

Offentlig verksamhet på konkurrensutsatta marknader

Henrik Jordahl

Bilaga till Konkurrensverkets rapportserie 2004:4

Konkurrensverket oktober 2004
Utredare: Christian Berger
ISSN-nr 1401-8438

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 4 |
| 1 Inledning..... | 10 |
| 2 Motiv för offentlig produktion..... | 13 |
| 2.1 Kollektiva varor | 17 |
| 2.2 Externa effekter | 18 |
| 2.3 Asymmetrisk information..... | 20 |
| 2.4 Jämlikhet | 22 |
| 2.5 Paternalism..... | 24 |
| 2.6 Övriga politiska målsättningar..... | 26 |
| 3 Bristfällig konkurrens och offentliga företag | 27 |
| 3.1 Bristfällig konkurrens | 27 |
| 3.2 Konkurrens mellan privata och offentliga företag..... | 29 |
| 4 Offentliga företags möjligheter och drivkrafter till underprissättning | 32 |
| 5 Strategiska resurser och samproduktionsfördelar | 37 |
| 6 Offentlig upphandling | 43 |
| 7 Konkurrens på lika villkor | 48 |
| 8 Diskussion | 51 |
| Referenser | 54 |

Sammanfattning

Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer blir allt vanligare. Genom privatiseringar, entreprenader och kundvalsmodeller har privata företag givits tillträde till områden som tidigare förbehölls den offentliga sektorn. Samtidigt har vi fått se en ökad marknadsorientering i den offentliga sektorn. Uppdragsverksamhet i konkurrens med privata företag har blivit allt vanligare.

Rapporten behandlar två frågeställningar. För det första under vilka förutsättningar offentliga aktörer bör tillåtas konkurrera med privata företag. För det andra hur sådan konkurrens kan göras så effektiv som möjligt.

Motiv för offentlig produktion

Ekonomers normativa argument för offentliga verksamheter framförs ofta i termer av marknadsmisslyckanden. Med ett marknadsmisslyckande avses vanligen en situation som inte är paretoeffektiv: någon skulle kunna få det bättre utan att någon annan behöver få det sämre. Rapporten behandlar en rad argument för offentligt tillhandahållande av varor och tjänster: kollektiva varor, externa effekter, asymmetrisk information, jämlikhet, paternalism och övriga politiska målsättningar. För att offentlig produktion ska vara att föredra måste det dessutom finnas svårigheter att skriva kontrakt med de privata leverantörerna. Till följd av detta är privat produktion oftast att föredra, i synnerhet om kostnadseffektivitet är det överordnade målet.

Bristfällig konkurrens och offentliga företag

Bristfällig konkurrens kan antingen bero på marknads aktörer eller på marknaden som sådan. Företag kan ingå karteller och dela upp marknader mellan sig eller komma överens om prissamarbete.

Om marknaden kännetecknas av betydande stordriftsfördelar kan vi ha att göra med ett så kallat naturligt monopol för vilket situationen är mer problematisk. Konkurrens mellan företag är då osannolik eftersom det är mycket svårt att slå sig in på en marknad där ett stort och etablerat företag redan drar fördel av de ekonomiska skalfördelarna.

Rapporten beskriver också en teoretisk litteratur som visar att den offentliga sektorn under vissa omständigheter kan stimulera konkurrensen genom att offentliga aktörer vid offentliga upphandlingar och i en del andra fall utmanar de befintliga företagen på marknaden. Om konkurrensproblemen har sin orsak i politiska regleringar och inträdeshinder vore det dock ineffektivt att stimulera konkurrensen genom att blanda in offentliga aktörer. Effektivare är i sådana fall att avreglera och förenkla inträde på marknaden.

Offentliga företags möjligheter och drivkrafter till underprissättning

På grund av att de inte försöker maximera vinsten är offentliga företag mer benägna att sänka sina priser på ett för konkurrenterna skadligt sätt. Jämfört med ett privat företag är ett offentligt företag mer trovärdigt när det hotar potentiella konkurrenter med ett priskrig. Orsaken är att det offentliga företaget – om det utöver sin vinst även värderar sin försäljning – drar nytta av priskriget på både kort och lång sikt. På lång sikt försvinner förhoppningsvis konkurrenterna och på kort sikt leder priskriget till ökad försäljning. Teoretiska artiklar tyder på att ju mindre det offentliga företaget bryr sig om sin vinst, desto starkare är dess incitament att missgynna sina konkurrenter. Dessutom har offentliga företag av flera anledningar – bland annat möjligheten att täcka förluster med skattemedel – större möjligheter än privata företag att snedvrیدا konkurrensen genom underprissättning.

Underprissättning är förmodligen främst ett problem bland offentliga företag. Samtidigt kan det vara svårt att komma åt offentliga företag som snedvrider konkurrensen på detta sätt eftersom de enligt lagens bokstav inte ägnar sig åt underprissättning. De offentliga aktörernas annorlunda målsättningar och deras tillgång till skattemedel och andra fördelar innebär att konkurrenslagstiftningen bör ställa hårdare krav på dem än på privata företag.

Strategiska resurser och samproduktionsfördelar

Offentliga monopol ställer till med problem i angränsande marknader om monopolföretaget sitter på en strategisk resurs som är nödvändig att använda i nästa produktionsled. Den här typen av flaskhalsproblem kan hanteras med tre olika styrmodeller: statlig ägarstyrning, reglering av priset för tillgång till flaskhalsen och direkt konsumentprisreglering. Företaget som har tillgång till den strategiska resursen kan också styckas upp vertikalt eller horisontellt för att underlätta regleringar.

När ett offentligt monopolföretag även är verksamt i den traditionella näringslivssektorn kan det förutom att agera monopolist på den ena marknaden även korssubventionera den andra marknaden med monopolvinsternas hjälp. En komplikation är att det lagliga monopoliet tillsammans med existerande samproduktionsfördelar kan innebära att det offentliga monopolföretaget inte behöver ägna sig åt underprissättning för att slå ut sina privata konkurrenter. Även om det offentliga företagets låga kostnader härrör från det lagliga monopoliet och inte från någon genuin teknologisk fördel är det – givet monolets existens – effektivt att låta det offentliga företagets konkurrensfördelar slå igenom. Beteendet hos byråkrater och offentliga företagsledare blir avgörande för bedömningarna. Om de försöker utnyttja situationen på ett skadligt sätt kan effektiviteten bli lidande både på den monopoliserade och på den konkurrensutsatta marknaden. Det kan

vara nödvändigt att reglera de verksamheter som det offentliga företaget har ensamrätt på i syfte att främja effektiviteten på den konkurrensutsatta marknaden.

Det offentliga företags drivkrafter att stänga ute konkurrenter kan bli ännu mer prononcerade när det finns samproduktionsfördelar. Därför rekommenderas högre undre prisgränser för reglerade offentliga företag som åtnjuter samproduktionsfördelar än för motsvarande privata företag. Den undre prisgränsen bör sättas högre om det offentliga företaget har stora incitament och möjligheter att uppfylla andra mål än vinstmaximering, om det är svårt att mäta företagets långsiktiga inkrementella kostnader, samt om samproduktionsfördelar är viktiga.

Offentlig upphandling

Den ekonomiska storleken på de offentliga upphandlingarna innebär att ineffektiva regler blir mycket kostsamma för samhällsekonomin. Att kontraktera ut offentliga verksamheter kan vara mycket lönsamt. Enligt australiska Industry Commission (1996) samt flera svenska och nordiska studier uppgår besparingspotentialen till mellan 10 och 30 procent.

Den offentliga sektorn bör producera de varor och tjänster som inte kan köpas billigare på marknaden. Offentlig produktion kan också vara att föredra när en varas kvalitet är viktigare än dess kostnader och när det är svårt att skriva kontrakt om kvaliteten. Kommunernas eller statens yttersta ansvar för en verksamhet kan dock aldrig kontrakteras bort. Det kan också vara fördelaktigt att behålla egen produktion i beredskapssyfte, för att behålla kompetens till framtida upphandlingar eller för att få insyn i den aktuella branschen.

Genom att låta offentliga egen-regi-enheter vara med och bjuda i offentliga upphandlingar får den offentliga sektorn utföra de uppgifter som den klarar bättre än privata företag. Detta kräver att

den offentliga inköpsfunktionen separeras från den offentliga leverantörsfunktion, enligt den så kallade beställar-utförar-modellen. De svenska erfarenheterna från denna modell visar på många olösta problem. Konkurrensverket (2004) har poängterat att intressekonflikter förekommer. Andra problem vid den här formen av konkurrens mellan offentligt och privat inkluderar avbrutna upphandlingar, stora upphandlingar som avskräcker små företag, korta tidsfrister, begäran om detaljerad och känslig information, korssubventionering, samt tillåtelser för egen-regi-enheter att ändra sina bud när de privata buden har inkommit.

Konkurrens på lika villkor

De kanske viktigaste fördelarna för offentliga företag är att de i vissa fall kan låna pengar billigare än till marknadsränta och att ägarnas avkastningskrav kan vara lägre. Konkurrens på lika villkor kräver därför att offentliga företag gör självkostnadskalkyler och tar ut en kapitalkostnad som motsvarande kapitalkostnaden hos de privata företag som säljer liknande produkter.

Konkurrens på lika villkor kräver också att offentliga företags näringsverksamhet avgränsas organisatoriskt och redovisningsmässigt; alla relevanta uppgifter bör finnas lättillgängliga för den myndighet som granskar snedvridningar av konkurrensen. Verklig konkurrensneutralitet förutsätter att den som underlåter att upprätta transparenta kalkyler straffas.

Diskussion

Eftersom det inte kan uteslutas att offentliga aktörer självsvåldigt snedvrider konkurrensen bör det finnas konkurrensrättsliga regler som syftar till att hålla sådana tendenser i schack. Ett personligt vitesansvar kan behövas för att incitamenten ska bli de rätta. I annat fall kan det ligga i byråkraters och offentliga företagsledares intresse

att ignorera lagen med avsikten att vältra över böter och straffavgifter på skattebetalarna.

Ett minimikrav för att samproduktionsfördelar ska ligga till grund för offentlig näringsverksamhet är att offentliga aktörer kännetecknas av transparens, har avgränsad redovisning och ger tydliga motiveringar till varför näringsverksamheten är motiverad. Ett mer strikt alternativ är att ifrågasätta det lagliga monopol som ger den offentliga aktören en konkurrensfördel. En rad frågor förtjänar att ställas när offentlig verksamhet granskas: Varför existerar ett offentligt företag? Överensstämmer dess nuvarande agerande med dess ursprungliga mandat? Vilka privilegier och undantag åtnjuter företaget och hur överensstämmer de med mandatet? Vad försöker företagsledningen egentligen maximera?

Offentliga upphandlingar är ett område där konkurrensen sannolikt kan skärpas. Fastän konkurrensutsättning i flera studier har visat sig ge avsevärt sänkta kostnader producerar den offentliga sektorn fortfarande det mesta i vården, skolan och omsorgen i egen regi. Obligatoriska offentliga upphandlingar vore ett intressant sätt att öka konkurrensutsättningen, men då är det viktigt att i förhand noga tänka igenom vilka varor och tjänster som bör omfattas av obligatoriet.

1 Inledning

Privata företag stöter allt oftare på offentliga aktörer i rollen som konkurrenter. Den traditionella uppgiftsfördelningen mellan den offentliga och den privata sektorn håller på att luckras upp. Genom privatiseringar, entreprenader och kundvalsmodeller har privata företag givits tillträde till områden som tidigare förbehölls den offentliga sektorn. Samtidigt har vi fått se en ökad marknadsorientering i den offentliga sektorn med utökad närvaro på marknader som traditionellt har varit det privata näringslivets domäner. Konkurrensverket (2002, s 245) rapporterar att kommuner och landsting samt statliga myndigheter och affärsverk i allt större utsträckning har bedrivit uppdragsverksamhet under de senaste tio åren; många gånger i konkurrens med privata företag.

