

RATIO

Ratio

The Swedish model
Rapport nr. 8

**Avregleringar,
entreprenadupp-
handlingar, kundvals-
modeller och
vouchersystem**

Av Henrik Jordahl

Förord

Inom ramen för Ratios välfärdsstatsprojekt lades i slutet av 2005 ett antal utredningsuppdrag ut på externa författare. Syftet med dessa var att sammanfatta kunskapsläget på ett antal områden av hög relevans för diskussionen kring den svenska välfärdsstaten och den svenska modellens framtid.

Följande rapporter ingår i projektet:

Rapport	Författare
Vad är den svenska modellen?	Miriam Nordfors
Reformerna som förändrade Sverige.	Dennis Josefsson
Svensk skattepolitik: Från Pomperipossa via århundradets skattereform till värnskattens utdragna avskaffande	Åsa Hansson
Insider-outsider fenomen och det nya utanförskapet	Kajsa Helmbring
Arbetsmarknadspolitikens undanträngningseffekter	Martin Nordin
Det svenska företagsklimatet – Himmel eller helvete?	Erik Wengström
Globaliseringen och det ökade förändringstrycket – Vad säger forskningen?	Pontus Rendahl
Avregleringar, entreprenadupphandlingar, kundvalsmodeller och vouchersystem	Henrik Jordahl
Lättare sagt än gjort? En översikt av politiska svårigheter vid välfärdsstatsreformer	Peter Santesson Wilson

Författarna svarar själva för analysen i rapporterna, som samtliga finns tillgänga på www.ratio.se. Kontaktperson för Ratios välfärdsstatsprojekt är Andreas Bergh, andreas.bergh@ratio.se.

1. Introduktion

Mycket tyder på att privata företag i många fall arbetar mer effektivt än offentliga myndigheter. Detta behöver inte innebära att myndighetsutövande och annan offentlig verksamhet ska avvecklas eller läggas ut på entreprenad. Men det innebär att en utökad konkurrensutsättning av offentliga verksamheter i många fall är ett ekonomiskt intressant alternativ som på allvar bör övervägas mot bakgrund av forskningsresultat, utredningar och praktiska erfarenheter. På samma sätt kan avregleringar öka konkurrensen på privata marknader med samhällsekonomiska vinster som följd. Den här rapporten syftar till att ge en grov och något selektiv sammanfattning av kunskapsläget på det här breda området med betoning på akademiska forskningsresultat.

Konkurrensutsättningen genom driftentreprenader och kundvalsmodeller kan ge högre effektivitet genom åtminstone tre kanaler. För det första kan konkurrens mellan producenter leda till lägre kostnader och högre kvalitet. I extremfallet försvinner tillräckligt misslyckade producenter från marknaden. För det andra kan konsumenternas preferenser bättre tillfredsställas om de själva får välja mellan olika typer av producenter. För det tredje är det mer sannolikt att privata producenter förmår involvera konsumenterna i tjänsteproduktionen med lägre kostnader och högre kvalitet som följd.

Noteras bör att konkurrensen inte är lika stark på alla marknader. Det kan därför ur konkurrenssynpunkt vara viktigt att t ex en kommun själv är med i budgivningen om det enda anbudet annars skulle komma från en privat monopolist. I en kort översiktsartikel konstaterar Ruys (1988) att privatisering och avreglering endast fungerar tillfredsställande i frånvaro av allvarliga marknadsmisslyckanden. Ett offentligt företag kan minska den sociala kostnaden av monopol och oligopol genom att bidra till ökad konkurrens. Samtidigt måste en avvägning göras eftersom offentliga företag i regel är mindre effektiva än privata företag. I De Frajas (1991) teoretiska modell kan en privatisering av ett offentligt företag leda till att detta företags effektivitet förbättras samtidigt som marknads effektivitet försämras på grund av den minskade konkurrensen.

På marknader där konkurrensen är svag kan det alltså finnas en optimal blandning mellan offentliga och privata företag. Caves och Christensen (1980) menar att de kanadensiska järnvägarna och i synnerhet Canadian National visar att den ineffektivitet som kommer av offentligt ägande i praktiken kan uppvägas av den ökade konkurrensens positiva effekter. Om konkurrensproblemen har sin orsak i politiska regleringar och inträdeshinder vore det dock ineffektivt att stimulera konkurrensen genom att blanda in offentliga aktörer. Effektivare är i sådana fall att avreglera och förenkla inträde på marknaden. Vid graden av reglering måste marknadsmisslyckanden vägas mot ”regleringsmisslyckanden”. Det finns många exempel på regleringar som inte fungerar som det var tänkt.

Att privatisera driften av en offentlig verksamhet innebär att ett kontrakt måste upprättas. I teorin kan politikerna formulera ett kontrakt som stipulerar exakt hur produktionen ska gå till, exakt hur den färdiga produkten ska se ut och exakt vem som ska få konsumera den. Ett exempel skulle kunna vara ett kontrakt som tvingar ett privat postföretag att till ett enhetligt pris dela ut post på alla platser som politikerna önskar. I verkligheten kan kontrakt förstås aldrig vara kompletta och därför finns en risk för olyckliga situationer av intressekonflikter

där den ena partens agerande strider mot ”kontraktets anda”. Det är på grund av sådana situationer som transaktionskostnader är centrala (se Williamson 1996, 1999).

