

Ratio Working Paper No. 6

# ***Vinster av konkurrensutsättning av den offentliga sektorn***

Mattias Lundbäck

## Vinster av konkurrensutsättning av den offentliga sektorn

Mattias Lundbäck\*

### **Entreprenörer i offentlig sektor**

Det som främst skiljer offentlig sektor från privat verksamhet är att de tjänster som produceras i offentlig sektor i regel finansieras av någon annan än den person som konsumerar tjänsterna. Många av tjänsterna produceras enbart därför att det tidigare fattats politiska beslut om produktionen. Finansieringen sker med hjälp av skatteuttaxering av medborgarna. Termen ”offentlig sektor” används ibland enbart för den produktion som sker i förvaltningsform. Med en vidare användning omfattar termen också verksamhet som lagts ut på entreprenad. Här kommer jag att använda begreppet i den snäva formen som utesluter verksamhet som finansieras med offentliga medel, men som utförs av privata vinstdrivande eller icke-vinstdrivande aktörer. Det senare kommer jag att kalla *privat*.

Att vara entreprenör innebär att ta vara på möjligheterna när de uppenbarar sig. En privat entreprenör ser arbitragemöjligheter som andra förbiset. Entreprenörskap handlar om att identifiera behov i samhället och tillgodose dessa. Därför finns det en direkt koppling mellan konsumenternas efterfrågan och entreprenörens verksamhet. Går det att hitta sätt att ta tillvara på entreprenörens kreativitet och uppfinningsförmåga även inom den del av ekonomin som försörjs med skattepengar? I offentlig sektor är det inte enbart konsumenternas värderingar som är vägledande. Ofta stakar politikerna ut tydliga gränser för vad som kan finansieras med hjälp av offentliga medel. Efterfrågan är reglerad och politikernas värderingar styr användningen av de starkt subventionerade tjänster som erbjuds. Ofta förekommer

---

\* Svenska Dagbladet, 105 17 Stockholm. Telefon: 13 52 55. Fax: 08 – 708 509 618. E-post: [mattias.lundback@svd.se](mailto:mattias.lundback@svd.se).

det emellertid avgifter som främst syftar till att ge signaler om att det finns en betalningsvilja för de tjänster som produceras i offentlig sektor.

När man värderar produktion som finansieras av offentliga medel måste man ta hänsyn till många olika intressenters värderingar. Politikerna fattar beslut om att skattepengar ska användas till vissa varor och tjänster för att tillfredsställa samhällsmedborgarnas behov. Medborgarna, eller brukarna, får sedan ta del av tjänsterna. Är det politikernas värdering som ska vara vägledande eller är det brukarnas? Frågan har inget enkelt svar. Speciellt problemfyllt är det om en privatisering lett till att innehållet i tjänsten förändrats. Det går att argumentera för att enbart konsumenternas värdering bör vara vägledande. Men ställer man det resonemanget på sin spets uppkommer frågan om tjänsten i fråga inte i stället helt kan ersättas av någon form av kontantbidrag som gynnar samma individer som i annat fall skulle ha nyttjat tjänsten.

Den här typen av komplicerade frågor kan kringgås om man begränsar utvärderingen till marginella förändringar av innehållet i de offentliga tjänsterna, där kostnadsskillnader i stället blir avgörande. Vill man på allvar ställa frågan om huruvida det är rimligt att största delen av våra inkomster hanteras av våra folkvalda politiker, medan vi själva beslutar om endast fyrtio procent, krävs det andra metoder. Det här kapitlet kommer därför att koncentreras kring utvärderingar av marginella effektivitetsförbättringar av offentlig sektor.

Utvärderingar på marginalen kan aldrig ge oss svaret på mer fundamentala frågor om hur samhället ska organiseras. Däremot kan de förhoppningsvis säga något om i vilken riktning man bör färdas. Om samma verksamhet som bedrivs i offentlig sektor kan bedrivas till lägre kostnad med decentraliserat beslutsfattande har vi visat att produktionen av varor och tjänster kan decentraliseras. Detta är i så fall ett argument för konkurrensutsättning av offentlig sektor.

Potentialen för förbättringar är avhängig av politiska beslut. Den beror på hur vida ramar politikerna satt för en viss verksamhet. Om det enda målet är att en person ska ägna 40 timmar i veckan åt någonting och för detta få 100 kronor i timmen, oavsett vilket resultat som uppnås, kan uppgiften förstås inte utföras effektivare av en privat entreprenör. Det är inte ovanligt att den typen av mål förekommer. Om målet däremot är att alla kommunens skolbarn ska uppnå vissa fastställda kunskaper i

matematik och svenska blir situationen en helt annan. I så fall kan privata entreprenörer hitta nya vägar att förbättra undervisningen. Potentialen för förbättringar är alltså beroende av hur de politiska målen formuleras.

