

KAPITEL 7

Effekter av kommunal privatisering och decentralisering

Stefan Fölster

I Sverige bygger välfärdssystemet i högre grad än i de flesta andra industriländer på offentlig verksamhet. Under 1980-talet inleddes viss decentralisering och privatisering. Under 1990-talet kommer denna process förmodligen att leda till stora förändringar. Ändå finns idag endast enstaka fallstudier som belyser effekten av privatiseringar och decentraliseringar i Sverige.

Syftet med detta kapitel är att redovisa den första mer systematiska undersökningen av hur det gått med decentralisering och privatisering i kommunal regi i Sverige. Undersökningen baseras på en databas bestående av 96 kommunala verksamheter varav 60 har privatiserats eller decentraliserats, medan de övriga ingår som kontrollgrupp. Underlag för databasen är dels existerande fallstudier som kompletterats med nödvändig information, dels fall där all information insamlats inom ramen för detta projekt. För varje fall finns ett omfattande material om kostnadsutveckling, kvalitetsförändringar, hur privatiseringen genomförts, vilka kontrakt som använts, hur ledningen och styrelsen varit sammansatt och mycket mer.

Därmed finns en god grund för att besvara frågan hur systemskiftet i kommunerna har slagit ut. Dessutom ger resultaten en vägledning för fortsatta reformer samt för vilka kontrakt och organisationsformer som leder till lyckade privatiseringar och decentraliseringar.

Privatiseringar har i allmänhet lett till en effektivisering av verksamheten. Förvånansvärt ofta har dock kommunens kostnader ökat trots att

verksamheten effektiviserats. Oftast har detta skett i borgerligt styrda kommuner, där det fanns ett starkt politiskt tryck att privatisera. Decentralisering i fortsatt kommunal regi i form av eget budgetansvar ledde inte till nämnvärda förbättringar. När däremot decentraliseringen innebar både budgetansvar och intäktsansvar blev effektiviseringen betydligt större, men inte lika stor som i helt privatiserade verksamheter. Kommunens kostnader sjönk dock något mer för kommunala verksamheter med intäktsansvar än för helt privatiserade verksamheter.

I nästa avsnitt sammanfattas den tidigare teoretiska och empiriska litteraturen. Därefter beskrivs undersökningens uppläggning samt resultaten.

7.1 Privatisering och decentralisering

Under senare år har privatiseringar rönt ett betydande intresse bland ekonomiska forskare. I huvudsak har privatiseringar av industriföretag och producenter av tekniska tjänster (tele, vatten m.m.) studerats mot bakgrund av privatiseringar i England och Chile samt den påbörjade utförsäljningen av företag i Östeuropa. Något mindre uppmärksamhet har riktats mot privatisering och decentralisering av sociala tjänster.

Den teoretiska utvecklingen

Vägledande för modellutvecklingen har varit att ledningen för en verksamhet, ett företag, har egna motiv förutom att uppfylla verksamhetens mål. För offentlig verksamhet kan detta innebära att ledningen, förutom att maximera samhällsnyttan eller vinsten, också tar hänsyn till omfördelningar av inkomst mellan intressegrupper och till möjligheten att utvidga det egna inflytande (t.ex. Shapiro & Willig 1990). Problemet för de offentliga eller privata ägarna är att förmå ledningen att i första hand uppfylla verksamhetens mål. Detta kallas för principal agent-problemet. Den privata vinsten är genomgående

lättare att mäta än samhällsnyttan. Argumentet har därför varit att om det finns en konkurrerande marknad, och om externaliteterna är obetydliga, är samhällsnyttan nära korrelerad med den privata vinsten. Detta innebär att det är bättre att ha privata ägare. Finns det externaliteter eller risk för monopolbildning kan offentligt ägande ibland vara effektivast. Detta enkla resonemang är emellertid inte helt övertygande. En implikation är nämligen att om ledningen hölls ansvarig för vinsten snarare än för samhällsnyttan, skulle ett offentligt ägt bolag kunna vara lika effektivt som ett privat. En annan ståndpunkt i debatten har därför varit att offentliga ägare har svagare motiv att övervaka ledningen än privata, eftersom de inte har investerat egna pengar (enligt property rights-litteraturen). Av denna orsak anses det offentliga företagets ledning vara mer skyddad från konkurshot och fientliga uppköp. Att privata ägare övervakar ledningen bättre är emellertid mindre självklart när ägandet av det privata företaget är utspritt. Dessutom kan det i vissa fall vara förhållandevis lätt för en offentlig ägare att övervaka ledningen, om fullgod konkurrens råder som tillåter jämförelser mellan konkurrerande bolag (se t.ex. Lipton & Sachs 1990). Därmed skulle ägarens övervakning av ledningen kunna fungera tillräckligt bra även om incitamenten att övervaka är svaga.