En formell analys av kontraktsmöjligheternas betydelse för offentlig produktion finns i Hart et al. (1997) där amerikanska fängelser nämns som ett exempel där privat drift i vissa fall har lett till lägre kostnader men också till ökat våld mot fångarna (som är svårt att observera och skriva kontrakt om). En fängelsechef kan vara antingen en offentlig tjänsteman (om fängelset drivs offentligt) eller en privat entreprenör (som i ett kontrakt har förbundit sig att driva fängelset). Fängelsechefen kan investera i två olika slags aktiviteter. Han kan investera i kvalitetshöjande innovationer, men han kan också fundera ut smarta sätt att sänka kvaliteten och kostnaderna utan att detta innebär ett kontraktsbrott. Enligt modellen kommer chefen i ett privat drivet fängelse investera mer i båda aktiviteterna. Det rationella valet mellan offentlig och privat drift beror på vilken effekt som har störst betydelse (se också Hart, 2003).

Offentliga kontrakt med privata entreprenörer kan alltså i vissa fall vara problematiska. Förutom att ställas mot fördelarna måste problemen även kvalificeras. Shleifer (1998) räknar i en pedagogisk artikel upp villkor för omständigheter under vilka offentlig produktion är att föredra framför privat:

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

Då villkoren är ganska stränga blir Shleifers budskap att privat produktion i många fall är den bästa lösningen – speciellt om kostnadseffektivitet är den främsta målsättningen.

Blank (2000) analyserar sociala tjänster och presenterar i tabellform (Tabell 1) ett schema med fyra nivåer av offentlig inblandning och under vilka förutsättningar de är mest lämpliga.

Tabell 1. Modeller för offentlig/privat interaktion för olika typer av marknadsmisslyckanden

	Externa effekter	Fördelningsomsorg	Principal-agent-problem	Ej observerbar produktkvalitet
1. Privat sektor äger och driver med reglering	Ja	Nej	Nej	Nej
2. Privat sektor äger och driver med reglering och vouchers	Ja	Ja	Nej	Nej
3. Offentlig sektor äger, privat sektor driver	Ja	Ja	Ja	Nej
4. Offentlig sektor äger och driver	Ja	Ja	Ja	Ja

Källa: Blank (2000, s C40)

Den första nivån (privat sektor äger och driver med reglering) är mest lämplig om det finns externa effekter samtidigt som varken fördelningsfrågor eller principal-agent-problem är viktiga och tjänstens kvalitet är enkel att observera. Blank (2000) anser att sådana förhållanden torde vara ovanliga när det gäller sociala tjänster (eftersom dessa ofta innefattar fördelningsfrågor). Om vi lägger till en fördelningsomsorg, men fortfarande inte har några principal-agent-problem eller problem med att observera kvalitet framstår den andra nivån

med vouchers som attraktiv. Principal-agent-problem talar i sin tur för att offentlig sektor handlar upp driften av en verksamhet. Blank nämner arbetsträning som exempel på denna tredje nivå. Om det förutom de andra problemen även är svårt att observera tjänstens kvalitet så framstår offentligt ägande och drift som mest effektivt.

Även om Blanks (2000) tabell är illustrativ ska den inte förstås som att offentligt ägande och drift är överlägsen så fort det finns problem med att observera kvalitet. Observerbara kvalitetsmått kan växa fram med tiden allteftersom problem uppdagas och rättas till. Det kan också vara möjligt för privata entreprenörer att på ett trovärdigt sätt signalera tjänstens kvalitet – något som kanske är enklast för organisationer som inte är vinstdrivande. Ryktesmekanismer kan också spela in.

Offentlig sektor har också fördelar av en public-service-anda som förhoppningsvis kan förmedlas till de anställda – ett argument som också betonas av Bance (2003). Om den offentliga sektorn dominerar en viss arbetsmarknad kan den även kombinera löner och kvalifikationskrav och till ett lågt pris locka till sig medarbetare som både är kompetenta och själva bryr sig om den sociala tjänsten ifråga. Blank (2000) nämner också universalism som något som talar för att helt lägga en verksamhet i offentlig sektor. Om alla ska vara lika inför lagen är det svårt att privatisera domstolarna.

Blank anger att privat sektor har som sin stora fördel att kostnaderna blir lägre. Den privata sektorn är också attraktiv om den offentliga sektorn lider av korrupktion och klientsystem. Den offentliga sektorn kan också av olika anledningar vara oförmögen att tillhandahålla en tillräckligt hög kvalitet.

Boyne (1998) menar att argumenten för entreprenadupphandlingar bygger på en överskattning av de problem som enligt public choice-mekanismer uppstår i myndigheter. Dessutom kan upphandlingar inte bara leda till ökade transaktionskostnader utan också till en urholkad tillit mellan principal och agent, samt till rent seeking.

Vid all offentlig upphandling är det viktigt att särskilja ansvaret för de olika uppgifterna som finansiär, beställare och utförare. Det betonas ibland att beställarkompetensen blir lidande om all verksamhet på ett område kontrakteras ut (ett generellt förhållande som gäller både i offentlig sektor och i privata företag).

2. Avreglering

Ekonomer är av effektivitetsskäl ofta överlag positiva till avregleringar. Om en bransch är reglerad därför att produktionen medför externa effekter eller därför att konkurrensen är svag, är det emellertid inte säkert att marknadseffektiviteten gynnas av en avreglering. Dessutom är det ibland något oklart i vilken utsträckning en omreglering är att betrakta som en avreglering. Följaktligen är det svårt att dra generella slutsatser om avregleringens effekter av relevans för en given geografisk marknad. Den fortsatta diskussionen knyts därför till sex svenska marknader.