Konkurrensytorna mellan offentligt och privat växer alltså från två håll samtidigt. Några siffror kan visa att området är av betydande storlek. Statsförvaltningens försäljning av varor och tjänster till externa kunder uppgick till 25 miljarder kronor år 2000. Av denna summa svarade affärsverken för 13 och myndigheterna för 12 miljarder kronor (Konkurrensverket 2002, s 246). Vid offentliga upphandlingar, som omsätter ungefär 400 miljarder per år,¹ förekommer konkurrenssituationer mellan privata och offentliga anbudsgivare relativt ofta. En annan indikation på den beskrivna utvecklingen är att andelen privatanställda (i många fall offentligt finansierade) i sex branscher inom vård, skola och omsorg ökade från 7,3 till 10,6 procent under perioden 1995 till 2000 (Jordahl, 2002).

Konkurrensutsättning har blivit vanligare samtidigt som de bakomliggande motiven har förändrats. Andersson (2002, s 10) konstaterar att kostnadsbesparingar var det dominerande motivet

¹ Konkurrensverket, "Offentlig upphandling och konkurrens", <http://www.kkv.se/bestall/pdf/offentlig_upph.pdf> (2004-08-13).

under början av nittiotalet. Tio år senare har kvalitetsförbättringar blivit en viktig drivkraft.

Offentliga aktörer är också föremål för ett av de vanligaste klagomålen till Konkurrensverket. Många företagare upprörs av att offentliga aktörer – bland annat vid offentliga upphandlingar – sätter låga priser som kan misstänkas subventioneras med skattepengar eller med medel från andra offentliga verksamheter.² En kartläggning i SOU 1995:105 visar att underprissättning från offentliga aktörer är det mest allvarliga och förmodligen mest vanliga konkurrensproblemet i skärningspunkten mellan privat och offentlig sektor. Speciellt allvarligt är problemet för små företag som ofta har små säkerhetsmarginaler och knappa finansiella resurser.

Rapporten behandlar två frågeställningar. För det första under vilka förutsättningar offentliga aktörer bör tillåtas konkurrera med privata företag. För det andra hur sådan konkurrens kan göras så effektiv som möjligt. Båda fallen handlar om avvägningar kring statisk effektivitet i produktionen och i resursallokeringen, samt kring dynamisk effektivitet. Rapporten behandlar både situationer där den offentliga sektorn agerar säljare och där den agerar köpare. Otillbörligt gynnande av privata företag vid offentliga upphandlingar – till exempel av företag från orten – utelämnas, liksom offentligt stöd till privata företag. Inte heller behandlas offentlig konkurrens med ideella föreningar och andra organisationer som saknar vinstintresse.

Det framkommer att den offentliga sektorn både kan stimulera och snedvrída konkurrensen. I princip bör offentliga aktörer tillåtas konkurrera med privata företag om det kan garanteras att konkurrensen sker på likvärdiga villkor. Om en offentlig aktör kan tillhandahålla en tjänst mer effektivt bör den få göra detta. Samtidigt är det viktigt att noga granska all offentlig näringsverksamhet för att

² Konkurrensverket, <http://www.kkv.se/foretagare/vanliga_klagomal.shtm> (2004-05-21).

stävja missbruk och se till att skattepengar inte används till att tränga ut privata konkurrenter. De skillnader som finns mellan offentliga aktörer och privata företag innebär att konkurrenslagstiftningen bör ställa hårdare krav på offentliga aktörer.

Rapporten är indelad i åtta kapitel. Kapitel 2 går igenom de allmänna motiven för offentlig produktion av varor och tjänster. Kapitel 3 fortsätter denna genomgång med ett specifikt motiv: att stimulera konkurrens. Kapitel 4 behandlar offentliga företags möjligheter och drivkrafter att snedvrída konkurrensen. En diskussion om offentlig näringsverksamhet vid förekomsten av strategiska resurser och samproduktions fördelar följer sedan i kapitel 5. Kapitel 6 beskriver konkurrensproblem vid offentlig upphandling och kapitel 7 försöker kortfattat beskriva vad som krävs för att konkurrens på lika villkor ska komma till stånd. Den avslutande diskussionen i kapitel 8 sätter punkt.

2 Motiv för offentlig produktion

För att kunna analysera konkurrens mellan privata och offentliga aktörer är det viktigt att förstå de bakomliggande motiven till offentliga verksamheter. Att marknader i allmänhet fungerar väl utan offentlig inblandning är känt sedan länge. Adam Smith använde begreppet "den osynliga handen" för att illustrera hur marknader leder till fördelaktiga utfall för hela samhällen fastän ingen enskild människa strävar efter någon förbättring på samhällsplanet. Den osynliga handen fungerar emellertid inte lika väl på alla marknader. I en del situationer uppstår problem som gör det möjligt att argumentera för offentlig intervention.

Inom det nationalekonomiska område som går under namnet offentlig ekonomi beskrivs de normativa argumenten för offentliga verksamheter i termer av marknadsmisslyckanden. Som denna term antyder avses situationer där marknader inte lyckas uppfylla en önskvärd målsättning. I teoretiska modeller har denna målsättning traditionellt varit paretoeffektivitet – en situation där ingen människa kan få det bättre utan att någon annan människa får det sämre. Ett marknadsmisslyckande är då ett marknadsutfall som inte är paretoeffektivt. Eftersom det i en sådan situation rent teorietiskt går att förbättra situationen för en eller flera människor utan att någon annan behöver få det sämre – en så kallad paretoförbättring – skulle politiska ingrepp kunna ligga i allas intresse. Enligt det så kallade paretokriteriet är en politisk reform önskvärd om den leder till en paretoförbättring. I praktiken finns det förstås många komplikationer, både vid utpekandet av och åtgärder vid marknadsmisslyckanden, men denna typ av välfärdsteori får ändå

sägas utgöra ett användbart analysredskap, bland annat beroende på sitt begränsade men intuitivt tilltalande normativa anspråk.³

Paretokriteriet är enklast att använda vid statisk analys, men det kan även användas för att värdera dynamiska skeenden. Vilken politik som leder till ekonomisk tillväxt är oerhört viktigt, men också svårt att veta. En stor del av tillväxtforskningen kännetecknas av svaga och osäkra resultat, samt politiskt färgade kontroverser. Trots att sista ordet inte alltid blivit sagt är det förstås – inte minst i den här rapporten – viktigt att vid en värdering av ekonomisk välfärd försöka beakta både statisk och dynamisk effektivitet.

Ibland används även beteckningen marknadsmisslyckande för situationer som visserligen är paretoeffektiva, men där något annat politiskt mål – till exempel jämlikhet – inte är uppfyllt i önskvärd utsträckning. Andra exempel på sådana mål finns i regionalpolitiken och oavsett vad vi väljer för termer att beskriva dylika marknadssituationer med, är det självklart att alla politiska målsättningar inte härrör från nationalekonomisk analys. Det är inte heller den här rapportens uppgift att ekonomiskt utvärdera all offentlig verksamhet. Politiska motiv kommer att belysas och utvärderas i de fall de är relevanta för konkurrenssituationen mellan privata företag och offentliga verksamheter.

I frånvaro av marknadsmisslyckanden anser flertalet ekonomer att politiker bör se till att skydda äganderätter men i övrigt lämna marknader i fred. Den bakomliggande anledningen till denna uppfattning är det vinstintresse som sporrar privata företag att sänka kostnaderna, förbättra kvaliteten och lösa kundernas problem. Offentligt ägda företag är i dessa avseenden inte lika effektiva eftersom verksamhetens överskott inte tillfaller någon enskild

³ Det kan nämnas att alla inte är överens om nyttan av nationalekonomisk välfärdsteori. Kritiker brukar ta fasta antingen på att teorin är individualistisk eller på att den inte tar hänsyn till processer, det vill säga hur en viss situation kommer till stånd.

person. Som "kvasinaturligt experiment" utgör Korea det kanske allra tydligaste beviset för det privata näringslivets överlägsna ekonomiska effektivitet. Acemoglu med flera (2004) visar övertygande att Nord- och Sydkorea skiljde sig väldigt lite åt när den japanska ockupationen efter andra världskriget övergick i dagens uppdelning i ett planekonomiskt Nordkorea och ett marknadsekonomiskt Sydkorea. Hur det gick sedan vet vi. På samma sätt som i Östeuropa ledde planekonomin till en monumental misshushållning med Nordkoreas resurser.

Givet att det finns ett marknadsmisslyckande är det förstås inte säkert att det går att förbättra situation med hjälp av politiska ingrepp. Precis som marknaden lider politiken av en rad brister, bland annat beskrivna inom den så kallade public choice-skolan. Enligt denna skolbildning är det grundläggande politiska problemet att väljare, politiker och byråkrater inte kan antas främja ett allmänintresse. Dessa grupper av människor bör istället antas bete sig själviskt och se till sin egen nytta. Det kan noteras att sådana problem med motstridiga intressen även återfinns i privata företag, något som har uppmärksammats i litteraturen om principal-agent-problem och *corporate governance*. Framför allt när ägandet är svagt och utspritt har företagsägarnas vinstintresse svårt att göra sig gällande mot de anställdas egna mål och drivkrafter. Jämfört med situationen i offentlig sektor talar dock mycket för att ägarna av privata företag har bättre möjligheter att hantera sådana problem. Av uppenbara skäl har de offentliga företagens ägare – det vill säga alla medborgare – svårare att identifiera och komma till rätta med problemen. Kapitalmarknaden disciplinerar privata företagsledare.

Eftersom politiskt beslutsfattande ofta är dyrare och mer omständligt än beslutsfattande i privata företag går den politiska sektorns problem utöver de rena intressekonflikterna. Vi måste därför komma ihåg att ett marknadsmisslyckande betecknar en situation där politiska åtgärder skulle kunna leda till ökad effektivitet, men inte nödvändigtvis gör det. För att avgöra var ansvaret bör ligga behövs

en komparativ analys där både marknadens och politikens förtjänster och brister skärskådas.

En annan viktig insikt är att offentligt tillhandahållande inte nödvändigtvis implicerar offentlig produktion. Det är viktigt att särskilja rollerna som finansiär, beställare och utförare. Om bara politikerna vet exakt vad de vill kan de kontraktera ut produktionen av en vara och formulera kontraktet så att det stipulerar exakt hur produktionen ska gå till och hur den färdiga produkten ska se ut. Ett exempel skulle kunna vara ett kontrakt som tvingar ett privat postföretag att till ett enhetligt pris dela ut post på alla platser som politikerna önskar. Shleifer (1998) räknar i en pedagogisk artikel upp villkor för omständigheter under vilka offentlig produktion är att föredra framför privat:

1. Det finns stora möjligheter att minska kostnaderna genom kvalitetssänkningar som det inte går att skriva kontrakt om.
2. Innovationer är relativt oviktiga.
3. Konkurrensen är svag och konsumenternas valmöjligheter begränsade.
4. Ryktesmekanismer är svaga.

Då villkoren är ganska stränga blir Shleifers budskap att privat produktion i många fall är den bästa lösningen – speciellt om kostnadseffektivitet är den viktigaste målsättningen. Ett exempel på motsatsen skulle kunna var snöröjning. Stockholms stad fick efter julhelgen år 2001 utstå en hel del klander för det snökaos som många kritiker menade att entreprenören inte ville eller klarade av att få bukt med. Det är förmodligen allt annat än lätt att i ett kontrakt definiera vad som är tillräcklig snöröjning. En längre och något mer formell analys av kontraktsmöjligheternas betydelse för offentlig produktion finns i Hart m fl (1997).

I de följande avsnitten följer en genomgång av de marknadsmisslyckanden och andra orsaker som brukar anföras som

argument för offentlig inblandning i ekonomin. De är i tur och ordning: kollektiva varor, externa effekter, asymmetrisk information, jämlikhet, paternalism och, till slut, övriga politiska målsättningar.⁴ Ett annat slags marknadsmisslyckande – bristfällig konkurrens – är så centralt för den här rapporten att det behandlas för sig nästa kapitel.

2.1 Kollektiva varor

Att tillhandahålla kollektiva varor brukar betecknas som den offentliga sektorns kärnuppgift. Det traditionella exemplet på en kollektiv vara är försvarsmakten. Alla medborgare i ett land skyddas av försvaret när det väl finns på plats och det kostar då ingenting extra att utsträcka skyddet till ytterligare en person. Tvärt emot det normala fallet med privata varor (till exempel mat) råder det ingen rivalitet i konsumtionen.