Har offentliga ägare ekonomisk kompetens?

En annan teoriutveckling understryker att även om offentliga ägare kan övervaka ledningen så kan de ändå befinna sig i ett underläge vad gäller den "ekonomiska kompetensen".²⁰ Är detta fallet kommer det att påverka verksamhetens effektivitet negativt. En ägares ekonomiska kompetens kan brett definieras som talangen att förvalta kapital och tillsätta effektiva ledningar. Bland privata kapitalägare sker en viss filtrering, så att de personer som har ekonomisk kompetens på sikt får mer kapital att förvalta. Offentliga beslutsfattare däremot väljs efter andra kriterier, så att de kan förväntas ha

²⁰ Detta har utvecklats av Pelikan (1989).

en lägre ekonomisk kompetens. Problemet är att när offentliga beslutsfattare observerar att ledningen för ett offentligt ägt bolag fungerar dåligt, har de inte nödvändigtvis den ekonomiska kompetensen att bedöma vilka strukturförändringar eller alternativa ledningar som är mest lämpliga. Det är inte heller sagt att de kan köpa ekonomisk kompetens. Incitamentsproblemen blir därmed betydande, och det behövs dessutom ekonomisk kompetens för att kunna bedöma vilka som har ekonomisk kompetens.

Hur ledningens kompetens påverkar företagens utveckling har undersökts i ett fåtal empiriska studier. Friedlaender, Berndt och McCullough (1991) belyser t.ex. ledningens och styrelsens roll efter avregleringen av de amerikanska järnvägarna. Bland de viktigaste resultaten är att företag, vars ledning kom från järnvägsindustrin, utvecklades sämre än företag där ledningen kom utifrån.

Reglerade verksamheter

Trots problemet med de offentliga ägarnas motiv och ekonomiska kompetens kan ett offentligt ägande vara mer effektivt när samhällsnyttan inte är nära korrelerad med privat vinst. Visserligen har en regering betydande möjligheter att ingripa genom regleringar, skatter och subventioner även utan att vara ägare. Sappington och Stiglitz (1987) hävdar dock att transaktionskostnaden av ett sådant ingripande kan vara lägre i offentligt ägda verksamheter än i privat ägda. Det finns emellertid skäl att vidareutveckla teorin. Mycket tyder på att decentralisering i offentlig verksamhet kan ge effektivitetsvinster just för att politikerns ingripanden försvåras. Detta är en fråga som studeras i den empiriska undersökningen.

Ett alternativ till både reglering och offentligt ägande är ofta att offentliga organ köper tjänster från privata entreprenörer. Det offentliga behöver ju inte driva själva produktionen. Regleringen ersätts då av ett kontrakt. Det finns en omfattande litteratur om val av effektiva kontrakt och auktionsförfaranden för att välja den billigaste entreprenören (se t.ex. Sappington & Stiglitz 1987). Bland de viktiga frågorna är hur väl kontrakten

knyter entreprenörens prestation till ersättningen, och i vilken mån entreprenören tvingas göra riskabla kapitalinvesteringar. I den empiriska undersökningen studeras hur val av kontraktsform och auktionsförfarande påverkar resultatet.

Är sociala tjänster speciella?

Ytterligare aspekter kan vara särskilt betydelsefulla i den sociala sektorn. När det är svårt för kunden att bedöma kvaliteten på en tjänst, kan företagen ha bristande incitament att producera kvalitet.²¹ I sjukvården t.ex. kan bristande möjligheter till kvalitetskontroll för både kunden och försäkringsbolagen ge upphov till såväl överbehandling som felaktig behandling.

