoner som regnskap, lønn og innfordring. Rapporten baserer seg derfor i vesentlig grad på informasjon fra intervjuer av bransjeaktører, kommuner og offentlig virksomheter. Totalt antall informanter er mellom 10 og 15.

¹ Statens innkreivingsentral har siden 2001 vært underlagt Finansdepartementet, men ble en del av skatteetaten i 2015.

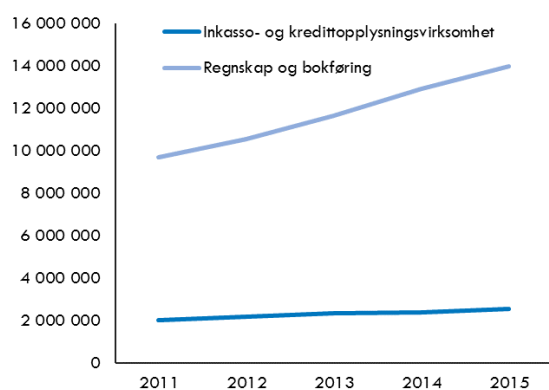
2. Private leverandører av tjenester innen regnskap, lønn og innfordring og behovet i offentlige sektor

Det er et stort privat marked for tjenesteyting innenfor regnskap, lønn og innfordring. Alle kommunale og statlige virksomheter har behov for tjenester innen regnskap og lønn, og en rekke virksomheter har også behov for innkrevingsfunksjoner.

2.1 Private leverandører av tjenester innen regnskapstjenester og innfordring

Det er et stort omfang av private aktører innenfor regnskap- og innkrevningstjenester. For å vise omfanget av private tilbydere innen disse tjenestene viser vi i Figur 2-1 næringenes samlede salgsinntekter i perioden 2011-2015. Vi har fordelt salgsinntektene på Brønnøysundregisterets næringsinndeling i «(inkasso- og kredittopplysningsvirksomhet)», «(regnskap og bokføring)». Som man ser av figuren var salgsinntektene for regnskapstjenester og innkreving på henholdsvis 14 og 2,54 milliarder kroner i 2015. Innen regnskap og bokføring er det registrert i underkant av 2 300 aksjeselskap med en positiv omsetning i 2015. Innen inkasso- og kredittopplysningsvirksomhet er det registrert 134 aksjeselskap i 2015.

Figur 2-1: Salgsinntekter innen inkasso, regnskap og bokføring i perioden 2011-2015 (i tusen)



Kilde: Brønnøysundregisteret. Nacekodene er 82.910 (inkasso- og kredittopplysningsvirksomhet), 69.201 (regnskap og bokføring).

I Figur 2-2 viser vi verdiskaping totalt, fordelt på næring i perioden 2011-2015. Totalt var verdiskapingen på 12,1 milliarder kroner for bransjene samlet sett og fordelte seg på

regnskapstjenester og inkasso med henholdsvis 9,7 og 2,47 milliarder kroner.

Figur 2-2: Verdiskaping innen regnskapstjenester og inkasso i perioden 2011-2015 (i tusen)

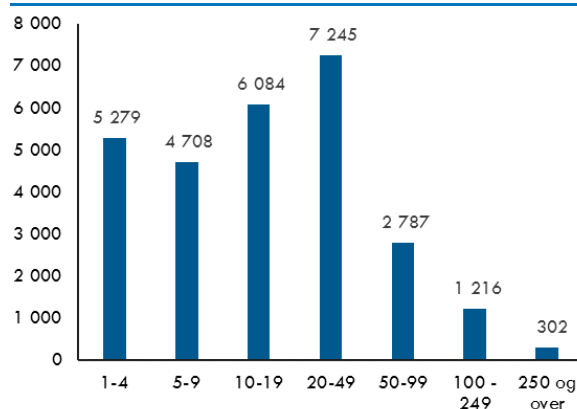


Kilde: Brønnøysundregisteret. Nacekodene er 82.910 (inkasso- og kredittopplysningsvirksomhet), 69.201 (regnskap og bokføring). Verdiskapingen er anslått til lønnskostnader pluss ordinært resultat før skatt.

2.2 Offentlige virksomheter i Norge

Norge har en stor offentlig sektor. For å antyde omfanget av behovet for regnskap, lønn og innfordring blant statlige og kommunale virksomheter har vi hentet tall på antallet offentlige virksomheter i Norge. Figur 2-3 viser antall offentlige virksomheter fordelt på størrelse målt i antall ansatte. Det er i overkant av 4000 virksomheter med mer enn 50 ansatte.

Figur 2-3: Antall offentlige virksomheter i 2016, gruppert etter antall ansatte



Kilde: SSB tabell 10308, figur av Oslo Economics

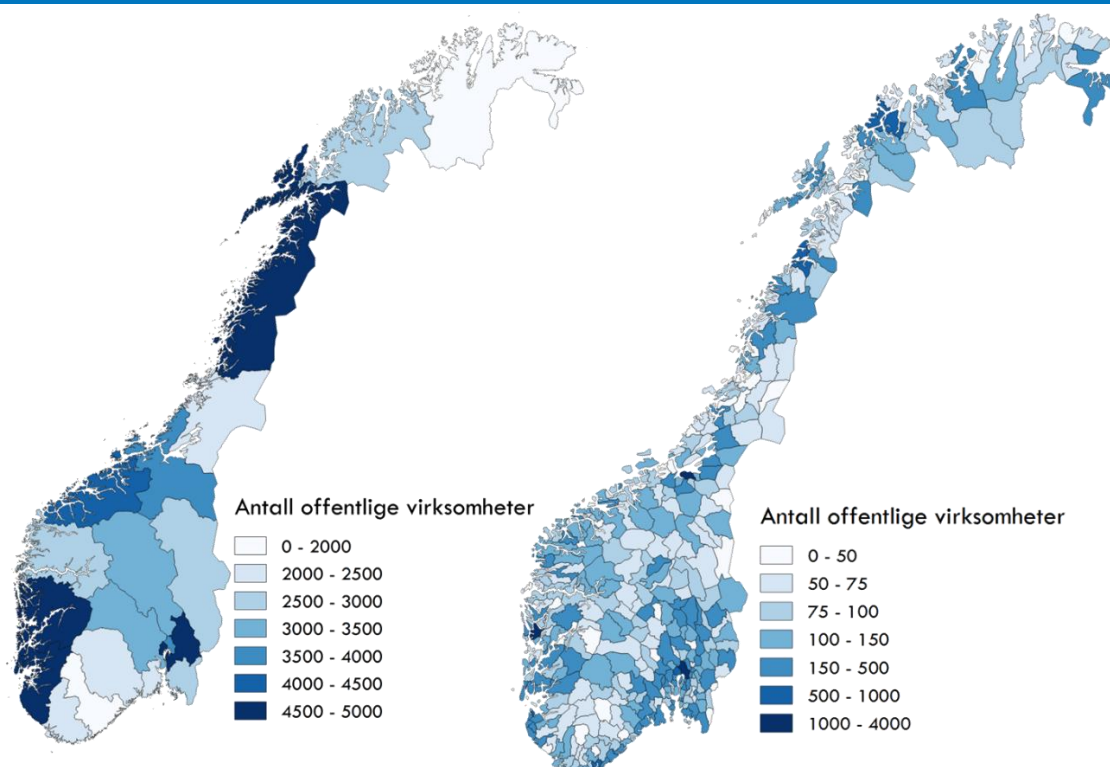
Offentlige virksomheter er lokalisert over hele landet. En stor del av dette er kommunale virksomheter, i

tillegg til statlige virksomheter som holder til i ulike deler av landet. Det største omfanget av statlige virksomheter er på det sentrale Østlandet. I Figur 2-4 viser vi en grafisk oversikt over antall offentlige virksomheter fordelt på fylker og kommuner. Vi ser at fylkene med flest offentlige virksomheter er Akershus, Hordaland og Nordland. Det er færrest offentlige virksomheter i Finnmark og Aust-Agder. Kommuner med flest offentlige virksomheter er Oslo, Bergen,

Trondheim, Bærum og Stavanger. Kristiansand, Tromsø, Sandefjord, Bodø og Drammen har også et stort antall offentlige virksomheter.

Norge har en stor offentlig sektor og virksomhetene er spredt utover hele landet.

Figur 2-4: Antall offentlige virksomheter fordelt på fylker og kommuner i 2016



Kilde: SSB tabell 10308, figur av Oslo Economics

2.3 Kommunalt ansatte innen regnskap, lønn og innfordring

Det er normalt at kommuner foretar oppgaver knyttet til regnskap, lønn og innfordring selv. Enkelte kommuner har etablert samarbeid rundt innfordring av skatter og avgifter, slik som Skatteinnfordring Hallingdal som er et samarbeid mellom seks kommuner. Normalen er likevel at kommunene har egne avdelinger internt i kommunen som jobber med regnskap, lønn og innfordring. Blant kommuner som ikke har satt ut regnskap, lønn og innfordring til private, anslår en kommune at omtrent 35 prosent av ressursbruken til oppgaver knyttet til lønn, 50 prosent til regnskap og 15 prosent på inkasso.

Det er foretatt en kartlegging over antall kommunale ansatte som jobber med regnskap, lønn og innfordring. Det er gjennomført intervjuer med representanter fra seks ulike kommuner. I Tabell 2-1

fremgår de aktuelle kommunene med tilhørende innbyggertall og antall kommunale årsverk tilknyttet regnskap, lønn og innfordring. Disse kommunene har til sammen en geografisk og demografisk spredning, og er således representative for resten av kommune-Norge.