Att alla människor kan konsumera samma vara samtidigt är gott, men problem i form av s.k. snålskjutsåkare (*eng. free riders*) kan förta den positiva effekten. Snålskjutsåkarna kan utnyttja att många kollektiva varor, bland dem försvaret, i princip inte kan undanhållas från vissa människor.⁵ Ett frivilligt finansierat försvar skulle därför riskera att bli alltför klen till sin slagkraft. Många skulle frestas att strunta i att betala den frivilliga försvarsavgiften eftersom de ändå är skyddade från terrorister och fiendliga stater så länge någon annan

⁴ Den som vill läsa mer om marknadsmisslyckanden och liknande hänvisas till Rosen (2005).

⁵ Varor som varken kännetecknas av rivalitet i konsumtionen eller som går att exkludera människor från kallas ibland för *rena* kollektiva varor. Andra kollektiva varor uppvisar dessa två egenskaper i mindre grad.

betalar. De renodlat kollektiva varorna utgör dock en relativt liten andel av BNP, ungefär 6 till 8 procent.⁶

Offentliga radio- och tv-sändningar brukar också motiveras med att det rör sig om kollektiva varor. När ett program väl är producerat är kostnaden för att sända det till ytterligare lyssnare och tittare mycket låg. Skillnaden jämfört med försvaret är att det med dagens teknik är möjligt att koda sändningen så att endast de som betalat kan ta del av den. Men samtidigt som en sådan möjlighet att exkludera människor gör det lättare att ta betalt för den kollektiva varan kan den konsumerade mängden fortfarande bli för liten. Det är ineffektivt att exkludera någon som skulle ha kunnat nyttja varan utan att någon kostnad skulle uppstå. En notabel och viktig skillnad mellan exemplen är dock att människors preferenser för radio- och tv-program antagligen skiljer sig mer åt än vad deras skyddsbehov gör.

2.2 Externa effekter

Många mänskliga handlingar påverkar, förutom aktören själv, även andra människor. Om en sådan påverkan på andra, externa, människor sker utan att marknadsmekanismerna är inblandade sägs handlingen ha externa effekter. Externa effekter kan antingen vara positiva, till exempel ett vackert hus som andra kan titta på, eller negativa, till exempel störande trafikbuller.

På senare år har externa effekter i nätverk kommit att uppmärksammas. En ny internetanslutning ger en positiv extern effekt till det nätverk av människor som redan är uppkopplade. Nyttan av att vara ansluten är högre ju fler som är det.

⁶ Lundbäck (2001, s 166) anger detta intervall. Moberg (2004) beräknar att det skulle gå åt cirka 15 procent av BNP att tillhandahålla allmänt erkända kollektiva varor, tolvårig utbildning för alla barn samt ett grundläggande socialt skyddsnet.

Externa effekter är relaterade till kollektiva varor. Kollektiva varor har externa effekter som drabbar alla.

Aktiviteter som ger upphov till externa effekter är problematiska eftersom den som drar fördel av aktiviteten inte behöver bära hela kostnaden själv. Följden blir en situation som inte är paretoeffektiv. De flesta invånarna i en stad skulle kanske föredra en minskad trafikvolym för att komma till rätta med buller och trängsel, men en sådan trafikminskning kommer inte till stånd så länge de enskilda bilisterna inte tar hänsyn till hur deras körning påverkar buller och framkomlighet.

Som tidigare har konstaterats vore det ööverlagt att ropa efter offentliga ingrepp så fort en nationalekonomisk teori påvisar en effektivitetsförlust jämfört med ett teoretiskt idealtillstånd. I fallet med externa effekter visar Coase (1960) att problemet med externa effekter under vissa villkor kan förväntas lösas i en förhandling mellan de inblandade parterna. Det som krävs är att ägarna till de relevanta resurserna kan identifiera vem som orsakat dem vilken skada och att förhandlingskostnaderna är tillräckligt låga. Problemet när det gäller buller och bilköer är att inget av dessa två villkor är uppfyllda när tusentals anonyma bilister påverkar andra och varandra på ett mycket komplicerat och svåröverskådligt sätt.

Det finns alltså ingen universallösning för hur externa effekter bör hanteras politiskt. Ett vanligt förslag är att använda skatter och subventioner i syfte att avskräcka och uppmuntra aktiviteter med negativa respektive positiva externa effekter. Regleringar, till exempel i form av förbud eller utsläppskvoter, är ett mer stelbent alternativ som ekonomer med rätta har kritiserat för att inte ta hänsyn till att alla aktiviteter av en viss typ inte är lika skadliga (eller nyttiga i fallet med en positiv extern effekt). Mer marknadsnära alternativ är att definiera äganderätter så att förhandlingslösningar eller handel med till exempel utsläppsrättigheter blir möjliga. Externa effekter kan också "internaliseras" genom att de berörda

parterna, till exempel två företag, går samman. I en sådan situation blir summan av företagens vinster högre om de koordinerar sina aktiviteter än om de agerar självständigt.

Slutligen används positiva externa effekter ibland som argument för offentlig produktion. Utbildning kan tänkas ha flera positiva externa effekter. De demokratiska besluten tar knappast skada av att medborgarna är välutbildade och kan granska och kritisera de olika förslagen. Kunskap sprider sig utan större kostnader och humankapital är en av flera förklaringsfaktorer till ekonomisk tillväxt. Därför finns det ekonomiska skäl att frångå en situation där varje familj får stå för hela kostnaden för barnens utbildning. I den mån de positiva effekterna tillfaller andra individer går det att argumentera för att dessa bör hjälpa till med finansieringen. Hanushek (2002) noterar dock att det råder en skriande brist på forskning som visar exakt hur utbildningens externa effekter ser ut. Än mindre forskning finns kring vilka politiska instrument (till exempel subventioner eller egen produktion) som är bäst ägnade att hantera problemet med utbildningens externa effekter.

Mer konkret kan nämnas att Blomquist och Bergstrom (1996) och Blomquist (1999) visar att väljare som är helt själviska kan tänkas stödja subventionerad barnomsorg som ett sätt att sätta föräldrar i arbete och därmed generera skatteintäkter. Barnomsorgen kan produceras offentligt eller privat, det viktiga i deras argumentation är att den – åtminstone delvis – betalas med skattemedel.

2.3 Asymmetrisk information

Alla människor är inte lika välinformerade. Av naturliga skäl har den ena parten i många fall information som är av betydelse för värdet på ett avtal. Till exempel har den som säljer sin bil ett naturligt informationsövertag gentemot köparen. Detta kan leda till problem som kallas för *adverse selection*, ungefär *ogynnsamt urval* på

svenska, och är mycket betydelsefullt på försäkrings- och kreditmarknader.

I många fall kan informationsproblemen överkommas med hjälp av garantier, varumärken, ryktesspridning eller licenser och certifikat. I andra fall kan marknader med sådan asymmetrisk information fungera ineffektivt eller till och med helt bryta samman. Exempelvis kan premien för en sjukförsäkring vara så hög att endast människor som själva vet att de behöver vård är villiga att betala. Eftersom försäkringsbolagen inte är vidare intresserade av sådana kunder har vi ett argument för statlig, eller egentligen obligatorisk, sjukförsäkring.

I många fall kan marknaden ändå fungera effektivt genom att villkoren görs olika för olika grupper av människor. I sjukvårdsexemplet har försäkringsbolagen mycket att vinna på att erbjuda högre eller lägre premier beroende på skillnader i sannolikheterna för sjukdom.⁷ Försäkringsbolagen kommer att erbjuda låga premier för de unga och friska, medan premierna för äldre människor med diabetes och hjärtproblem kan bli så höga att de kanske inte anser dem värda att betala.

Det ogynnsamma urvalet hindrar alltså inte nödvändigtvis försäkringsmarknaden från att fungera effektivt – försäkringstagarna får betala premier som står i ganska nära proportion till sannolikheten för att behöva vård. Det egentliga problemet i sådana fall är att många ser en orättvisa i att människor med högre sjukdomsrisk får betala högre försäkringspremier. I extremfallet blir de helt utan försäkring och tvingas betala sina sjukvårdskostnader rakt ur egen ficka.

⁷ Till exempel kostar Skandias sjukvårdsförsäkring Lifeline Privatvård Plus 2 171 kronor per år för en 19-åring och 30 467 kronor per år för en 85-åring.

Asymmetrisk information kan också leda till problem med så kallad *moral hazard*, ungefär *moralisk risk* på svenska. Vid ett avtal mellan två parter finns det alltid situationer som är ekonomiskt relevanta men som ändå inte går att reglera i kontraktet. Den som försäkrar sin cykel mot stöld låser den nog inte lika noggrant som förut och undviker kanske inte heller att parkera den på platser där stöldrisken är hög. Problemet kommer av att det slarviga beteende är dolt för försäkringsbolaget.

Moralisk risk är dock inte något uppenbart argument för offentliga försäkringssystem eller annan offentlig verksamhet. I försäkringsexemplet beror människors oförsiktighet på att de är försäkrade – inte på vem som betalar försäkringen. Baumol (1984) argumenterar dock för att offentlig produktion kan vara nödvändig för att dämpa incitament till överproduktion. Om produktionsbaserade ersättningar är vanligare i privat sektor kan den här typen av moralisk risk begränsas i offentlig sektor. Det skulle sannolikt uppstå problem om lapplisar och poliser skulle ha provisionslön.

2.4 Jämlikhet

Att omfördela pengar mellan människor är den offentliga sektorns största uppgift i Sverige. År 2001 uppgick transfereringarna till 39 procent av de offentliga utgifterna. De tre mest omfattande typerna av transfereringar är pensioner, sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring.

Även om de flesta svenskar ser omfördelning av inkomster som en viktig politisk uppgift finns det inga vetenskapliga argument för en viss inkomstfördelning. Motiven för att omfördela inkomster är övervägande politiska. Omfördelningspolitik är ändå ekonomiskt intressant eftersom det som regel föreligger en konflikt mellan jämlikhet och ekonomisk effektivitet. Transfereringar finansieras

med skatter som snedvrider människors marknadsbeteende genom att driva upp de beskattade varornas priser. Av denna och andra anledningar är det viktigt att en given omfördelningspolitisk ambition genomförs så effektivt som möjligt.

Det ligger nära till hands att fråga sig om omfördelningspolitik innebär att varor och tjänster behöver tillhandahållas politiskt. Vid en första anblick tycks det effektivare att ge pengar till dem som anses vara behövande och låta marknaden sköta resten. Under vissa omständigheter går det emellertid att visa att offentligt tillhandahållande av varor möjliggör en mer omfattande och effektiv omfördelningspolitik.

Besley och Coate (1991) visar att offentligt tillhandahållande av privata varor som utbildning och sjukvård möjliggör omfördelningar eftersom människor med höga inkomster inte nöjer sig med den kvalitetsnivå som den offentliga sektorn erbjuder. De rika betalar skatt men tär inte på de gemensamma resurserna. Mekanismen är speciellt effektiv om staten inte kan observera medborgarnas inkomster eftersom alternativet då är klumpsummebidrag till alla.

Blomquist och Christiansen (1995) förklarar varför offentligt tillhandahållande av privata varor kan vara fördelaktigt i en traditionell modell för optimal inkomstbeskattning. De karakteriserar också de privata varor som visar sig vara lämpliga att låta det offentliga tillhandahålla. Det är varor som inte kan säljas vidare eller vars konsumtion inte går att komplettera med privata inköp, samt varor som saknar nära substitut och vars efterfrågan varierar kraftigt med den mängd fritid som individen åtnjuter. Det centrala i dessa villkor är att tillhandahållandet ska skilja sig från ett kontantbidrag av motsvarande storlek och samtidigt förmå att skilja ut människor av olika typer. De anger utbildning, sjukvård, barntillsyn och åldringsvård som varor som uppfyller flera av dessa villkor.

Blomquist och Christiansen (1998) tillägger att det är optimalt att tillåta individer att komplettera sin konsumerade kvantitet eller kvalitet av den offentligt tillhandahållna varan om varan i större utsträckning efterfrågas av individer med mindre fritid. Är varan istället sådan att individer konsumerar mer av den ju mer fritid de har är det å andra sidan bättre att inte tillåta kompletteringsköp.