Statskontoret (2004) utvärderar de avregleringar av sex svenska marknader som genomfördes under 1990-talet. Dagens situation på dessa marknader sammanfattas i Tabell 2. Punkter anger förekomsten av konkurrensbegränsande omständigheter och etableringshinder. Punkter i parentes indikerar problem av mindre betydelse. Tabellen ska visa att ingen av de sex

marknaderna är fullt konkurrensutsatt. Det har alltså inte varit fråga om någon ”fullständig avreglering”.

Tabell 2. Konkurrensbegränsningar på sex avreglerade marknader

	1. Formella monopol	2. Övriga etableringshinder (flaskhalsar/kapacitetsbrist, tekniska handels-hinder etc.)	3. Förekomst av beställarmonopol (anbuds-konkurrens)	4. Ej konkurrensneutral tillgång till infrastruktur	5. Företagskoncentration och dominansproblem	6. Transaktionskostnader mm. som ger svaga incitament för konsumenter att agera
El	(•)	(•)			•	•
Post		(•)		•	•	
Tele		(•)		•	•	•
Inrikesflyg		•	(•)	(•)	•	
Järnväg	•	•	(•)	(•)	•	(•)
Taxi			(•)		(•)	•

Källa: Statskontoret (2004, s 9).

Statskontoret skriver att avregleringen på elmarknaden har lett till ett mer rationellt resursutnyttjande och minskad överkapacitet. Konkurrensen är dock begränsad. Statliga Vattenfall står för nästan hälften av produktionen. Ett problem är att konsumenterna inte har så starka incitament att byta elleverantör. Konkurrensverket (2005, s 110) anser att riskerna för att taktiska produktionsneddragningar på grund av specifika marknadsförhållanden får effekt på elpriset är förhållandevis stora. Konkurrensverket (2005, s 112) menar också att nuvarande regler om åtskillnad mellan nätverksamhet och annan verksamhet är otillräckliga (se även Bergman et al., 1999).

På postmarknaden noterar Statskontoret att statliga Posten AB har uppnått högre kostnadseffektivitet. Priserna motsvarar bättre de olika produkternas egna kostnader. Vi har fått se nya produktionsmetoder och en viss produktutveckling. Konkurrensen är dock fortsatt svag med undantag för vissa delmarknader. Geddes (2004) konstaterar i en litteraturstudie att de ekonomer som har studerat det amerikanska postmonopolet alla förespråkar någon slags reformering av det. De allra flesta förespråkar privatisering eller konkurrensutsättning (eller en kombination av de båda).

Den avreglerade telemarknaden får ses som ett framgångsexempel. Konkurrensen har ökat och priserna minskat även om priserna för mobiltelefoni fortfarande är högre än i andra länder. Produktutvecklingen har därtill varit stark. Paredes (2005) studerar den chilenska telefonmarknaden, på vilken exceptionellt många nya aktörer har etablerat sig, och kommer till slutsatserna att det inte är nödvändigt att subventionera nyetableringar för att erhålla infrastrukturkonkurrens och att avreglerade tariffer skulle ligga i konsumenternas intresse.

Marknaden för inrikesflyg har inte utvecklats lika lyckosamt. Konkurrensen är begränsad med halvmellanstatliga SAS som dominerande aktör. På senare tid har dock priserna sjunkit något och nya mindre aktörer har etablerat sig. Vissa olönsamma linjer upphandlas och subventioneras av staten. Statskontoret ställer sig tveksam till om denna ordning är optimal och långsiktigt hållbar. McHardy och Trotter (2006) varnar för att konsumenternas vinster från en ökad konkurrens mellan flygbolag kan ätas upp av avreglerade flygplatser med stor marknadsmakt. Deras slutsats är att vinsterna av att en avreglerad och konkurrensutsatt flygmarknad är lätta att överskatta och att det kan behövas långtgående regleringar för att sådana vinster ska komma till stånd.

En annan transportmarknad, järnvägsmarknaden, dras med liknande problem som flyget. Konkurrensen är bristande på grund av offentligt monopol på lönsam persontrafik och marknadsdominans i godstrafiken. Priserna på persontrafik har ökat mer än den allmänna prisnivån. Statens järnvägsföretag (SJ AB och Green Cargo AB) är fortsatt olönsamma trots att de har kommersiella mål och erhåller upprepade kapitaltillskott från staten. Staten och kommunerna upphandlar och subventionerar järnvägstrafik på vissa olönsamma linjer. Det är tveksamt hur detta utbud bestäms och om det är optimalt. Men det är inte säkert att en privatisering skulle lösa alla problem. Caves och Christensens (1980) åsikt kan här upprepas: de kanadensiska järnvägarna och i synnerhet Canadian National visar att den ineffektivitet som kommer av offentligt ägande i praktiken kan uppvägas om detta ägande samtidigt har positiva effekter på konkurrensen. Därmed förstås inte sagt att statens ägande fungerar så i dag; det förhåller sig snarare tvärt om.

Avregleringen av taximarknaden har enligt Statskontoret lett till ökad konkurrens, speciellt i större städer, och ett ökat utbud av taxibilar. Kundenservicen har också förbättrats genom att väntetiderna har blivit kortare. Moore och Balaker (2006, s 126) sammanfattar sin litteraturstudie av taximarknaden så här:

Two out of three articles on taxi-market policy by economists find taxi deregulation beneficial, and their judgments expressed in their writing show that a strong majority support deregulation. That some articles judge deregulation negatively arises in part from deregulation not having gone far enough.