Trots denna begränsning går det att påvisa möjligheter för privata entreprenörer att förbättra den offentligt finansierade produktionen av varor och tjänster. Ju vidare ramar politikerna satt för en verksamhet, desto större utrymme har den privata entreprenören att hitta vägar för att förbättra verksamheten. Men den privata entreprenör som får i uppgift att tillfredställa politiska önskemål måste ha tydliga riktlinjer för den verksamhet som ska bedrivas om de politiska målen ska kunna uppnås. Sådana riktlinjer skapas med hjälp av ekonomiska styrmedel, så kallade prestationsersättningssystem.

Vad är det då som avgör om politikerna väljer att sätta snäva eller vida ramar för verksamheten i offentlig sektor? Och vilka faktorer är avgörande för om politikerna tillåter konkurrens och att privata entreprenörer tävlar om att producera det som politikerna beslutat ska utföras? Fredrik Bergström visar i en studie på svenska data att antalet egna företagare i en kommun ökar sannolikheten för att kommunen konkurrensutsätter offentlig verksamhet. Detta kan dels bero på att egna företagare påverkar politikerna för att de ska lägga ut verksamhet på entreprenad, dels att det i kommuner med stor del egna företagare finns en mer positiv attityd till entreprenörskap.<sup>1</sup>

Naturligtvis är politiska motiv också viktiga. Bergström konstaterar att i kommuner där borgerliga partier har tio procentenheter större väljarstöd är 25 procent större andel av den kommunala verksamheten utlagd på entreprenad. Andelen äldre eller andelen barn i en kommun är i sammanhanget mindre viktiga förklaringsfaktorer till hur mycket som läggs ut på entreprenad.

Förekomsten av vinstmotiv är en viktig drivkraft för entreprenörer. Konkurrens förutsätter i många fall att det går eller är tillåtet att bedriva en verksamhet som exempelvis aktiebolag med vinstutdelning till bolagets aktieägare.

---

<sup>1</sup> Bergström, 1999.

Spärrhjulseffekten<sup>2</sup> gör nämligen att drivkrafterna för effektivitetsförbättringar är svaga inom icke-vinstdrivande organisationer.<sup>3</sup>

Konkurrensverket beskriver två olika metoder för att konkurrensutsätta en offentligfinansierad verksamhet.<sup>4</sup> Den första är *entreprenadmodellen* som innebär att olika verksamheter som finansieras av stat, kommun eller landsting upphandlas i konkurrens. Ofta kan de offentliga aktörerna själva delta genom att lägga bud. Den andra modellen kallar konkurrensverket för *valfrihetsmodellen*. Den senare innebär att elever, vårdtagare, föräldrar, etc, själva får välja utförare. Denna modell är vanligast inom *mjuka* verksamheter, skola, vård och omsorg, medan *entreprenadmodellen* är vanligare inom hårda områden som byggnation, förvaltning och fastighetsskötsel.

Att *entreprenadmodellen* är vanligast inom hårda verksamheter är ingen slump. Inom de mjuka sektorerna har politikerna sämre information om vad brukarna efterfrågar. Även om konsumtionen av naturliga skäl måste hålla sig inom vissa fastställda ramar finns det välfärdsvinster av att ge konsumenterna större valfrihet. Ju mer exakt politikerna kan avgöra vilka behov som existerar, desto mer valfrihet kan erbjudas medborgarna. Eftersom informationstekniken gör det lättare att kategorisera brukarna av en viss tjänst i olika behovsgrupper är det också lättare att styra resurserna till rätt personer. Detta gör det i sin tur lättare att erbjuda stor valfrihet.

Den yttersta formen av valfrihet är förstås ett behovsprövat kontantbidrag som kan användas helt efter eget gottfinnande. Även om riskutjämning är välfärdsstatens främsta funktion är det inte säkert att politikerna önskar släppa medborgarnas konsumtion helt fri på alla områden. Varför finns det i så fall förbud mot narkotika och restriktioner när det gäller konsumtionen av alkohol? Uppenbarligen finns det ett politiskt intresse av att på olika sätt styra medborgarnas konsumtion. Richard Musgrave formulerade teorin om ”merit goods”, varor som det finns ett

---

<sup>2</sup> Weitzman, 1980.

<sup>3</sup> Lundbäck, 2000.

<sup>4</sup> Konkurrensverket, 2002.

allmänintresse av att medborgarna konsumerar. Många av de tjänster som finansieras kollektivt tillhör denna kategori.<sup>5</sup>

Att åstadkomma förbättringar inom offentlig sektor handlar alltså inte bara om att släppa entreprenörerna fria. Det är lika viktigt att skapa riktiga ekonomiska incitament utan att begränsa entreprenörernas handlingsfrihet alltför mycket. Samtidigt, vilket detta kapitel visar, är de potentiella vinsterna av att konkurrensutsätta offentlig finansierad verksamhet stora.