Tabell 2-1: Kommuner som er intervjuet

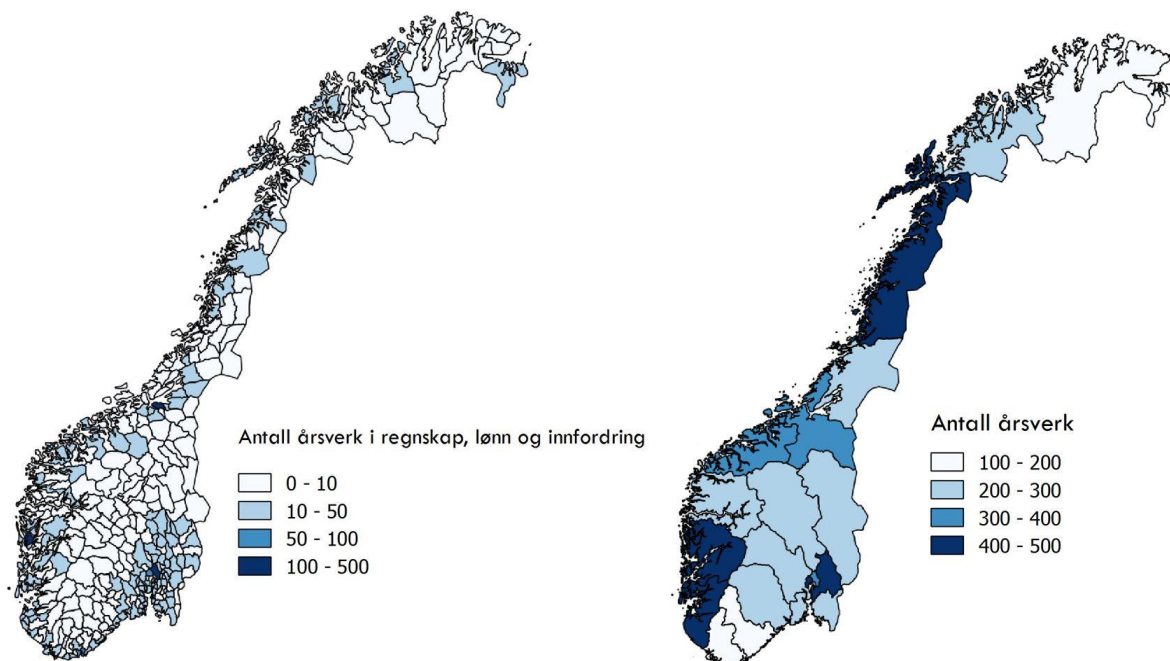
Kommune	Innbyggertall	Antall årsverk
Hemsedal	2 422	4
Sandefjord	45 820	32
Førde	12 900	20
Bergen	277 391	160
Tromsø	73 480	44,5
Oppdal	6 886	7,6

Kilde: Innbyggertall fra SSB

Dataene som er innhentet fra de utvalgte kommunene viser at det er betydelige stordriftsfordeler knyttet til de kommunale tjenestene som retter seg mot regnskap, lønn og innfordring. De større kommunene har omtrent en ansatt per 1700 innbyggere, mens Hemsedal og Førde har rundt en ansatt per 600 innbyggere.

Basert på informasjon innhentet fra intervjuer med representanter i kommunene og innbyggertall fra SSB, er det utarbeidet en ikke-lineær regresjonsmodell for å estimere antall årsverk som brukes til regnskap, lønn og innfordring i de kommunene som ikke er intervjuet.² Disse dataene er videre aggregert opp på fylkesnivå og presenteres i Figur 2-5.

Figur 2-5: Antall kommunale årsverk til regnskap, lønn og innfordring



Kilde: SSB og intervjuer med et representativt utvalg kommuner, figur av Oslo Economics

² Estimater for antall årsverk i resterende kommuner finnes i vedlegg 2. På grunn av et lite utvalg er estimatene usikre. Punkttestimat for små kommuner kan se ut til å være noe

høyt, mens punkttestimater for de største kommunene kan fremstå noe lavt.

3. Markedet for regnskapstjenester i offentlig sektor

Det er et stort omfang av private aktører innenfor regnskap og lønn. Likevel er det omtrent ingen bruk av private aktører i både statlig og kommunal sektor. Basert på informasjon fra bransjeaktører og offentlig virksomheter anslår vi at under 5 prosent av lønns- og regnskapsmarkedet i statlig og kommunal forvaltning er betjent av private aktører.

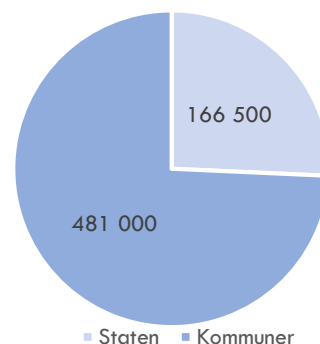
3.1 Ansatte i offentlig sektor og lønnslipper

For å antyde omfanget av arbeid knyttet til regnskap og lønn kan en se hen til antall ansatte i offentlig sektor og den totale lønnsmassen per år. I dag er det i underkant av 650 000 personer som er ansatt i offentlig sektor, med en total lønnsmasse på 315 milliarder kroner i året. Dette tilsvarer om lag 7,8 millioner lønnslipper i året. Noen ansatte vil ha færre enn 12 lønnslipper i året som følge av at de ikke jobber hele året, mens andre ansatte kan ha flere lønnslipper på grunn av etterbetalinger. I sum har vi derfor lagt til grunn 12 lønnslipper i året per ansatt. Dette er bare en andel av arbeidsomfanget innen regnskap og lønn i offentlig sektor. I tillegg kommer fakturaer, reiseregninger og bokføring.

I dag er det i underkant av 650 000 personer som er ansatt i offentlig sektor, som tilsvarer om lag 7,8 millioner lønnslipper i året. Dette er bare en andel av arbeidsomfanget innen regnskaps- og lønn i offentlig sektor.

Om lag 65 prosent er ansatt i kommunale virksomheter og 35 prosent i statlige virksomheter. Figur 3-1 viser antall ansatte i offentlig sektor fordelt på statlig og kommunal sektor.

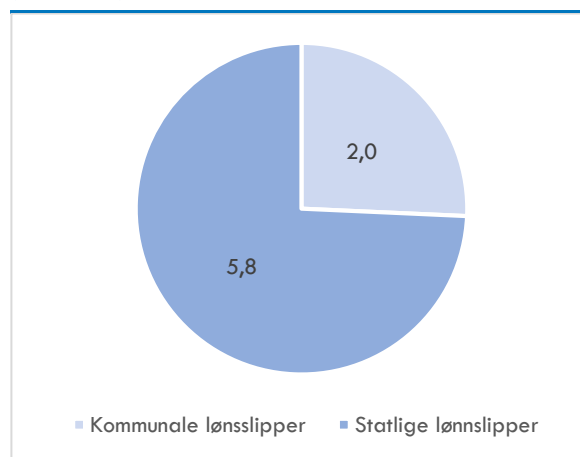
Figur 3-1: Antall ansatte i offentlig sektor, fordelt på kommunal og statlig sektor i 2016



Kilde: SSB

I Figur 3-2 viser vi anslaget på antall kommunale og statlige lønnslipper per år.

Figur 3-2: Antall lønnslipper i offentlig sektor, fordelt på kommunal og statlig sektor i 2016 (millioner)



Kilde SSB: Tabell 11536 og DIFI

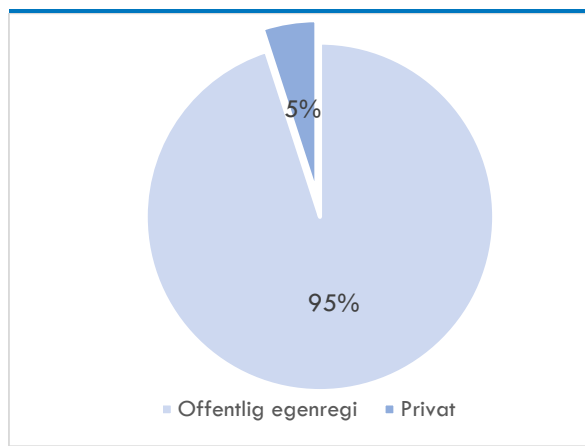
3.2 Anslag på det kommunale og statlige markedet for regnskapstjenester og bruk av private

Interkommunale selskaper (IKS) bruker til en viss grad private leverandører av regnskap og lønn. En undersøkelse utført av Virke viser at 22 prosent av IKS-ene som svarte hadde satt ut regnskapstjenester til private leverandører. Samtaler med et utvalg kommuner, se Tabell 2-1, som selv ikke har satt ut regnskapstjenester var heller ikke kjent med at kommuner i nærområdet hadde satt ut sine regnskapstjenester. Det private regnskapsbyrået Azets anslår at nærmest ingen, eller godt under 5

prosent, av kommuner og statlige virksomheter har satt ut regnskapstjenestene til private regnskapsbyråer.

Innen statlig sektor står DFØ for i overkant av 60 prosent av regnskaps- og lønntjenester, med driftskostnader på rundt 300 millioner kroner, deriblant departementene som bruker DSS. Statens resterende behov for regnskapstjenester er driftet i egenregi.