Det går förstås alltid att diskutera om den åstadkomna omfördelningen av inkomster skulle gå att åstadkomma på ett mer effektivt sätt. Vid en utvärdering av offentlig verksamhet är det dock viktigt att komma ihåg att inte bara bidrag utan alltså även verksamheter som utbildning och sjukvård kan fungera som omfördelningspolitiska instrument.

2.5 Paternalism

Paternalism innebär att begränsa människors frihet "i deras eget intresse". Istället för externa effekter som drabbar andra syftar paternalismen till att hantera "interna effekter" som drabbar den enskilde individen. Singapore brukar nämnas som ett land där paternalism utgör ett viktigt inslag i politiken. Argument för paternalism bygger på att det finns människor som inte förstår sitt eget bästa eller som brister så mycket i självkontroll att deras beteende på sikt är skadligt för dem själva. En uppenbar svaghet med paternalism är att politiker och byråkrater inte vet vad enskilda människor tycker och tänker. En storlek passar inte alla. En annan svaghet är att de flesta människor lär sig med tiden. Om staten tar ansvar för människor kommer de att bli mindre benägna att göra det själva. Egenmakt står i motsättning till paternalism.

Relaterat till paternalism är det ekonomiska begreppet "merit goods" som introducerades av Musgrave (1959) och betecknar varor som staten bör tillhandahålla även om människor inte efterfrågar dem i någon betydande omfattning. De skattepengar som går till den så

kallade finkulturen – till exempel Kungliga Operan i Stockholm – brukar motiveras med att sådana verksamheter har ett värde som överstiger det som manifesteras i publikens betalningsvilja. Baumol och Baumol (1981) konstaterar i en recension att begreppet "merit goods" endast ger ett namn åt ett värdeomdöme utan att bidra med någon fundamental ekonomisk anledning till offentligt stöd.

De flesta nationalekonomer har med stöd av sina traditionella modeller med nyttomaximerande individer haft svårt för paternalistiska argument. Antagandet om nyttomaximering implicerar att en individ som utför en handling – till exempel rökning – som är förknippad med betydande kostnader ändå måste antas uppleva en behållning av handlingen som överstiger dess kostnader. Om kostnaderna skulle ha överstigit behållningen skulle handlingen aldrig ha utförts.

Nya teorier som grundar sig i människors observerade beteende har dock gjort det svårare för nationalekonomer att reflexmässigt avfärda paternalistiska argument. Thaler och Sunstein går i två artiklar (Thaler och Sunstein, 2003; Sunstein och Thaler, 2003) så långt som till att introducera termen "libertariansk paternalism"⁸ för att förmå ekonomer att ompröva paternalismen. De menar att små grader av paternalism är acceptabel om den kan förmå människor att övervinna problem med självkontroll etcetera. Som ett exempel nämner de att den ordning i vilken en restaurang presenterar rätterna på sin meny kan påverka människors förmåga att avstå från

⁸ Med libertarianism avses vanligen en "extrem liberalism" som förkastar all rätt till offensiv våldsanvändning – även om den utförs av staten. Klein (2004) kritiserar Thaler och Sunstein enligt två argumentationslinjer. För det första påpekar Klein att det finns gott om liberala tänkare som inte utgår från att människor är fullständigt rationella. Varken John Stuart Mill, Friedrich Hayek eller James Buchanan har gett uttryck för en så optimistisk människosyn. För det andra ondgör sig Klein över att Thaler och Sunstein utvidgar begreppet paternalism till att inkludera människors försök att påverka andra. Enligt ordböckerna – här Nationalencyklopedin – är (den moderna) betydelsen av paternalism "*lagar och myndighetspolitik som begränsar människors frihet 'i deras eget intresse'*". (Författarens kursivering.)

att äta efterrätt. Men argumentation kan även nyttjas för att motivera obligatoriskt pensionssparande och ångervecka vid hemförsäljning. Gissningsvis befinner sig den här debatten i sin linda och kommer att bli allt mer betydelsefull när (om?) beteendeforskning inkorporeras i de nationalekonomiska teorierna.

2.6 Övriga politiska målsättningar

Eftersom det här är en nationalekonomisk rapport har de hittills presenterade argumenten varit just ekonomiska. Självklart finns det andra typer av argument med politisk betydelse. Det finns gott om politiska frågor där en majoritet anser de ekonomiska aspekterna vara av underordnad betydelse. Sådan politik kan man inte ha paternalistiska inslag. Som exempel kan nämnas jämställdhet, regional utveckling och en del miljöpolitiska målsättningar. Men som nämndes i avsnittet om jämlikhet är ekonomiska aspekter relevanta även i sådana fall eftersom även icke-ekonomiska mål bör uppfyllas till en så låg kostnad som möjligt. Och det är inte alltid säkert att politiska mål uppfylls mest effektivt genom offentlig näringsverksamhet.

3 Bristfällig konkurrens och offentliga företag

3.1 Bristfällig konkurrens

Ett företag som verkar på en marknad med hård konkurrens måste sätta priset i närheten av marginalkostnaden för att få sina produkter sålda. Om konkurrensen däremot är svag kan företaget utnyttja sin marknadsmakt och sätta ett högre pris. Vid det högre priset uppstår en allokeringsförlust eftersom det finns konsumenter som skulle vilja köpa produkten till ett pris som överstiger den marginella produktionskostnaden, men som inte är villiga att betala det pris som det vinstmaximerande företaget har satt. Svag konkurrens kan dessutom ge ytterligare effektivitetsförluster genom att incitamenten att hålla kostnaderna nere försvagas. Leibenstein (1966) kallar detta problem för X-ineffektivitet.

Konkurrensens intensitet påverkar också incitamenten för innovationer. I vilken riktning denna påverkan går är dock oklart. Å ena sidan innebär intensiv konkurrens att företagen tvingas att förbättra sig för att kunna överleva på marknaden. Å andra sidan är det inte lika intressant att investera i nya upptäckter om konkurrensen är så hård att lyckade upptäckter inte kommer att generera höga vinster i framtiden. Läkemedelsföretagen lägger ner stora resurser på att forska fram nya mediciner på grund av att patentsystemet ger dem ensamrätt och därmed möjligheten att utan konkurrens göra stora vinster på sina upptäckter.

Konkurrens leder till att innovationer som konsumenterna inte tycker om sorteras ut till förmån för mer attraktiva upptäckter. Över tid är detta förmodligen konkurrensens stora fördel. Men även på kort sikt är konkurrens något positivt eftersom den genom att utöka valfriheten gör att konsumenter med skilda smaker kan hitta varor

och tjänster som är till belåtenhet. Tyvärr tenderar nationalekonomer ibland att missa de här positiva konkurrens effekterna eftersom de ofta arbetar med modeller befolkade av agenter som är representativa och rationella. Det vill säga identiska agenter som vet exakt vad de vill ha och var de kan få tag på det.

En ytterligare aspekt på konkurrensen rör inte marknadens effektivitet utan resursernas fördelning. Om konkurrensen är svag och priserna därmed höga överförs inkomster från konsumenterna till producenterna. Beroende på fördelningspolitiska preferenser kan en sådan omfördelning värderas mer eller mindre negativt.

Anledningar till att konkurrensen är svag kan finnas antingen hos marknadens aktörer eller hos marknaden som sådan. Företag kan ingå karteller och dela upp marknader mellan sig eller komma överens om prissamarbete. Sådana strategier försöker staten bekämpa genom att förbjuda liknande överenskommelser. Om marknaden kännetecknas av betydande stordriftsfördelar kan vi ha att göra med ett så kallat naturligt monopol för vilket situationen är mer problematisk.⁹ Konkurrens mellan företag är då osannolik eftersom det är mycket svårt att slå sig in på en marknad där ett stort och etablerat företag redan drar fördel av de ekonomiska skalfördelarna.

För att ett naturligt monopol ska drivas så effektivt som möjligt förespråkas ibland offentligt ägande. Ett alternativ till mer direkt offentlig marknadsinblandning är att reglera det privata monopolföretaget, till exempel enligt *yardstick competition*.¹⁰

⁹ En marknad är ett naturligt monopol om "den produktionsnivå där skalfördelarna klingat ut överstiger hela marknadens efterfrågan" (Bergman, 2002, s 116) eller enligt en alternativ definition om "ett företag kan uppnå vinst på en marknad, medan två företag inte samtidigt kan uppnå vinst på denna marknad" (Bergman, 2002, s 116).

¹⁰ Yardstick competition, även kallat *benchmarking*, innebär att ett reglerat företag jämförs med andra privata eller offentliga företag så att det reglerade företags intäkter bestäms av

3.2 Konkurrens mellan privata och offentliga företag

Det finns en rad teoretiska artiklar som studerar "blandekonomiska" marknader (*mixed oligopoly*) där både privata och offentliga företag är verksamma. På sådana marknader – vanliga i Sverige och i andra europeiska länder – kan offentliga företag användas som instrument för att stimulera konkurrens eller för att implementera en viss politik. Litteraturen är inte minst relevant vid offentliga upphandlingar där egen-regi-enheter ibland får vara med och konkurrera med externa anbudsgivare (se vidare kapitel 6). Ett tidigt bidrag är Merrill och Schneider (1966) som demonstrerar att det på kort sikt kan vara fördelaktigt att ett offentligt företag ger sig in på en marknad där konkurrensen är svag.

Harris och Wiens (1980) visar i en modell som bortser från politiska misslyckanden och ineffektivitet i offentliga företag att paretoeffektivitet kan uppnås om ett offentligt företag först deklarerar sina produktionsavsikter och sedan låter de privata företagen reagera på denna information. Frågan är dock om en sådan utfästelse från det offentliga företaget är trovärdig. Lika lite som ett flertal relaterade artiklar kan Harris och Wiens (1980) enskilt ligga till grund för policyrekommendationer eftersom deras antaganden rymmer flera grova förenklingar. Därmed förstås inte sagt att artiklarna är ointressanta – tidskriftsartikelns uppgift är som regel att isolera en viss effekt även om det finns fler och kanske också viktigare effekter att beakta.

De Fraja och Delbono (1989) visar att om konkurrensen är tillräckligt stark så kan det finnas marknader där staten gör bäst i att instruera

kostnaderna hos de företag som det jämförs med. Under yardstick competition belönas ett företag inte efter sin absoluta utan istället efter sin relativa prestation. Regleringsformen beskrivs av Schleifer (1985) och för att den ska fungera kan företagen på marknaden behöva styckas upp horisontellt.

de offentliga företagsledarna att maximera vinsten istället för att bekymra sig om social välfärd. Vid stark konkurrens kan den negativa effekten av att företagens kostnader ändras när det offentliga företaget aktivt försöker påverka marknaden vara större än den positiva effekt som kommer av den produktionsökning som det offentliga företaget bidrar till.

Cremer m fl (1989) inkluderar fasta kostnader och en lönepremie i de offentliga företagen i sin modell av en oligopolmarknad med båda typerna av företag. Givet det något orealistiska antagandet att offentliga företag begränsas av en hård budgetrestriktion som förhindrar att de går med förlust drar de slutsatsen att om den offentliga lönepremien är liten är det mest fördelaktigt med ett enda offentligt företag i konkurrens med flera privata, medan alla företag bör förstatligas om den offentliga lönepremien är tillräckligt hög.¹¹ De bortser dock från hur lönepremien bör sättas.

I en kort översiktsartikel konstaterar Ruys (1988) att privatisering och avreglering endast fungerar tillfredsställande i frånvaro av allvarliga marknadsmisslyckanden. Ett offentligt företag kan minska den sociala kostnaden av monopol och oligopol genom att bidra till ökad konkurrens. Samtidigt måste en avvägning göras eftersom offentliga företag i regel är mindre effektiva än privata företag. I De Frajas (1991) modell kan en privatisering av ett offentligt företag leda till att detta företags effektivitet förbättras samtidigt som marknads effektivitet försämras på grund av den minskade konkurrensen.