De undersökningar som refereras har olika grad av vetenskaplighet. Vissa är publicerade i vetenskapliga tidskrifter, andra är konsultrapporter där beställarna kan ha intresse av att måla upp den ena eller andra bilden av verkligheten. Jag överlåter åt läsarna att själva bedöma källorna. Tyvärr finns alltför få studier av kostnadsskillnader mellan konkurrensutsatt och icke-konkurrensutsatt verksamhet publicerade i vetenskapliga tidskrifter. En studie som baseras enbart på dylika källor skulle inte kunna ge tillräckliga svar på frågan som detta kapitel syftar till att belysa: Om införandet av konkurrens leder till marginella kostnadssänkningar och/eller förbättrad kvalitet för varor och tjänster som finansieras via skattemedel.

## **Effektivitet**

### *Internationella erfarenheter*

Pollitt sammanfattar forskningen kring det privatiseringsprogram som genomfördes i Storbritannien under den konservativa regeringens mandatperiod.<sup>6</sup> Programmet inleddes 1979 och måste betraktas som världens mest ambitiösa. Privatiseringarna i Storbritannien rörde allt från flygindustri, bilindustri och petroleumindustri till elektricitetsdistribution, vattendistribution, telekommunikation och järnvägar. År 1979 var åtta procent av arbetskraften sysselsatt i offentliga företag. År 1992 hade siffran sjunkit till tre procent.

Privatiseringar är möjligen fel term att använda för de förändringar som genomfördes. Pollitt konstaterar att en bättre term för förändringarna är

---

<sup>5</sup> Musgrave, 1959.

<sup>6</sup> Pollitt, 1999.

”liberaliseringar”. En så kallad privatisering innebär oftast att de politiska styrinstrumenten reduceras till ett antal mål och fastlagda ramar. Det liberaliserade företaget får behålla en del av överskottet som verksamheten genererar sedan de mål som ställts upp av myndigheterna uppfyllts. En annan viktig skillnad är att de aktörer som ger sig in på de liberaliserade marknaderna är utsatta för konkurrens. Det är alltså ofta möjligt att utmana befintliga aktörer.

Varje stort privatiseringsprogram föregås förstås av en ideologisk diskussion. Men det handlar sällan enbart om ideologi. Insikten om att det finns ett bättre och effektivare sätt att bedriva den verksamhet som sköts av offentliga myndigheter i förvaltningsform är ett viktigt pragmatiskt skäl för privatiseringar. Det är svårt att vara motståndare till reformer som innebär att man kan få ut mer för mindre resurser. Så var det förstås även i fallet Storbritannien. Det fanns gott om tecken på ineffektivitet i den offentliga sektorn.

Millward konstaterade att produktiviteten i många amerikanska företag 1982 var betydligt större än i de brittiska.<sup>7</sup> För tågtransporter var produktionen per anställd fyra gånger så stor i USA, nio gånger så stor i kolindustrin och 3,5 gånger så stor inom el- och gasindustrin. Inom tillverkningsindustrin var produktiviteten i genomsnitt 2,8 gånger så stor i USA.

Det var skillnader i den storleksordningen som ledde fram till att privatiseringarna i Storbritannien genomfördes. Pollitt drar efter en genomgång av forskningen på området (knappt ett hundratal referenser) slutsatsen att dessa generellt sett har förbättrat konsumenternas välfärd via högre kvalitet, lägre priser och större produktion.<sup>8</sup> Men det är inte oproblemiskt att privatisera. När man övergår från styrning via mål och regler till styrning via reglerade priser och kontrakt krävs det en ökad tydlighet vid målformuleringarna. Pollitt konstaterar, med exempel från elektricitetsindustrin, att dåligt fungerande regelsystem mycket väl kan omintetgöra alla potentiellt positiva effekter som kan uppnås via privatiseringar.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Millward, 1990.

<sup>8</sup> Pollitt, 1999.

<sup>9</sup> Pollitt, 1997.

Storbritannien införde 1980 också obligatorisk upphandling av olika kommunala tjänster. Det har sedan dess genomförts två stora utvärderingar av dessa. Hedelin har sammanställt resultatet av dessa<sup>10</sup> som påvisar besparingar enligt följande (se *Tabell 1*):<sup>11</sup>

Tabell 1

Typ av verksamhet	Kostnadsförändring vid första anbudsomgången (procent)	Kostnadsförändring vid andra anbudsomgången (procent)	Total kostnadsförändring (procent)
Avfallshantering	-11,3	-7,0	-17,5
Gaturenhållning	+2,6	-10,4	-8,1
Städning	-12,7	-9,6	-21,1
Catering (exkl skola och socialtjänst)	-4,9	-4,0	-8,7
Catering, skola och socialtjänst	+2,8	-14,3	-11,9
Fordonsunderhåll	-1,3	+2,4	+1,1
Parkförvaltning	-10,9	-2,6	-13,2
Leisure management	-5,0	-25,0	-28,8
<b>Samtliga tjänster</b>	<b>-6,5</b>	<b>-9,1</b>	<b>-15,0</b>

De nordiska länderna började också tillämpa kontraktstyrning, ekonomiska incitament och reglerade priser i offentlig verksamhet under 80- och 90-talen.