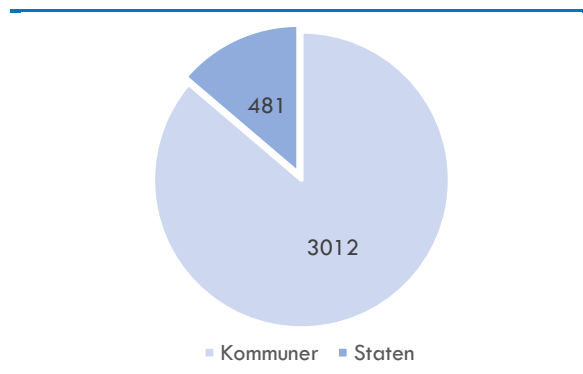
Figur 3-3: Anslag på bruk av private aktører innen regnskapstjenester i kommunal og statlig virksomhet



Figur: Oslo Economics

Basert på estimatet av antall ansatte innen regnskap og lønn i kommunene, offentlig statistikk og tall om driftskostnader fra DFØ kan vi komme med et anslag på markedsstørrelsen innen regnskap og lønn i kommunal og statlig sektor. Dette er beregnet som antall ansatte i kommunal sektor innen lønn og regnskap ganget med gjennomsnittlig kommunal bruttolønn pluss en overhead på 30 prosent. Intervjuer med kommuner tilsier at om lag 85 prosent av de ansatte innenfor økonomitjenester jobber innen regnskap og lønn. Markedsanslaget i statlig sektor er basert på driftskostnader for regnskap og lønn i DFØ, der vi antar at andre regnskaps- og lønnsavdelinger i staten har samme kostnader. Dette anslaget på markedsstørrelsen kan være noe lavt, siden DFØ kan ha stordriftsfordeler og være mer effektive enn interne regnskapsavdelinger.

Figur 3-4: Anslag markedsstørrelse i kommunal og statlig forvaltning innenfor regnskap og lønn (millioner kroner)



Kilde: DFØ, SBB, estimater basert på kommuneundersøkelse

I figuren over er et anslag på størrelsen på markedet i kommuner og statlig sektor. I tillegg kommer andre typer offentlige virksomheter.

Behovet for regnskapsfunksjoner avhenger av kompleksiteten i den offentlige virksomheten. Derfor er det vanskelig å anslå antall årsverk innen regnskap og lønn i offentlige virksomheter. Hvis vi likevel anslår som et konservativt anslag at det kreves om lag ett årsverk innen regnskap, lønn, fakturering, reiseutgifter mv. per 80-100 ansatte i en gjennomsnittlig offentlig virksomhet, vil det gå mellom 6 500 og 8 125 årsverk i året til disse oppgavene i offentlig sektor. Samlet brutto lønnskostnad og overhead blir da mellom 4,2 og 5,2 milliarder kroner i året.

Markedsstørrelsen innen regnskap og lønn i kommunal og statlig sektor er anslått til å være i underkant av 3,5 milliarder kroner.

3.3 Hvorfor brukes ikke private i dag?

I samtaler med utvalgte kommuner oppgir de følgende grunner til at regnskap og lønn gjøres internt i kommunen og hvorfor de i liten til ingen grad har vurdert å bruke private regnskapsbyråer:

- Kommunene mener det er nyttig å være tett på den kommunale driften når en har ansvar for regnskap. Det er ofte problemstillinger hvor det er nødvendig å henvende seg til de ulike avdelingene i kommunen. Enkelte opplyser også at i budsjettfasen, hvor hver avdeling utarbeider sitt budsjett, er det avgjørende at regnskapsavdelingen er involvert og aktivt til stede.

- Det har alltid vært kommunen som har gjennomført disse operasjonene. Representanter fra kommunene mener at det fungerer godt slik det gjøres i dag. De ser derfor liten grunn til å endre på det.
- Det er transaksjonskostnader ved offentlige anskaffelser og et strengt anskaffelsesregelverk som øker disse transaksjonskostnader.
- Kommuneregnskapet, som er en regnskapsstandard som forvaltes av

kommunaldepartementet, er forskjellig fra årsregnskapet som private bedrifter forholder seg til. Kommunale regnskapsprinsipper avviker således fra regnskapsloven. Kommunene mener at private regnskapsselskaper ikke har nok kompetanse på kommuneregnskapet til å overta oppgavene. Dette er derimot annerledes i IKS og statsforetak som i utgangspunktet fører regnskap etter prinsippene i regnskapsloven.

4. Markedet for innfordring i offentlig sektor

I 2016 innkasserte private inkassoforetak inn i underkant av 29,8 milliarder kroner. I offentlig sektor er det en rekke krav som ikke vesentlig skiller seg fra ordinære privatrettslige krav.

Intervjuer med bransjeaktører tilsier at kommuner har satt ut om lag 65 prosent av innkrevingsvolum innen brukerbetaling.

Sykehusene har satt ut mesteparten av innkreving av egenandeler.

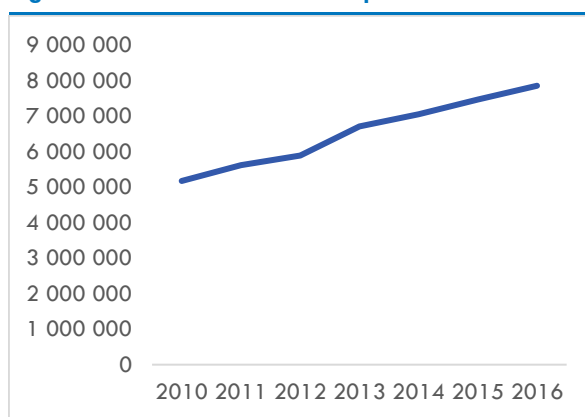
I statlig sektor er det fremdeles nærmest ingen bruk av private aktører innen inkasso. Her har Statens innkrevingsssentral (SI) og NAV innkreving (NAVi) monopol på sine områder.

Den største hindringen for økt bruk av private inkassoforetak er særlovgivningen som regulerer SI og NAVi.

4.1 Private inkassoforetak – antall inkassosaker og innkasserte midler

Finanstilsynet fører statistikk over inkassoforetakene og rapporterer om 7,8 millioner inkassosaker i 2016. Figur 4-1 viser utviklingen i antall inkassosaker i perioden 2010-2016, som de private inkassoforetakene håndterer. I 2015 var det 134 registrerte aksjeselskaper som driver med inkasso- og kredittopplysningsvirksomhet. Antall selskaper private inkassoforetak betjener har vi ikke statistikk for.

Figur 4-1: Antall inkassosaker i perioden 2010-2016

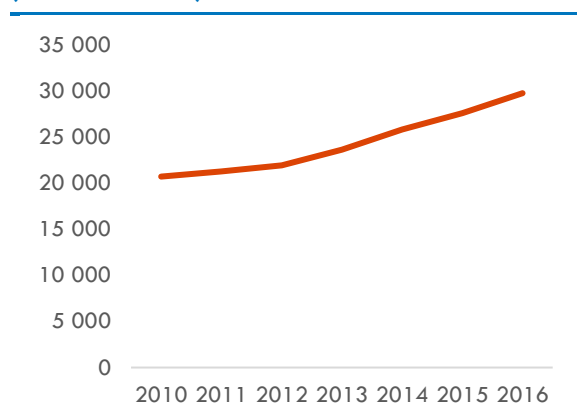


Kilde: Finanstilsynet

Private inkassoforetak krevde i 2016 inn i underkant av 29,8 milliarder kroner. Her har det også vært en betydelig økning på 44 prosent i perioden fra 2010

til 2016. I Figur 4-2 vises en oversikt over summen innkasserte midler i den aktuelle perioden.

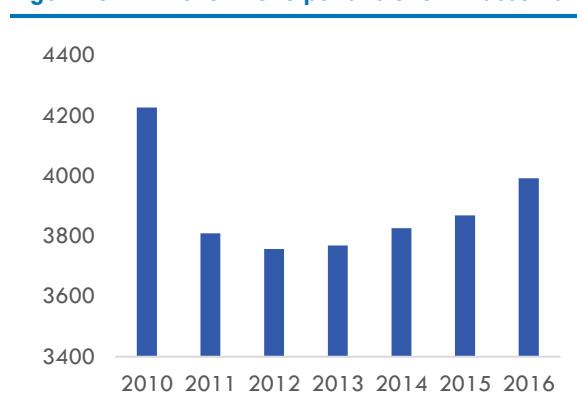
Figur 4-2: Sum innkasserte midler 2010-2016 (millioner kroner)



Kilde: Finanstilsynet.

I Figur 4-3 viser vi forholdet mellom antall avsluttede inkassosaker og faktisk inndrevet krav. Dette gir et gjennomsnittlig inndrevet krav på i underkant av 4000 kroner i 2016.

Figur 4-3: Innkrevet krone per avsluttet inkassokrav



Kilde: Finanstilsynet

4.2 Offentlige aktører innen innkreving

Offentlige virksomheter må inndrive ulike typer krav. Det er forskjell på NRK-lisens, parkeringsbøter og voldsofferavgift. For å synliggjøre de ulike type kravene offentlig sektor driver inn, har vi i Tabell 4-1 laget fire hovedtyper av krav. Tabellen kan sies å gå fra helt ordinære privatrettslige krav til krav som i større grad er knyttet til myndighetsutøvelse og er av mer sensitiv art.

Tabell 4-1: Typer offentlig krav

Type krav	Eksempel
Brukerbetalinger	Barnehage, SFO, egenandel sykehus
Skatter- og avgifter	Mva, vann og avløp
Sosialtjenester	Barnebidrag
Strafferettslige krav	Voldsoffererstatning

Kilde: Oslo Economics

Offentlig krav kommer fra både kommunale og statlige virksomheter. Eksempler på kommunale krav er brukerbetaling for kommunale tjenester som barnehage, SFO, bibliotek, samt kommunale avgifter som vann, avløp, renovasjon. Statlige krav omfatter alt fra brukerbetalinger for statlige tjenester som NRK-lisens, skatter og avgifter som MVA, til strafferettslige bøter og erstatningskrav, samt krav tilknyttet sosialtjenester levert av NAV.