På marknader där marknadsmisslyckanden är problematiska kan det alltså finnas en optimal blandning mellan offentliga och privata företag. Caves och Christensen (1980) menar att de kanadensiska

¹¹ Det finns annars en litteratur initierad av Kornai (1980, 1986) om offentliga företags "mjuka" budgetrestriktion. Den mjuka budgetrestriktion betecknar situationer där staten eller någon annan aktör går in och täcker ett företags förluster.

järnvägarna och i synnerhet Canadian National visar att den ineffektivitet som kommer av offentligt ägande i praktiken kan uppvägas av den ökade konkurrensens positiva effekter.¹²

Om konkurrensproblemen har sin orsak i politiska regleringar och inträdeshinder vore det dock ineffektivt att stimulera konkurrensen genom att blanda in offentliga aktörer. Effektivare är i sådana fall att avreglera och förenkla inträde på marknaden.

I en av få artiklar som studerar dynamiska aspekter demonstrerar Delbono och Denicolo (1993) att ett offentligt företag kan minska den överinvestering i forskning och utveckling som kan bli följd av att "vinnaren tar allt" vid vissa upptäckter. Nett (1994) presenterar en modell där ett offentligt och ett privat företag kan investera i olika teknologier och visar att det privata företaget kommer att investera i teknologier som möjliggör produktion till lägre rörliga kostnader men samtidigt till höga fasta kostnader jämfört med det offentliga företaget. Emellertid kan – men behöver inte – den ekonomiska välfärden mätt som summan av producenternas och konsumenternas nyttoöverskott över priset vara högre om ett av företagen är offentligt.

De två beskrivna investeringsmodellerna antar dock båda att en innovation inte kommer någon annan än upptäckaren till del. I en stor del av litteraturen om ekonomisk tillväxt (till exempel Barro och Sala-i-Martin, 1995, kapitel 8) är det tvärt emot brukligt att karakterisera forskning och utveckling som kollektiva varor.

¹² Canadian National privatiserades dock 1995.

4 Offentliga företags möjligheter och drivkrafter till underprissättning

Eftersom privata företag som regel antas sträva efter att maximera vinsten ligger det nära till hands att tro att skadlig underprissättning (*predatory pricing*) framför allt bedrivs av privata företag. Lott (1990, 1999) och Sappington och Sidak (2003a) argumenterar dock för att just eftersom de inte försöker maximera vinsten är offentliga företag mer benägna att sänka sina priser på ett för konkurrenterna skadligt sätt.¹³ En kartläggning i SOU 1995:105 visar att underprissättning från offentliga aktörer är det mest allvarliga och förmodligen mest vanliga konkurrensproblemet i skärningspunkten mellan privat och offentlig sektor. Problemet antas vara störst för relativt enkla varor och tjänster då priset inte är ett lika viktigt konkurrensmedel för mer komplicerade produkter. Priser som understiger marginalkostnaden är misshagliga eftersom konsumtion, produktion och investeringar som en följd därav hamnar på ineffektiva nivåer.

Ett företag som genomför radikala prissänkningar skadas på två sätt. Det förlorar pengar på att fortsätta sälja den ursprungliga försäljningsvolymen (om priset understiger den rörliga kostnaden), samtidigt som den förlustbringande försäljningsvolymen ökar när priset sänks. För att ett privat företag ska vilja bedriva priskrig mot en eller flera konkurrenter måste det därför vara sannolikt att prissänkningarna skadar konkurrenterna så mycket att de väljer att lämna marknaden samtidigt som företaget sedan måste kunna höja priserna och åtnjuta högre vinster utan att detta lockar in nya eller gamla konkurrenter på marknaden. Och de osäkra framtida

¹³ Underprissättning är endast en av flera strategier som ett företag kan använda sig av i syfte att skada konkurrerande företag. Andra alternativ är förljuga reklam om konkurrenterna, inställda leveranser av varor som är nödvändiga i andra företags produktion, produktion av varor som inte är kompatibla med konkurrerande produkter, samt onödigt omfattande och återkommande rättsstrider (Sappington och Sidak, 2000, s 273).

vinsterna måste förstås överstiga de säkra inledande förlusterna för att priskriget ska ligga i företagets intresse.

Eftersom priskrig på kort sikt är skadliga för alla vinstmaximerande företag är det inte helt klart att ett hot om priskrig är trovärdigt. Oavsett vad som sagts tidigare kanske ett marknadsledande företag väljer fredlig samexistens framför dumdrigt utrotningskrig när en konkurrent väl har gett sig in på marknaden. Därför finns det teoretiska modeller för underprissättning, till exempel Milgrom och Roberts (1982), i vilka potentiella konkurrenter luras att tro att det dominerande företaget inte enbart strävar efter att maximera vinsten. Ett problem för dessa modeller är att antagandet om vinstmaximering är så utbrett att det framstår som oklart varför konkurrenterna ska tro att ett dominerande företag bryr sig om något annat än sin vinst. I en alternativ modelltolkning är konkurrenterna osäkra om hur det dominerande företags kostnadsfunktion ser ut.

Till skillnad från privata företag kännetecknas offentliga företag ofta av att de inte strävar efter att göra så stor vinst som möjligt. De offentliga företagen existerar som regel för att det finns andra mål som politikerna önskar se uppfyllda på en viss marknad. Vanliga politiska målsättningar är att alla medborgare ska ges tillgång till en viss tjänst, att priserna inte ska variera geografiskt och att kvalitet och service ska hålla en viss nivå. Det finns också en litteratur i public choice-traditionen som med utgångspunkt från Niskanen (1971, 1975) hävdar att myndigheter och offentliga företag försöker maximera sin budget och försäljning. Inspirerade av sådana idéer antar Sappington och Sidak (2003a) i sin teoretiska modell att företagsledningen i offentliga företag bryr sig mindre om sin vinst och mer om sin försäljning än vad privata företagsledare gör. Lott (1999) noterar att ett offentligt företag genom att eliminera ett konkurrerande privat företag kan minska det politiska motståndet mot att få ökade subventioner. Det har också föreslagits att offentliga företag önskar se konkurrenter eliminerade föra att få "vara i fred".

Jämfört med ett privat företag är ett offentligt företag mer trovärdigt när det hotar potentiella konkurrenter med ett priskrig. Orsaken är att det offentliga företaget – om det utöver sin vinst även värderar sin försäljning – drar nytta av priskriget på både kort och lång sikt. På lång sikt försvinner förhoppningsvis konkurrenterna och på kort sikt leder priskriget till ökad försäljning, något som den offentliga företagsledningen har antagits uppskatta. Lott (1990) visar också att även små offentliga företag kan tänkas sänka sina priser på ett aggressivt sätt. Om de privata konkurrenterna är stora kommer de inte att drivas från marknaden, men det lilla offentliga företags låga priser innebär ändå ett slöseri med resurser.

Sappington och Sidak (2003a) modellerar en teoretisk konkurrenssituation mellan ett offentligt och flera privata företag. Deras modell överensstämmer med Lotts (1990, 1999) tankar i ämnet: ju mindre det offentliga företaget bryr sig om sin vinst, desto starkare är dess incitament att missgynna sina konkurrenter; i relationerna med sina konkurrenter uppvägs det offentliga företags minskade strävan efter vinst av dess ökade omsorg om produktionens och verksamhetsområdets storlek.

Förutom starkare incitament har offentliga företag dessutom större möjligheter att snedvrیدا konkurrensen med låga priser. Fem sådana anledningar ges av Sappington och Sidak (2003b, s 514–517):

1. Om de lagar och förordningar som reglerar det offentliga företaget stipulerar andra mål än vinstmaximering kan det innebära att företaget har möjligheten att uthärda långa perioder med mycket låga priser.
2. Ett offentligt företag måste inte alltid ta igen förluster genom att så småningom höja priset på den aktuella marknaden. Om det offentliga företaget har ett lagligt monopol på en annan marknad kan det välja att istället höja priset en sådan marknad där någon konkurrens inte existerar. Det är också

möjligt att de förluster som de låga priserna ger upphov till täcks med skattemedel.

3. Offentliga företag kan ha fördelar jämfört med privata företag när det gäller att förhindra framtida återinträden på marknaden. Till exempel har det amerikanska postverket givits en viss frihet att själva sätta gränserna för sitt lagliga monopol. En sådan rätt kan användas till att obstruera konkurrenternas verksamhet.
4. Offentliga företag binds inte av många förbindelser som privata företag ikläder sig. Om ägarna (det vill säga skattebetalarna) inte behöver ges någon kompensation för att de finansierar verksamheten har det offentliga företaget i praktiken tillgång till kraftigt subventionerade krediter. Dessutom är vissa offentliga verksamheter skattebefriade.
5. Ett offentligt företag kan ha större friheter i sin prissättning jämfört med ett reglerat privat företag eftersom samma juridiska arsenal inte alltid kan tillgripas mot offentliga företag. I USA är offentliga företag undantagna från stora delar av landets antitrustlagstiftning.

I en empirisk undersökning som är på samma gång intressant, provokativ och problematisk försöker Lott (1999) avgöra om offentliga företag ägnar sig åt underprissättning oftare än vad privata företag gör. Tillvägagångssättet är att jämföra handelstvister rörande dumping för att se om fler anklagelser gjorts mot företag i planekonomiska länder jämfört med marknadsekonomiska länder. Det visar sig att så har varit fallet. Sappington och Sidak (2000) beskriver dock flera allvarliga problem med Lotts empiriska studie; bland annat att antidumpingregler inte otvetydigt motsvarar lagstiftning mot underprissättning. Det är också troligt att planekonomiska företag oftare hamnar i situationer med produktionsöverskott som de rimligen försöker sälja i andra länder.

Sammanfattningsvis är det möjligt för att inte säga troligt att underprissättning främst är ett problem bland offentliga företag.

Samtidigt kan det vara svårt att komma åt offentliga företag som snedvrider konkurrensen på detta sätt eftersom de enligt lagens bokstav i många länder inte ägnar sig åt underprissättning; syftet att göra större vinster i framtiden saknas. Tyvärr har de optimala regleringsformerna för offentliga företag inte uppmärksamats speciellt mycket i den nationalekonomiska litteraturen. Området är viktigt och förtjänar att studeras närmare.

5 Strategiska resurser och samproduktionsfördelar

Det kanske vanligaste argumentet för att ett offentligt företag ska få konkurrera med privata företag är att det offentliga företags huvudverksamhet har en mer eller mindre nära anknytning till en konkurrensutsatt marknad. I sådana fall kan det finnas samproduktionsfördelar, vilket är ett av de skäl som anges av Konkurrensrådet i SOU 2000:117 för att det ska finnas anledning att ge offentliga aktörer rätt att konkurrera med den traditionella näringslivssektorn. Förutom det relaterade skälet odelbarheter i produktionen nämns också avsaknad av privata alternativ och oavsiktliga överskott som skäl för att tillåta sådan konkurrens.

Konkurrensrådet (SOU 2000:117, s 87) konstaterar dock att faktiska underlag som visar att odelbarheter existerar är mycket ovanliga. Att ett offentligt företag ska få sälja oavsiktlig överskottsproduktion på den privata marknaden kan tyckas självklart – överskott uppkommer ju oundvikligen även i privata företag – men erfarenheten visar att det finns en risk att de offentliga överskotten permanentas.¹⁴ Överskottskapacitet får aldrig bli ett argument för att varaktigt sälja varor på marknaden. En anledning till att offentliga överskott tenderar att bita sig fast är att de som beslutar om produktionen inte själva behöver tillföra finansiella medel om den offentliga verksamheten dras med förluster.

I vissa fall leder konkurrens för eller senare till överkapacitet. Ett exempel är friskolereformen där eleverna kan välja bort en skola som är dimensionerad för ett stort elevantal. Till följd av detta kommer den impopulära skolans ekonomiska resurser – temporärt – att stå outnyttjade. Å andra sidan fungerar en marknadsekonomi

¹⁴ Problemet exemplifieras i SOU 1995:105, s 258–259.

självreglerande genom att både överskott och underskott reduceras med hjälp av prisförändringar. I offentlig, mer planekonomisk verksamhet, innehåller de priser som ligger till grund för produktionsbesluten avsevärt mindre information, och därmed tenderar större överskott att uppstå i offentliga än i privata verksamheter. Vilken tendens som är mer betydelsefull varierar sannolikt från fall till fall.