Moore och Balaker avslutar med att konstatera att framtida forskning bör intressera sig för vad som händer på marknaden för svarttaxi och även studera rent seeking och byråkraters egenintresse.

3. Konkurrensutsättning

Australiska Industry Commission (1996) gick i mitten av 1990-talet igenom 203 studier om konkurrensutsättning. I nästan hälften av studierna var besparingarna i storleksordningen 10–30 procent. Resterandet studier visade till hälften på större och till hälften på mindre besparingar. Resultaten rapporteras även i Domberger och Jensen (1997). Domberger och Rimmer (1994) är en annan bra översiktsartikel där en rad studier presenteras i tabellform (s 447–448). I en rapport från Svenskt Näringsliv går Arthursson och Ekelund (2004) igenom svenska och nordiska studier på området och kommer fram till besparingar i samma intervall som Industry Commission (1996). Besparingspotentialen tycks ligga omkring 30 procent för transporter och tekniska verksamheter och omkring 10 procent inom vård och omsorg.

Andersson (2002, s 38) kommenterar de internationella studiernas resultat och nämner två huvudlinjer i kritiken mot uppmätta besparingar. För det första kan kostnader för administration och uppföljning bli betydande. För det andra kan kostnadsbesparingar delvis bestå av lönesänkningar, vilket snarare än som en effektivitetsvinst kan ses som en ekonomisk omfördelning från de offentligt anställda till skattebetalarna. Enligt befintliga studier kan dock endast en liten del av kostnadsbesparingarna förklaras av lönesänkningar. Andersson menar också att det jämfört med USA och Storbritannien inte finns lika stor anledning att oroa sig för lönesänkningar på den svenska arbetsmarknaden. Enligt Domberger och Jensen (1997, s 74) visar den befintliga empirin att kostnadsbesparingarna främst förklaras av bättre

management, flexibla arbetsmetoder, effektivare kapitalutnyttjande och högre innovationstakt.

Sclar (2000) menar i en kritisk bok att besparingarna blir mindre om full hänsyn tas till administrativa kostnader. För sophantering och några andra tjänster konstaterar han dock att besparingarna trots allt är betydande.

De empiriska problemen på området är inte helt lätta att överkomma. En fundamental svårighet, som nämndes redan i introduktionen, är att mäta kvalitet. Studier som med olika framgång försöker göra detta refereras i Domberger och Rimmer (1994, s 449). Ett annat problem är att göra kostnader jämförbara. Det är vanligt att offentliga aktörer underlåter att på ett transparent sätt redovisar sina kostnader för att producera en tjänst, och i de fall tydliga kostnadskalkyler upprättas inkluderar de inte alltid tjänstens fulla kostnader. Ett tredje problem är att skilja effekten av privat eller offentlig drift från effekten av ökad konkurrens. I den sista frågan tycks det finnas en övervikt för studier som betonar konkurrensens effekter. Domberger et al. (1995, s 1469) skriver text att "the effect of ownership (private versus public) on both price and quality was negligible relative to that of competition". Men flera andra studier finner att offentlig drift är dyrare. Szymanski (1996) rapporterar att kontrakt som gick till privata aktörer gav en dubbelt så stor kostnadsbesparing som kontrakt som gick till offentliga aktörer. Gonzáles-Páramo och De Cos (2005) finner att offentligt ägande ger lägre produktivitet, att privatiseringar ger högre effektivitet och att ökad konkurrens ger högre produktivitet.

En viktig skillnad mellan kundvalsmodeller (t ex skolvouchers) och upphandlingsmodeller (t ex driftentreprenader i äldreomsorgen) är att kundvalsmodeller inte bedöms kunna ge lika stora besparingar. Priset bestäms av beställaren och konkurrensen sker i kvalitetsdimensionen. Men mer kvalitet för pengarna kan kundvalsmodeller förstås ge.

3.1. Skola

Skolutbildning är ett område som på senare år varit föremål för en relativt omfattande nationalekonomisk forskning. Men även om studierna är många och de empiriska metoderna ofta övertygande finns grundläggande svårigheter i att jämföra kostnader med uppnådd kvalitet och att särskilja effekter av konkurrens, privat drift och skoltyp.

3.1.1. Elevernas prestationer

En relativt omfattande litteratur behandlar effekterna av skolvouchers och konkurrens mellan offentliga och privata skolor. Viktiga utfallsvariabler är offentliga och privata skolors produktivitet och elevernas uppnådda färdigheter. De teoretiska argumenten går i båda riktningar. Förutom de förmodat positiva konkurrens-effekterna varnar Epple och Romano (1998) för att förekomsten av så kallade peer group-effekter kan innebära att lågpresterande elever missgynnas av valfrihetsreformer.¹ De empiriska undersökningarna pekar dock tydligt på att konkurrens har övervägande positiva effekter, även om det finns motstridiga uppfattningar om vissa detaljer och om hur säkra resultaten är.

