

Af Henrik Herløv Lund, økonom og velfærdsforsker - cand. Scient. Adm.

www.henrikherloevlund.dk

herloevlund@mail.dk

New Public Management – neoliberalistisk rehabilitering af markedet overfor, i og på bekostning af velfærdsstaten.^{1 2}

***Manchet:** New Public Management 's anbefalinger om markedsførelse og konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor handler ikke om økonomiske effektivisering og styringsmæssig modernisering af den offentlige sektor. New Public Management har i stedet tydeligt ideologisk-politiske rødder i de seneste 50 års stærke neoliberalistiske økonomisk-politiske strømninger og sigter i tråd hermed på at rehabilitere markedet overfor, i og på bekostning af velfærdsstaten.*

Indledning

I den følgende artikel analyseres New Public Management (NPM) som model – eller generelt "koncept" om man vil – for markedsstyring af den offentlige sektor.

I *afsnit 1* diskuteres indledningsvist, om NPM kan betragtes som "neutral" modernisering af den offentlige sektor?

Artiklens *afsnit 2* analyserer NPM-modellens politisk-filosofiske og økonomisk-teoretiske fundament i bl.a. "Public Choice" og "Principal-Agent" teorierne og i sidste ende igen i neoliberalismen som økonomisk teori og politisk filosofi.

Dernæst diskuteres og kritiseres disse teoretisk-økonomiske grundantagelser for NPM i artiklens *afsnit 3*.

Endelig tages i artiklens *afsnit 4* en kritisk diskussion af effekterne af NPM-reformanbefalingerne, herunder den fra neoliberalistiske økonomer og forvaltningsekspertter ofte fremsatte påstand om,

1)Analysen er skrevet til tidsskriftet "Futuriblerne". dec. 2013, der udgives af Selskabet for Fremtidsforskning.

2 Artiklen bygger på Henrik Herløv Lunds rapport, *New Public Management – rehabilitering af markedet. Kritik af markeds-, penge – og profitstyre i det offentlige*, København 2008, og på bogen, *Mod det todelte samfund – fra kvalitetsreform til minimumsvelfærd?* Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København sept. 2009. Førstnævnte rapport kan downloades på www.henrikherloevlund.dk/artikler/NPMbog.pdf.

at "konkurrenceudsættelse", herunder navnlig privatisering og udlicitering, indebærer store økonomiske gevinster og besparelser for det offentlige.

1. NPM: Neutral modernisering eller markedsstyring på et ny-liberalistisk fundament?

New Public Management har været genstand for mange såvel forvaltningspolitiske som økonomisk- styringsmæssige analyser.³ Et udbredt problem i denne litteratur er imidlertid en "teknisk/fagvidenskabelig" og "politisk neutral" tilgang til NPM.⁴ NPM betragtes som en "samlebetegnelse" og "redskabskasse", sammensat af elementer og redskaber fra forskelligt økonomisk-teoretisk og ledelsesteoretisk hold.⁵ Og beslægtet med denne "teknokratiske" tilgang betragtes NPM som led i slet og ret politisk neutral "moderniseringspolitik" for den offentlige sektor.

Problemet heri er, at det skubbes i baggrunden, at NPM helt overordnet har et filosofisk-teoretisk fundament i *neoliberalismen* som politisk filosofi og videre har et teoretisk fundament i neoliberalistisk inspireret *økonomisk, politisk og administrativ teori*. Dermed har det også fælles teoretisk grundlag – og svagheder – med megen neoliberalistisk inspireret reformpolitik for det offentlige.

NPM 's fundament i neoliberalismen som politisk filosofi og økonomisk teori og videre i neoliberalistisk inspirerede økonomisk-administrative teorier kan aflæses i, at NPM har en fælles "kerne" af anbefalinger, der peger i retning af NPM som værende på et overordnet plan en sammenhængende model eller i hvert fald et fælles koncept for forvaltningspolitik:

For det første, at der er et fælles ideologisk og teoretisk udgangspunkt for anbefalingerne i NPM, nemlig utilitarismen (nyttelærens) menneskesyn og individualisering, neoliberalismens idealiserede opfattelse af markedsøkonomien i forhold til velfærdsstaten og endelig Public Choice og Principal-Agent teoriernes projektion af ny-liberal/neoklassisk markedsøkonomisk teori nedover politik og offentlig forvaltning.