I en gemensam rapport från 1998 konstaterar de nordiska konkurrensmyndigheterna att danska kommuner som utnyttjat konkurrensutsättning fått i genomsnitt tio procent lägre kostnader.<sup>12</sup> Det finns exempel på kostnadsreduceringar på närmare 24 procent.

I Finland konstateras att konkurrensutsättning av sophämtning medfört att avgifterna kunnat sänkas med 28 procent. I Norge har kommuner som upphandlat sophämtningen tio procent lägre kostnader för abonnenterna jämfört med andra kommuner.

#### *Svenska kommuner*

Kommunförbundet presenterade i rapporten *Konkurrensutsättning – fyra kommuner som goda exempel* några konkurrensutsättningar som gett goda resultat i Nacka,

<sup>10</sup> Department of the Environment, CCT och Local Authority Blue-Collar Service, se Walsh (1991).

<sup>11</sup> Hedelin, 1997.

<sup>12</sup> De nordiske konkurrensmyndigheter, 1998.

Sollentuna, Umeå och Vännäs. Kostnadsbesparingarna varierade från 70 procent av kostnaden (idrottsanläggningar och lekplatser i Norrköping) till mer normala kostnadsreduktioner som för barn- och äldreomsorg och badhus i Västerås där kostnaderna sjönk med sex procent.<sup>13</sup>

Stockholms stad är den svenska kommun som kommit längst i strävan efter att utsätta den kommunala verksamheten för konkurrens. En första studie av konkurrensutsättningen genomfördes av Institutet för kommunal ekonomi 1995-96. Där konstateras att konkurrensutsättningen reducerat kostnaderna inom äldreomsorgen med ungefär 11 procent. Utvärderingar som senare gjorts av konsultföretagen PLS Consult A/S, Cepro, PLS Rambøll Management A/S samt Concours Cepro AB av upphandlingar som gjordes 1998-2000 påvisar mer modesta förbättringar av effektiviteten. För tjänster i Stockholms stad (57 stycken, 1 515 miljoner kronor) hade upphandlingarna sänkt kostnaderna med 2,5 procent. Både hårda och mjuka tjänster ingick i det underlaget.

En rapport från Kommunförbundet med titeln *Kommunalteknik på entreprenad* visar att konkurrensutsättning av svenska kommuners tekniska verksamheter lett till minskade produktionskostnader med mellan tio och trettio procent.<sup>14</sup>

Industriens utredningsinstitut (IUI) gjorde 1993 en utvärdering av upphandlingar av kommunala entreprenader.<sup>15</sup> Undersökningen påvisade kostnadsbesparingar på i storleksordningen åtta procent. IUI visade också att konkurrens är viktig för att uppnå positiva effekter av en privatisering.

År 1996 publicerades en studie med titeln *Den lokala busstrafiken – en lyckad avreglering?* Den visade att länstrafikhuvudmännen lyckats sänka kostnaderna för den lokala busstrafiken med upp till tretton procent genom konkurrensutsättning.

*Svensk äldreomsorg*

#### Tvärsnittsjämförelse

---

<sup>13</sup> Kommunförbundet, 1994.

<sup>14</sup> Kommunförbundet, 1999.

<sup>15</sup> Fölster m fl, 1993.

Suzuki undersöker svensk äldreomsorg och prövar hypotesen om att en större andel privata entreprenörer leder till lägre kostnader.<sup>16</sup> Studien är intressant eftersom den omfattar samtliga svenska kommuner. Tyvärr innebär det också att datamaterialet är högt aggregerat. Det är en omständighet som gör att det är svårt att uttala sig om huruvida innehållet i tjänsterna som erbjuds är detsamma i samtliga fall. Det är möjligt att den högre effektivitet för kommuner med stor andel privata entreprenörer skulle kunna hänga samman med att dessa kommuner ger färre antal servicetimmar till vårdtagare i särskilt boende. För att säkert kunna avgöra huruvida kostnaderna är lägre skulle man i detalj behöva studera vad som utförs i de särskilda boendena.

Suzuki kommer fram till att kommuner där andelen privata entreprenörer överstiger tio procent i genomsnitt har 20 000 kronor lägre kostnader per vårdtagare.

Genomsnittskostnaden för en vårdtagare i särskilt boende uppgick i datamaterialet till ungefär 330 000 kronor. Kostnadsreduktionen är alltså ungefär sex procent. Det är emellertid viktigt att betona att denna slutsats förutsätter att såväl vårdtyngd som kvalitet inom särskilt boende är oberoende av andelen privata entreprenörer inom äldreomsorgen. Det kan mycket väl vara ett oriktigt antagande.

#### Utvecklingen över tiden

Det finns många olika sätt att jämföra effektiviteten mellan privata och offentliga producenter. Det går att göra tvärsnittsjämförelser vid en tidpunkt eller studera utvecklingen över tiden. Om man överger tanken på att göra en totalundersökning, finns det undersökningar som jämför utvecklingen i olika kommuner över tiden.