I det äldsta och mest välstuderade voucherprogrammet i Millwaukee (där vouchers har givits till elever från familjer med låga inkomster) uppvisar elever i privata skolor bättre resultat än elever i offentliga skolor (Rouse, 1998; Greene et al., 1999). Witte (1998), som inte utnyttjar

¹ Förekomsten av sådana peer group-effekter påvisas av Hanushek et al. (2003) och Hoxby (2000b).

den slumpmässiga tilldelningen av vouchers, hittar däremot inga skillnader mellan provresultaten hos voucherelever och elever i offentliga skolor. Howell et al. (2002) studerar tre randomiserade experiment och finner att svarta elever (men inte elever från andra etniska grupper) som byter från offentliga till privata skolor förbättrar sina studieresultat. Hoxby (2000a, 2003a, b) visar att konkurrens bl a till följd av vouchersystem ger högre produktivitet och studieresultat i offentliga skolor. Andra studier som visar på högre provresultat för voucherelever är Metcalf (1999) för Cleveland, Wolf et al. (2000) för Washington D.C., Howell och Peterson (2000) för Dayton, och Peterson et al. (1998b) för New York.² Hoxby (2003b) visar också att amerikanska voucher-skolor inte ägnar sig åt så kallad *cream-skimming* (att välja ut de bästa studenterna) i någon betydande omfattning. Det verkar också som om utökad valfrihet (i både offentliga och privata skolor) medför att eleverna får högre löner senare i livet (Hoxby, 1988).

Peterson et al. (1998a) redovisar siffror som visar att föräldrar med barn i Cleveland's voucherprogram har varit mer nöjda med sina barns utbildning än vad föräldrar med barn i offentliga skolor har varit. Av voucherföräldrarna var ungefär 50 procent mycket nöjda, jämfört med ungefär 30 procent mycket nöjda föräldrar med barn i offentliga skolor. Föräldrarna har också visat sig vara mer nöjda med voucherskolor i Milwaukee (Witte, 1999), Washington D.C. (Wolf et al., 2000), Dayton (Howell och Peterson, 2000) och New York (Peterson et al., 1998b).

Greene (2001) presenterar en rad studier som visar att privata skolor är mer integrerade (de har en etnisk sammansättning som bättre motsvarar den i samhället utanför) än offentliga skolor. Offentliga skolor är mer segregerade eftersom de som regel antar elever baserat på var föräldrarna bor; och boendet är ofta mycket segregerat. Nechyba (1999, 2003) argumenterar för att ett vouchersystem till och med leder till minskad boendesegregering eftersom bostadsadressen inte blir den enda inträdesbiljetten till vissa attraktiva skolor.

Ladd (2002) framför den kanske starkaste kritiken mot vouchersystem. Hon menar att resultaten från de amerikanska studierna är mer osäkra och effekterna mindre än vad andra forskare hävdar, och hon underbygger också sin kritik genom att peka på studier från bland annat Chile och Nya Zeeland. Hon menar att även om små voucherprogram kan ha sina fördelar, så kan ett storskaligt vouchersystem inte väntas ha mer än en marginell positiv effekt på studenternas prestationer. Levin (1998) betonar att ett nationellt vouchersystem skulle åsamka mycket höga transaktionskostnader. Han menar också att det skulle leda till ökad segregering.

Bergström och Sandström (2005) studerar den svenska friskolereformen från 1992. Den svenska reformen var speciell på flera sätt. Den var radikal och ledde till en relativt snabb och geografisk ojämn ökning av andelen elever i friskolor. Reformen var också generell så till vida att de flesta friskolor inte har riktat in sig på en speciell grupp elever (som t ex konfessionella skolor gör). Svenska friskolor får varken konkurrera med priset eller vägra att ta emot lågpresterande elever. Eftersom många av reformens kritiker har hävdats att reformen har utarmat de offentliga skolorna undersöker Bergström och Sandström hur de offentliga skolorna påverkas av privat konkurrens. Deras resultat visar att en ökning av andelen elever som går i friskolor har tre gynnsamma effekter på de offentliga skolorna: bättre resultat på ett nationellt standardprov i matematik, högre betyg och en minskad sannolikhet att lämna skolan utan fullständiga betyg.

² Notera att voucherprogrammen i Washington D.C., Dayton och New York är privatfinansierade.

Ahlin (2003) studerar också den svenska friskolereformen och bekräftar till stor del Bergström och Sandströms resultat, även om vissa skillnader framträder. Hoxby (1994) och Dee (1998) kommer fram till liknande resultat för USA: studieresultaten i offentliga skolor är bättre ju högre andel av eleverna som går i privata skolor. Björklund et al. (2003) finner att sambandet mellan familjebakgrund (bl a föräldrarnas inkomster) och betyg inte förändrades under 1990-talet, vilket antyder att den svenska friskolereformen inte gjorde elevernas möjligheter (equality of opportunity) mer olika.

3.1.2. Kostnader

I Millwaukee har utbildningsplatser som betalats med vouchers endast kostat skattebetalarna hälften så mycket som platser i de offentliga skolorna (Greene, Peterson och Du 1997, s 13). Bergström och Sandström (2005) hittar inga tecken på att de totala skolutgifterna har ökat till följd av den svenska friskolereformen. Enligt Hoxby (1998, 2000a) leder utökad valfrihet inom offentliga skolor till en betydande besparing i kostnaden per student.

3.2. Äldreomsorg

Suzuki (2001) finner att svenska kommuner med stark borgerlig ideologi, brist på omvårdnadstjänster, många brukare av äldreomsorg och högre befolkningstäthet använder sig av privat driven äldreomsorg i större utsträckning än vad andra kommuner gör. Kostnaderna för äldreomsorg är lägre i kommuner med privata entreprenader. Kostnadsbesparingen beror både på att privata aktörer är skickliga på att sänka kostnader och på att kommunernas egen äldreomsorg blir billigare när den utsätts för konkurrens. Kostnadsskillnaden avtar dock med styrkan i kommunens borgerliga ideologi, vilket tolkas som att vissa borgerliga kommuner väljer privat drift av ideologiska istället för av ekonomiska skäl.