Samproduktionsfördelar kan skapas av en verksamhets tekniska förutsättningar – exempelvis genom ett intensivare kapitalutnyttjande – men det kan också vara personalens utbildning och färdigheter som bygger broar till närliggande verksamheter. Problemet blir särskilt allvarligt om det offentliga företags huvudsakliga produktion används som insatsfaktorer av andra företag samtidigt som det offentliga företaget har monopol på sin huvudsakliga marknad. Det offentliga monopolet kan antingen vara givet i lagstiftningen eller bero på att marknaden är ett naturligt monopol.¹⁵

Offentliga monopol ställer alltså till med problem i angränsande marknader om monopolföretaget sitter på en strategisk resurs som är nödvändig att använda i nästa produktionsled. Till exempel behöver ett företag som kör tåg tillgång till järnvägsnätet, vilket tidigare ägdes av konkurrenten SJ.

För att en resurs ska betraktas som strategisk i ovanstående betydelse måste tre villkor vara uppfyllda (King, 1997, s 273):

1. Det offentliga företaget har monopol på resursen.
2. Resursen används till att tillverka en viss vara eller tjänst, som inte kan tillverkas utan att produktionsfaktorn används.

¹⁵ Naturliga monopol beskrivs i kapitel 3.

3. Det finns inga substitut till den tillverkade varan eller tjänsten som kan tillverkas och säljas till ett konkurrenskraftigt pris.

Enligt Bergman (2002, s 15–17) kan den här typen av problem, vilka han kallar flaskhalsproblem, hanteras med tre olika styrmodeller: statlig ägarstyrning, reglering av priset för tillgång till flaskhalsen¹⁶ och direkt konsumentprisreglering¹⁷. Reglering av konsumentpriserna förutsätter att den strategiska resursen (flaskhalsen) inte används till att producera mer än ett fåtal produkter. Alternativt kan ägarstrukturen göras om till en infrastrukturklubb där flaskhalsen ägs gemensamt av de företag som konkurrerar i senare produktionsled. Företaget som har tillgång till den strategiska resursen kan också styckas upp vertikalt eller horisontellt för att underlätta regleringar.

En vertikal uppdelning kan exempelvis innebära att ett affärsverk äger den strategiska resursen på det sätt som Svenska Kraftnät förvaltar och driver stamnätet, samtidigt som verksamheten i senare produktionsled privatiseras. Detta kan i vissa fall utgöra en nöjaktig lösning på flaskhalsproblemet. Fördelen är att de privata företagen slipper konkurrera med ägaren av den strategiska resursen och att konkurrens och privat ägande leder till kostnadsbesparingar i det nedre produktionsledet. Nackdelen är att monopolföretaget genom sin kontroll av den strategiska resursen fortfarande kan tillskansa sig monopolvinster. Dessutom kan förekomsten av transaktionskostnader och synergieffekter innebära att vertikal integration är mer effektivt än vertikal uppdelning. Kontraktsmöjligheterna är viktiga. Om det inte går att skriva

¹⁶ Se till exempel, Sappington och Sibley (1992), Braeutigam och Panzar (1993) och Carlton och Perloff (1994).

¹⁷ Se till exempel Laffont och Tirole (1993, 1994), Economides och White (1995) och Armstrong m fl (1996).

fullständiga kontrakt mellan de vertikala leden kan moral hazard-problem uppstå.

Liksom i litteraturen om underprissättning behandlar litteraturen om strategiska resurser främst problem som uppstår om resursen ägs av ett vinstmaximerande privat företag. Litteraturens slutsatser är förstås relevanta även för offentliga monopol, men kan inte utan vidare tillämpas i sådana fall. Samtidigt som ägarstyrning av offentliga företag har nämnts som en regleringsform på marknader med flaskhalsproblem får vi inte glömma bort resonemangen i kapitel 4 som visade att offentliga företag kan ha både starkare incitament och större möjligheter att snedvrیدا konkurrensen. Den magra forskningen om offentliga företag innebär att det inom ramen för just en litteraturstudie inte är möjligt att reda ut alla skillnader mellan offentliga och privata företag som är relevanta i sammanhanget. Tankegångarna i det här kapitlet måste därför ses som tentativa och ny forskning på området vore ytterst välkommen. En central fråga är hur offentliga företagsledares beteende under tillgängliga styrinstrument skiljer sig från de politiska instruktionerna och från sina privata kollegors beteende.

Konkurrensproblem och konflikter är kanske allra vanligast när offentliga monopolföretag även är verksamma i den traditionella näringslivssektorn. Det offentliga företaget kan då förutom att agera monopolist på den ena marknaden även korssubventionera den andra marknaden med monopolvinsternas hjälp.¹⁸ Möjliga motiv till ett sådant beteende beskrevs i kapitel 4. Att problemet är relevant bekräftas inte minst av Europeiska kommissionens prejudicerande beslut i mars 2001 att hålla Deutsche Post ansvarigt för

¹⁸ Ett företag använder korssubventionering om intäkterna från en vara understiger de inkrementella kostnaderna för att producera varan samtidigt som företaget säljer en annan vara vars intäkter överstiger dess *stand-alone cost*. Den inkrementella kostnaden för en vara är de kostnader som tillkommer om företaget börjar tillverka varan men håller sin produktion av andra varor konstant. En varas *stand-alone cost* är de kostnader som vore nödvändiga för att producera den varan men inga andra.

korssubventionering av sina pakettjänster med vinstmedel från företagets lönsamma monopol på brevmarknaden. Priset för att skicka paket med Deutsche Post hade då understigit de inkrementella kostnaderna under en femårsperiod.¹⁹

En komplikation med Deutsche Post och liknande fall är att samproduktionsfördelarna tillsammans med det lagliga monopolet kan ge det offentliga företaget avsevärda fördelar i form av lägre inkrementella kostnader för att producera den konkurrensutsatta varan. Det offentliga företaget kan därmed – utan att behöva använda sig av underprissättning – dominera den konkurrensutsatta marknaden även om de privata företagen drivs mer effektivt och skulle konkurrera ut det offentliga företaget om de tilläts verka på båda marknaderna. Det offentliga företags låga kostnader härrör från det lagliga monopolet och inte från någon genuin teknologisk fördel.

Det är svårt att ge några generella rekommendationer om offentliga aktörers näringsverksamhet, men givet att ekonomisk effektivitet fungerar som ledstjärna och givet att omfattningen av den ursprungliga offentliga verksamheten bedöms som rimlig bör offentliga aktörer få konkurrera på marknader där samproduktionsfördelar gör att de kan tävla med privata företag.

För att något föregå diskussionen i kapitel 7 är det sannolikt svårt att i ett enskilt fall avgöra hur stora samproduktionsfördelarna är. Fördelarna är långt ifrån konkreta. Därför är det av yttersta vikt att den offentliga aktören kan tillhandahålla information som visar att samproduktionsfördelar faktiskt föreligger, så att denne inte ges carte blanche för att bedriva kommersiell verksamhet. Det kan också finnas juridiska och politiska skäl som talar emot att låta offentliga

¹⁹ Kommissionen förklarade även att Deutsche Post hade gett stora kunder otillåtna trohetsrabatter. För detta fick Deutsche Post böta 24 miljoner euro.

aktörer bedriva kommersiell verksamhet oavsett om detta är effektivt eller ej.

Även om en situation där ett offentligt företag bedriver viss näringsverksamhet är effektiv givet monopolsituationen, bör företaget bevakas noga så att det inte sysslar med underprissättning eller gör ineffektiva investeringar på sin monopolmarknad i syfte att genom förstärkta samproduktionsfördelar ytterligare sänka sina kostnader på den konkurrensutsatta marknaden. Det kan alltså vara nödvändigt att reglera de verksamheter som det offentliga företaget har ensamrätt på i syfte att främja effektiviteten på den konkurrensutsatta marknaden. Igen är det beteendet hos byråkrater och offentliga företagsledare som måste ligga till grund för bedömningarna. Om de försöker utnyttja situationen på ett skadligt sätt kan effektiviteten bli lidande både på den monopoliserade och på den konkurrensutsatta marknaden.

För att undvika dubbelarbete och privata kapitalförluster är det viktigt att det offentliga företaget håller sig till långsiktiga och tydliga strategier. Ett relaterat problem är att en marknad kan förbli obetjänad om inget privat företag törs lita på att den offentliga sektorns aktörer kommer att hålla sig borta.

I en av de få artiklarna som behandlar korssubventionering av offentliga företag konstaterar Sappington och Sidak (2003b) att de drivkrafter att stänga ut konkurrenter som beskrevs i kapitel 4 kan bli ännu mer prononcerade när det finns samproduktionsfördelar. Följaktligen rekommenderar de högre undre prisgränser för reglerade offentliga företag som åtnjuter samproduktionsfördelar än för motsvarande privata företag. Den undre prisgränsen bör sättas högre om det offentliga företaget har stora incitament och möjligheter att uppfylla andra mål än vinstmaximering, om det är svårt att mäta företagets långsiktiga inkrementella kostnader, samt om samproduktionsfördelar är viktiga.

6 Offentlig upphandling

Att kontraktera ut offentliga verksamheter kan vara mycket lönsamt. Australiska Industry Commission (1996) gick i mitten av 1990-talet igenom inte mindre än 203 studier om konkurrensutsättning. I nästan hälften av studierna var besparingarna i storleksordningen 10–30 procent. Resterandet studier visade till hälften på större och till hälften på mindre besparingar än så.²⁰ I en rapport från Svenskt Näringsliv av Arthursson och Ekelund (2004) går författarna igenom svenska och nordiska studier på området och kommer fram till besparingar i samma intervall. Besparingspotentialen tycks ligga omkring 30 procent för transporter och tekniska verksamheter och omkring 10 procent inom vård och omsorg. Sclar (2000) menar i en kritisk bok att besparingarna blir mindre om full hänsyn tas till administrativa kostnader. För sophantering och några andra tjänster konstaterar han dock att besparingarna trots allt är betydande.²¹

Den offentliga sektorn bör producera de varor och tjänster som inte kan köpas billigare på marknaden. Offentlig produktion kan, enligt slutsatserna från kapitel 2, också vara att föredra när en varas kvalitet är viktigare än dess kostnader och när det är svårt att skriva kontrakt om kvaliteten. Kommunernas eller statens yttersta ansvar för en verksamhet kan dock aldrig kontrakteras bort. Det kan också vara fördelaktigt att behålla egen produktion i beredskapssyfte, för att behålla kompetens till framtida upphandlingar eller för att få insyn i den aktuella branschen. Alldeles oavsett vad som bör produceras i egen regi och vad som bör upphandlas, är det viktigt att upphandlingarna sker på ett så problemfritt och effektivt sätt som möjligt så att inte egen produktion gynnas på ett otillbörligt sätt.

²⁰ Resultaten rapporteras även i Domberger och Jensen (1997) och kommenteras av Andersson (2002, s 38).

²¹ Ohlsson (2003) jämför kostnaderna för offentlig och privat sophantering i 115 svenska kommuner och kommer tvärt emot Sclar (2000) fram till att de offentliga produktionskostnaderna understeg de privata med 6 procent.

Den ekonomiska storleken på de offentliga upphandlingarna innebär att ineffektiva regler blir mycket kostsamma för samhällsekonomin. I Sverige omsätter offentliga upphandlingar ungefär 400 miljarder kronor per år. Det är 20 procent av BNP. Kommunerna är de största upphandlarna med 250 miljarder kronor i årlig omsättning.²²

Martin (1999) kritiserar privatiseringar och entreprenader för att bygga på antagandet att privata företag *alltid* är mer effektiva än den offentliga sektorn. Genom att även låta offentliga egen-regi-enheter vara med och bjuda i offentliga upphandlingar kan man testa detta antagande och låta den offentliga sektorn utföra uppgifter som den klarar bättre än privata företag. En sådan konkurrens mellan offentliga och privata aktörer (*public-private competition*) bygger på att det inte bara är organisationsformen (offentlig eller privat) utan även graden av konkurrens som avgör hur mycket upphandlaren får för pengarna. Den genomgångna litteraturen i kapitel 3.2 bygger till stor del på samma antagande.