Samtlige krav er likevel ordinær pengeinnkreving, og kan ikke sies å skille seg fra pengekrav fra eksempelvis inkasso av privatkreditt. Det som skiller kravtypene er om kravene er ilagt med en særskilt myndighet, som eksempelvis pålegg fra domstol ved strafferettslige krav.

4.2.1 Statlige inkassoforetak

Offentlig sektor driver med omfattende innkreivingsvirksomhet. Dette er organisert i statlige inkassoforetak og som del av politi- og lensmannsetaten. Om lag 450 offentlige instanser har myndighet til tvangsinnkreving (særnamsmannsmyndighet). Disse er underlagt forskjellige overordnede myndigheter. I tillegg kommer det alminnelige namsmannsapparatet med om lag 350 enheter. I Tabell 4-2 viser vi en oversikt over innkreivingsvirksomheter i offentlig sektor.

Tabell 4-2: Offentlige virksomheter som driver med innkreiving

Virksomhet	Antall
Statlig inkassoforetak	2
Alminnelige namsmenn	350
Særnamsmannsmyndighet	450

Kilde: NOU 2007: Offentlig innkreiving

Av statlige inkassoforetak finner man Statens innkreivingsentral (SI) og NAV innkreiving (NAVi), j.fr. Tabell 4-1. Statens innkreivingsentral er underlagt skattemyndighetene. I 2015 krevde disse foretakene inn i underkant av 4,5 milliarder kroner og hadde om lag 369 ansatte. Isolert sett er SI den største inkassovirksomheten i Norge, og har et innkreivd volum

på om lag 15 prosent av markedet for private inkassoforetak.

Tabell 4-3 viser en liste over kundene til Statens innkreivingsentral. I intervju har vi fått opplyst at 10 prosent av kundene står for 90 prosent av innkasserte midler. Størst er politidirektoratet med 47 prosent, fulgt av Lånekassen på 18 prosent og Finanstilsynet og NRK på 8 prosent hver. Etter det følger Sjøfartsdirektoratet, Tolletaten, Statens vegvesen med henholdsvis 4, 3, 2 prosent.

Tabell 4-3: Kunder til Statens innkreivingsentral

Statens innkreivingsentral
Arbeidstilsynet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Direktoratet for mineralforvaltning
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
Finanstilsynet
Fiskeridirektoratet
Forbrukerombudet
Forsvaret
Forsvarsbygg
Fredskorpset
Helsedirektoratet
Husbanken
Justis- og beredskapsdepartementet
Kartverket
Klima- og forurensingsdirektoratet
Konkurransetilsynet
Kontoret for voldsoffererstatning
Kunnskapsdepartementet
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Lånekassen
Medietilsynet
Mesterbrev
Norges vassdrags- og energidirektorat
Norsk filminstitutt
Norsk pasientskadeerstatning
NRK
Oslo Børs
Pasientskadenemda
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Sjøfartsdirektoratet
Statens legemiddelverk
Statens vegvesen
Statistisk sentralbyrå
Tolletaten
Utenriksdepartementet

Kilde: hjemmeside til Statens innkreivingsentral

NAVi er regulert av Bidragsinnkreivingsloven og gir virksomheten særnamsmannsmyndighet. NAVi har ansvar for innkreiving av pengekrav knyttet til eksempelvis barne- og ektefellebidrag, gebyrer og tilbakekreiving ved feilutbetalinger, samt ulike refusjonsordninger. Fordringene blir fakturert og

videre tvangsinnkrevd der det er hjemmel for det, dersom innbetaling ikke skjer frivillig. Særmannsmyndighet gir NAVi i utgangspunktet særskilt hjemmel til tvangsinnkreving, samt prioritering foran private krav.

I Tabell 4-4 viser vi innbetalinger i innkrevingsvirksomheten i NAVi for 2016. Som tabellen viser er det de største kravtypene innkreving av feilutbetalinger, yrkesskadeforsikring og bidragskrav.

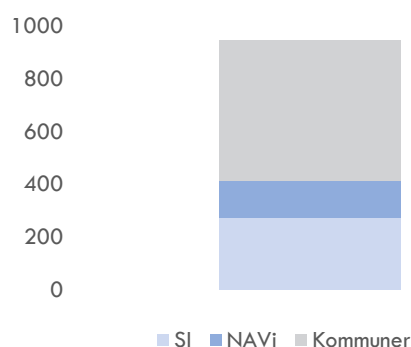
Tabell 4-4: Innbetalinger i NAVi

Type krav	Innbetalinger (i tusen)
Offentlige bidragskrav forskudd	245 156
Rente- og gebyrkrav	25 951
Tvangsbøter	422
Feilutbetalinger	704 955
Uføre etteroppgjør	70 848
Billån/næringslån	30 014
Egenandel aktivitetshjelpemidler over 26 år	2 722
Forsikring	310 285
Lønnsgarantiordningen	31 674
Yrkesskadeforsikring	938 873
EØS dagpenger	200
Total	2 361 100

Kilde: NAVs årsrapport 2016

Vi har estimert driftskostnader for innkreving i statlig og kommunal virksomhet. Dette er basert på tall fra SI, NAVi og estimatet på antall årsverk innen innkreving i kommunene. Figur 4-4 viser at markedet målt i driftskostnader til sammen er i overkant av 1 milliard kroner. Vi har estimert driftskostnader i NAVi på nøkkeltall fra SI og tatt utgangspunkt i SSB-tall for lønnskostnader for kommuner.

Figur 4-4: Driftskostnader for innkreving i SI, NAVi og kommuner

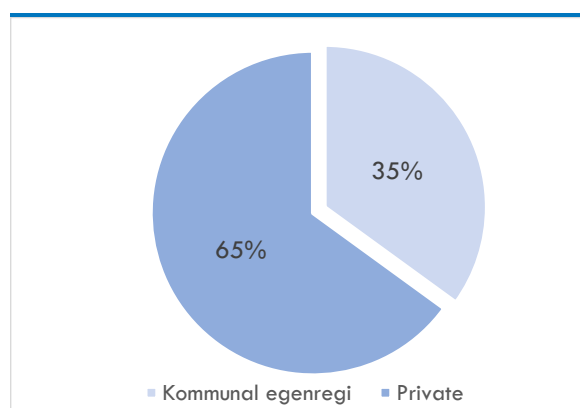


Kilde: SI årsrapport, NAV og kommuneundersøkelse

4.3 Bruk av private aktører innenfor innkreving i offentlig sektor

Intervjuer med private inkassoforetak opplyser om at mellom 60-70 prosent av de privatrettslige kravene i kommunal sektor innkreves av private inkassoselskaper og er lagt ut på anbud, se Figur 4-5. Dette gjelder primært brukerbetaling for kommunale tjenester. Det er også en del privat innkreving av kommunale avgifter. Et anslag fra private inkassoforetak tilsier at rundt 50 prosent av kommunale avgifter innen søppeltømming, renhold, vann og avløp er satt ut til private. Resterende er i kommunal egenregi. Bakgrunnen for at såpass mange kommuner har satt ut innfordring er at kommunene ofte har begrenset med kompetanse om innfordring, samt at det i mange kommuner er et lite innkrevingsvolum. Stordriftsfordeler i innkreving gjør det sannsynlig at større profesjonelle inkassoforetak kan utføre oppgavene billigere.

Figur 4-5: Omfang av private inkassoselskaper i kommunal sektor totalt



Kilde: Informanter i inkassobransjen

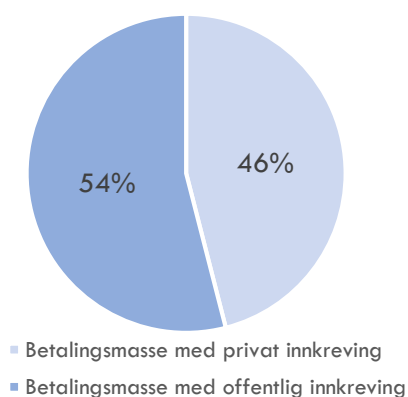
Der inkassovirksomhet er satt ut er det i stor grad til de største inkassoforetakene. Dette skyldes at inkassovirksomhet krever systemmessige tilpasninger

der de største aktørene har gode løsninger og erfaring fra større private virksomheter.

I statlig sektor er mesteparten av innfordringsvirksomheten satt til enten SI eller NAVI. Unntaket er sykehussektoren der informanter opplyser om at opp mot 100 prosent av utestående krav går via private inkassoforetak. Dette gjelder primært brukerbetaling som egenandeler for helsetjenester.

Betalinger for offentlige tjenester utgjorde 93 milliarder kroner i 2016. Et anslag på brukerbetalingsmassen som private inkassoforetak gjør innkreving for, er på om lag 46 prosent. Resterende masse med brukerbetaling tilhører kommunal eller statlig innkreving. I tillegg til dette kommer statlig innkreving av skatt- avgift, en rekke sosialtjenester og strafferettslig innkreving. Dette er illustrert i Figur 4-6, der vi antar at private inkassoforetak har 65 prosent av det kommunale markedet pluss sykehus.

Figur 4-6: Andel av verdien av brukerbetaling private inkassoforetak gjør inkasso for



Kilde: SSB tabell 10723, fordelt av Oslo Economics

4.4 Hindringer for bruk av private innen innkreving

Private inkassoforetak er klare på at det er særlovgivningen knyttet til offentlig innkreving som er det store hindret for økt bruk av private. SI og NAVI er underlagt særlovgivning som SI-loven, forvaltningsloven og bidragsinnkrevingsloven. Særlovgivningen gjelder i utgangspunktet uavhengig av type krav. Det innebærer for eksempel at NRK-lisens er i prinsippet underlagt samme særlovgivning

som voldsoffererstatning. Likevel er det også skiller mellom muligheter for tvangsinnkreving mellom typer krav i offentlig sektor.