Socialstyrelsen (2004) har studerat konkurrensutsättning inom den svenska äldreomsorgen. Jämförelserna mellan privat och offentlig äldreomsorg försvåras av att dokumentationen i många kommuner är bristfällig. Studien pekar på att konkurrensutsättningen kan ha lett till en ökad kvalitetsmedvetenhet. Studien visar också att de kommuner som har lagt ut en väsentlig andel av sin äldreomsorg på privata entreprenörer har haft högre kostnader. Denna skillnad försvinner dock nästan helt om man tar hänsyn till strukturella förhållanden.

3.3. Sophämtning och städning

Det finns en rad studier (varav flera från senare år) av offentlig upphandling av sophantering. De flesta studierna kommer fram till att det går att spara in betydande resurser genom att handla upp sophantering jämfört med att en kommun sköter den själv. Att skriva kontrakt om sophantering torde inte vara behäftat med några större svårigheter.

Sclar (2000) nämner, som tidigare påpekats, sophantering som ett av de områden där upphandling kan ge upphov till betydande besparingar. Resultat från vetenskapliga artiklar sammanfattas i Tabell 3.

Tabell 3. Besparingar vid upphandling av sophantering

Studie	Land	Besparing
Kitchen (1976)	Kanada	\$2,23 per capita
Pommerehne och Frey (1977)	Schweiz	20%
Edwards och Stevens (1978)	USA	10–41%
Stevens (1978)	USA	7–30%
Domberger et al. (1986), Szymanski och Wilkins (1993), Szymanski (1996)	Storbritannien	22%
Reeves och Barrow (2000)	Irland	45%
Dijkgraaf och Gradus (2003)	Nederländerna	15–20%

Vissa av studierna finner dock inte att privata företag är billigare än alla offentliga aktörer. Dijkgraaf och Gradus (2000) finner att privata företag är något billigare men att skillnaden jämfört med offentliga aktörer är liten. Besparingar är möjliga oavsett om upphandling sker av privata företag eller av andra offentliga aktörer (utanför den egna kommunen). Men de noterar samtidigt att upphandling av privata företag missgynnades av en skattemässig nackdel under den studerade tidsperioden. Bosh et al. (2000) betonar också (i en studie av spanska data) att skillnaden mellan offentligt och privat inte är lika viktig som det sätt på vilket tjänsten tillhandhålls. Ohlsson (2003) kritiserar metoden i flera av de tidigare studierna och finner själv i en studie av sophantering i 115 svenska kommuner att de privata företagens kostnader i genomsnitt översteg den offentliga sektorns med 6 procent (vilket förstås inte utesluter att vissa kommuner kan spara pengar genom att låta privata företag hämta sopor).

Domberger et al. (1995) studerar 61 offentliga kontrakt för städning i Australien. Resultaten visar att konkurrensutsättning genom upphandling gav kostnadsminskningar på 35–50 procent. Detta skedde inte på bekostnad av sänkt kvalitet. Om något så gav upphandling (marginellt) högre kvalitet. De drar också slutsatsen att de lägre kostnaderna berodde på ökad konkurrens. Om driften var offentlig eller privat spelade däremot i princip ingen roll.

4. Arbetstillfredsställelse

Här råder det (givet min informationskompetens) brist på vetenskapliga artiklar som direkt försöker mäta personalens tillfredsställelse med sitt arbete i privat eller offentlig tjänst. Vissa vetenskapliga artiklar berör dock faktorer som kan tänkas påverka arbetstillfredsställelsen. Hoxby (1994) och Vedder och Hall (2000) visar att offentliga skolor betalar högre lärarlöner när de utsätts för konkurrens från privata skolor. Rapp (2000) visar att konkurrens får lärare att arbeta hårdare.

I en uppmärksam undersökning lät Svenska Kommunalarbetsförbundet (2002) genomföra en attitydundersökning bland undersköterskor och vårdbiträden i kommunalt och privat driven äldreomsorg. Svaren, graderade från 1 (lägst) till 7 (högst) rapporteras i Tabell 4.

Tabell 4. Vårdpersonalens syn på anställningsförhållandena och arbetssituationen i kommunal och privat äldreomsorg.

	Kommunal drift	Privat drift
Egen lön	2,4	3,4
Möjligheter att hinna med arbetsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt	4,1	4,5
Möjligheter att ägna tillräcklig tid åt patienterna/de boende	3,7	4,2
Möjligheter att ta egna initiativ i arbetet	5,7	6,0
Möjligheter att påverka den egna arbetssituationen	4,5	5,1
Möjligheter till ständig kompetensutveckling	3,8	4,1
Trivseln totalt sett bland vårdpersonalen	5,3	5,6

Not: Medelvärden på en sjugradig skala

Källa: Svenska kommunalarbetsförbundet (2002, s 63). Undersökningen genomfördes av Gfk Sverige AB.

Som framgår av Tabell 4 var de anställda i privat drivna enheter på samtliga områden mer nöjda än sina offentligt anställda kollegor. Sådan information är intressant men kan förstås inte anses belägga någon kausal effekt av privat drift. Kommunals rapport innehåller också lönedata från SCB som visar att barnskötare, undersköterskor, sjukvårdsbiträden, personliga assistenter, vårdbiträden, skötare och vårdare tjänar något mer om de är privatanställda än om de är offentligt anställda. Skillnaden är dock osäker eftersom inga försök görs för att kontrollera för ålderskillnader eller regionala löneskillnader etc.