Andersson (2002) lyfter fram en uppenbar men central avvägning vid reglering av offentlig upphandling. Klara regler ger förutsägbarhet och minskar förhandlingskostnaderna. Nackdelen med klara regler är att de begränsar uppköparens handlingsutrymme. Precis som ofta sker på vanliga marknader kan offentliga upphandlare vilja utnyttja information – till exempel om en anbudsgivares rykte – som är svår att kvantifiera och dokumentera.

Andersson (2002) uppmärksammar också korrupktion, lobbying och privilegiejakt som allvarliga problem vid offentlig upphandling.²³ När säljaren arbetar för ekonomisk vinning samtidigt som köparen

²² Konkurrensverket, "Offentlig upphandling och konkurrens", <http://www.kkv.se/bestall/pdf/offentlig_upph.pdf> (2004-08-13).

²³ Privilegiejakt (*rent seeking*) är ett allmänt begrepp för det att särintressen söker vinning på det allmännas bekostnad. En kort och koncis förklaring av begreppet ges av Tullock (1994, kapitel 7). En god referens om lobbying är Peltzman (1976).

förväntas sträva efter andra mål uppstår en asymmetri som lockar säljaren att appellera till egenintresset hos de ansvariga personerna på köpsidan.

En av de mest omtalade åtgärderna för att hantera konkurrens mellan privat och offentlig sektor vid offentliga upphandlingar är att organisatoriskt separera inköpsfunktionen från leverantörsfunktion, enligt den så kallade beställar-utförar-modellen. En sådan organisatorisk uppdelning gör att privata företag lättare kan lita på att likabehandling kommer att ske. Om ingen uppdelning görs kommer jävsituationer inom den offentliga organisationen som ett brev på posten. Ett allvarligt problem är att den offentliga aktören lätt kan få tillgång till relevant information som de privata anbudsgivarna inte har tillgång till. Kvalitetskraven kan också tänkas sjunka om uppdraget utförs av samma organisatoriska enhet som skötte upphandlingen.²⁴

Konkurrensverket (2004) poängterar i en pm att de svenska erfarenheterna av beställar-utförar-modellen, bland annat hos Vägverket och Lantmäteriverket, visar att det i praktiken är svårt att undvika en situation med dubbla roller när en myndighet lägger ett bud i sin egen upphandling. Intressekonflikter är oundvikliga eftersom generaldirektör och styrelse har insyn i både beställar- och utförarenheten. Konkurrensverket föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som ges i uppdrag att utvärdera beställar-utförar-modellen.

Ett mer specifikt problem är avbrutna upphandlingar. Konkurrensrådet anger i SOU 2000:117 att detta är ett reellt och frekvent förekommande konkurrensproblem. Problemet uppkommer när en egen-regi-enhet deltar i en upphandling tillsammans med externa anbudsgivare. I sådana situationer händer det att egen-regi-enheten inte får genomföra uppdraget i egenskap

²⁴ Beställar-utförar-modellen diskuteras av Shaw m fl (1993) och av Martin (1997).

av vinnare av upphandlingen utan på grund av att avhandlingen avbryts. Om det finns externa anbudsgivare med lägre anbud än egen-regi-enhetens kostnader är förfarandet ett slöseri med resurser eftersom uppdraget hade kunnat utföras billigare. Dessutom lägger de externa anbudsgivarna helt i onödan ner möda på att utforma anbud som inte har någon chans att vinna.

Martin (1997, s 84) räknar upp ett flertal konkurrensnedvridningar i offentliga upphandlingar. Uppräkningen inkluderar bland annat följande:

1. Slå ihop flera tjänster till en stor upphandling i syfte att avskräcka små företag från att lämna bud.
2. Ge privata företag för kort tid för att lämna in sina bud.
3. Begära att privata företag lämnar in detaljerad och känslig information som inte är relevant för upphandlingen.
4. Sänka kostnaderna för bud från egen-regi-enheter genom att föra över fasta kostnader till andra verksamheter och enheter.
5. Tillåta egen-regi-enheter att ändra sina bud efter det att de privata företagen inkommit med sina bud.

Rimmer (1994) uppmärksammar att egen produktion kan vara att föredra även när privata företag kommer in med lägre bud. Risken för uteblivna leveranser, till exempel på grund av konkurs, kan i en del fall vara hög. Förutom kostnader måste också risker beaktas. Det kan också uppkomma situationer där den offentliga aktörens ansvarighet för en tjänst urholkas om ett privat företag anlitas.

Slutligen kan det vara värt att uppmärksamma en regelskillnad som har enorm betydelse för offentliga upphandlingar. I Sverige regleras offentlig upphandling främst i *Lagen om offentlig upphandling*, som

gäller när statliga myndigheter, landsting, kommuner eller andra "upphandlande enheter" köper något från en annan juridisk person, till exempel från ett privat företag. Därmed behöver som regel inget upphandlingsförfarande genomföras om exempelvis en kommun väljer att bedriva sophämtning i egen regi.

Storbritannien hade tidigare ett system där offentlig upphandling i många fall var obligatorisk (*compulsive competitive tendering*) för de kommunala myndigheterna. Det innebar att kommunen i nyss nämnda exempel endast skulle få sköta sophantering inom den egna kommunorganisationen om ett eget anbud visar sig vara billigast i en offentlig upphandling. De brittiska bestämmelserna var asymmetriska så till vida att den offentliga aktören kunde välja att privatisera eller kontraktera ut en tjänst utan att behöva lägga ett eget bud (Carnaghan och Bracewell-Milnes, 1993).

Fördelen med obligatorisk upphandling är att konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer utnyttjas på ett systematiskt sätt. Jämfört med Sverige torde risken för att offentliga aktörer sysslar med onödigt dyr produktion vara klart lägre. Martin (1997) menar dessutom att det brittiska systemet ledde till att offentliga chefs beteende blev mer affärsmässigt och entreprenörsaktigt. En nackdel med sådant beteende är att det kan urholka etiska normer av tjänstgöring och samhällsansvar.

Obermann och Kostal (2003) är kritiska till obligatorisk offentlig upphandling och menar att ett sådant system inte är lämpligt på alla områden och skulle vara speciellt olämpligt för små (österrikiska) kommuner som ställs mot storföretag med större finansiella muskler. De menar också att långsiktiga åtaganden kan bli lidande i processer av kortvariga upphandlingar.

7 Konkurrens på lika villkor

Det är knappast kontroversiellt att låta den offentliga sektorn konkurrera med privata företag. Sådan konkurrens är oundviklig när traditionellt offentliga verksamheter som vård, skola och omsorg privatiseras och läggs ut på entreprenad. I kapitel 5 konstaterade vi att offentliga företag under vissa omständigheter också bör få konkurrera med det traditionella näringslivet. Men att konkurrens förekommer och bör vara tillåten innebär inte att den får gå till hur som helst.

Offentliga företag har en rad fördelar som måste neutraliseras för att konkurrensen ska leda till ekonomiskt effektiva utfall. De kanske viktigaste fördelarna för offentliga företag är att de i vissa fall kan låna pengar billigare än till marknadsränta och att ägarnas avkastningskrav kan vara lägre. Konkurrens på lika villkor kräver därför att offentliga företag gör självkostnadskalkyler och tar ut en kapitalkostnad som motsvarande kapitalkostnaden hos de privata företag som säljer liknande produkter.

Arbetet med självkostnadskalkyler underlättas avsevärt om den konkurrensutsatta verksamheten avgränsas redovisningsmässigt. I SOU 2000:117 föreslås därför just detta, samt att alla relevanta uppgifter bör finnas lättillgängliga för den myndighet som granskar snedvridningar av konkurrensen. Verklig konkurrensneutralitet förutsätter att den som underlåter att upprätta transparenta kalkyler straffas. SOU 1995:105 tar upp problemet med kommunalt domstolstrots och rekommenderar personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning. Personligt vitesansvar kan vara mer effektivt än andra påföljder eftersom det understundom kan ligga i byråkraters och offentliga företagsledares intresse att ignorera lagen med avsikten att vältra över böter och straffavgifter på skattebetalarna.

Skatter utgör ett annat potentiellt hinder för konkurrens på lika villkor. Ett sådant problem är att vissa tjänster – bland annat badminton- och bowlinghallar – är momsbefriade endast om de är offentliga. Omfattningen av problemet är inte så stor eftersom nästan alla varor och tjänster numera är momspliktiga, men det verkar rimligt att den offentliga sektorns kvarvarande undantag avskaffas. Ett alternativ när det inte är möjligt att göra den offentliga verksamheten skattepliktig är att som i Australien låta konkurrenslagstiftningen tvinga den offentliga aktören att göra en särskild inbetalning till statskassan motsvarande den uteblivna skatten.

Att beskatta offentliga verksamheter på samma sätt som privata är dock inte en helt vattentät lösning. Poutvaara och Wagener (2004) gör den vakna iakttagelsen att den konsoliderade offentliga sektorns kostnad för en beskattad vara alltid är lika med priset före skatt. Orsaken är att skatten på samma gång är en intäkt och en utgift för den offentliga sektorn. Eftersom den offentliga sektorn i verkligheten inte är monolitisk kommer offentliga beslutsfattare inte att agera som om skatterna saknar relevans. Men de kommer sannolikt att bry sig mindre om skatterna i de fall där skatteintäkterna går tillbaka till den offentliga nivå som betalar skatten, till exempel när en statlig myndighet betalar moms.

Lagar och regler kan också upphäva en neutral konkurrenssituation. Nackdelar för privata företag kan till exempel ha sin grund i plan- och bygglagen, turistväsendelagen eller i miljölagstiftningen. Eftersom det förmodligen i praktiken är alltför kostnadskrävande att räkna ut det ekonomiska värdet av sådana skillnader bör istället lagar och regler i så stor utsträckning som möjligt behandla privata företag likvärdigt med den offentliga sektorn.

När en offentlig verksamhet bolagiseras och privatiseras kan en övergångsproblematik uppkomma. SOU 2000:117 noterar att privatiseringsobjekt ofta gynnas under en övergångsfas som kan visa

sig bli ganska utdragen. Vanligen försvaras ett sådant gynnande med att privatiseringsobjektet inte initialt kan klara sig på marknaden utan stöd. Det är svårt att se hur ett sådant stöd skulle kunna vara ekonomiskt effektivt.

Sammanfattningsvis talar ekonomiska skäl för att lagstiftningen bör utformas så att offentliga aktörer inte åtnjuter några fördelar (eller i förekommande fall nackdelar) på grund av att de inte är privata företag. Alla fördelar bör dock inte elimineras. Med stöd i argumentationen i kapitel 5 bör samproduktionsfördelar inte upphävas om de tillfaller ett offentligt företag på grund av ett lagligt monopol på en marknad. Konkurrensneutralitet bör inte vara ett mål i sig utan ett medel för att uppnå ekonomisk effektivitet.

Slutligen kan noteras att OECD (2004, s 4) gör skillnad mellan två betraktelsesätt av konkurrens mellan privat och offentlig sektor. Den här rapportens betraktelsesätt kan ses som pragmatiskt, till skillnad från ett alternativt mer strikt betraktelsesätt. I det pragmatiska betraktelsesättet sätts ingen gräns för den offentliga sektorns aktiviteter. Istället används ägarstyrning och konkurrensrätt för att de offentliga aktörer som bedriver kommersiell verksamhet inte ska ges några konkurrensfördelar gentemot privata företag. Det strikta betraktelsesättet, som sägs ha motiverat Storbritanniens privatiseringsprogram på 1980-talet, bygger istället på att politikerna drar upp en gräns för den offentliga sektorns aktiviteter. Sedan minimeras konkurrensproblemen genom att de verksamheter som ligger utanför gränsen privatiseras eller avvecklas.

8 Diskussion

Det finns en rad skäl till att låta den offentliga sektorn tillhandahålla varor och tjänster. Ekonomer brukar använda termen marknadsmisslyckanden för att beskriva en del av dessa skäl. Marknadsmisslyckanden innebär dock inte att offentlig produktion automatiskt är att föredra. Om det går att skriva oproblematiska kontrakt är det ofta billigare att köpa varan eller tjänsten på den privata marknaden.

I många fall är det oklart varför ett offentligt företag egentligen existerar i sin nuvarande form. Man kan till exempel fråga sig vilka marknadsmisslyckanden som monopolföretagen Apoteket AB och Svensk Bilprovning AB syftar till att korrigera. Varför skulle inte privata företag kunna sälja läkemedel och besiktiga bilar?