SI og NAVI, sammen med skatteoppkrevdere og skattekontorene har særmannsmyndighet. SI og NAVI har dermed rollen som både innkrever og beslutningstaker i klagesaker. Dette er til forskjell fra private inkassoforetak som er underlagt lov om inkassovirksomhet. Private inkassoforetak opplyser om at de må søke godkjenning hos namsmannen for å gå til tvangsinnkreving. Statlige krav har også normalt forrang foran private krav når de er i konflikt.

Dette innebærer at kommunale eller statlige pengekrav som for alle formål er likt et privatrettslig krav, er underlagt ulik lovgivning.

Dette innebærer at kommunale eller statlige pengekrav som for alle formål er likt et privatrettslig krav, er underlagt ulik lovgivning. SI har generelt fullmakter som private inkassoforetak ikke har, men som er til nytte for den offentlige virksomheten som legger innkrevingsoppgaver til SI. Eksempelvis forrang foran private krav, eller sterkere virkemidler ved forsinkede betalinger.

Et problem med at statlig innkreving har forrang foran private krav er likviditet. Det er ikke åpenbart at det er til samfunnets beste at staten får inn NRK-lisens eller en fartsbot før en bedrift får betaling for en rørleggerjobb eller nedbetaling av et boliglån. Staten er en sterk finansiell part og kan i mange tilfeller tåle en lengre betalingsforsinkelse enn private bedrifter. Hvis ordinære pengekrav fra statlig sektor underlegges den ordinære inkassolovgivningen, kan det bidra til konkurranse på like vilkår for inkassoaktørene og økt likebehandling av kreditorerne.

For privatpersoner gir kreditorers bruk av privat inkasso også en sterkere rettssikkerhet. Blant annet ved at en tredjepart som namsmannen må konfereres før man går til tvangsinnkreving. Rollen som debitor og myndighet over bruk av tvangsinnkreving i form av særmannsordningen, gjør at statlig innkrevingsvirksomhet har på seg to hatter. Å blande rollene som utøver og dommer, er en sammenblanding som bør unngås dersom det er mulig.

5. Samfunnsøkonomisk verdi av konkurranse innen regnskapstjenester og innfordring

Det er potensial for samfunnsøkonomiske gevinster ved konkurranse mellom statlige, kommunale og private aktører innen regnskapstjenester og innfordring. Dette skyldes at det er mange profesjonelle aktører i næringsmarkedet og god etterprøvnbarhet av tjenestene. Gevinster kan være lavere priser på tjenestene, kostnadseffektive løsninger, kortere behandlingstid og redusert innkrevningstid.

5.1 Potensial for gevinster ved bruk av private aktører

For å vurdere potensial for gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører, benytter vi i denne rapporten en metode Oslo Economics har utviklet (Oslo Economics, 2013). Metoden tar utgangspunkt i arbeid av Moen, Dalen og Riis (2003).

For tjenesteproduksjon er det fire viktige vurderingskriterier for om det vil være gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører som tjenestetilbydere, og eventuelt hvor store gevinstene vil være: i) forbedringspotensial, ii) potensiell konkurranse, iii) komplementaritet og iv) etterprøvnbarhet.

Forbedringspotensial

Oftest er det størst mulighet for kvalitetsforbedringer, kostnadsreduksjoner og konseptutvikling i sektorer som er i vekst, og som derfor i fremtiden vil beslaglegge en økende andel av de samlede ressursene i samfunnet.

Regnskapstjenester og innfordring er ikke bransjer med et spesielt vekstpotensial utover den generelle veksten i norsk økonomi. På den andre siden er det sannsynligvis et potensial for økt digitalisering, standardisering og automatisering av oppgaver. Konkurranse gir insentiver til å vinne oppdrag gjennom å tilby kostnadseffektive løsninger, samt raske og fleksible løsninger og oppgavehåndtering. I den grad regnskapstjenester og innfordring innen offentlig sektor har et stykke å gå innen digitalisering, er det rimelig å tro at det er et forbedringspotensial til stede som kan realiseres av konkurranse mellom private og offentlige aktører.

Potensiell konkurranse

De potensielle samfunnsøkonomiske gevinstene av konkurranse er større hvis det eksisterer mange

tilbydere, slik at konkurransen er reell og følgelig disiplinere den enkelte tilbyder. Flere tilbydere demper også risikoen for utøvelse av markedsrett.

Innen regnskapstjenester er det en lang rekke private aktører med lang og bred kompetanse. Konkurranse mellom private aktører og offentlige virksomheter som DFØ har potensial for gevinster ved at dette er en reell konkurranse der de ulike aktørene er kvalifiserte og profesjonelle. Innen innkreving er det også en rekke aktører som blant annet bistår store private institusjoner, for eksempel innenfor bank- og forsikringsmarkedet. Betydelig potensiell konkurranse virker disiplinere på aktørene.

I dag er DFØ, SI og NAVi å regne som tilnærmet enerettstilbydere på sine respektive områder, i det minste har de betydelig markedsrett. Den potensielle konkurransen fra private aktører i anbudskonkurranser vil kunne bidra til lavere priser og bedre løsninger for de offentlige kundene.

Innen regnskapstjenester er det en lang rekke private aktører med lang og bred kompetanse... Innen innkreving er det også en rekke aktører som blant annet bistår store private institusjoner, som for eksempel innen bank og forsikring. Stor potensiell konkurranse virker disiplinere på aktørene.

Komplementaritet

Gevinsten ved bruk av markedsaktører er spesielt stor hvis det eksisterer aktører som produserer komplementære og relaterte tjenester. For tjenester innen regnskap og innfordring til offentlig sektor er det en rekke aktører som tilbyr identiske eller lignende tjenester til private virksomheter i dag. At det i det hele tatt finnes et komplementært marked for disse tjenestene i næringslivet, tilsier også at det er mulig å hente ut gevinster ved konkurranseutsetting. Blant annet gjennom at private aktører kan tilby systemer og arbeidsprosesser som brukes eller utvikles i samarbeid med næringslivet.

Etterprøvnbarhet

Med etterprøvnbarhet menes at kvalitet kan måles, enten rent teknisk eller gjennom kvalitetsmålinger som brukerundersøkelser. Regnskapstjenester og

innføring er bransjer med høy grad av etterprøvbarehet. Dette skyldes at det er nokså lett å måle tidsfrister, kvalitet på leveransene og andre mål som kostnad per innkrevet krone. Når etterprøvbareheten er stor, er det liten grunn til å skjerme mot konkurranse.

Regnskapstjenester og innføring er bransjer med høy grad av etterprøvbarehet. Når etterprøvbareheten er stor, er det liten grunn til å skjerme mot konkurranse.

5.2 Hvilke gevinster kan man oppnå ved bruk av private aktører innen regnskap, lønn og innføring?

I dag er DFØ, SI og NAVi å regne som monopolister, som gir grunn til å tro at konkurranse vil bidra til lavere priser. I tillegg kan en rekke mindre kommuner og statlige virksomheter som driver regnskap, lønn og innføring i egenregi dra nytte av stordriftsfordelene til private, spesialiserte regnskaps- og inkassoforetak.

For å synliggjøre den samfunnsøkonomiske gevinsten av økt bruk av private, antar vi at den generelle konkurranseeffekten, deriblant oppløsning av monopollignende situasjoner, gir en isolert kostnadsreduksjon på 5 prosent.

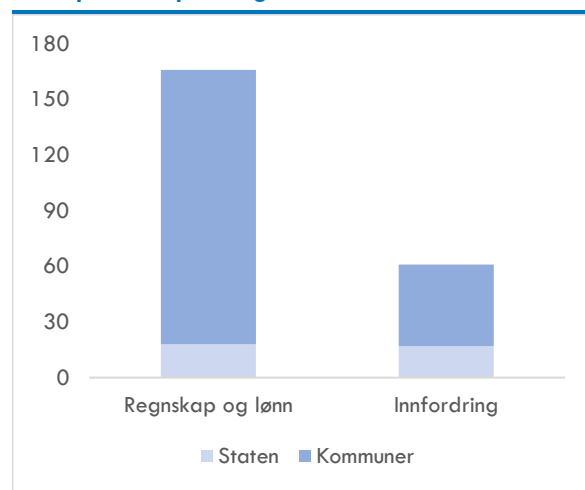
Siden mindre kommuner kan ha ned mot halve årsverk til innkreving og små regnskapsavdelinger, er det grunn til å tro at kostnadsreduksjoner kan oppnås gjennom stordriftsfordeler. Dette gir ytterligere besparelser. Vi har antatt at deler av innføringsmarkedet og regnskapsmarkedet ikke kan konkurranseutsettes, herunder 17,5 prosent av innføring og 25 prosent av offentlige virksomheter.³ Vi legger til grunn at kommuner med færre enn 20 000 innbyggere vil oppnå stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler antas å gi en kostnadsreduksjon på ytterligere 5 prosent.

Under disse forutsetningene kan oppløsning av monopolsituasjonen og stordriftsfordeler gi en årlig besparelse på 166 millioner kroner innen regnskap og lønn, samt 61 millioner kroner innen innføring.

³ 17,5 prosent skyldes at dette er volumet av innføring som er tvangsfullbyrdelse. Se: Innst. 108 L – 2012–2013

Under disse forutsetningene kan oppløsning av monopolsituasjonen og stordriftsfordeler gi en årlig besparelse på 166 millioner kroner innen regnskap og lønn, samt 61 millioner kroner innen innføring. Vi illustrerer besparelsene i Figur 5-1.