For det andet, fordi New Public Management-inspirerede reformer har en fælles kerne i anbefalingerne, nemlig overførslen af styreformer fra markedet/den private sektor til den offentlige sektor. Hvilket i sidste ende kan ses som udtryk for samme grundlæggende ide om markedets rehabilitering i forhold velfærdsstaten og i forhold til den heri indeholdte politiske og administrative styring af velfærdsstaten.

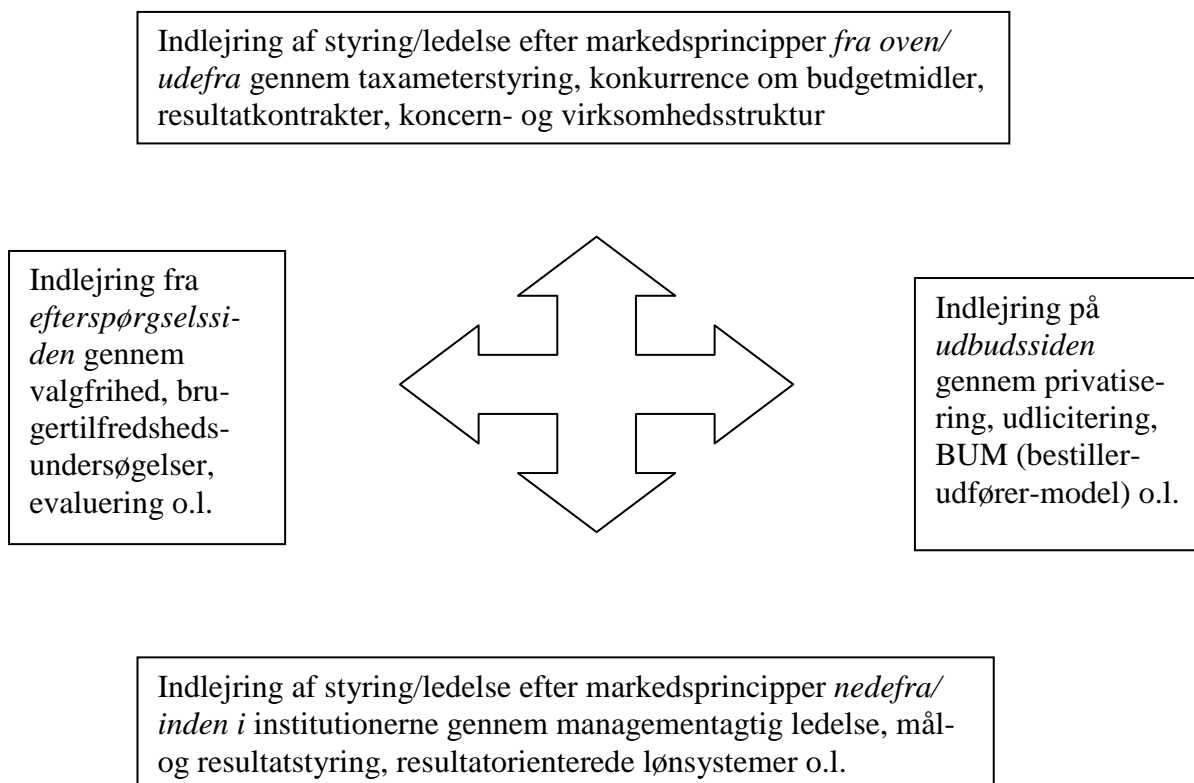
Overførslen af markedsstyrerformer sker på forskellige leder i forhold til de offentlige institutioner:

3 Senest har i Danmark Produktivitetskommissionen evalueret NPM i et økonomisk styringsperspektiv, jf. fx Produktivitetskommissionen, *Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne?* Juni 2013.

4 Fx Busch, Tor; Johnsen, Erik; Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole, *Modernisering af offentligt sektor*, Universitetsforlaget, Oslo 2007.

5 Jf. fx Greve, Carsten, *Offentlig ledelse – teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, s 69, Djøf Forlag 2009.