Oavsett bedömningen av sådana företag är det viktigare, i alla fall på kort sikt, är att främja konkurrensen givet befintliga lagar och regleringar. Med rätt instruktioner från ägaren kan offentliga företag stimulera konkurrensen på marknader där konkurrensen är svag. Å andra sidan finns det både teoretiska modeller och praktiska exempel som visar att offentliga aktörer har möjligheter och drivkrafter att själva försöka snedvrیدا konkurrensen.

Eftersom det inte kan uteslutas att offentliga aktörer självsvåldigt snedvrیدer konkurrensen bör det finnas konkurrensrättsliga regler som syftar till att hålla sådana tendenser i schack. De offentliga aktörernas annorlunda målsättningar och deras tillgång till skattemedel och andra fördelar innebär att konkurrenslagstiftningen bör ställa hårdare krav på dem än på privata företag. Ett personligt vitesansvar kan behövas för att incitamenten ska bli de rätta. I annat fall kan det understundom ligga i byråkraters och offentliga företagsledares intresse att ignorera lagen med avsikten att vältra över böter och straffavgifter på skattebetalarna.

Om offentliga aktörer kan dra fördel av samproduktionsvinster talar den ekonomiska effektiviteten för att de bör tillåtas att göra detta. Problemet är att samproduktionsfördelarna är mycket svåra att observera. Ett minimikrav för att fördelarna ska ligga till grund för offentlig näringsverksamhet är därför att offentliga aktörer ska kännetecknas av transparens, ha avgränsad redovisning och ge tydliga motiveringar till varför näringsverksamheten är motiverad. Ett mer strikt alternativ är att ifrågasätta det lagliga monopol som ger den offentliga aktören en fördel på konkurrensutsatta marknader. En rad frågor förtjänar att ställas när offentlig verksamhet granskas: Varför existerar ett offentligt företag? Överensstämmer dess nuvarande agerande med dess ursprungliga mandat? Vilka privilegier och undantag åtnjuter företaget och hur överensstämmer de med mandatet? Vad försöker företagsledningen egentligen maximera?

Offentliga upphandlingar är ett område där konkurrensen sannolikt kan skärpas. Fastän konkurrensutsättning i flera studier har visat sig ge avsevärt sänkta kostnader producerar den offentliga sektorn fortfarande det mesta i världen, skolan och omsorgen i egen regi. Lundbäck (2001) beräknar att det går att konkurrensutsätta ytterligare 18 procent av Sveriges BNP. Konkurrensverket (2002, s 260) talar om att konkurrensutsätta 40 till 45 miljarder av statsförvaltningens verksamhet. Obligatoriska offentliga upphandlingar vore ett intressant sätt att öka konkurrensutsättningen, men då är det viktigt att i förhand noga tänka igenom vilka varor och tjänster som bör omfattas av obligatoriet.

En central fråga genom hela rapporten har varit hur byråkrater och offentliga företagsledares beteende under tillgängliga styrinstrument skiljer sig från de politiska instruktionerna och från privata företagsledares beteende. Även om frågan inte har kunnat besvaras med någon större noggrannhet kan det konstateras att problemlösningar som bygger på att offentliga aktörer inte utgör

något konkurrensproblem kommer att ställa till större skada än nytta.

Referenser

Acemoglu, D., Johnson, S. och Robinson, J. (2004), "Institutions as the fundamental cause of long-run growth", Working Paper 10481, National Bureau of Economic Research.

Andersson, F. (2002), "Konkurrens på kommunala villkor: En översikt", Åjour nr. 7, Svenska Kommunförbundet.

Armstrong, M., Doyle, S. och Vickers, J. (1994), "The access pricing problem: A synthesis", *Journal of Industrial Economics* 44(2), 131–150.

Arthursson, M. och Ekelund, M. (2004), "Effekter av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet", Rapport 2004-06-18, Svenskt Näringsliv.

Barro, R. och Sala-i-Martin, X. (1995), *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill.

Baumol, W. (1984), "Toward a theory of public enterprise", *Atlantic Economic Journal* 12(1), 12–19.

Baumol, W. och Baumol, H. (1981), "Book review: The economics of the performing arts", *Journal of Political Economy* 89(2), 425–428.

Bergman, M. (2002), *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Ds 2002:21.

Besley, T. och Coate, S. (1991), "Public provision of private goods and the redistribution of income", *American Economic Review* 81(4), 979–984.

Blomquist, S. (1999), *Dagis och drivkrafter – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster*, Ds 1999:67.

Blomquist, S. och Bergstrom, T. (1996), "The political economy of subsidized day care", *European Journal of Political Economy* 12(3), 443-458.

Blomquist, S. och Christiansen, V. (1995), "Public provision of private goods as a redistributive device in an optimum income tax model," *Scandinavian Journal of Economics* 97(4), 547-567.

Blomquist, S. och Christiansen, V. (1998), "Topping up or opting out? The optimal design of public provision schemes", *International Economic Review* 39(2), 399-411.

Braeutigam, R. och Panzar, J. (1993), "Effects of the change from rate-of-return to price-cap regulation", *American Economic Review* 83, 191-198.

Carlton, D. och Perloff, J. (1994), *Modern Industrial Organization*, andra upplagan, New York: Harper Collins.

Carnaghan, R. och Bracewell-Milnes, B. (1993), *Testing the Market: Competitive Tendering for Government Services in Britain and Abroad*, London: Institute of Economic Affairs.

Coase, R. (1960), "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics* 3, 1-44.

Cremer, H., Marchand, M. och Thisse, J.-F. (1989), "The public firm as an instrument for regulating an oligopolistic market", *Oxford Economic Papers* 41(2), 283-301.

De Fraja, G. (1991), "Efficiency and privatisation in imperfectly competitive industries", *Journal of Industrial Economics* 39(3), 311-321.

De Fraja, G. och Delbono, F. (1989), "Alternative strategies of a public enterprise in oligopoly", *Oxford Economic Papers* 41(2), 302-311.

Delbono, F. och Denicolo, V. (1993), "Regulating innovative activity: The role of a public firm", *International Journal of Industrial Organization* 11, 35–48.

Domberger, S. och Jensen, P. (1997), "Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects", *Oxford Review of Economic Policy* 13, 67–78.

Economides, N. och White, L. (1995), "Access and interconnection pricing: How efficient is the efficient components pricing rule?", *Antitrust Bulletin* 40, 557–579.

Hanushek, E. (2002), "Publicly provided education", i Auerbach, A. och Feldstein, M. (red.), *Handbook of Public Economics*, volume 4, Amsterdam: North-Holland.

Harris och Wiens, (1980), "Government enterprise: An instrument for the internal regulation of industry", *Canadian Journal of Economics* 81, 475–493.

Hart, O., Shleifer, A. och Vishny, R. (1997), "The proper scope of government: Theory and an application to prisons", *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1127–1161.

Industry Commission (1996), "Competitive tendering and contracting out by public sector agencies", Rapport 48, Australian Government Publishing Service.

Jordahl, H. (2002), *Vad har hänt med de enskilda alternativen?*, Stockholm: Reforminstitutet.

Klein, D. (2004), "Statist quo bias", *Econ Journal Watch* 1(2), 260–271.

Konkurrensverket (2002), "Vårda och skapa konkurrens: Vad krävs för ökad konsumentnytta?", Konkurrensverkets rapportserie 2002:2.

Konkurrensverket (2004), "Beställar- och utförarmodellen inom statsförvaltningen", pm 2004-02-16, Dnr 969/2003.

Kornai, J. (1980), "'Hard' and 'soft' budget constraint", *Acta Oeconomica* 25(3-4), 231-245.

Kornai, J. (1986), "The soft budget constraint", *Kyklos* 39(1), 3-30.

Laffont, J. och Tirole, J. (1993), *A Theory of Procurement and Regulation*, Cambridge MA: MIT Press.

Laffont, J. och Tirole, J. (1994), "Access pricing and competition", *European Economic Review* 38, 1673-1710.

Leibenstein, H. (1966), "Allocative efficiency versus x-efficiency", *American Economic Review* 56:392-415.

Lott, J. (1990), "Predation by public enterprises", *Journal of Public Economics* 43, 237-251.

Lott, J. (1999), *Are Predatory Commitments Credible? Who Should the Courts Believe?*, Chicago: University of Chicago Press.

Lundbäck, M. (2001), "Konkurrens i offentlig sektor", i Bergström, F. och Erixon, F. (red.), *Sila kamelerna och svälj myggen*, Eli Heckscher Papers nr 1, Stockholm: Timbro.

Martin, L. (1997), "Public-private competition in the United Kingdom: Lessons for American local Government", *State and Local Government Review* 29(2), 81-89.

Martin, L. (1999), "Determining a level playing field for public-private competition", Grant report, November 1999, PricewaterhouseCoopers.

Merrill, W. och Schneider, N. (1966), "Government firms in oligopoly industries: A short-run analysis", *Quarterly Journal of Economics* 80(3), 400–412.

Milgrom, P. och Roberts, J. (1982), "Predation, reputation and entry deterrence", *Journal of Economic Theory* 27, 280–312.

Moberg, E. (2004), "Den offentliga sektorns utgifter", i Karlsson, N., Johansson, D och Johnsson, R. (red.), *Skatter och värdighet*, Stockholm: Ratio.

Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

Nett, L. (1994), "Why private firms are more innovative than public firms", *European Journal of Political Economy* 10, 639–653.

Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.

Niskanen, W. (1975), "Bureaucrats and politicians", *Journal of Law and Economics* 18, 617–643.

Obermann, G. och Kostal, T. (2003), "Public procurement at the local level in Austria: The economic consequences of compulsive competitive tendering for public services", *Annals of Public and Cooperative Economics* 74(1), 139–162.

OECD (2004), "Roundtable on regulating market activities by the public sector", Bakgrundsrapport från sekreteriatet.

Ohlsson, H. (2003), "Ownership and production costs: Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection", *Fiscal Studies* 24(4), 451–476.

- Peltzman, S. (1976), "Towards a more general theory of regulation", *Journal of Law and Economics* 19, 221–240.
- Poutvaara, P. och Wagener, A. (2004), "Why is the public sector more labor-intensive? A distortionary tax argument", CESifo Working Paper 1259.
- Rimmer, S. (1994), "Competitive tendering and contracting out: Theory and research", *Australian Economic Review* 107(3), 79–85.
- Rosen, H. (2005), *Public Finance*, 7:de upplagan, New York: McGraw-Hill.
- Ruys, P. (1988), "Industries with private and public enterprises", *European Economic Review* 32, 415–421.
- Sappington, D. och Sibley D. (1992), "Strategic nonlinear pricing under price-cap regulation", *RAND Journal of Economics* 23, 1–19.
- Sappington, D. och Sidak, G. (2000), "Are public enterprises the only credible predators?", *University of Chicago Law Review* 67, 271–292.
- Sappington, D. och Sidak, G. (2003a), "Incentives for anticompetitive behavior by public enterprises", *Review of Industrial Organization* 22, 183–206.
- Sappington, D. och Sidak, G. (2003b), "Competition law for state-owned enterprises", *Antitrust Law Journal* 71(2), 479–523.
- Schleifer, A. (1985), "A theory of yardstick competition", *Rand Journal of Economics* 16(3), 319–327.
- Schleifer, A. (1998), "State versus private ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12(4), 133–150.

Sclar, E. (2000), *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*, Ithaca NY: Cornell University Press.

Shaw, K., Fenwick, J. och Foreman, A. (1993), "Client and contractor roles in local government: Some observations on managing the split", *Local Government Policy Making* 20, 22–27.

SOU 1995:105, *Konkurrens i balans: Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m.*, slutbetänkande av Underprissättningsutredningen.

SOU 2000:117, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*, betänkande från Konkurrensrådet.

Thaler, R. och Sunstein, C. (2003), "Libertarian paternalism", *American Economic Review* 93(2), 175–179.

Tullock, G. (1994), *Den politiska marknaden: Introduktion till public choice-skolan*, Stockholm, Timbro.

Sunstein, C. och Thaler, R. (2003b), "Libertarian paternalism is not an oxymoron", *University of Chicago Law Review* 70(4), 1159–1202.