I en studie från Svenskt Näringsliv (2002) har sjuksköterskor som är anställda i privata vårdföretag en mer positiv inställning till arbete och arbetsgivare än de som är anställda av det offentliga. De privatanställda var också något mindre missnöjda med sin lön. Men inte heller den här studien undersöker egentligen effekter av konkurrensutsättning utan jämför befintliga privata arbetsgivare med offentliga.

Sjukskrivningar kan vara relaterade till arbetstillfredsställelse. I en rapport från SCB (2004) framgår att den offentliga sektorn har högre sjukfrånvaro än den privata. Sjukfrånvaron i kommuner och landsting var mycket högre än i statlig verksamhet. Sjukfrånvaron i statlig sektor är lägre än i privat sektor. Det finns också betydande skillnader som varierar med ålder, kön, storlek på företag, bransch och geografiskt område. Med tanke på de stora skillnaderna mellan sektorerna kan siffrorna inte ses som mer än en översiktspåvisning. Eftersom det inte går att skilja ut jämförbara verksamheter i privat och offentlig drift görs bedömningen att det behövs nya data och studier för att besvara frågan om en övergång till privat drift kan tänkas påverka sjukfrånvaro. Frågan är intressant eftersom sjukfrånvaron är mycket hög i vård- och omsorgssektorn.

Referenser

- Ahlin, Å. (2003), "Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance", Working Paper 2003:2, Department of Economics, Uppsala University. [Länk](#).
- Andersson, F. (2002), "Konkurrens på kommunala villkor: En översikt", Åjour nr. 7, Svenska Kommunförbundet. [Länk](#).
- Arthursson, M. och M. Ekelund (2004), "Effekter av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet", Rapport 2004-06-18, Svenskt Näringsliv.
- Bance, P. (2003), "Opening up public services to competition by putting them out to tender: An evaluation", *Annals of Public & Cooperative Economics* 74(1), p33–61.
- Bergman, L., G. Brunekreeft, C. Doyle, D. Newbery, M. Pollitt, P. Régibeau, och N. von der Fehr (1999), *A European Market for Electricity? Monitoring European Deregulation 2*, London, Centre for Economic Policy Research.
- Bergström, F. och M. Sandström (2005), "School vouchers in practice: Competition will not hurt you", *Journal of Public Economics* 89(2–3), 351–380.
- Björklund, A., M. Lindahl och K. Sund, "Family background and school performance during a turbulent era of school reforms", *Swedish Economic Policy Review* 10(2), 111–136.
- Blank, R. (2000), "When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social services", *Economic Journal* 110(462), C34–C39. [Länk](#).
- Bosch N., F. Predaja och J. Suárez-Pandiello (2000), "Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collection services", *Local Government Studies* 26, 71–90.
- Boyne, G. (1998), "Competitive tendering in local government: A review of theory and evidence", *Public Administration*. 76(4), 695–712.
- Caves, D. och L. Christensen (1980), "The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: The case of Canadian railroads", *Journal of Political Economy* 88(5), 958–976. [Länk](#).
- Dee, T. (1998), "Competition and the quality of public schools", *Economics of Education Review* 17(4), 419–427.
- De Fraja, G. (1991), "Efficiency and privatisation in imperfectly competitive industries", *Journal of Industrial Economics* 39(3), 311–321. [Länk](#).
- Dijkgraaf, E. och R.H.J.M. Gradus (2003), "Cost savings of contracting out refuse collection", *Empirica* 30(2), 149–161.
- Domberger, S., C. Hall och E.A.L. Li (1995), "The determinants of price and quality in competitively tendered contracts", *Economic Journal* 105(433), 1454–1470. [Länk](#).

Domberger, S. och P. Jensen (1997), "Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects", *Oxford Review of Economic Policy* 13(4), 67–78.

Domberger, S., S. Meadowcroft och D. Thompson (1986), "Competitive tendering and efficiency: The case of refuse collection", *Fiscal Studies* 7, 69–87.

Domberger, S. och S. Rimmer (1994), "Competitive tendering and contracting in the public sector: A survey", *International Journal of the Economics of Business* 1(3), 439–453.

Edwards, F. och B. Stevens (1978), "The provision of municipal sanitation services by private firms: An empirical analysis of the efficiency of alternative market structures and regulatory arrangements", *Journal of Industrial Economics* 27(2), 133–147. [Länk](#).

Epple, D. och R. Romano (1998), "Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects", *American Economic Review* 88(1), 33–62. [Länk](#).

Geddes, R. (2004), "Do vital economists reach a policy conclusion on postal reform?", *Econ Journal Watch* 1(1), 61–81. [Länk](#).

González-Páramo, J.M. och P.H. De Cos (2005), "The impact of public ownership and competition on productivity", *Kyklos* 58(4), 495–517.

Greene, J. (2001), "A survey of results from voucher experiments: Where we are and what we know", i Hepburn (red.), *Can the Market Save Our Schools?*, Vancouver, The Fraser Institute.

Greene J., P. Peterson och J. Du (1997), *Effectiveness of School Choice: The Milwaukee Experiment*, mimeo, Harvard University.

Greene, J., P. Peterson och J. Du (1999), "Effectiveness of school choice", *Education and Urban Society* 31(2), 190–213.