*Utredarhuset* är ett konsultföretag som varit inblandat i konkurrensutsättning av äldreomsorg i tretton kommuner. På uppdrag av Konkurrensverket har *Utredarhuset* redovisat sina erfarenheter av konkurrensutsättningen.<sup>17</sup>

Konsultföretaget har bland annat jämfört utvecklingen i tre kommuner som valt olika strategier när det gäller konkurrensutsättning. Kommunerna är Västerås, Linköping och Gävle. Medan Gävle valt att förlita sig på äldreomsorg i egen regi har Västerås

---

<sup>16</sup> Suzuki, 2001.

<sup>17</sup> Konkurrensverket, 2002.

och Linköping systematiskt konkurrensutsatt denna verksamhet. Resultatet redovisas i Konkurrensverkets rapport *Skapa och vårda konkurrens*.<sup>18</sup>

Tabell 2

<i>Kronor per person över 65 år</i>	1992	1998	Förändring
<b>Västerås</b>	31 257	37 898	+6 641
<b>Linköping</b>	35 335	39 481	+4 146
<b>Gävle</b>	36 600	47 102	+10 502

Källa: Konkurrensverket 2002

De kommuner som har konkurrensutsatt sin äldreomsorg tycks ha fått en mer förmånlig kostnadsutveckling. Dessutom har bland annat Västerås använt de privata entreprenörernas lägre kostnad för att pressa priset på tjänster som produceras i egen regi. Det innebär att den potentiella konkurrensen denna kommun också har stor betydelse för att bromsa kostnadsutvecklingen.

Studerar man exemplen som Utredarhuset redovisar i Konkurrensverkets rapport påvisas en kostnadsfördel på ungefär tolv procent till förmån för de kommuner som konkurrensutsätter sin verksamhet. Enligt Utredarhuset har konkurrensutsättningen i dessa fall inte lett till någon försämring av kvaliteten i de kommunala tjänsterna.

#### *Sjukvård – Internationella erfarenheter*

Rapporten *Vinsten som drivkraft* från Svenskt Näringsliv sammanfattar den vetenskapliga litteraturen om olika driftsformer på sjukhusområdet och dessas inverkan på effektivitet och kvalitet.<sup>19</sup> Slutsatsen är att driftsformen har liten betydelse. Det väsentliga är om sjukhusen är utsatta för potentiell konkurrens eller inte. Beroende på hur ersättningssystemen utformas kan konkurrens leda till såväl bättre som sämre effektivitet. Men under förutsättning att ersättningssystemen är väl utformade leder konkurrens till att man får mer utfört för de resurser som finns tillgängliga.

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Söderström & Lundbäck, 2001.

Sjukvården i Storbritannien är nästan inte alls konkurrensutsatt. Det torde också vara ett rimligt antagande att konkurrensen rent generellt är lägre på den europeiska kontinenten. Om effektiviteten är större i USA skulle detta kunna vara ett tecken på att mer intensiv konkurrens främjar effektivitet. Mätningar av effektiviteten i själva produktionen av vård kan förstås inte säga något om vilket finansieringssystem som fungerar bäst. Sjukvården i USA finansieras till hälften via privata försäkringar och till hälften offentligt. De europeiska sjukvårdssystemen är till största delen offentligt finansierade.

Ett fåtal tvärsnittsstudier av sjukvårdens effektivitet i olika länder finns tillgängliga. En sådan studie är Bailey & Garder som jämfört effektiviteten vid behandling av några vanliga sjukdomar i Storbritannien, USA och Tyskland.<sup>20</sup> Deras slutsats är att USA i de flesta fall har lägre resursförbrukning och högre kvalitet än de bägge europeiska länderna. Ett undantag är diabetesvård, där Storbritannien hamnar på första plats.

En undersökning som publicerades i *British Medical Journal* 2002 jämförde den privata sjukvårdsorganisationen Kaiser i USA med brittiska National Health Service (NHS).<sup>21</sup> Undersökningen visade att Kaiser var en betydligt mer effektiv organisation än NHS. Artikeln har skapat livlig debatt bland läkare och hälsoekonomer, främst i USA.

#### *Sjukvård – svenska erfarenheter*

I Sverige finns, precis som när det gäller internationella jämförelser, enbart fragmentarisk forskning. Svalander m fl jämför privata öppenvårdsmottagningar med offentliga och drar slutsatsen att de privata använder ungefär hälften så mycket resurser som de offentliga för att producera likartade tjänster.<sup>22</sup> Svalander & Lindqvist jämför det privata S:t Görans sjukhus med de offentliga Stockholmssjukhusen och konstaterar att S:t Görans har ungefär tio procent lägre kostnad.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Bailey & Garder, 1997.

<sup>21</sup> Feachem m fl, 2002.

<sup>22</sup> Svalander m fl, 1997.

<sup>23</sup> Svalander & Lindqvist, 1998.

När det gäller entreprenadupphandling av vårdcentraler visade Statens Pris och Konkurrensverk att kostnadsbesparingarna vid upphandlingar 1994 uppgick till mellan tio och 25 procent av kostnaden.<sup>24</sup> Enligt rapporten kan kostnadsskillnaderna hänföras till mer tydligt formulerade mål för verksamheten. Kvaliteten i vården bedömdes vara oförändrad.