Diagram: NPM's indlejring af det offentlige i markedsstyring⁶



NPM kan således ikke bare siges at være et forvaltningspolitisk effektiviseringsstiltag. NPM har et politisk ideologisk sigte, nemlig rehabilitering af markedet i forhold til og på bekostning af velfærdsstaten.

2. New Public Managements politisk-filosofiske og økonomisk-teoretiske rødder.

Neoliberalismens udspring findes begyndende allerede i 1960'erne og navnlig i 1970'erne og 80'erne i en "genfødsel" og "fornyelse" af liberalismen. Centrale nyliberale tænkere er den politiske filosof Robert Nozick⁷ og økonomen Friedrich von Hayek⁸.

6 Inspireret af, men forskellig fra Sørensen, Eva, *Offentlig ledelse som meta-styring af netværk*, Roskilde Universitet 2004.

7 Nozick, Robert: *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books 1977. Da liberal i USA har en anden betydning end i Europæisk sammenhæng betegnes Nozick undertiden også som libertarianer.

8 Hayek, Friedrich von, *Vejen til trældom*, København 1946.

Hvor den klassiske liberalisme nok så meget var en politisk frihedsfilosofi, er neoliberalismen mere økonomisk orienteret og har markedsøkonomi som teoretisk og politisk omdrejningspunkt – samfundet ses gennem "markedets optik". Det sker med afsæt i den traditionelle neoklassiske mikro- eller markedsøkonomiske "idealmode", hvorudfra neoliberalismen argumenterer, at den frie markedsøkonomi repræsenterer det mest effektive instrument til allokering af de økonomiske ressourcer til produktion og til fordeling af goder til forbrug. Dette ses i modsætning til velfærdsstaten, hvor den offentlige sektor lægger beslag på en betydelig del af BNP og fordeler og anvender dette ud fra politiske og administrative styringsmekanismer. Problemet hermed er ifølge neoliberalister, at det offentlige på grund af politiske og administrative styringsfejl og imperfektioner er ineffektivt til at bruge pengene. Selvom det fra neoliberalistisk hold vedgås, at også markedet har imperfektioner anses disse generelt for mindre. Profitdrevne markeder ses således generelt som mere effektive end politikere og embedsmænd.

Derfor er målet for de neoliberale teorier da navnlig også at skabe øget effektivitet ved at "genindføre" markedet idemæssigt og økonomisk-politisk ved at give markedsløsninger en mere fremtrædende plads i samfundsøkonomien i forhold til velfærdsstaten og i forhold til de i slutningen af forrige århundrede vedvarende stigende offentlige udgifter og den voksende offentlige sektor. Det peger mod politikanbefalinger, som handler om at rehabilitere markedet. For det første gennem størst mulig liberalisering af selve markedsøkonomien. For det andet ved at indføre markedsløsninger og markedsstyring i den offentlige sektor som sådan. Og for det tredje ved at begrænse den statslige omfordeling og den offentlige sektor.

Da NPM primært handler om den anden af disse tre "fora" for markedets rehabilitering, vil vi i det følgende begrænse os hertil.

2.1. Public choice: Overførsel af neoklassisk mikroøkonomisk teori på politik.

Den økonomisk-teoretiske begrundelse for velfærdsstatens *økonomisk-politiske* regulering af markedet i perioden efter 2. Verdenskrig havde ofte været henvisningen til "markedsfejl/markedsimperfektioner". Det var derfor nærliggende, at den neoliberalistiske økonomisk-teoretiske "renæssance" fra 50'erne frem til 70'erne rettede sit blik mod politiske pendanter til markedsfejl og markedsimperfektioner for at undersøge, om der kunne påvises lige så store eller større politiske markedsfejl og markedsimperfektioner. For kunne der det, ville det hermed også være velbegrunderet at kompensere for og rette op på disse "politiske styringsfejl" ved at lade markedet supplere eller træde ind i stedet som styringsmiddel for det offentlige.