Figur 5-1: Anslag på besparelser ved å løse opp monopolsituasjoner og realisere stordriftsfordeler



Figur: Oslo Economics

Regneeksemplet illustrerer at det er et potensial for samfunnsøkonomiske gevinster. Etableres et konkurranseutsatt marked med et reelt tilfang av private aktører, istedenfor et marked som i stor grad domineres av én statlig aktør og mindre avdelinger i statlig og kommunal virksomhet, gir det prispress nedover gjennom anbudskonkurranser og kundens troverdige trussel om å bytte leverandør. Dette gir på sin side incentiver til å forbedre egne tjenester for DFØ, SI og regnskaps- og innkrevingsavdelinger i både stat og kommune.

5.2.1 Gevinster ved konkurranseutsetting innen statsforetak, statlige aksjeselskaper og helseforetak

Vi har mindre informasjon om de mange ulike statlige foretakene, statlige aksjeselskaper og helseforetakene og deres bruk av private aktører innen regnskap og lønn. Basert på data fra SSB om statlige utgifter og forvaltningsdatabasen til NSD, anslår vi at det jobber om lag 245 000 personer i disse selskapene. Helseforetakene er den dominerende arbeidsgiveren med om lag halvparten av de ansatte.

Hvis vi antar én regnskapsfører per 80 ansatte, er det totalt i overkant av 3000 ansatte innen regnskap og lønn i disse selskapene. Basert på SSB-tall for gjennomsnittlig brutto årsverkskostnad i staten, gir dette et marked på 2,4 milliarder kroner.

Hvis vi legger vi til grunn at en økning i konkurranseutsetting av regnskap og lønn innen

statlige foretak, aksjeselskap og regionale helseforetak gir en 5 prosent kostnadsreduksjon, vil dette gi en årlig samfunnsøkonomisk besparelse på 120 millioner kroner.

5.2.2 Andre gevinster ved konkurranseutsetting innenfor regnskap, lønn og innfordring

Foruten kostnadsbesparelser ved økt konkurranse kan gevinsten også hentes ut gjennom driftsgevinster som:

- Bedre datasystemer, bedre rapporter og pålitelighet: både private regnskapsbyråer og inkassoforetak er spesialiserte innen sine respektive områder. Konkurranse om oppdrag gir insentiver til å investere i bedre datasystemer og tilby bedre tilleggstjenester.
- Kortere behandlingstid og bedre service: konkurranse på kvalitet gir som regel kvalitative gevinster som kortere behandlingstid av fakturaer, inkasso eller bare bedre service og tilgjengelighet.
- Redusert innkrevingstid: virksomheter, så vel offentlige som private, har behov for rettidige betalinger, for å selv kunne betale sine skyldnader og kjøpe innsatsfaktorer. Redusert innkrevingstid kan bedre likviditeten i samfunnet.

- Reduksjon av sårbarhet i kommuner og virksomheter der det er få ansatte

Konkurranse på like vilkår

Dersom man skal oppnå samfunnsøkonomiske gevinster ved konkurranse, fordrer det at det legges til rette for at private aktører kan konkurrere med offentlige virksomheter på like vilkår.

Innen regnskap og lønn er det ikke noen prinsipielle grunner til at mesteparten av disse funksjonene ikke skal konkurranseutsettes. Unntak kan være regnskap og lønn innen virksomheter som etterretning, forsvar, eller andre statsviktige sikkerhets- og beredskapstjenester mv.

Innen innfordring er det en ulempe for private aktører at det er omfattende særlovgivning for SI og NAVi. Det kan tenkes at noen krav bør være et statlig anliggende dersom det bærer sterkt preg av resultatet av myndighetsutøvelse. Samtidig er de aller fleste offentlige krav, inkludert skatt og avgift, ikke myndighetsutøvelse. Myndighetsutøvelsen ligger i å ilegge skatter og avgifter, ikke innkreve dem. Når det gjelder privatsensitiv informasjon, er det verdt å bemerke at inkassoforetak håndterer sensitiv informasjon innenfor eksempelvis bank og forsikring.

Vedlegg 1: Betingelser for samfunnsøkonomiske gevinster ved bruk av private aktører

Hvilke markedsløsninger og kontraktsformer som er optimale for samfunnet avhenger av forskjellige typer egenskaper ved produktene eller tjenestene som skal fremstilles.

Vurderingene av om markedsløsninger er bedre enn offentlig tjenesteproduksjon i egen regi, og vurderingen av om markedsløsninger kombinert med offentlig tjenesteproduksjon i egen regi vil være optimalt, vil variere avhengig av hvilke markeder man studerer. En slik analyse må derfor utføres for hvert marked. På generelt grunnlag er det imidlertid grunn til å forvente at mer konkurranse og bruk av markedsaktører vil bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

For å vurdere potensial for gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører benytter vi i denne rapporten en metode Oslo Economics har utviklet (Oslo Economics, 2013). Metoden tar utgangspunkt i arbeid av Moen, Dalen og Riis (2003).

For tjenesteproduksjon er det fire viktige vurderingskriterier for om det vil være gevinster ved konkurranse og bruk av markedsaktører som tjenestetilbydere, og eventuelt hvor store gevinstene vil være: i) forbedringspotensial, ii) potensiell konkurranse, iii) komplementaritet og iv) etterprøvbarehet.

En forutsetning for å realisere eventuelle gevinster, er at innkjøpskompetansen til det offentlige er tilstrekkelig. Manglende innkjøpskompetanse er ikke et argument mot å bruke markedsaktører. Hvis markedsforholdene tilsier at det er gevinster ved bruk av private aktører, og den offentlige innkjøperen ikke har tilstrekkelig innkjøpskompetanse, bør innkjøperen enten tilegne seg slik kompetanse, kjøpe inn slik kompetanse eller samordne innkjøp med andre kommuner/offentlige etater.

Forbedringspotensial

Ofte er det størst mulighet for kvalitetsforbedringer, kostnadsreduksjoner og konseptutvikling i sektorer som er i vekst, og som derfor i fremtiden vil beslaglegge en økende andel av de samlede ressursene i samfunnet. Et eksempel på en slik sektor er helse- og omsorgssektoren. Vekst i en sektor øker avkastningen av læring og innovasjon, som muliggjør at en får mer

og bedre produkter ut av ressursene. Jo større mulighetsrommet er for kvalitetsforbedringer, kostnadsreduksjoner og konseptutvikling, jo større er gevinstene ved bruk av markedsaktører.

Potensiell konkurranse

Et annet forhold som er av betydning for gevinstene ved bruk av markedsaktører, er antallet tilbydere av den aktuelle tjenesten. Her må en både vurdere antall tilbydere som allerede er etablert i markedet, og som dermed vil kunne konkurrere om å tilby tjenester til det offentlige, og antall tilbydere som sannsynligvis vil etablere seg dersom det offentlige velger å benytte markedsaktører.

Privat virksomhet er mer egnet hvis det eksisterer mange tilbydere, slik at konkurransen kan disiplinere den enkelte tilbyder. Flere tilbydere demper risikoen for utøvelse av markedsaktørers makt. Konkurransen mellom flere tilbydere gir også mulighet til å sammenligne og gir viktige referansepunkter som forenkler kontraktsproblemet. Flere tilbydere øker også utfallsrommet for innovasjon og nye løsninger. Jo flere potensielle leverandører av tjenesten, jo større er dermed gevinstene.

Komplementaritet

Gevinsten ved bruk av markedsaktører er spesielt stor hvis det eksisterer aktører som produserer komplementære og relaterte tjenester. Årsaken er at markedsaktørene da gjerne har erfaring og kompetanse som gjør at tjenestene produseres mer kostnadseffektivt.

Komplementaritetsargumentet og argumentene for gevinster ved potensiell konkurranse er relaterte, men likevel to svært forskjellige mekanismer. Den potensielle konkurransen er sterk hvis det er mange potensielle aktører, enten som følge av at sektoren har utpreget konkurranse, eller at etableringsbarrierene er små. I en slik situasjon er grunnlaget for effektiv konkurranse tilstede, og prisnivået skal gjenspeile marginalkostnaden i bransjen. Sterk grad av konkurranse demper faren for markedsaktørers makt.

Etterprøvbarehet

Kommerisiell drift kan gi noen uheldige insentiver. Eksempelvis kan insentivet til å redusere kostnader være sterkere enn insentivet til å levere god kvalitet. Problemet med at bruk av markedsaktører kan gi uheldige insentiver reduseres imidlertid hvis de relevante delene av tjenesteproduksjonen er observerbare og etterprøvbare. Med etterprøvbarehet

menes at kvaliteten kan måles, enten rent teknisk eller gjennom andre kvalitetsmålinger som brukerundersøkelser. Bruk av ulike former for konkurranseeksponering kan også i seg selv gi grunnlag for å etablere bedre systemer for etterprøvnbarhet både når det gjelder brukeropplevelser og kostnadskontroll. Slike systemer for etterprøvnbarhet vil være positiv for tjenesten samlet sett.

Betydningen av begrensninger og kontrakter

I bransjer der kvalitet har stor betydning, og den er vanskelig å måle og verifisere, kan det være utfordringer knyttet til å etablere gode kontrakter. Hvis kontraktene er dårlige, kan det medføre at bedriftene leverer for dårlig kvalitet. Kontraktene bør være så tydelige og presise som mulig på kvalitetsmål og funksjonsbeskrivelser.