De slutsatser som ändå kan dras av den svenska och internationella vetenskapliga litteratur som finns om sjukvård är att det finns effektiviseringsvinster att göra på sjukvårdsområdet. Det finns stora skillnader i hur vårdgivarna väljer att organisera vården. Dessa skillnader går såväl mellan privata och offentliga vårdgivare som mellan olika länders sjukvårdssystem.

Strävan efter förbättringar måste dock gå hand i hand med utvecklingen av prestationsersättningssystem, åtminstone så länge vårdgivarna verkar på en marknad där politikerna i huvudsak styr vårdefterfrågan. Det är väsentligt att prestationsersättningssystem utvecklas som ger vårdgivarna, privata och offentliga, ekonomiska incitament att göra rätt saker.<sup>25</sup>

### *Skolor*

Skolor kan finnas i såväl vinstdrivande som icke-vinstdrivande form. En stor majoritet av alla skolor tillhör dock den senare kategorin. Det finns ringa forskning som belyser organisationsformens betydelse för kvalitet och effektivitet inom skolväsendet.<sup>26</sup> Däremot finns det ett flertal studier som analyserar konkurrensens betydelse för resultatet i motsvarande grund- och gymnasieskolan. Sandström sammanfattar litteraturen på området och konstaterar att konkurrens från privata skolor gör att även de offentliga skolorna i samma geografiska område förbättras.<sup>27</sup> En annan analys av samma fråga, med liknande uppläggning, är Hoxby som på basis av elevdata från USA drar samma slutsats. Det finns flera andra studier som bekräftar denna bild.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> SPK, 1994.

<sup>25</sup> Lundbäck, 2002.

<sup>26</sup> Söderström & Lundbäck, 2000.

<sup>27</sup> Sandström, 2002, s 22.

<sup>28</sup> Hoxby, 2000.

I Storbritannien har Bradley m fl undersökt hur ökad konkurrens påverkar kvaliteten för *secondary schools* i Storbritannien.<sup>29</sup> Datamaterialet omfattade alla skolor i Storbritannien (2657). Författarnas slutsats är att skolor som ges stor självständighet också uppnår bättre resultat. Dessutom visar studien att större effektivitet uppnås i områden med stor konkurrens

I Sverige är den största studien genomförd av Finansdepartementets expertgrupp för studier i offentlig ekonomi.<sup>30</sup> Rapporten, som har blivit mycket omdiskuterad av andra nationalekonomer<sup>31</sup> i Sverige, bekräftar det resultat som Hoxby kom fram till i USA. Konkurrens gynnar kvaliteten i såväl privata som offentliga skolor.

Att kvantifiera vinster som skulle kunna uppnås med hjälp av konkurrensutsättning av skolor är betydligt svårare än på andra områden, eftersom hårda data oftast saknas. Bristen på kontrollerade studier när det gäller lägre utbildning är emellertid ett stort problem. Det fåtal helt kontrollerade studier som finns ger inte tillräckligt underlag för att göra generaliserande bedömningar av konkurrensens effekter på kvalitet och effektivitet inom skolväsendet.<sup>32</sup> Den samlade forskningen antyder, trots allt, att det finns positiva effekter av konkurrensutsättning även på detta område.

#### *Avreglering av nätverksmarknader*

Nätverksmarknader karaktäriseras av att företag med många anslutna kunder har lägre kostnad för att erbjuda en vara eller tjänst, jämfört med företag med få anslutna kunder. Det finns tilltagande marginalavkastning av ytterligare kunder. Problemet liknar det traditionella ”naturliga monopol”-dilemmat i neoklassisk national-ekonomisk teori där det i stället är sjunkande genomsnittskostnader som ger stordriftsfördelar. Mats Bergman analyserar i en rapport från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi effekterna av avregleringen på några olika nätverksmarknader. Det rör sig om:

- 1) Bankmarknaden
- 2) Elmarknaden

---

<sup>29</sup> Bradley m fl, 1999.

<sup>30</sup> Bergström & Sandström 2001.

<sup>31</sup> Ekonomisk Debatt 2002, Nr 3.

<sup>32</sup> Greene et al, 1999.

- 3) Flygmarknaden
- 4) Postmarknaden
- 5) Telemarknaden
- 6) Tågmarknaden

Bergman konstaterar att avregleringsvinsterna i flertalet fall hamnar i intervallet 5-10 procent. Speciellt stora effektiviseringar har kunnat ske på marknaderna för elkraft, stora postutskick, upphandlad tågtrafik och telemarknaden överlag.<sup>33</sup>

Samtidigt som dessa marknader har avreglerats har antalet anställda inom statsförvaltningen minskat från 410 000 till 226 000.<sup>34</sup> Det är förstås till stor del en följd av att användningen av privata entreprenörer ökat och att man i högre utsträckning anlitar såväl privata som offentliga externa leverantörer av tjänster.