Ett annat särdrag hos sociala tjänster är att de ger upphov till specifika fördelningspolitiska effekter. Nationalekonomer har ofta hävdad att fördelningspolitik sköts bättre med penningomfördelning än med ett utbud av sociala tjänster. Denna slutsats grundas på antagandet att befolkningens fördelningspolitiska preferenser avser fördelning av ”nytta”. I själva verket kan det emellertid vara fördelningen av specifika tjänster som sjukvård, som är av vikt för befolkningens fördelningspolitiska preferenser.

I den politiska debatten hävdas också ofta att det i de sociala tjänsterna inte finns utrymme för privata ägare att sänka kostnaderna utan att försämra kvaliteten, eftersom möjligheterna att automatisera är små. Den empiriska undersökningen här jämför uttryckligen effekten av privatiseringar i sociala och tekniska tjänster, med hänsyn tagen till kvalitetsförändringar.

Den empiriska litteraturen om privatisering

Litteraturen om effekten av privatiseringar och decentraliseringar i Sverige är tämligen begränsad och består nästan enbart av fallstudier av framför allt tekniska tjänster (t.ex. Pyddoke 1991).

²¹ Detta problem kallas i litteraturen för ”asymmetrisk information”; se Akerlof (1970).

Det finns emellertid ett hundratal internationella studier, där likartade offentliga och privata verksamheter jämförs (för en mer detaljerad genomgång se t.ex. Vickers & Yarrow 1989, kap. 2). Studierna kommer ofta till slutsatsen att de privatägda bolagen är mer effektiva än de offentligt ägda (t.ex. Boardman & Vining 1989). Det är emellertid anmärkningsvärt hur ofta offentliga företag ändå bedöms vara lika produktiva som privata (t.ex. Caves & Christensen 1980). Detta händer speciellt ofta när både de offentliga och privata verksamheterna är utsatta för konkurrens. Av detta har många dragit slutsatsen att införandet av konkurrens på produktmarknaden är betydligt viktigare än frågan om offentligt eller privat ägande (t.ex. Vickers & Yarrow 1991, Fölster 1990).

Vid närmare betraktelse lider emellertid nästan samtliga dessa undersökningar av ett allvarligt selektionsproblem. Anta att offentliga företag vore i genomsnitt mycket mindre produktiva än privata, men att det fanns en spridning inom grupperna så att några offentliga är lika effektiva som en del privata. Utan konkurrens skulle då privata företag ha högre produktivitet än offentliga. Vid införandet av konkurrens försvinner företag som är mindre produktiva än sina konkurrenter. Endast de offentliga bolagen som är lika produktiva som sina privata konkurrenter finns då kvar. En empirisk tvärsnittsundersökning skulle då finna att offentliga företag är lika produktiva som privata när konkurrens råder. Detta motsvarar precis det mönster som empiriska undersökningar faktiskt finner. Ändå är det helt felaktigt att dra slutsatsen att konkurrensen är viktigare än ägandet.

Den empiriska undersökningen nedan tar hänsyn till selektionsproblemet. Eftersom undersökningen inte är en tvärsnittsstudie utan en longitudinell studie, mäts förändringen i verksamhetens resultat. Därmed kan man korrigera för den relativa effektiviteten i utgångsläget.

7.2 Den empiriska undersökningen

Undersökningen är baserad på en databas som innehåller 60 observationer av verksamheter där privatisering eller decentralisering har ägt rum. Dessutom ingår en kontrollgrupp av jämförbara verksamheter där inga reformer har

genomförts. Kontrollgruppen består av 36 verksamheter. Tabell 7.1 visar vilka verksamheter som ingår i undersökningen och den genomsnittliga tid som har gått mellan privatiseringen/decentraliseringen och tidpunkten för datainsamlingen. Denna insamling utfördes från våren till och med hösten 1992.