En essensiell del av kontraktsproblemet mellom oppdragsgiver (det offentlige) og markedsaktørene knytter seg nettopp til å utforme de elementene/mekanismene som skal sikre at markedsaktørers insentiver er forenlige med formålet med produksjonen. Rapporteringsplikter og annen kontraktsoppfølging fra oppdragsgiver, sammen med periodevise kontroller fra offentlige tilsynsmyndigheter, kan være hensiktsmessig i slike tilfeller. Samtidig må slike kostnader tas med i vurderingen av lønnsomheten av konkurranseutsetting. På grunn av mangfoldet av tjenester i samfunnet og ulike utfordringer i forskjellige bransjer, er det nødvendig med en konkret vurdering av potensialet for samfunnsøkonomiske gevinster for hver bransje.

Vedlegg 2. Antall årsverk på kommune- og fylkesnivå

I Tabell 2a er årsverksestimatene som er beregnet med en ikke-lineær regresjonsmodell presentert. Beregningene baserer seg på data fra SSB og telefonintervjuer som Oslo Economics har gjort med et representativt utvalg kommuner.

Tabell 2a: Estimert antall årsverk

Kommune	Innbyggertall	Estimert årsverk	Kommune	Innbyggertall	Estimert årsverk
Østfold	289867	270,2	Sogn og Fjordane	109530	222,7
0101 Halden	30544	22,8	1401 Flora	11923	12,7
0104 Moss	32182	23,7	1411 Gulen	2370	7,6
0105 Sarpsborg	54678	35,9	1412 Solund	785	6,7
0106 Fredrikstad	78967	49,2	1413 Hyllestad	1395	7,0
0111 Hvaler	4511	8,7	1416 Høyanger	4161	8,5
0118 Aremark	1404	7,0	1417 Vik	2689	7,7
0119 Marker	3610	8,2	1418 Balestrand	1294	7,0
0121 Rømskog	672	6,7	1419 Leikanger	2298	7,5
0122 Trøgstad	5343	9,2	1420 Sogndal	7839	10,5
0123 Spydeberg	5736	9,4	1421 Aurland	1764	7,2
0124 Askim	15615	14,7	1422 Lærdal	2172	7,5
0125 Eidsberg	11396	12,4	1424 Årdal	5359	9,2
0127 Skiptvet	3742	8,3	1426 Luster	5093	9,0
0128 Rakkestad	8084	10,7	1428 Askvoll	3023	7,9
0135 Råde	7357	10,3	1429 Fjaler	2830	7,8
0136 Rygge	15458	14,6	1430 Gaular	2942	7,9
0137 Våler (Østf.)	5186	9,1	1431 Jølster	3020	7,9
0138 Hobøl	5382	9,2	1432 Førde	12900	13,3
			1433 Naustdal	2840	7,8
Akershus	594533	460,6	1438 Bremanger	3846	8,4
0211 Vestby	16732	15,3	1439 Vågsøy	6046	9,6
0213 Ski	30261	22,7	1441 Selje	2774	7,8
0214 Ås	18992	16,6	1443 Eid	6015	9,5
0215 Frogn	15695	14,8	1444 Hornindal	1200	6,9
0216 Nesodden	18623	16,4	1445 Gloppen	5784	9,4
0217 Oppegård	26792	20,8	1449 Stryn	7168	10,2
0219 Bærum	122348	73,1			

0220 Asker	60106	38,9	Møre og Romsdal	265290	369,8
0221 Aurskog-Høland	15914	14,9	1502 Molde	26732	20,7
0226 Sørums	17443	15,7	1504 Ålesund	46747	31,6
0227 Fet	11374	12,4	1505 Kristiansund	24526	19,6
0228 Rælingen	17426	15,7	1511 Vanylven	3256	8,0
0229 Enebakk	10870	12,2	1514 Sande (M. og R.)	2559	7,7
0230 Lørenskog	36368	26,0	1515 Herøy (M. og R.)	8972	11,1
0231 Skedsmo	52522	34,8	1516 Ulstein	8430	10,8
0233 Nittedal	22857	18,6	1517 Hareid	5189	9,1
0234 Gjerdrum	6323	9,7	1519 Volda	9037	11,2
0235 Ullensaker	34189	24,8	1520 Ørsta	10677	12,1
0236 Nes (Ak.)	20783	17,5	1523 Ørskog	2310	7,5
0237 Eidsvoll	23811	19,2	1524 Norddal	1652	7,2
0238 Nannestad	12267	12,9	1525 Stranda	4598	8,8
0239 Hurdal	2837	7,8	1526 Stordal	1020	6,8
			1528 Sykkylven	7675	10,4
Oslo	658390	384,0	1529 Skodje	4620	8,8
0301 Oslo kommune	658390	384,0	1531 Sula	8952	11,1
			1532 Giske	8094	10,7
Hedmark	195356	244,0	1534 Haram	9200	11,3
0402 Kongsvinger	17835	15,9	1535 Vestnes	6611	9,9
0403 Hamar	30120	22,6	1539 Rauma	7492	10,3
0412 Ringsaker	33597	24,5	1543 Nesset	2970	7,9
0415 Løten	7588	10,4	1545 Midsund	2088	7,4
0417 Stange	20119	17,2	1546 Sandøy	1270	7,0
0418 Nord-Odal	5131	9,1	1547 Aukra	3518	8,2
0419 Sør-Odal	7901	10,6	1548 Fræna	9717	11,5
0420 Eidskog	6142	9,6	1551 Eide	3467	8,2
0423 Grue	4763	8,9	1554 Averøy	5826	9,4
0425 Åsnes	7456	10,3	1557 Gjemnes	2593	7,7
0426 Våler (Hedm.)	3760	8,3	1560 Tingvoll	3103	8,0
0427 Elverum	21030	17,7	1563 Sunndal	7160	10,2
0428 Trysil	6525	9,8	1566 Surnadal	5969	9,5

0429 Åmot	4429	8,7	1567 Rindal	2036	7,4
0430 Stor-Elvdal	2600	7,7	1571 Halså	1547	7,1
0432 Rendalen	1881	7,3	1573 Smøla	2141	7,4
0434 Engerdal	1305	7,0	1576 Aure	3536	8,2
0436 Tolga	1620	7,2			
0437 Tynset	5580	9,3	Sør-Trøndelag	313370	328,2
0438 Alvdal	2426	7,6	1601 Trondheim	187353	109,2
0439 Folldal	1592	7,2	1612 Hemne	4260	8,6
0441 Os (Hedm.)	1956	7,3	1613 Snillfjord	978	6,8
			1617 Hitra	4622	8,8
Oppland	188953	265,6	1620 Frøya	4799	8,9
0501 Lillehammer	27476	21,1	1621 Ørland	5209	9,1
0502 Gjøvik	30137	22,6	1622 Agdenes	1733	7,2
0511 Dovre	2701	7,7	1624 Rissa	6644	9,9
0512 Lesja	2055	7,4	1627 Bjugn	4779	8,9
0513 Skjåk	2204	7,5	1630 Åfjord	3272	8,1
0514 Lom	2347	7,6	1632 Roan	961	6,8
0515 Vågå	3664	8,3	1633 Osen	976	6,8
0516 Nord-Fron	5741	9,4	1634 Oppdal	6886	10,0
0517 Sel	5935	9,5	1635 Rennebu	2562	7,7
0519 Sør-Fron	3154	8,0	1636 Meldal	3954	8,4
0520 Ringebu	4462	8,7	1638 Orkdal	11779	12,7
0521 Øyer	5072	9,0	1640 Røros	5635	9,3
0522 Gausdal	6227	9,7	1644 Holtålen	2031	7,4
0528 Østre Toten	14906	14,3	1648 Midtre Gauldal	6298	9,7
0529 Vestre Toten	13180	13,4	1653 Melhus	16096	15,0
0532 Jevnaker	6629	9,9	1657 Skaun	7755	10,5
0533 Lunner	9044	11,2	1662 Klæbu	6067	9,6
0534 Gran	13695	13,7	1663 Malvik	13738	13,7
0536 Søndre Land	5758	9,4	1664 Selbu	4132	8,5
0538 Nordre Land	6751	9,9	1665 Tydal	851	6,8
0540 Sør-Aurdal	3058	7,9			
0541 Etnedal	1321	7,0	Nord-Trøndelag	136399	218,4
0542 Nord-Aurdal	6458	9,8	1702 Steinkjer	21781	18,1

0543 Vestre Slidre	2168	7,5	1703 Namsos	13010	13,3
0544 Øystre Slidre	3220	8,0	1711 Meråker	2523	7,7
0545 Vang	1590	7,1	1714 Stjørdal	23308	18,9
			1717 Frosta	2631	7,7
<i>Buskerud</i>	<i>277684</i>	<i>282,3</i>	1718 Leksvik	3531	8,2
0602 Drammen	67895	43,1	1719 Levanger	19610	16,9
0604 Kongsberg	27013	20,9	1721 Verdal	14885	14,3
0605 Ringerike	29801	22,4	1724 Verran	2527	7,7
0612 Hole	6767	9,9	1725 Namdalseid	1622	7,2
0615 Flå	1074	6,9	1736 Snåase Snåsa	2139	7,4
0616 Nes (Busk.)	3422	8,1	1738 Lierne	1375	7,0
0617 Gol	4578	8,8	1739 Raarvihke Røyrvik	469	6,5
0618 Hemsedal	2422	7,6	1740 Namsskogan	867	6,8
0619 Ål	4711	8,8	1742 Grong	2466	7,6
0620 Hol	4497	8,7	1743 Høylandet	1250	7,0
0621 Sigdal	3512	8,2	1744 Overhalla	3825	8,4
0622 Krødsherad	2275	7,5	1748 Fosnes	633	6,6
0623 Modum	13794	13,7	1749 Flatanger	1103	6,9
0624 Øvre Eiker	18205	16,1	1750 Vikna	4387	8,7
0625 Nedre Eiker	24431	19,5	1751 Nærøy	5126	9,1
0626 Lier	25731	20,2	1755 Leka	562	6,6
0627 Røyken	21492	17,9	1756 Inderøy	6769	9,9
0628 Hurum	9413	11,4			
0631 Flesberg	2699	7,7	<i>Nordland</i>	<i>241906</i>	<i>407,6</i>
0632 Rollag	1404	7,0	1804 Bodø	50488	33,7
0633 Nore og Uvdal	2548	7,7	1805 Narvik	18787	16,4
			1811 Bindal	1465	7,1
<i>Vestfold</i>	<i>244967</i>	<i>220,6</i>	1812 Sømna	2031	7,4
0701 Horten	27178	21,0	1813 Brønnøy	7962	10,6
0702 Holmestrand	10741	12,1	1815 Vega	1244	7,0
0704 Tønsberg	42276	29,2	1816 Vevelstad	507	6,6
0706 Sandefjord	45820	31,1	1818 Herøy (Nordl.)	1743	7,2
0709 Larvik	43867	30,1	1820 Alstahaug	7437	10,3