Undersøgelsen og påvisningen af politiske styringsfejl og imperfektioner skete ikke mindst gennem den såkaldte "Public Choice" teori eller skole, der kan defineres som teorien om anvendelsen af

neoklassisk mikro- eller markedsøkonomisk teori på ikke markedsræssige beslutninger eller simpelthen anvendelsen af økonomisk metode på politisk videnskab⁹. Erklærede teoretikere herindenfor er fx James Buchanan¹⁰, men i mere bred forstand må også Anthony Downs¹¹ henregnes hertil.

En grundlæggende antagelse i Public Choice analyser af politik er antagelsen om, at de kan sammenlignes ud fra samme neoklassiske mikro – eller markedsøkonomiske optik. Det bygger på, at politik også ses som et marked, hvor det er konkurrence mellem politikere og politiske partier, der sikrer meningsoverensstemmelse mellem vælgere og politikere, idet politikerne for at maksimere stemmer må søge at formulere standpunkter, der tiltrækker flest mulige vælgere.

Fordi både politik og økonomi anskues som markeder konkluderes, at der også kan stilles de samme effektivitetskrav til økonomi og politik hvad angår allokering og fordeling af ressourcer. I forhold hertil konkluderer Public Choice så, at politik (nærmere bestemt demokratiet) som beslutningssystem lider under store effektivitetsproblemer og større end den økonomiske markedsmechanisme. For ifølge Public Choice vil demokratiske valgprocedurer ikke kunne sikre et styre efter flertallets ønsker¹² på grund af karakteren af beslutningsreglerne, hvilket er mindre effektivt end markedets "blinde hånd".

Markedet anses hermed for en mere effektiv allokering- og fordelingmekanisme end det politiske beslutningssystem til at aggregere subjektive individuelle præferencer til en kollektiv præference. Der er således større "political failures" end de "market failures", som har været begrundelsen for velfærdsstatens regulering og ekspansion. Eller med andre ord: Der er således ikke begrundelse nok for velfærdsstatens erstatning eller regulering af markedet gennem offentlig politisk eller administrativ styring, tværtimod må det offentlige hente øget effektivitet gennem (gen)introduktionen af markedsstyring i forhold til politisk styring.

2.2. Principal-Agent: Overførsel af neoklassisk mikroøkonomisk tilgang til offentlig forvaltning.

En tilsvarende (neoklassisk) mikro-/markedsøkonomisk metodisk tilgang er også anvendt af neoliberalistisk inspirerede teoretikere på den offentlige forvaltning. En af de mere kendte på dette område er William Niskanen.¹³ Inspiration er her dels public choice teorierne, dels et beslægtet

9 Jf. Bentzon; Karl-Henrik, "Politik som marked", s 141, i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.), *Stat og marked*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1989.

10 Se fx James Buchanan, *The Economics of Politics*, IEA readings 18, 1978, og Buchanan, J., Musgrave, R., *Public Finance and Public Choice – Two Contrasting Visions of the State*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 1999.

11 Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Brothers Publishers 1957.

12 Jf. Bentzon; Karl-Henrik, "Politik som marked", s 162, i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.), *Stat og marked*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1989.

13 Niskanen, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton 1971.

teoriområde, de såkaldte "Principal-Agent" teorier, som også anvender (neoklassisk) mikroøkonomisk teori – her på relationen mellem principal (politisk/administrativ leder) og agent (medarbejdere). Hermed overføres den markedsøkonomiske tankegang til styrings-, ledelses- og personaleområdet.

Udgangspunktet er overførslen af "homo economicus" – det nyttemaksimerende individ – fra markedet til et ikke-markedsøkonomisk område, her til bureaukratiet og den offentlige forvaltning. Med udgangspunkt i en antagelse om, at medarbejderne i den offentlige sektor ligesom agenterne på markedet er nyttemaksimerende, konkluderes det, at de offentligt ansatte i forhold til de politiske beslutningstagere og de offentlige chefer plejer deres egne (økonomiske) interesser: størst mulige budgetter, størst mulige lønninger, flest muligt ansatte, mindst muligt arbejde, størst mulig magt, egne medarbejdere ind som ledere osv. Grundet denne modsætning kaldes sådanne teorier også meget illustrativt for "low-trust" teorier.