Tabell 7.1 Verksamheter i studien. Andel i procent av alla verksamheter, tid mellan reformen och datainsamlingen i antal år

	Andel av alla verksamheter i studien %	Antal år efter reformen, i genomsnitt
Primärvård	11	3,2
Tekniska tjänster	26	3,9
Hemtjänst	9	2,8
Vårdhem	19	3,5
Daghem	15	0,5
Annat	20	2,1

Uppbyggnaden av databasen har underlättats av att många verksamheter som privatiseras eller decentraliseras anlitar ett oberoende organ för utvärdering av effektivitetsvinsterna. Som ett exempel har privatiseringen av de tekniska tjänsterna i Åre kommun utvärderats av Trygghetsrådet och beräknats i termer av kostnadsbesparing per år. Ett annat exempel är att privatiseringen av läkarcentralen i Limhamn har utvärderats av Landstingsförbundet. Resultatet, uttryckt som kostnadsbesparing av privatisering eller decentralisering, blir således den viktigaste beroende variabeln för den empiriska undersökningen. Dessa utvärderingar har dock oftast varit ofullständiga eller gett mått som inte varit jämförbara med de kriterier som använts i andra fallstudier. I dessa fall har utvärderingar därför kompletterats med telefonintervjuer.

De oberoende utvärderingarna är ofta väldigt noga med att kartlägga kvalitetsförändringar. I denna undersökning omräknas de konstaterade kvalitetsförändringarna i så stor utsträckning som möjligt till kostnadsförändringar. I den nyligen privatiserade vårdcentralen i Alingsås till exempel kunde

man anställa ytterligare en terapeut samtidigt som en viss kostnadsänkning uppnåddes. Lönekostnaden för terapeuten kan ses som den ytterligare kostnadsänkning som skulle ha ägt rum om servicen inte hade förbättrats genom att en terapeut anställdes. På samma sätt kan många kvalitetsförändringar räknas om till motsvarande kostnadsbesparingar. Vissa kvalitetsaspekter, som t.ex. ett mer vänligt bemötande, hamnar dock utanför. Kvalitetsförändringarna är i allmänhet inte så stora. Alla fall av privatiseringar i studien är sådana där kommunen eller landstinget genom sin beställning fortfarande i hög grad bestämmer tjänstens kvalitet och utformning. Privatiseringar som ger upphov till ett varierat tjänsteutbud, som t.ex. vouchersystem för skolor, var fortfarande mycket sällsynta vid studiens genomförande.

Studiens uppläggning beskrivs i det följande. Mer djupgående statistiska analyser och beskrivningar av vissa aspekter på insamlade data kommer att publiceras i senare rapporter.

Typ av organisationsförändring, konkurrens och kontrakt

Organisationsförändringen representeras av flera variabler som listas i tabell 7.2. Utgångspunkten är tre så kallade dummyvariabler som anger om verksamheten har privatiserats, om den har decentraliserats med eget budget- och intäktsansvar eller om den har decentraliserats med enbart eget budgetansvar. Andra variabler beskriver graden av konkurrens, hur kontrakten med kommun eller landsting ser ut samt hur ägandet och ledningen av verksamheten ser ut.

Graden av konkurrens mäts som marknadsandel bland gruppen av potentiella kunder. Som ett exempel har en vårdcentral med monopol i ett visst område en marknadsandel på 100 procent. När invånarna tillåts välja vårdcentral ökar gruppen av potentiella kunder, och därmed sjunker vårdcentralens marknadsandel. När en offentlig upphandling äger rum mäts graden av konkurrens i stället som $1/\text{antal konkurrenter}$.

Tabell 7.2 Variabler i undersökningen som beskriver organisationsförändringen

TYP: Typ av verksamhet.

DBUD: Eget budgetansvar inklusive rätt att i viss mån skifta mellan personalkostnader och andra utgifter eller investeringar.

DIN: Intäktsansvar, där intäkterna förtjänas i förhållande till prestation, och där för lite intäkter kan leda till nedläggning.

DPRIV: Verksamheten har privatiserats.

GKONK: Grad av konkurrens.

EGKONK: Verksamheten konkurrerar med verksamhet i egen regi.

KONTR: Hur väl kontraktet anger prestation.

KAPIT: Storlek på entreprenörens kapitalinvestering.

Offentlig huvudman:

BESTÄLL: Dummy för om upphandlingsförfarandet genomförs av politiker eller tjänsteman.

ERFAR: Antal tidigare upphandlingar av samma typ av tjänst som den personen ansvarat för.

Privat ägare:

ÄBRANSCH: Dummy för om ägaren har varit aktiv i samma bransch.

VDEKOMP: Antal år av tidigare erfarenhet som ägare eller VD av en vinstdrivande verksamhet.

Styrelse:

EXTERN: Andel av styrelseledamöter som inte medarbetar i verksamheten.

AKTIV: Antal årstimmar som styrelsen arbetar med verksamheten.

STYR: Antal medlemmar i styrelsen.

Ledningen:

VDBRANSCH: VDs branschfarenhet i antal år.

VDANST: Dummy för om VD har varit anställd i verksamheten.

EKOMP: Antal år som VD har varit ägare av eller VD för en vinstdrivande verksamhet.

När kontrakt upprättas mellan en offentlig beställare och en decentraliserad eller privat entreprenör rangordnas kontraktet efter anknytningen till produktionsresultatet. Ett kontrakt som knyter ersättningen till den önskade prestationen får ett högt värde, medan ett kontrakt som ger en fast ersättning eller inte definierar prestationen tydligt får ett lågt värde. En annan variabel fångar den kapitalinvestering som entreprenören måste göra om han får kontraktet.

Urval av kompetensvariabler följer till en del Friedlaender, Berndt och McCulloughs (1991) undersökning av järnvägsindustrin i USA.

7.3 Resultaten

Resultaten ger en rik bild av vilka metoder som använts vid en lyckad organisationsförändring jämfört med en misslyckad. Det är emellertid viktigt att sätta resultaten i rätt perspektiv. Eftersom de flesta privatiseringar endast är några år gamla, kan slutsatserna ändras på sikt.

De jämförelser som redovisas i detta kapitel avser de genomsnittliga kostnaderna under de två åren innan reformen genomfördes och genomsnittet för åren efter reformens genomförande fram till datainsamlingen.

Tre typer av misslyckanden förekommer bland de undersökta verksamheterna:

1. Verksamheten har blivit mindre effektiv.
2. Verksamheten kostar mer för kommunen.
3. Verksamheten har gått i konkurs eller lagts ned.

Dessa tre typer av misslyckanden utesluter inte varandra utan de kan förekomma samtidigt. Av de 38 fall som privatiserats hade 8 blivit mindre effektiva och 4 gått i konkurs. En kostnadsökning för kommunen skedde i 12 fall, varav 6 tillhör dem som blivit mindre effektiva. Trots att kommunens kostnader ökat i nästan en tredjedel av de undersökta fallen har privatiseringen i genomsnitt lett till avsevärda effektiviseringar och även till en del kostnadssänkningar för kommunen.

Tabell 7.3 visar den genomsnittliga förändringen i kommunens kostnader. Kostnadsförändringarna i tabellen är korrigerade för inflation, men inte för ändringar i kvaliteten.

Tabell 7.3 Kostnadsförändringar efter privatisering eller decentralisering, korrigerade för inflation
Förändring i procent

	Privatiserat	Budget- ansvar	Intäkts- ansvar	Kontroll
Kommunens kostnad	-8,6	-3,1	-7,5	-3,6

För att ge en mer rättvisande bild av i vilken utsträckning privatisering har bidragit till en effektivisering korrigeras i nästa tabell för de kvalitetsförändringar som kunnat konstateras enligt beskrivningen i tidigare avsnitt. Detta visas i tabell 7.4 som förändring av kommunens kostnad justerad för kvalitet. Tabellen visar också förändringen i verksamhetens kostnads-effektivitet, d.v.s. kommunens kvalitetsjusterade kostnad minus det privata företagens vinst.

Tabell 7.4 Kostnadsförändringar efter reformen justerade för kvalitetsförändringar
Förändring i procent

	Privatiserat	Budget- ansvar	Intäkts- ansvar	Kontroll
Kommunens kostnad	-7,9	-4,2	-9,1	-3,6
Kostnads-effektivitet	-12,3	-4,2	-9,8	-3,6

De privatiserade verksamheterna lyckades bäst med att öka kostnads-effektiviteten. Ändå har kommunens kostnader minskat mest vid decentralisering med intäktsansvar. Decentralisering med budgetansvar har knappt haft större effekt än i kontrollgruppen.