På många så kallade nätverksmarknader är en förutsättning för att åstadkomma konkurrens att tillgången till flaskhalsar regleras. Inom järnvägstrafiken är flaskhalsen exempelvis järnvägsnätet, för flygtrafiken är flaskhalsen rätten att använda flygplatsernas tjänster, d v s tillgången till så kallade *slots*. För elmarknaden är flaskhalsen, analogt med ovanstående resonemang, elnätet.

En avreglering av marknader där det finns en påtaglig flaskhals innebär alltså att man utsätter en del av produktionen för konkurrens. Men flaskhalsen kan också i stor utsträckning definiera förutsättningen för att producera själva slutprodukten. En entreprenör som vill konkurrera med SJ på en viss sträcka kan inte själv investera i alternativa sträckningar. En elleverantör måste acceptera att det råder kapacitetsbrist i delar av elnätet.

Att priserna på flygmarknaden inte utvecklats lika förmånligt som priserna på många andra avreglerade marknader kan möjligen delvis skyllas på att prissättningen. Handeln med tillgång till avgångstider, slots, gynnar befintliga innehavare av slots och prissätts inte i enlighet med utbud och efterfrågan. Inom EU är det troligt att handel med slots kommer att tillåtas i framtiden.<sup>35</sup> Detta kan förbättra priskonkurrensen i framtiden, men skulle också kunna leda till större

---

<sup>33</sup> Bergman, 2002, s 22.

<sup>34</sup> Konkurrensverket 2002, s 65.

<sup>35</sup> Bergman, 2002, s 74.

marknadskoncentration. Att lågkostnadsflyget börjar få viss betydelse i Europa är ett tecken på att priskonkurrensen sent omsider börjar komma igång. Men eftersom andelen lågprisbolag ännu bara är tre procent, jämfört med 24 procent i exempelvis USA<sup>36</sup>, återstår ännu en hel del.

Avregleringar kan bland försämra allokeringseffektiviteten. Ett exempel kan hämtas från elmarknaden. Den s k schablonreformen innebar att hushållen slapp investera i timregistrerade elmätare för att kunna välja elleverantör. Sannolikt har slopandet av kravet lett till en snabbare introduktion av konkurrens inom elhandeln, men samtidigt har differentieringen av eltaxorna över dygnet tagits bort. Tidigare betalade hushållen mer för el nattetid än dagtid. När priset jämnas ut över dygnet innebär det att förbrukningen stiger dagtid och att priserna i grossistledet, spotmarknaden, blir mer rörligt än tidigare. Hushållens möjligheter att reagera på prisförändringar har alltså i stor utsträckning försämrats. Detta ger upphov till effektivitetsförluster.

Slutsatsen man kan dra av Bergmans rapport är att det finns stora vinster att göra genom avregleringar, antagligen betydligt större än de 5-10 procent som han uppskattar att de svenska avregleringarna har gett upphov till. Det är emellertid viktigt att avregleringarna genomförs på rätt sätt.

### **Slutsatser**

Den kostnadsmassa som kan konkurrensutsättas inom staten beräknas till mellan 40 och 45 miljarder kronor. Inom kommunerna kan ytterligare 150 till 170 miljarder konkurrensutsättas, 120-140 miljarder inom mjuka verksamheter och ungefär 30 miljarder inom hårda verksamheter. För landstingen gör man bedömningen att verksamhet för ungefär 45 miljarder kronor skulle kunna konkurrensutsättas. Totalt innebär det mellan 235 och 260 miljarder kronor, eller en åttondel ytterligare av Sveriges BNP.<sup>37</sup>

Den typiska kostnadsbesparingen av konkurrensutsättning ligger kortsiktigt mellan tio och tjugo procent. Det motsvarar 25-50 miljarder som ett engångsbelopp. Det är

---

<sup>36</sup> Krickx, 2000.

<sup>37</sup> Konkurrensverket, 2002.

fullt tillräckligt för att Sverige skulle kunna hämta igen några förlorade placeringar i OECD:s välståndsliga. Utslaget på fem år skulle en dylik konkurrensutsättning leda till en ökad ekonomisk tillväxt på 0,25-0,5 procentenheter, alltså en ökning av den årliga tillväxten med mellan tio och 25 procent.

Det är dock viktigt att konkurrensutsättning sker på rätt sätt. Utvärderingar av privatiseringar visar för det första att det regelverk som reglerarna ställer upp för de privata entreprenörerna har stor betydelse för resultatet. För det andra är det viktigt att det råder konkurrens för att en privatisering ska bli lyckad. De direkta förbättringar som uppnås enbart genom ett byte från offentliga till privata ägare är små eller obefintliga. För det tredje bör man förstås fundera på hur vida ramarna den privata entreprenören kan ges. En reglering av verksamheten som är alltför detaljerad riskerar att låsa in entreprenören i en tvångströja. Samtidigt kan ramarna förstås inte vidgas alltför mycket om det politiska syftet med att erbjuda tjänsten ska kunna uppnås. Det handlar om en svår balansgång. Det står ändå helt klart att avsevärda förbättringar av innehållet i det som produceras med finansiering av skattepengar kan åstadkommas genom att utnyttja entreprenörens kreativitet. Även inom de delar av ekonomin som försörjs av skattemedel.