Og eftersom de offentligt ansatte menes at have en privilegeret position i den politiske beslutningsproces (større viden end politikerne, dvs. der er "asymmetrisk information"), vil de tendere mod at vinde over politikerne og dermed over brugerne, der jo repræsenteres af politikerne. Den offentlige sektor bliver hermed større, end brugerne/vælgerne egentlig ville betale for, hvis forbrugersuveræniteten kunne slå fuldt igennem. Også her er konklusionen ikke til at tage fejl, som det fremgår af følgende udsagn fra Niskanen: "Den uundgåelige konklusion... er, at en bedre offentlig sektor betyder en mindre offentlig sektor".

3. Kritik af teorierne bag New Public Management

Den overordnede neoliberalistiske politiske filosofi og økonomiske tænkning bag NPM og dermed NPM kan kritiseres på en række punkter.

3.1. Politisk styring handler om mere end økonomisk effektivitet.¹⁴

Public choice teorierne bag NPM 's – effektivitetsbegrundede – anbefaling af indførelse af markedsstyring til supplement og/eller erstatning af *politisk og demokratisk styring* kan kritiseres for individualistisk og økonomisk reduktionisme.

¹⁴ Jf. Lund, Henrik Herløv, *New Public Management – rehabilitering af markedet*, København 2008, og samme, *Mod det todelte samfund? Nyt fra Samfundsvidenskaberne* 2009.

Grundlæggende deler teorien bag NPM neoliberalismens grundantagelse om, at samfundet består af "atomiserede enkeltindivider", der mere eller mindre uafhængigt af og til tider i konkurrence og modstrid med hinanden søger at maksimere deres individuelle egennytte. Når neoliberalismen kun betoner den individuelle side af mennesket, sker der hermed en grundlæggende reduktion og forenkling af forholdet mellem menneske og samfund i forhold til virkeligheden. Hos neoliberalismen reduceres samfundet til en aggregering af individuelle behov og interesser. Det vil sige forholdet mellem individ og samfund reduceres til en envejsrelation.

Men her er tale om en *individualistisk forenkling og reduktion*, idet der i virkeligheden sker en vekselvirkning mellem individ og samfund. Mennesker kan som medlemmer af et samfund forene deres individuelle interesser i fælles interesser og forene deres personlige handlinger i fælles handlinger. Samfundet er altså i allerhøjeste grad en særlig realitet på samme måde som individerne er – en fællesnævner, der ikke bare er summen af individernes interesser, men hvor processen, vekselvirkningen og samspillet mellem individer bevirker, at individernes opfattelser, interesser og deraf følgende adfærd igen transformeres og kollektiviseres.¹⁵

Endvidere kan neoliberalismen generelt såvel som både Public Choice og Principal-Agent teorierne for det andet kritiseres for på en række punkter at afspejle en forenklet, *økonomisk reduktionistisk virkelighedsopfattelse*, idet de også bygger på overførsel/projektion af markedsøkonomisk logik og metode på samfundsområder, der i væsentlig grad er styret af ikke-økonomiske forhold. Public Choice kan fx i forlængelse heraf kritiseres for økonomistisk reduktionisme i forhold til politik og demokrati, som ikke analyseres for deres særlige fremtræden og særlige væsen, men skematisk reduceres til den neoklassiske mikroøkonomis funktion og mekanismer.

Herved forbigås navnlig, at politik ikke bare handler om økonomiske mål og økonomisk effektivitet.¹⁶

I forlængelse af, at NPM teoretisk reducerer politik til marked, resulterer den konkrete implementering af NPM i realiteten i en *begrænsning på den politiske og demokratiske styring*. Når velfærdsservice i en række velfærdstatslige modeller styres politisk, er det ikke mindst ud fra et mål om en anden fordeling end den markeds-mæssige. Målet med at underlægge velfærdsservice politisk styring i stedet for markeds-mæssig er et "udvidet produkt", der udover service også sikrer kollektivt forbrug, lighed og omfordeling, natur og miljø samt demokratisk styring.