Ett annat viktigt resultat från tabell 7.4 är att även om reformerna har lett till effektiviseringar och kostnadsbesparingar, så är inte dessa så stora som enkla fallstudier ger sken av. Verksamheterna i kontrollgruppen har nämligen också under tiden sänkt sina kostnader. Nettoeffekten av reformerna ser därför ut att vara mindre än de först verkar vara.

I de följande tabellerna visas den ”relativa kostnadsförändringen”, d.v.s. kvalitetsjusterade kostnadsförändringar relativt till kontrollgruppen. Tabellerna 7.5 och 7.6 visar relativa kostnadsförändringar för de olika branscherna.

Tabell 7.5 Relativa kostnadsförändringar efter privatisering i olika branscher
Förändring i procent

	Kostnads- effektivitet	Kommunens kostnad
Primärvård	-7	-4
Tekniska tjänster	-6	-5
Hemtjänst	-2	3
Vårdhem	-7	-5
Daghem*	-	-
Annat	-4	-2

* Daghemmen i studien har varit i privat regi så kort tid att de inte rapporteras här.

Tabell 7.6 Relativa kostnadförändringar efter decentralisering i olika branscher
Förändring i procent

	Kommunens kostnad vid budgetansvar	intäktsansvar
Primärvård	-1	-6
Tekniska tjänster	1	-6
Hemtjänst*	-2	-
Vårdhem	-2	-3
Daghem	1	-8
Annat	2	-4

* Hemtjänst med intäktsansvar ingår inte i undersökningen.

För de flesta verksamheter är det för tidigt att uttala sig om tidstrenden i effektiviseringen. En genomgång av materialet tyder dock på att den relativa förändringen av kommunens kostnad till följd av privatiseringarna tenderar att minska över tiden. Många privatiserade verksamheter har initialt låga kostnader men höjer sedan successivt kraven gentemot kommunen. Samtidigt har verksamheter som är kvar i kommunal regi under tiden blivit mer kostnadseffektiva.

Kostnadsförändringen efter privatisering visar stora variationer. Det är därför intressant att studera hur dessa variationer uppstår. Tabell 7.7 visar de relativa kostnadsförändringarna efter privatisering uppdelade i borgerligt styrda och socialdemokratiskt styrda kommuner. Båda grupperna har privatiserat ungefär lika mycket. Centerledda kommuner privatiserade minst, medan moderatledda kommuner privatiserade mest. Kommuner med en socialdemokratisk ordförande i kommunfullmäktige låg mitt emellan.

Tabell 7.7 Politisk majoritet vid privatiseringen och relativa kvalitetsjusterade kostnadsförändringar efter privatisering
Förändring i procent

Kostnadseffektivitet:

Borgerlig majoritet	-5,7
Socialdemokratisk majoritet	-6,2

Kommunens kostnad:

Borgerlig majoritet	-3,1
Socialdemokratisk majoritet	-4,7

Vissa kommuner har privatiserat betydligt mer än andra. En hypotes kan vara att de minst effektiva verksamheterna privatiseras först. En kommun som privatiserar mycket kommer då att ha en mindre genomsnittlig effektivisering, eftersom den också privatiserar verksamheter där effektiviseringspotentialen är mindre.

I tabell 7.7 har de borgerligt styrda kommunerna en något mindre förändring av kostnadseffektiviteten. Den huvudsakliga skillnaden ligger dock i förändringen av kommunens kostnader. Det tyder på att de borgerligt styrda kommunerna varit mer generösa mot privata entreprenörer. I följande avsnitt undersöks i vilken mån detta kan förklaras med skillnader i kontrakt och anbudsförfaranden.

Kontrakt och anbudsförfaranden

I tabell 7.8 visas förändringen i den kvalitetsjusterade relativa kostnaden för kommunen i relation till kontraktets utformning och graden av konkurrens. Kontrakten har graderats på en skala från 1 till 10 efter hur konkreta och mätbara villkoren för kontraktsuppfyllelse är. Graden av konkurrens är ett mått på antingen marknadsandelen eller antal konkurrenter. Om t.ex. ett anbudsförfarande genomförs där två konkurrenter deltar, blir graden av konkurrens 0,5 (variabeln "Grad av konkurrens" ökar således när konkurrensen minskar).