## **Litteratur**

- Baily, M & Garber, A, 1997, "Health care productivity", Brookings papers on Economic Activity, Special issue: Microeconomics.
- Bergman, M, 2002, *Lärobok för regelnissar*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm.
- Bergström, F, 1999, "Why do local governments privatise?", Uppsats, Handels Utredningsinstitut.
- Bradley, S, Jones, G & Register, C, 1999, School choice, competition and the efficiency of secondary schools in England, Uppsats, Centre for in The Economics of Education, Department of Economics, The Management School, Lancaster University, Lancaster.
- De nordiske konkurrensmyndigheter, 1998, "Konkurrensutsettning av kommunal verksamhet", Rapport från de nordiske konkurrensmyndigheter'.

- Feachem, R, Sekhri, K & White, L, 2002, "Getting more for their dollar: a comparison of the NHS with California's Kaiser Permanente", *British Medical Journal*, vol 324, s 135-143.
- Fölster, S, Barkman, C, Meyerson, E & Pyddole, R, 1993, *Sveriges systemskifte i fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering*. Stockholm: Industriens Utredningsinstitut.
- Greene, J, Petersen, P & Du, J, 1999, "Effectiveness of school choice: the Milwaukee experiment, *Education and Urban Society*", vol 31, s 190-213.
- Hedelin, J, 1997, "Benchmarking av kommuner och landsting – kostnadsbesparingar genom ökad konkurrensutsättning", Svenska Arbetsgivarföreningen (Bilaga till skriften: Näringslivets recept för fler jobb)
- Hoxby, C, "2000, Does competition among public schools benefit students and taxpayers", *American Economic Review*, vol 90, s 1209-1238.
- IKE, 1996, "Kostnadseffekter av konkurrensutsättning – en studie av Stockholms stads äldreomsorg", Institutet för Kommunal Ekonomi, Rapport 1996:59.
- Konkurrensverket, 2002, *Vårda och skapa konkurrens*, Red: Per-Arne Sundbom. Stockholm: Rapport 2002:2.
- Krickx, G, 2000, "Competition and the emerging structure of the european airline industry", Stencil, California State University
- Lundbäck, M, 2000, *Asymmetric Information and The Production of Health*. Doktorsavhandling. Lund: Lunds Universitet.
- Lundbäck, M, 2002, "Konkurrens och ersättningssystem - Slagkraftiga redskap för högkvalitativ och effektiv vård, Arbetsrapport". Stockholm: Timbro Hälsa.
- Millward, R, 1990, "Productivity in the UK services sector: historical trends 1956-1985 and comparisons with the USA 1950-85", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol 52, nr 4, s 423-435
- Mobley, L & Bradford, W, 1997, "Behavioural differences among hospitals: Is it ownership or location?", *Applied Economics*, vol 29, s 1125-1138.

- Musgrave, R, 1959, *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Pollitt, M, 1997, "The impact of liberalisation on the performance of the electricity supply industry: an international survey", *Journal of Energy Literature*, vol 3, nr 2, s 3-31.
- Pollitt, M, 1999, A survey of the liberalisation of public enterprises in the UK since 1979, Working paper, University of Cambridge.
- Sandström, M, 2002, *Rätt att välja: hur konkurrens leder till bättre skolor*. Stockholm: Timbro/CVV.
- Shleifer, A, 1985, "A Theory of Yardstick Competition", *Rand Journal of Economics*, vol 16, s 319-27.
- SNS, 2000, *Privatiseringens gränser*. Red: Lars Söderström. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Söderström, L & Lundbäck, M, 2001, "Vinsten som drivkraft", rapport, Svenskt Näringsliv.
- SPK, 1992, "Kommunala tjänsteentreprenader", Statens pris- och konkurrensverk, Rapport 1992:4.
- SPK, 1994, "Konkurrensförhållanden inom sjukvården", Rapport 1992:13, Statens Pris- och Konkurrensverk.
- Suzuki, 2001, "Marketization of elderly care in Sweden", Uppsats nr 137, The European Institute of Japanese Studies, Handelshögskolan i Stockholm.
- Svalander, P-A & Lindqvist, R, 1998, S:t Görans som benchmark för sjukhusstyrelsens sjukhus, SLL-Landstingskontoret, Stockholm.
- Svalander, P-A, Jugner, T & Lindqvist, R, 1997, Kostnadsjämförelser privata och offentliga läkarmottagningar, Landstingsförbundet, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet, 1994, "Konkurrensutsättning – 4 kommuner som goda exempel". Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Kommunförbundet, 1999, "Kommunalteknik på entreprenad". Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Walsh, K, 1991, "Competition tendering for local authority services", Uppsats, Institute for Local Government Studies, University of Birmingham.

Weitzman, M, 1980, “The ratchet principle and performance incentives”, *Bell Journal of Economics*, vol 11, s 302-308.