0711 Svelvik	6604	9,9	1822 Leirfjord	2216	7,5
0713 Sande (Vestf.)	9297	11,3	1824 Vefsn	13427	13,5
0714 Hof	3163	8,0	1825 Grane	1462	7,1
0716 Re	9361	11,3	1826 Hattfjelldal	1465	7,1
0719 Andebu	5937	9,5	1827 Dønna	1402	7,0
0720 Stokke	11657	12,6	1828 Nesna	1838	7,3
0722 Nøtterøy	21621	18,0	1832 Hemnes	4486	8,7
0723 Tjøme	4971	9,0	1833 Rana	26039	20,4
0728 Lardal	2474	7,6	1834 Lurøy	1923	7,3
			1835 Træna	478	6,6
Telemark	172494	206,5	1836 Rødøy	1268	7,0
0805 Porsgrunn	35955	25,8	1837 Meløy	6471	9,8
0806 Skien	53952	35,5	1838 Gildeskål	2043	7,4
0807 Notodden	12717	13,2	1839 Beiarn	1034	6,8
0811 Siljan	2335	7,6	1840 Saltdal	4700	8,8
0814 Bamble	14088	13,9	1841 Fauske	9604	11,5
0815 Kragerø	10607	12,0	1845 Sørfold	1963	7,4
0817 Drangedal	4136	8,5	1848 Steigen	2543	7,7
0819 Nome	6534	9,8	1849 Hamarøy Hábmer	1824	7,3
0821 Bø (Telem.)	6101	9,6	1850 Divtasvuodna Tysfjord	1974	7,4
0822 Sauherad	4338	8,6	1851 Lødingen	2144	7,4
0826 Tinn	5940	9,5	1852 Tjeldsund	1283	7,0
0827 Hjartdal	1613	7,2	1853 Evenes	1400	7,0
0828 Seljord	2991	7,9	1854 Ballangen	2556	7,7
0829 Kviteseid	2448	7,6	1856 Røst	551	6,6
0830 Nissedal	1443	7,1	1857 Værøy	765	6,7
0831 Fyresdal	1323	7,0	1859 Flakstad	1336	7,0
0833 Tokke	2246	7,5	1860 Vestvågøy	11198	12,3
0834 Vinje	3727	8,3	1865 Vågan	9350	11,3
			1866 Hadsel	8082	10,7
Aust-Agder	115785	157,0	1867 Bø (Nordl.)	2632	7,7
0901 Risør	6920	10,0	1868 Øksnes	4529	8,7
0904 Grimstad	22550	18,5	1870 Sortland	10214	11,8

0906 Arendal	44313	30,3	1871 Andøy	4980	9,0
0911 Gjerstad	2473	7,6	1874 Moskenes	1062	6,9
0912 Vegårshei	2036	7,4			
0914 Tvedestrand	6014	9,5	19 Troms	164330	240,0
0919 Froland	5618	9,3	1902 Tromsø	73480	46,2
0926 Lillesand	10577	12,0	1903 Harstad	24695	19,6
0928 Birkenes	5147	9,1	1911 Kvæfjord	3029	7,9
0929 Åmli	1847	7,3	1913 Skånland	3041	7,9
0935 Iveland	1317	7,0	1917 Ibestad	1403	7,0
0937 Evje og Hornnes	3582	8,2	1919 Gratangen	1137	6,9
0938 Bygland	1204	6,9	1920 Loabák Lavangen	1051	6,9
0940 Valle	1242	7,0	1922 Bardu	4019	8,5
0941 Bykle	945	6,8	1923 Salangen	2230	7,5
			1924 Målselv	6741	9,9
Vest-Agder	182701	193,4	1925 Sørreisa	3452	8,2
1001 Kristiansand	88447	54,4	1926 Dyrøy	1158	6,9
1002 Mandal	15529	14,7	1927 Tranøy	1543	7,1
1003 Farsund	9705	11,5	1928 Torsken	913	6,8
1004 Flekkefjord	9096	11,2	1929 Berg	915	6,8
1014 Vennesla	14308	14,0	1931 Lenvik	11618	12,6
1017 Songdalen	6419	9,8	1933 Balsfjord	5701	9,4
1018 Søgne	11260	12,4	1936 Karlsøy	2282	7,5
1021 Marnardal	2290	7,5	1938 Lyngen	2861	7,8
1026 Åseral	942	6,8	1939 Storfjord Omasvuotna Omasvuono	1865	7,3
1027 Audnedal	1750	7,2	1940 Gáivuotna Kåfjord	2150	7,5
1029 Lindesnes	4943	9,0	1941 Skjervøy	2920	7,9
1032 Lyngdal	8497	10,9	1942 Nordreisa	4895	8,9
1034 Hægebostad	1702	7,2	1943 Kvæningen	1231	7,0
1037 Kvinesdal	5981	9,5			
1046 Sirdal	1832	7,3	Finnmark	75758	160,4
			2002 Vardø	2137	7,4
Rogaland	470175	418,7	2003 Vadsø	6160	9,6
1101 Eigersund	14942	14,4	2004 Hammerfest	10455	11,9

1102 Sandnes	74820	46,9	2011 Guovdageaidnu Kautokeino	2956	7,9
1103 Stavanger	132644	78,7	2012 Alta	20097	17,2
1106 Haugesund	36951	26,3	2014 Loppa	951	6,8
1111 Sokndal	3313	8,1	2015 Hasvik	1054	6,9
1112 Lund	3243	8,0	2017 Kvalsund	1035	6,9
1114 Bjerkreim	2825	7,8	2018 Måsøy	1215	6,9
1119 Hå	18591	16,3	2019 Nordkapp	3276	8,1
1120 Klepp	18970	16,5	2020 Porsanger Porsángu Porsanki	3978	8,4
1121 Time	18572	16,3	2021 Kárásjohka Karásjok	2668	7,7
1122 Gjesdal	11853	12,7	2022 Lebesby	1318	7,0
1124 Sola	26096	20,4	2023 Gamvik	1139	6,9
1127 Randaberg	10737	12,1	2024 Berlevåg	1000	6,8
1129 Forsand	1238	7,0	2025 Deatnu Tana	2922	7,9
1130 Strand	12464	13,0	2027 Unjárga Nesseby	959	6,8
1133 Hjelmeland	2737	7,8	2028 Båtsfjord	2211	7,5
1134 Suldal	3903	8,4	2030 Sør- Varanger	10227	11,8
1135 Sauda	4710	8,8			
1141 Finnøy	3221	8,0	1232 Eidfjord	925	6,8
1142 Rennesøy	4856	8,9	1233 Ulvik	1116	6,9
1144 Kvitsøy	524	6,6	1234 Granvin	920	6,8
1145 Bokn	865	6,8	1235 Voss	14425	14,1
1146 Tysvær	10925	12,2	1238 Kvam	8475	10,9
1149 Karmøy	42187	29,1	1241 Fusa	3876	8,4
1151 Utsira	200	6,4	1242 Samnanger	2443	7,6
1160 Vindafjord	8788	11,0	1243 Os (Hord.)	19742	17,0
			1244 Austevoll	5118	9,1
<i>Hordaland</i>	<i>516497</i>	<i>490,4</i>	1245 Sund	6975	10,1
1201 Bergen	277391	159,9	1246 Fjell	24870	19,7
1211 Etne	4106	8,5	1247 Askøy	28380	21,6
1216 Sveio	5593	9,3	1251 Vaksdal	4125	8,5
1219 Bømlo	11778	12,7	1252 Modalen	381	6,5
1221 Stord	18775	16,4	1253 Osterøy	7957	10,6
1222 Fitjar	3140	8,0	1256 Meland	7812	10,5

1223 Tysnes	2797	7,8	1259 Øygarden	4852	8,9
1224 Kvinnherad	13271	13,5	1260 Radøy	5077	9,0
1227 Jondal	1104	6,9	1263 Lindås	15607	14,7
1228 Odda	6930	10,0	1264 Austrheim	2858	7,8
1231 Ullensvang	3401	8,1	1265 Fedje	576	6,6
			1266 Masfjorden	1701	7,2

6. Referanser

DIFI, 2002. *Administrative støttefunksjoner i staten - forstudie*, Oslo: DIFI.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2007. *NOU 2007:12*, Oslo: Departementenes servicesenter.

Moen, E. R., Dalen, D. M. & Riis, C., 2003. *Privat arbeidsformidling*, Oslo: Handelshøyskolen BI.

Oslo Economics, 2013. *Det offentliges bruk av markedsaktører – en analyse av trender og resultater*, Oslo: NHO Service.

SSB, 2016. *Veiledning KOSTRA*, Oslo: SSB.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo