

IFN Policy Paper nr 21, 2008

Privat produktion av offentligt finansierade tjänster

Henrik Jordahl

Privat produktion av offentligt finansierade tjänster*

Henrik Jordahl[§]

10 mars 2008

Abstract

Den ekonomiska forskningen har en del att säga om förklaringarna till och effekterna av ett ökat inslag av privata producenter av offentligt finansierade tjänster. Gränsdragningen mellan offentlig och privat produktion kan delvis förstås med en analogi till ett företags val mellan att köpa in en tjänst och att utföra den själv, men beror även på faktorer som är unika för den offentliga sektorn, till exempel en ”mjukare” budgetrestriktion och avsaknaden av vinstmotiv. Privata företag har i genomsnitt lägre kostnader än offentliga producenter men kan ibland tumma på kvaliteten för att göra högre vinst. Detta dilemma dyker upp i vissa empiriska studier men inte i andra, och behöver nyanseras beroende på förutsättningarna för att skriva kontrakt. En av många öppna frågor är hur ägande och konkurrens samverkar och påverkar hur väl privat produktion av offentligt finansierade tjänster faller ut.

* Jag tackar Mikael Elinder, Magnus Henrekson och Erik Lindqvist för värdefulla synpunkter samt Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse för finansiellt stöd.

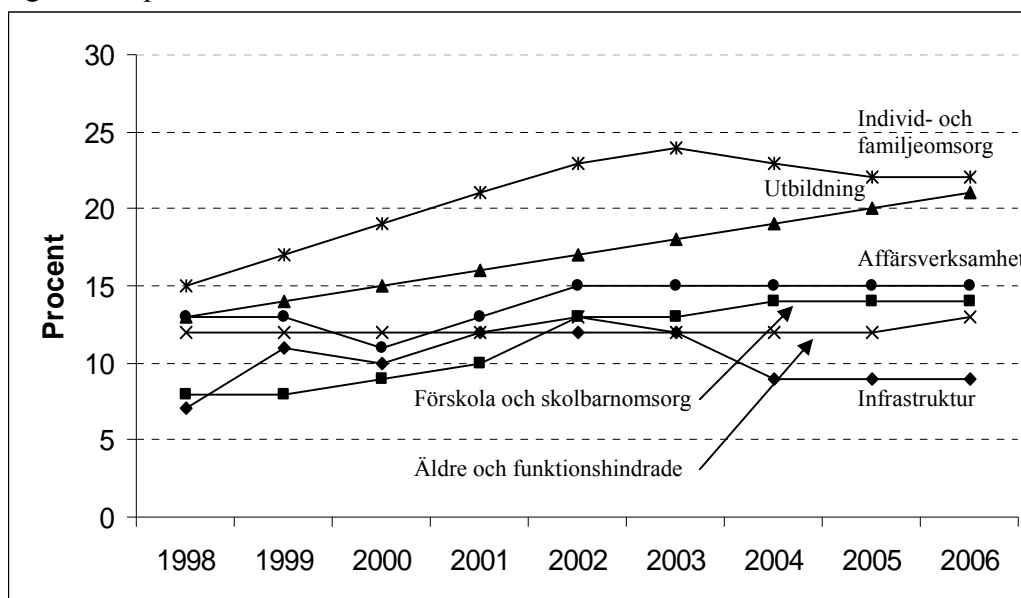
[§] Institutet för Näringslivsforskning (IFN); henrik.jordahl@ifn.se.

1. Inledning

Vem som ska producera vård, skola, omsorg och andra offentligt finansierade tjänster är en ekonomiskt relevant och politiskt omdebatterad fråga. Med tanke på att Sveriges kommuner har 885 000 anställda, landstingen 250 000 och staten 228 000 (fjärde kvartalet 2007) är utrymmet för ökad privat produktion av de offentligt finansierade tjänsterna onekligen stort. Den offentliga sektorn sysselsätter 30 procent av de anställda i Sverige och 15 procent i de andra EU15-länderna. Samtidigt drivs en rad offentligt finansierade verksamheter redan i privat regi. Skola, sjukvård, äldreomsorg, kollektivtrafik, sophämtning och städning visar att de svenska exemplen är många. I Danmark har ett privat företag (Falck) hand om brandförsvaret i 67 av landets 98 kommuner och i USA drivs ett flertal fängelser i privat regi.

Enligt SCB (2006) utgör personalkostnader 57 procent och köp av verksamhet 13 procent av de svenska kommunernas totala kostnader. Sedan 1998 har kommunernas köp av verksamhet ökat tydligt inom områdena individ- och familjeomsorg, utbildning, samt förskola och skolbarnomsorg och de lägger idag över 20 procent av sina kostnader för utbildning och individ- och familjeomsorg på inköp från utomstående producenter. Som framgår av Figur 1 har ökningen varit långsammare inom områdena affärsverksamhet, äldre- och funktionshindrade, samt infrastruktur. Den underliggande spännvidden mellan kommunerna är stor. I Täby går 79 procent av kommunens kostnader för förskola och skolbarnomsorg till att köpa in tjänster. Summerat över alla verksamheter (förutom affärsverksamhet) svarar inköpt verksamhet för 43 procent av Täby kommuns totala kostnader. I Högsby är samma andel en procent; kommunen driver all utbildning och äldreomsorg i egen regi. I Boden, Katrineholm och Skellefteå finns det inte heller någon verksamhet där inköpen överstiger 10 procent av kostnaderna.

Figur 1. Köp av verksamhet som andel av kommunernas verksamhetskostnad



Källa: SCB; Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

Vad säger då forskningen om förklaringarna till och effekterna av det ökade inslaget av privata producenter bland de offentligt finansierade tjänsterna? Shleifer (1998, s 136) poängterar att all verksamhet som finansieras offentligt skulle kunna handlas upp på marknaden och tar utdelningen av brev som exempel. Ett offentligt postväsende motiveras ofta med att brev ska delas ut i hela landet till en rimlig kostnad, men frågan är varför staten inte kan skriva ett kontrakt med ett företag om att göra just detta.¹ I den här artikeln utvecklar jag denna frågeställning, huvudsakligen med hjälp av den befintliga litteraturen om möjligheterna att skriva kontrakt. Gränsdragningen mellan offentlig och privat produktion kan delvis förstås med en analogi till ett företags val mellan att köpa in en tjänst och att utföra den själv, men beror även på faktorer som är unika för den offentliga sektorn. Dessa två förklaringsperspektiv presenteras i avsnitt 2 och 3. I avsnitt 4 följer en kort redovisning av empiriska studier av effekterna av att låta privata företag producera offentligt finansierade tjänster. Avslutningsvis redovisar jag i avsnitt 5 en rad öppna frågor som förtjänar närmare studium. Särkilt intressant är frågan om ägande eller konkurrens har störst betydelse för hur väl privat produktion av offentligt finansierade tjänster faller ut.

2. Företags och myndigheters gränser

I grunden är kontraktssavtalad offentlig verksamhet nära relaterad till den ekonomiska litteraturen om vertikal integration av företag och det så kallade ”köpa-eller-göra-beslut” som Coase (1937) studerade för sjuttio år sedan. Eftersom företag går att likna vid planekonomiska öar kan det – åtminstone för den neoklassiske ekonomen – tyckas förvånande att de alls uppstår på välfungerande marknader. Förklaringen är att små företag har lägre transaktionskostnader än stora. Ett företag kan förväntas växa till den storlek där transaktions- och produktionskostnaderna blir så höga att en fortsatt expansion inte är lönsam.

Efter Coase har företags köpa-eller-göra-beslut studerats med hjälp av fyra ekonomiska perspektiv. Först det rena transaktionskostnadsperspektivet hos Williamson (1975, 1985) och Klein m fl (1978) som betonar att kontrakt med nödvändighet är inkompleta och omförhandlingar komplicerade och kostsamma. Transaktioner som omgärdas av stor osäkerhet och som kräver relationsspecifika tillgångar kräver invecklade kontrakt med stora behov av omförhandlingar. Till följd av detta blir det i sådana situationer relativt lönsamt att behålla den aktuella verksamheten inom det egna företaget. När tvister uppstår är företags hierarkiska struktur effektivare än marknadens mer lösa relationer.

Den som investerar i en relationsspecifik tillgång riskerar att bli utnyttjad, ett problem som kallas *hold-up* på engelska. Tillgångar som utnyttjas gemensamt men som saknar alternativ användning försätter ägaren i en underlägsen förhandlingsposition. En opportunistisk motpart kan utnyttja detta och lägga beslag på större delen av affärens överskott (se Klein m fl, 1978). Osäkerhet gör eget utförande mer attraktivt eftersom flexibiliteten blir högre än vid en kontraktssamband med en utomstående part. Oförutsedda

¹ Ett annat alternativ, som inte behandlas här, är att utan inträdes hinder överlåta marknaden till privata företag och införa en reglering som säkerställer utdelningen i glesbygd.

omständigheter kan förvandla lukrativa kontrakt till mardrömmar. Andra transaktionsekonomiska förklaringar till att göra istället för att köpa är transaktionernas frekvens och komplexitet.

Grossman och Hart (1986) och Hart och Moore (1990) utgår från ett äganderättsperspektiv och presenterar en relaterad, men mer formaliserad förklaring. Inkompleta kontrakt och relationsspecifika tillgångar är centrala även i deras betraktelsesätt, men de fokuserar på att ägande ger förfoganderätt till fysiska tillgångar. Kraven på aktörernas rationalitet är större än hos Williamson.²

De informations- och mätproblem som principal-agent-teorin kretsar kring utgör en tredje förklaring till köpa-eller-göra-beslutet. Laffont och Tirole (1993) presenterar en enhetlig formell modell som täcker in både upphandling och reglering och där avvägningen mellan incitament och riskdelning är central. För att säga något om vertikal integration måste man emellertid ta ett par steg ut från själva modellen. Enligt Alchian och Demsetz (1972) gynnas produktion i egen regi av att det är enklare att mäta och övervaka individuella prestationer inom det egna företaget än i ett annat företag. Alternativt är vinstdelning svår att få till stånd mellan två företag, vilket skapar incitament för uppköp och sammanslagningar.³ Eftersom anställda inte har samma incitament som företagare att dölja och förvränga information kommer de att vara mer ärliga mot principalen än vad kontraktсанlitade företagare kan tänkas vara. Här är det relevant att stommen av offentliga tjänster finns inom de ”mjuka” områdena vård, skola och omsorg där kvalitet är svårare att observera och verifiera än vad fallet är för ”hårda” tjänster som sophämtning och vinterväghållning.

En fjärde, mer fristående förklaring till köpa-eller-göra-beslutet kommer från teorier om marknadsandelar och konkurrens. Till exempel beror drivkrafterna för företagsfusioner på hur de påverkar parternas marknadsmakt. På grund av deras skilda målfunktioner är analogin mellan företag och myndigheter inte lika klar i det här fallet, men det är åtminstone mer attraktivt att köpa in tjänster ju hårdare konkurrensen mellan leverantörerna är. Rimligen har framväxten av en stor privat tjänstesektor underlättat för de kommuner som ser inköp av tjänster som ett attraktivt alternativ till att utföra dem själva.

Den empiriska litteraturen om vertikal integration och företagens gränser har blivit relativt omfattande. Lafontaine och Slade (2007) sammanfattar och slår fast att det empiriska stödet för transaktionskostnadsperspektivet är överväldigande. Shelanski och Klein (1995) lyfter fram relationsspecifika tillgångar och osäkerhet som de två viktigaste förklaringsfaktorerna till egen produktion istället för inköp. Både Lafontaine och Slade (2007) och Whinston (2003) betonar att Grossman, Hart och Moores äganderättsperspektiv har visat sig mer svårtestat. De direkta testerna är få och ger

² Williamson (2000, s 605–607) går igenom skillnaderna mellan sitt eget transaktionskostnadsperspektiv och Grossman, Hart och Moores äganderättsperspektiv.

³ Hart (1995, s 20–21) kritiserar sådana hypoteser från principal-agent-teori för att sakna en underliggande förklaring till varför övervakning och vinstdelning fungerar bättre inom ett företag än mellan två företag.

blandade resultat. Spiller (1985) finner att relationsspecifika tillgångar övertrumfar marknadsmakt som förklaring till 29 amerikanska företagsfusioner.

För den offentliga sektorn är empirin tunnare. Nelson (1997) använder skattad preferensheterogenitet i amerikanska städer som ett mått på de offentligt finansierade tjänsternas komplexitet och finner att städer med hög preferensheterogenitet oftare förlitar sig på privat tjänsteproduktion. En färskare uppsats av Levin och Tadelis (2007) visar att skillnader i transaktionskostnader räcker långt för att förklara vilka tjänster ett tusental amerikanska städer köper från privata företag. Genom att intervjua 23 "city managers" försöker författarna jämföra betydelsen av relationsspecifika investeringar, osäkerhet och mätproblem. Men faktorerna visar sig vara för högt korrelerade för att det ska vara möjligt att skilja dem åt. Johansson (2006) visar i sin doktorsavhandling vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet att marknadsutnyttjandet hos Sveriges kommuner kan beskrivas med ett transaktionskostnadsperspektiv.

3. Myndigheters gränser – de unika förklaringsfaktorerna

Till viss del kan alltså privat produktikon av offentligt finansierade tjänster förstås med samma ekonomiska logik som förklarar outsourcing hos privata företag. Analogin med den privata sektorn räcker dock inte hela vägen fram. Den offentliga sektorn avviker från företaget både juridiskt och organisatoriskt, samt har ansvar för många tjänster som är fundamentalt annorlunda än de som bjuds ut till konsumenter eller säljs "business to business". Trots att förekomsten av skillnader mellan privat och offentlig sektor knappast är något kontroversiellt rör de teorier som betonar skillnader upp mer känslor än de som betonar likheter. Detta gäller främst när skillnaderna handlar om en inneboende ineffektivitet i offentlig sektor och en allt för ensidig strävan efter vinst i privat sektor.

Ägande och vinstmotiv

Myndigheter och företag har olika mål och olika sätt att fördela verksamhetens överskott. Företag strävar efter att maximera vinsten (eller bolagsvärdet) och detta värdeskapande tillfaller ägarna. Myndigheter har många mål utöver de ekonomiska och kan inte dela ut överskott bland de anställda och andra ansvariga (annat än genom fringisar och ren korruption). Företagens effektivitet gynnas av att det är lättare att styra de anställda mot ett endimensionellt mål. Utdragna fikaraster, nerdraget arbetstempo och en ovilja att ta personligt ansvar uppstår i alla verksamheter, men i privata företag har ägarna kraftigare incitament att ta itu med problemen (Donahue, 1989, s 49–50). I offentlig sektor saknas det personer som själva tjänar tillräckligt på att identifiera, rapportera och åtgärda problemen.⁴ I privat sektor kan ägandet dessutom genom sammangåenden och uppköp skiftas till de personer som har den bästa förmågan att lösa problemen.

⁴ Som betonas i corporate governance-litteraturen kan små, utspridda aktieägare ställas inför kontrollproblem gentemot sin företagsledning som liknar de problem som väljarna står inför gentemot sina politiker. Men om sådana problem är stora kan en ensam investerare tjäna pengar på att köpa upp företaget. Vid en jämförelse är de politiska medlen för ansvarsutkrävande mer indirekta och sannolikt inte lika effektiva.

Även om en myndighet på papperet skulle kopiera ett belöningsystem från ett framgångsrikt företag innebär förekomsten av den så kallade mjuka budgetrestriktionen (Kornai, 1980) att incitamenten i praktiken inte blir desamma. Den mjuka budgetrestriktion betecknar situationer där staten (eller någon annan aktör) går in och täcker ett företags förluster. Enligt Frydman m fl (1999) förändras inte detta genom utfästelser om att budgetrestriktionen i framtiden ska vara "hård".

I den kanske allra mest inflytelserika artikeln på området presenterar Hart m fl (1997) en formell modell där offentlig drift jämförs med inköp av ett privat företag. Vinstintresset hos privata ägare ger fördelar i form av effektivitet men också nackdelar i form av ett alltför ensidigt vinstfokus. Jämfört med den offentliga verksamhetschefen kommer entreprenören bakom det privata företaget att lägga mer resurser både på kvalitetshöjande innovationer och på opportunistiska innovationer som sänker kostnaderna på bekostnad av lägre kvalitet. Privat produktion är alltid billigare, men tjänsternas kvalitet kan vara antingen högre eller lägre än vid offentlig produktion. Privat drift är att föredra om de kvalitetshöjande innovationerna är tillräckligt stora. Shleifer (1998) tillägger att det för att offentlig produktion ska vara att föredra även bör gälla att konkurrensen är svag, att konsumenternas valmöjligheter är begränsade, och att rykten om tjänstekvalitet inte är tillförlitliga.

Förhållandet mellan ägande, kostnader och kvalitet kan nyanseras jämfört med modellen i Hart m fl (1997). Lindqvist (2007) utvecklar en teoretisk modell som bygger på att den offentliga sektorn inte har tillgång till incitamentskontrakt. Liksom i Hart m fl (1997) har ägarna till privata företag starka incitament att kapa kostnader. För att uppväga dessa incitament måste ägarna belönas när de satsar på kvalitet. Belöningen kan bli kostsam i termer av risk. Eftersom kvalitetssatsningar inte är perfekt observerbara för den offentliga köparen utsätts företagsägarna för mer risk ju kraftigare incitamenten för kvalitet är. Modellen förutsäger att privat drift är billigare för låg kvalitet, men kan – till skillnad från i Hart m fl (1997) – vara dyrare för högre kvalitet.

Lindqvist (2008) behandlar fallet med en så kallad trovärdighetsvara (*credence good* på engelska). Köparen av en trovärdighetsvara, till exempel specialistsjukvård, befinner sig i ett informationsunderläge och kan ofta inte ens i efterhand observera varans kvalitet. Starka vinstmotiv kan därför ha oönskade effekter för trovärdighetsvaror; se Dulleck och Kerschbamer (2006). Lindqvist (2008) utvecklar en teoretisk modell för trovärdighetsvaran ungdomsvård. Privata vårdhem får betalt per vård dygn och har därför kraftigare incitament att fylla platserna ju högre dygnsavgiften är. Eftersom det blir lättare fylla platserna om vården håller hög kvalitet, kommer de privata hemmen att satsa mer på kvalitet om dygnsavgiften är hög. Samtidigt lockar en hög dygnsavgift de privata hemmen att utnyttja sitt informationsöverläge till att hålla kvar ungdomarna i vård. Föreståndare för offentliga vårdhem har däremot inga ekonomiska incitament att behålla ungdomar längre än planerat. Baksidan av detta är emellertid att de offentliga föreståndarna kan frestas att sortera ut ungdomar som är jobbiga att ha att göra med. Monetära incitament kan utgöra en motvikt till tendensen att välja bort ansträngande arbetsuppgifter. De empiriska resultaten visar bland annat att privata vårdhem på grund av förlängningar har dubbelt så lång vårdtid som offentliga vårdhem. Privata vårdhem

visar sig också hålla lägre kvalitet än offentliga, men har relativt bättre utfall för ungdomar med särskilt allvarliga problem.

Konkurrens

Att köpa in tjänster från privata företag kan vara ett sätt för en kommun att konkurrensutsätta och effektivisera sin egen verksamhet. En av de stora fördelarna med att öppna offentliga verksamheter för privat produktion kan vara att beslutsfattare inom offentlig sektor tvingas jämföra sina egna kostnader med kostnadsläget i privata företag. Även i kvalitetsdimensionen kan konkurrens stimulera dokumentation och systematiska jämförelser, vilket enligt Socialstyrelsen (2004, s 29) har varit fallet för äldreomsorg. Hart m fl (1997, s 1129) betonar dock att det vore missvisande att sätta likhetstecken mellan privatiserad drift och konkurrens. Offentliga aktörer kan konkurrera med varandra och ett privat monopolföretag är inte utsatt för konkurrens. Hart m fl hävdar vidare att konkurrens stärker argumentationen för att köpa tjänster av privata företag, men att detta helt beror på ägande i form av förändrade rättigheter att disponera den egendom som används i verksamheten.

Vad staten gör

Förekomsten av kollektiva varor, externa effekter och andra så kallade marknadsmisslyckanden talar för behovet av en statsmakt som upprätthåller lag och ordning, samt ser till att det lönar sig att beakta hur ens beteende påverkar andra människor. Även om endast en mindre del av de offentliga utgifterna kan rättfärdigas med sådana argument, illustrerar de att offentlig verksamhet inte bara är ett substitut till marknadens processer. De förutsättningar som försvarsmakten, polisväsendet och utrikesförvaltningen måste ta hänsyn till avviker kraftigt från de förutsättningar som Ericsson, H&M och Volvo ställs inför.

Medan företag huvudsakligen värderas utifrån sina resultat bedöms myndigheter i mycket större utsträckning utifrån sina insatsfaktorer och produktionsprocesser. Wilson (1989, s 115) noterar att "företagsledare fokuserar på vinster, myndighetschefer fokuserar på restriktioner". Myndigheter har inte någon endimensionell målfunktion jämförbar med företagets vinstmaximering. Ett politiskt mål som att upprätthålla lag och ordning är väldefinierat enbart på en abstrakt begreppsnivå. Så fort ett sådant mål ska konkretiseras finner sig tolkningsfrågor, mätproblem och målkonflikter. Dessutom vill medborgare och politiker ofta att en offentlig verksamhet ska uppfylla flera olika mål. Människor bryr sig inte bara om produktionen av offentliga tjänster, utan också om hur tjänsterna produceras. Ju fler mål, desto mer attraktivt blir det att styra genom att lägga restriktioner på verksamheten. Wilson (1989, s 316) räknar upp rättvisa, ansvarighet och maktbefogenhet som tre dimensioner, utöver effektivitet, att väga in vid en utvärdering av en offentlig verksamhet. Att rättviseargument – till exempel likabehandlingsprincipen – är politiskt viktiga behöver jag inte utveckla närmare. Ansvarighet kräver kontroll, vilket kan försvåras när offentligt finansierade tjänster produceras av privata företag. Maktbefogenhet är en kritisk fråga för till exempel poliser och väktare. När bör de få bruka våld och hur mycket våld är då acceptabelt? Man kan notera att svenska (privata) ordningsvakter endast har begränsade polisiära befogenheter. Williamson (1999) menar att statens enväldiga uppgifter (bland annat utrikesförvaltning, militär, underrättelsetjänst

och penningutbud) ställer krav på lojalitet och rättskaffenhet som är svåra att uppfylla i kontraktsavtalad privat produktion.

Lagstiftning

Den offentliga sektorn regleras av andra lagar än den privata. Och restriktioner som följer ur lagstiftningen kan ha stor betydelse för den offentliga sektorns marknadsanvändning. Till exempel begränsar kommunallagen svenska kommuner till att verka inom den egna kommunens gränser. Stordriftsfördelar kan därför vara omöjliga att uppnå i verksamheter som bedrivs i kommunal regi. Genom att köpa tjänster från företag som säljer dem till ett flertal kommuner går stordriftsfördelar ändå att uppnå. Liksom kommunallagen syftar de nya lagarna för offentlig upphandling (klassiska lagen och försörjningslagen) till att skydda medborgarnas intressen. Men de leder också till att offentliga projekt fördröjs och fördyras. Lagarna försvårar till exempel bruket av så kallade relationskontrakt,⁵ som bygger på att parternas rykte och trovärdighet byggs upp över tiden och på att köparen kan straffa eller belöna säljaren enligt logiken för upprepade spel.⁶

Ideologi

Politisk ideologi ligger nära till hands som en förklaringsfaktor bakom ett ökat utrymme för privata producenter. Intressant nog visar Levin och Tadelis (2007) att omfattningen av kontrakt med privata producenter inte kan förklaras av de politiska preferenserna i amerikanska städer, mätt som andelen republikanska röster i presidentvalet. I USA verkar ekonomiska faktorer ha ett större förklaringsvärde än politisk ideologi. I Sverige tycks politisk ideologi dock ha en större betydelse än i USA. Johansson (2006, s 112–118) visar att marknadsutnyttjandet är mer utbrett i borgerligt styrda kommuner, även om sambandet är känsligt för vilka andra variabler som hålls konstanta.

Korruption

Korruption har, enligt Shleifer (1998, s 143–144) ingen entydig effekt på det normativa valet mellan offentlig och privat produktion. Å ena sidan kan offentlig upphandling fungera som en magnet för mutor och otillbörliga påtryckningar. Å andra sidan finns det fler tjänstemän att muta om de flesta verksamheter utförs i offentlig regi. Hart m fl (1997, s 1144–1147) argumenterar teoretiskt för att korrupta politiker kommer att missbruka offentliga upphandlingar för egen vinning, men att de också kan föredra offentlig produktion för att placera sina allierade på attraktiva poster eller för att belöna sina bredare stödtrupper med löner som överstiger marknadsnivån. López-de-Silanes m fl (1997) finner att amerikanska lokalpolitiker gör en avvägning mellan sådana

⁵ Ett relationskontrakt skiljer sig från ett formellt kontrakt genom att den köpta tjänsten inte behöver definieras i förhand och inte kan verifieras av en tredje part i efterhand; kontraktet bygger enbart på vad parterna själva kan observera i efterhand.

⁶ Baker m fl (2002) argumenterar teoretiskt för att kraftfulla incitament skapar större frestelser för kontraktsbrott inom ett företag än mellan två företag. Kvaløy (2007) utvecklar denna teori och kopplar den till relationsspecifika tillgångar. Tvärt emot den förhärskande synen kan relationsspecifika tillgångar tala för inköp istället för egen produktion eftersom detta möjliggör ett effektivare relationskontrakt. Denna knorr leder måhända till att relationsspecifika tillgångar har ett starkare förklaringsvärde på köpa-eller-göra-beslutet i offentlig sektor (eftersom lagarna om offentlig upphandling gör relationskontrakt mer ovanliga där).

belöningsmöjligheter och väljarnas motstånd mot skattehöjningar när de beslutar om en tjänst ska kontrakteras ut eller inte. Bandiera m fl (2008) studerar offentliga upphandlingar i Italien och visar att de överpriser som en del offentliga aktörer betalar mestadels beror på ineffektivitet istället för på korruption. I Sverige begränsas korruptionens betydelse av sin låga nivå (fjärde lägsta i världen enligt Transparency International).

4. Effekterna av ökad privat produktion

Vad säger erfarenheten om konsekvenserna av att kontraktera ut offentlig verksamhet? Det finns gott om empiriska studier, men tyvärr är de inte alltid vägledade av teoretiska utgångspunkter. Ett problem är att alla kostnadsberäkningar kan diskuteras in i minsta detalj. Sclar (2000) går kritiskt igenom olika svårigheter som att använda internredovisningsmetoder för att koppla rätt kostnader till en verksamhet, identifiera kostnader som inte går att undvika, räkna med alla transaktionskostnader som ett kontrakt ger upphov till, och ta reda på vad som är ”best practice” vid offentlig tjänsteproduktion.

Privat produktion av offentligt finansierade tjänster kan delas in i två huvudmodeller: entreprenadmodellen och kundvalsmodellen. Entreprenadmodellen innebär att offentligt finansierad verksamhet köps in av privata aktörer enligt kontraktsavtalade villkor, det som i affärsvärlden och på engelska kallas för outsourcing. Kundvalsmodellen innebär att konsumenterna själva får välja bland godkända producenter, medan finansieringen är offentlig (som i det svenska friskolesystemet). Om producenterna saknar information om vilka tjänster eller vilken kvalitet människor vill ha, kan politikerna med Le Grands (2007) formulering låta ”den andra osynliga handen” i form av val och konkurrens se till att människors preferenser tillfredsställs i större utsträckning än vid en entreprenadupphandling. De flesta empiriska resultat som rapporteras härrör från entreprenadmodellen, men är ofta relevanta även för kundvalsmodellen.

Kostnader

Jensen och Stonecash (2005) ger en översikt av den empiriska litteraturen om kontraktsavtalad privat produktion enligt entreprenadmodellen. Deras slutsats är att upphandlade tjänster i genomsnitt är billigare än egenproducerade. Hur mycket som går att spara genom upphandlingar är svårare att säga: den ofta citerade ”tjugoprocentsregeln” (enligt vilken kostnaderna minskar med 20 procent när en verksamhet köps in) bedöms vara för optimistisk, och skillnaderna är stora mellan olika offentliga verksamheter. Besparingar på 6–12 procent nämns som ett genomsnitt. Större besparingar beskrivs av OECD (2005, s 135): 15–20 procent i Australien, 5–30 procent i Danmark, 20–25 procent på Island, 20 procent i Storbritannien och 33 procent i en amerikansk studie.

Enligt en vanlig kritik, beskriven av Andersson (2002), består besparingar vid övergång till privat produktion av lönesänkningar, det vill säga en omfördelning från de offentligt anställda till skattebetalarna. Enligt de befintliga studierna kan dock endast en mindre del av kostnadsbesparingarna förklaras av lönesänkningar. Kostnadsbesparingarna förklaras snarare av bättre ledning, flexibla arbetsmetoder, effektivare kapitalutnyttjande och

högre innovationstakt (Domberger och Jensen, 1997, s 74). Socialstyrelsen (2004, s 77) rapporterar att konkurrensutsättningen inom den svenska äldreomsorgen inte har inneburit någon ”lönedumpning”.

Även om det råder bred enighet om att privat produktion överlag är billigare än offentlig går åsikterna isär om var förklaringen ligger. Många teoretiska modeller, med Hart m fl (1997) i spetsen, betonar ägande och tonar ner konkurrens. I den empiriska litteraturen är förhållandet ofta det omvända. Donahue (1989, kapitel 4) argumenterar för att konkurrens är den viktigare faktorn och ger ökad effektivitet hos både privata och offentliga producenter.⁷ Privat drift är visserligen effektivare än offentlig, men bara om kontrakten är rätt utformade och företagen disciplineras av marknadens konkurrens. Utifrån tre studier i sin forskargrupp drar Domberger och Jensen (1997, s 75) även de slutsatsen att konkurrens snarare än skiftet till privat drift är nyckeln till framgångsrik offentlig upphandling.

Slutsatserna verkar samstämmiga, men skulle ha varit mer övertygande om de inte hade relaterat till en vidare empirisk litteratur som jämför statligt och privat ägda företag. Megginson och Netter (2001) går igenom flera studier som visar att privata företag är mer lönsamma än offentliga, även vid en given grad av konkurrens. Bartel och Harrison (2005) visar att statsägda företag i Indonesien är ineffektiva både på grund av det offentliga ägandet (som medför övervakningsproblem) och på grund av den miljö de verkar i. Företagens miljö inkluderar både konkurrens från andra företag och deras budgetrestriktion. Frågan om offentligt ägda företag kan uppnå en lika hård budgetrestriktion som privata företag lämnas emellertid obesvarad. Duggan (2000) pekar i en empirisk studie av sjukvård i Kalifornien ut just budgetrestriktionen som den avgörande skillnaden mellan å ena sidan vinstdrivande privata sjukhus och icke-vinstdrivande privata sjukhus (som båda har en hård budgetrestriktion) och å andra sidan offentliga sjukhus (vars budgetrestriktion är mjuk). De teorier som förklarar organisationsskillnader med vinstmotiv eller med de anställdas motivation får däremot inget stöd. Givet de här resultaten förtjänar samspelet mellan ägande och konkurrens ett fortsatt studium när det gäller privat produktion av offentligt finansierade tjänster. Frågan är fortfarande öppen.

Kvalitet

Kvalitet betonas ofta, men mäts sällan. Levin och Tadelis (2007, s 24) framhåller att empiriska studier av kvalitet till stor del har begränsats till fallstudier. Domberger m fl (1995) använder inspektioner för att studera kvalitetsskillnader mellan 61 kontrakt för städtjänster i Sydney. När städtjänsterna handlades upp i konkurrens blev de som väntat billigare, men de inspekterade kontoren, sjukhusen och skolorna blev också renare.

Enligt Socialstyrelsens (2004) lägesbeskrivning av konkurrensutsättning inom svensk äldreomsorg går det inte att dra några entydiga slutsatser i frågan om det finns kvalitetsskillnader mellan privat och kommunal drift. Ur brukarnas perspektiv visar det

⁷ Att konkurrens kan ha positiva effekter på offentligt producerade tjänster framgår i Bergström och Sandström (2005); eleverna uppnår bättre studieresultat när deras kommunala skola utsätts för konkurrens från friskolor.

sig att kvalitetsupplevelserna är snarlika i privat och i kommunalt utförd äldreomsorg. En negativ egenskap med entreprenadupphandlad äldreomsorg är att kontinuiteten kan äventyras.

Lindqvist (2008) finner i sin studie av trovärdighetsvaran ungdomsvård att privata vårdhem har lägre kvalitet än offentliga hem, mätt som personaltäthet och andelen utbildad personal. Privata hem har också högre sammanbrottsfrekvens (det vill säga oplanerad avslutning av behandlingen) för ungdomar som inte har särskilt allvarliga problem. Däremot har privata hem relativt lägre sammanbrottsfrekvens för ungdomar med särskilt allvarliga problem. Ungdomar med särskilt allvarliga problem är också relativt mindre brottsbenägna efter att ha vårdats i ett privat vårdhem.

De sista resultaten står i kontrast till en utbredd rädsla för att privata producenter inte är intresserade av att ge svaga grupper tillgång till sina tjänster. Frånvaron av ekonomiska incitament i offentliga verksamheter kan innebära att personalen ger sämre service eller till och med försöker bli av med personer som är resurskrävande att betjäna. Således går varken företag eller myndigheter att enkelt styra med lagstiftning eller order om likabehandling.

5. Öppna frågor

Även om den här artikeln har presenterat en rad forskningsresultat om privat produktion av offentligt finansierade tjänster är området långt ifrån uttömt. Hart (1995, s 11–12) beskriver studier som använder kontraktskostnader för att förstå offentligt ägande som ett försummat område. Jensen och Stonecash (2005, s 780) konstaterar i sin empiriska översikt att framgångsfaktorerna bakom den offentliga sektorns tjänsteupphandling till stor del är okända.

Förhoppningsvis kommer det även fortsättningsvis att finnas forskare som riktar sitt intresse mot de centrala frågorna. Varför skiljer sig marknadsanvändningen så mycket åt mellan olika kommuner? Vilka mekanismer ligger bakom kostnadsskillnaderna mellan privat och offentlig produktion och hur utvecklas skillnaderna över tid? Hur förändras lönerna när en verksamhet läggs ut på entreprenad och hur ska förändringen värderas i välfärdstermer? Vad skiljer ett kontrakt som ger upphov till effektivitetsvinster från ett annat som leder till slöseri? Är konkurrens verkligen viktigare än ägandeform och hur samverkar dessa två centrala koncept med varandra? De öppna frågorna är lika många som svaren är ekonomiskt relevanta.

Referenser

Alchian, A och H Demsetz (1972), "Production, Information Costs, and Economic Organization", *American Economic Review*, vol 62, s 777–795.

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

Baker, G, R Gibbons och K Murphy (2002), "Relational Contracts and the Theory of the Firm", *Quarterly Journal of Economics*, vol 117, s 39–94.

Bandiera, O, A Prat och T Valletti (2008), "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment", opublicerat manuskript, UCLA Department of Economics, Los Angeles.

Bartel, A och A Harrison (2005), "Ownership Versus Environment: Disentangling the Sources of Public Sector Inefficiency", *Review of Economics and Statistics*, vol 87, s 135–147.

Bergström, F och M Sandström (2005), "School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You", *Journal of Public Economics*, vol 89, s 351–380.

Coase, R (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, vol 4, s 386–405.

Donahue, J (1989), *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, Basic Books, New York.

Domberger, S, C Hall och E Lee (1995), "The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts", *Economic Journal*, vol 105, s 1454–1470.

Domberger, S och P Jensen (1997) "Contracting Out By The Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review Of Economic Policy*, vol 13, nr 4, s 67–78.

Duggan, M (2000), "Hospital Ownership and Public Medical Spending", *Quarterly Journal of Economics*, vol 115, s 1343–1373.

Dulleck, U och R Kerschbamer (2006), "On Doctors, Mechanics, and Computer Specialists: The Economics of Credence Goods", *Journal of Economic Literature*, vol 44, s 5–42.

Frydman, R, C Gray, M Hessel och A Rapaczynski (1999), "When Does Privatization Work? The Impact of Private Ownership on Corporate Performance in the Transition Economies", *Quarterly Journal of Economics*, vol 114, s 1153–1191.

Grossman, S och O Hart (1986), "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, vol 94, s 691–719.

Hart, O (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford University Press, Oxford.

Hart, O och J Moore (1990), "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, vol 98, s 1119–1158.

Hart, O, A Shleifer och R Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112, s 1127–1161.

Jensen, P och R Stonecash (2005), "Incentives and the Efficiency of Public Sector-Outsourcing Contracts", *Journal of Economic Surveys*, vol 19, s 767–787.

Johansson, T (2006), "Förvaltningens gräns mot marknaden: Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande", doktorsavhandling, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Klein, B, R Crawford och A Alchian (1978), "Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process", *Journal of Law and Economics*, vol 21, s 297–326.

Kornai, J (1980), *Economics of Shortage*, North Holland, Amsterdam.

Kvaløy, O (2007), "Asset Specificity and Vertical Integration", *Scandinavian Journal of Economics*, vol 109, s 551–572.

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

Lafontaine, F och M Slade (2007), "Vertical Integration and Firm Boundaries: The Evidence", *Journal of Economic Literature*, vol 45, s 629–685.

Le Grand, J (2007), *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press, Princeton och Oxford.

Levin, J och S Tadelis (2007), "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from US Cities", NBER Working Paper 13350.

Lindqvist, E (2007), "Will Privatization Reduce Costs?", SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance 660.

Lindqvist, E (2008), "Privatization of Credence Goods: Theory and an Application to Residential Youth Care", opublicerat manuskript, Institutet för Näringslivsforskning (IFN), Stockholm.

López-de-Silanes, F, A Shleifer och R Vishny (1997), "Privatization in the United States", *RAND Journal of Economics*, vol 28, s 447–471.

Meggison, W och J Netter (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol 39, s 321–389.

Nelson, M (1997), "Municipal Government Approaches to Service Delivery: An Analysis from a Transaction Cost Perspective", *Economic Inquiry*, vol 35, s 82–96.

OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris.

SCB (2006), "Kommunernas hushållning med resurser 2006: Uppgifter från kommunernas bokslut", Statistiska meddelanden, OE 25 SM0701.

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

Shelanski, H och P Klein (1995), "Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol 11, s 335–361.

Shleifer, A (1998), "State Versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives*, vol 12, nr 4, s 133–150.

Socialstyrelsen (2004), *Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen*, Stockholm.

Spiller, P (1985), "On Vertical Mergers", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol 1, s 285–312.

Whinston, J (2003), "On the Transaction Cost Determinants of Vertical Integration", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol 19, s 1–23.

Williamson, O (1975), *Markets and Hierarchies*, Free Press, New York.

Williamson, O (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York.

Williamson, O (1999), "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol 15, s 306–342.

Williamson, O (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, vol 38, s 595–613.

Wilson, J (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.