Tabell 7.8 Kommunens relativa kvalitetsjusterade kostnad efter privatisering
Förändring i procent

Förändring av kommunens kostnad	
Kontrakt	
Över median	-6,1
Under median	-4,8
Grad av konkurrens	
Över median	-3,4
Under median	-4,9

I synnerhet verkar konkurrens med verksamhet i kommunens egen regi spela en roll. Tabell 7.9 visar hur kommunens kostnad påverkas av att det råder konkurrens med verksamhet i egen regi.

Tabell 7.9 Kommunens relativa kvalitetsjusterade kostnad efter privatisering beroende på konkurrens med verksamhet i egen regi
Förändring i procent

Förändring av kommunens kostnad	
Konkurrens med egen regi	-6,2
Ingen konkurrens med egen regi	-3,1

Anmärkningsvärt är att konkurrens med egen regi verkar leda till större kostnadsänkningar än konkurrens mellan privata entreprenörer. I tabell 7.10 jämförs borgerligt och socialdemokratiskt styrda kommuner avseende på hur de utformat kontrakten och på grad av konkurrens. Det framgår att de borgerligt styrda kommunerna mer sällan har använt sig av konkreta kontraktsvillkor och konkurrens.

Tabell 7.10 Kontrakt och konkurrens i kommuner

	Kontrakt skala 1–10	Grad av konkurrens	Konkurrens med egen regi andel, %
Borgerlig majoritet	4,1	0,61	58
Socialdemokratisk majoritet	6,9	0,42	84

Urval och motiven till organisationsförändringen

I en forskningsrapport som publiceras separat undersöks om de verksamheter som privatiseras eller decentraliseras skiljer sig redan i utgångsläget från dem som inte reformeras. Som ett exempel kan en verksamhet med relativt sett höga styckkostnader medföra en större potential för kostnadssänkningar och därmed också en större chans att den privatiseras.²²

Denna analys visar att de privatiserade verksamheterna i genomsnitt faktiskt inte skiljer sig från icke privatiserade. Motiven som anges för att just dessa verksamheter privatiseras kan i viss mån förklara detta. Motivet att privatisera en verksamhet för att den fungerar dåligt har varit mer sällsynt än man kan tro. Det motverkas nämligen av att det är betydligt svårare att privatisera en verksamhet som fungerar dåligt. I vissa fall har därför politiker valt att först privatisera verksamheter som går bra. En rätt vanlig inställning är också att representativa verksamheter skall privatiseras först för att ge en rättvisande bild av effekterna av en allmän privatisering.

Med dessa olika motiv som utgångspunkt är det förmodligen inte särskilt konstigt att de privatiserade verksamheterna inte skiljer sig markant i genomsnitt.

²² Rent principiellt kan en sådan selektionsmekanism skattas enligt följande (se t.ex. Maddala 1983).

$$C_1 = a_1 X + e_1 \quad (\text{för privatiserade verksamheter})$$

$$C_2 = a_2 X + e_2 \quad (\text{för ej privatiserade verksamheter})$$

$$I = b Z + e_3 \quad (\text{Beslutet att privatisera})$$

där C: Kostnadsförändringen.

X: Exogena variabler som bestämmer kostnadsutvecklingen.

Z: Exogena variabler som bestämmer om verksamheten privatiseras eller decentraliseras.

I: Variabel som anger om privatisering har ägt rum.

Baserat på de skattade koefficienterna kan det sedan simuleras vilket C de privatiserade verksamheterna skulle ha haft om de inte hade privatiserats, och vilket C de icke-privatiserade verksamheterna skulle ha haft om de hade privatiserats.

Som huvudsaklig variabel för Z används den relativa styckkostnaden. För varje verksamhet beräknas således en styckkostnad relativt genomsnittet av de verksamheter av samma typ där ingen organisationsförändring ägt rum. Ytterligare variabler är soliditeten, den politiska majoriteten i kommunen samt en tidstrend som fångar en ökande positiv inställning till privatisering och decentralisering.