På markedet er det imidlertid ikke demokrati, der bestemmer, men betalingsevne og købekraft, der bestemmer. På markedet hersker der ikke lige indflydelse, men det er de økonomisk stærke, der dominerer. Når der med NPM udbredes styring på markeds-mæssige principper i offentlig forvaltning og offentlig velfærdsservice, indebærer det hermed ikke alene bare en indskrænkning af

15 Jf. Granquist, Roland, *Private og kollektiva val*, Lund, Arkiv 1987.

16 Jf. Lund, Henrik Herløv, *New Public Management – rehabilitering af markedet*, København 2008, og samme, *Mod det todelte samfund? Nyt fra Samfundsvidenskaberne* 2009.

den politiske styring og dermed af demokratiet.¹⁷ Men samtidig fortrænges de andre hensyn, som er årsagen til, at man i den nordiske velfærdsmodel har placeret opgaver i offentligt regi: lighed og hensyn til de svageste.

3.2. Offentligt ansatte arbejder ud fra andet end blot økonomiske interesser.¹⁸

Tilsvarende kan det mod NPM-teorierne om den offentlige forvaltning – både i Public Choice og i Principal-Agent varianterne – anføres, at der er tale om en forbigåelse af det særlige ved den offentlige sektors opgaver og ved de faggrupper, som udgør de offentligt ansatte.

Selvfølgelig har også offentlige ansatte økonomiske hensyn og interesser. Men når offentligt ansatte alene ses som egoistiske, nyttemaksimerende enkeltindivider i lighed med agenterne på det økonomiske marked, er der igen tale om en *økonomistisk betonet reduktion* af virkeligheden, idet der ses bort fra en lang række andre hensyn og motiver, som kan være nok så positivt styrende for de offentligt ansatte, fx de ansattes professionsetik, deres faglighed, korpsånd, embedsmæssig loyalitet og pligtfølelse, hensyn til og solidaritet med brugerne osv.

For NPM-teorierne såvel som for teorierne om politik og bureaukrati er sigtet normativt og politisk-ideologisk: Med antagelsen om, at styring og adfærd i den offentlige sektor svarer til de på markedet, er det også her selvkært, at den ægte vare – markedet – vil være den bedste institutionelle styringsramme. Både Public Choice teorierne og Principal-Agent teorierne har således et normativt og politisk-ideologisk sigte: rehabilitering af markedet.

I forlængelse af det *mistillidssyn*, som disse teorier afspejler, lægger NPM hermed op til en autoritær styring og kontrol af de offentlige ansatte. Som vi har set, er de såkaldte "low trust" teorier som Principal-Agent teorien udgangspunktet for synet på de offentligt ansatte. Disse opfattes i denne teori ikke som medspillere for den politiske og administrative ledelse, men som strategisk nyttemaksimerende "modspillere", der forfølger økonomiske egeninteresser – "meler egen kage". Man kan ifølge NPM og Principal-Agent teorien enten søge at tilrettelægge de institutionelle spilleregler ved at spille positivt på disse egeninteresser eller ved at forsøge at inddæmme dem. At spille på egeninteressen og forsøge at få de ansatte/agenterne til at handle i overensstemmelse med principalens løsninger kan ske gennem såkaldte økonomiske incitamenter. Fx resultat- eller præstationsløn eller økonomiske sanktioner, hvis man ikke gør det ønskede.

Men først og fremmest bliver løsningen for NPM *kontrol og styring oppefra*. Man skal ifølge den nyliberale logik forsøge at begrænse de offentlige ansattes frihedsgrader for at kunne styre dem. Det kan ske gennem brug af standarder, mål- og resultatstyring, øgede krav om dokumentation og

17 Jf. Klausen, Kurt Klaudi, *Offentlig organisation, strategi og ledelse*, s 96 ff, Odense Universitetsforlag 1999.

18 Jf. Lund, Henrik Herløv, *New Public Management – rehabilitering af markedet*, København 2008, og samme, *Mod det todelte samfund? Nyt fra Samfundsvidenskaberne* 2009.

kontrol o.l. Og endelig kan det ske gennem udbygning og styrkelse af ledelsen og/eller gennem opsplitning af produktionen i delfunktioner, hvorved den enkelte ansattes indflydelse reduceres.

NPM lægger dermed op til autoritære og centralistiske ledelsesformer. Igen er der tale om en reduktionistisk tilgang, hvor der bortses fra effekten af en demokratisk og medengagerende ledelse, ledelse gennem værdifællesskab og samarbejde og ledelse baseret på motivation og anerkendelse osv. Og de offentligt ansattes faglige og professionelle råderum indskrænkes, ligesom faglighed, erfaring og solidaritet med brugerne skubbes i baggrunden, mens administrative værdier og økonomisk styring skubbes i forgrunden.

3.3. NPM skaber bureaukrati.¹⁹

Sidst men ikke mindst kan NPM som konkret forvaltningspolitik kritiseres for at være bureaukratiseringsfremmende. NPM's anvendelse af markedsrationalet på de offentlige serviceydelser indebærer en genstandsgørelse af de offentlige ydelser. Herigennem lægges grunden til en rationel og kvantitativt orienteret styringsmodel, hvor måling, registrering og kontrol bliver til en uadskillelig del af NPM.

Den markedsmæssige betragtningsmåde og den deraf følgende eftergørelse af markedsregulering afstedkommer et omsiggribende bureaukrati af måle- og styresystemer: Et "tælleregime".²⁰

4. Kritisk diskussion af effekterne af New Public Management.

Som det fremgår af ovenstående er det fra tilhængerside et af de helt grundlæggende argumenter for indførelse af NPM-reformer, at der ved introduktionen af markedsøkonomiske mekanismer i den offentlige sektor vil kunne opnås den højere effektivitet i produktionen af offentlige ydelser, som teoretisk og principielt tilskrives den markedsøkonomiske idealmodel. Argumentet om øget effektivitet fremføres navnlig i forbindelse med "konkurrenceudsættelse" af offentlig opgaveløsning, især ved privatisering og udlicitering. Her – hævdes det – vil markedsgørelsen ikke blot skabe

19 Jf. Lund, Henrik Herløv, *New Public Management – rehabilitering af markedet*, København 2008, og samme, *Mod det todelte samfund?* Nyt fra Samfundsvidenskaberne 2009.

20 Jf. Den Alternative Velfærdskommission, *Velfærd med Kvalitet og mennesket i fokus*, Socialpolitisk Forlag 2006, og Lund, Henrik Herløv, *Mod det todelte samfund*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne 2009.

øget effektivitet indenfor mere "teknisk præget" offentlig produktion, men også i forhold til tilvejebringelsen af mere "bløde" offentlige velfærdsydelser.²¹

I det følgende diskuteres argumentationen først teoretisk, dernæst med hensyn til hvad konkrete undersøgelser har vist.

4.1. Argumenterne for konkurrenceudsættelse – en principiel, kritisk diskussion.

De mere økonomiske argumenter for konkurrenceudsættelse i form af privatisering og udlicitering kan sammenfattes i forventninger om højere effektivitet, bedre kvalitet og mindre bureaukrati. Konkurrence i og i forhold til det offentlige skaber større effektivitet i ressourceudnyttelsen, anføres det, fordi konkurrencen presser leverandørerne til at nedbringe omkostninger. Endvidere fremføres det, at når der kommer nye leverandører ind på markederne stiger innovationen og servicen øges og fører til bedre kvalitet i ydelserne. Og endelig opfattes markedsmodellen som mere fleksibel i forhold til borgernes behov og efterspørgsel og vurderes dermed at fungere mindre bureaukratisk.

Men argumenterne kan i betydelig udstrækning vendes om imod konkurrenceudsættelse.²² Når tilvejebringelse af en hidtil offentligt leveret ydelse overgår til private, kan omkostningerne stige og/eller kvalitet og udbud kan forringes, fordi de private virksomheder skal opnå et overskud ved aktiviteten, som det offentlige ikke behøver. Der kan også stilles spørgsmålstegn ved argumentet om, at konkurrence i sig selv automatisk skaber innovation og kvalitet. Kritikere mener, at privatisering ikke automatisk fører til at der udvikles nye og bedre metoder, og at kvaliteten ikke stiger, men tværtimod ofte forringes som led i den ressourcebesparelse, som de private virksomheder har forpligtet sig på. Endelig kræver privatisering og udlicitering af offentlig opgaveløsning betydelige ressourcer til udbud, opfølgning, kontrol og tilsyn med de private opgaveudførere, hvilket også kan lede til mere bureaukrati.

4.2. Hvad viser videnskabelige undersøgelser?

De generelle økonomisk teoretisk argumenter for, at konkurrenceudsættelse fører til øget effektivitet suppleres fra neoliberalistisk inspirerede økonomer ofte med konkrete studier, som skal do-

21 Jf. fx CEPOS, *Det økonomiske potentiale for udlicitering i kommunerne*, Maj 2008, Dansk Industri, *Offentlig – privat samarbejde*, diverse årgange, samt Konkurrencestyrelsen, *Konkurrenceredegørelse*, diverse årgange.

22 Jf. Hartman (red), *Konkurrensens konsekvenser*, s. 13 ff, SNS Forlag, Stockholm 2011, og Petersen, Ole Helby m.fl. *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*, s. 6 ff, AKF, København 2011.

kumentere denne effektiviseringsgevinst ved konkret gennemførte privatiseringer og udliciteringer.^{23 24}

Mere uafhængige og videnskabelige analyser og gennemgange af sådanne studier og den heri indeholdte dokumentation for effekterne af udlicitering og privatisering af offentlige opgaver²⁵ viser imidlertid, at der generelt ikke er entydige besparelsesgevinster ved at udlicitere.²⁶ Ej heller er kvalitetsgevinster dokumenteret, idet der tværtimod ofte ved opgørelserne af besparelserne netop mangler dokumentation for, at besparelserne ikke er sket på bekostning af forringelser af kvaliteten.

Et andet problem er, at mange studier af effekten af udlicitering m.m. kun i utilstrækkeligt omfang medregner omkostninger til gennemførelse og kontrol af udbudsforretninger, opfølgning og tilsyn. Ligeledes er det et problem, at de fleste studier kun giver et øjebliksbillede af effekter ved første udliciteringsrunde, men ikke tager højde for, at her-og-nu-besparelser set over længere tid svinder, fordi private aktører bliver mere realistiske i deres prissætning.²⁷

Endelig tager nogle af de mere bombastiske opgørelser af besparelsespotential²⁸ udgangspunkt i en overførsel af gevinster ved udlicitering på mere tekniske områder, såsom rengøring, til de mere bløde velfærdsområder, hvilket der ikke er belæg for i videnskabeligt tilrettelagte og udførte studier.²⁹

Afrunding.

Skønt indførelse af NPM-reformer som oftest begrundes med en økonomisk-teoretisk argumentation og med henvisning til konkrete økonomiske gevinster, savner disse begrundelser i betydelig udstrækning konkret dokumentation og videnskabeligt belæg. NPM's anbefalinger om markedsføring og konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor har i stedet tydeligt ideologisk-politiske rødder i de seneste 50 års stærke neoliberalistiske økonomisk-politiske strømninger med sigte på at rehabilitere markedet overfor og i velfærdsstaten.

23 Jf. i Danmark fx *Konkurrenceredegørelse* 2009. Konkurrencestyrelsens konklusion var, at der kunne opnås besparelser på 6-700 mio. kr. årligt ved yderligere udlicitering i kommunerne. Redegørelsen berører ikke konkurrencens betydning for kvalitet i opgaveløsningen.

24 Fra mere "hardcore" neoliberalistisk hold hævdes fx i Danmark besparelsespotential²⁸ at være langt større – ca. 15 mia. kr. – jf. CEPOS, *Det økonomiske potentiale for udlicitering i kommunerne*, Maj 2008, og Dansk Industri, *Offentlig-privat samarbejde*, 2010.

22 Jf. Hartman, Laura (red), *Konkurrencens konsekvenser*, s. 13 ff, SNS Forlag, Stockholm 2011, og Petersen, Ole Helby m.fl., *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*, s. 6 ff, AKF, København 2011.

26 Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., *op. cit.*, s. 6, og jf. Hartman, Laura, *op. cit.*, s. 265.

27 Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., *op. cit.*, s.7.

28 Jf. CEPOS, *Ibid.*

29 Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., *Ibid.*, og fx Greve, Carsten, *Offentlig ledelse – teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, Djøf Forlag 2009.