Hanushek, E., J. Kain, J. Markman och S. Rivkin (2003), "Does peer ability affect student achievement?", *Journal of Applied Econometrics* 18(5), 527–544.

Hart, O. (2003), "Incomplete contracts and public ownership: Remarks and an application to public-private partnerships", *Economic Journal* 113, C69–C76.

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

Howell, W. och P. Peterson (2000), "School choice in Dayton, OH: An evaluation after one year." Working Paper, Table 17, Harvard Program on Education Policy and Governance.

Howell, W., P. Wolf, D. Campbell och P. Peterson (2002), "School vouchers and academic performance: Results from three randomized field trials", *Journal of Policy Analysis and Management* 21(2), 191–217.

- Hoxby, C. (1994), "Do private schools provide competition for public schools?" National Bureau of Economic Research Working Paper 4978. [Länk.](#)
- Hoxby, C. (1998), "Analyzing school choice reforms that use America's traditional forms of parental choice", i Peterson och Hassel (red.), *Learning from School Choice*, Washington, D.C., Brookings Press.
- Hoxby, C. (2000a), "Does competition among public schools benefit students and taxpayers?", *American Economic Review* 90(5), 1209–1238. [Länk.](#)
- Hoxby, C. (2000b), "Peer effects in the classroom: learning from gender and race variation", National Bureau of Economic Research Working Paper, vol. 7867. [Länk.](#)
- Hoxby, C. (2003a), "School choice and school productivity (Or could school choice be a rising tide that lifts all boats?)", in: C. Hoxby (red.), *The Economics of School Choice*, Chicago, University of Chicago Press, 287–341.
- Hoxby, C. (2003b), "School choice and school competition: Evidence from the United States", *Swedish Economic Policy Review* 10(2), 11–65. [Länk.](#)
- Industry Commission (1996), "Competitive tendering and contracting out by public sector agencies", Rapport 48, Melbourne, Australian Government Publishing Service.
- Kitchen, H.M. (1976), "A statistical estimation of an operating cost function for municipal refuse collection", *Public Finance Quarterly* 4, 43–72.
- Konkurrensverket (2005), "Konkurrensen i Sverige 2005", Konkurrensverkets rapportserie 2005:1, Stockholm, Konkurrensverket. [Länk.](#)
- Ladd, H. (2002), "School vouchers: A critical review", *Journal of Economic Perspectives* 16(4), 3–24. [Länk.](#)
- Levin, H. (1998), "Educational vouchers: Effectiveness, choice, and costs", *Journal of Public Policy Analysis and Management* 17(3), 373–392.
- McHardy, J. och S. Trotter (2006), "Competition and deregulation: Do air passengers get the benefits?", *Transportation Research: Part A: Policy and Practice* 40(1), 74–93.
- Moore, A. och T. Balaker (2006), "Do economists reach a conclusion on taxi deregulation?", *Econ Journal Watch* 3(1), 109–132. [Länk.](#)
- Nechyba, T. (1999), "School finance induced migration patterns: The impact of private school vouchers", *Journal of Public Economic Theory* 1(1), 5–50.
- Nechyba T. (2003), "School finance, spatial income segregation, and the nature of communities", *Journal of Urban Economics* 54(1), 61–88.
- Ohlsson, H. (2003), "Ownership and production costs: Choosing between public production and contracting-out in the case of Swedish refuse collection", *Fiscal Studies* 24(4), 451–476.

- Paredes, R. (2005), "Lessons from the deregulation transition in Chile's local telephony market", *Telecommunications Policy* 29(5–6), 333–350.
- Peterson, P., W. Howell och J. Greene (1998), "An evaluation of the Cleveland voucher program after two years", Working Paper, Harvard Program on Education Policy and Governance.
- Peterson, P., D. Myers och W. Howell (1998), "An evaluation of the New York City school choice scholarships program: The first year." Working Paper, Harvard Program on Education Policy and Governance.
- Pommorehne, W. och B. Frey (1977), "Public versus private production efficiency in Switzerland: A theoretical and empirical comparison", *Urban Affairs Annual Review* 12, 221–241.
- Rapp, G.C. (2000), "Agency and choice in education: Does school choice enhance the work effort of teachers?", *Education Economics* 8, 37–63.
- Reeves, E. och M. Barrow (2000) "The impact of contracting out on the costs of refuse collection services: The case of Ireland", *Economic and Social Review* 31, 129–150.
- Rouse, C.E. (1998), "Private school vouchers and student achievement: An evaluation of the Milwaukee parental choice program", *Quarterly Journal of Economics* 113(2), 553– 602.
[Länk.](#)
- Ruys, P. (1988), "Industries with private and public enterprises", *European Economic Review* 32, 415–421.
- SCB (2004), "Sjukfrånvaro och ohälsa i Sverige – en belysning utifrån SCB:s statistik", Bakgrundsfakta till arbetsmarknads- och utbildningsstatistiken 2004:3, Örebro, Statistiska Centralbyrån. [Länk.](#)
- Shleifer, A. (1998), "State versus private ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12(4), 133–150. [Länk.](#)
- Sclar, E. (2000), *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*, Ithaca NY, Cornell University Press.
- Socialstyrelsen (2004), "Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen", Lägesbeskrivning, 2004-131-25, Stockholm, Socialstyrelsen. [Länk.](#)
- Statskontoret (2004), "Avregleringen av sex marknader: Mål, medel och resultat", rapport 2004:28, Stockholm, Statskontoret. [Länk.](#)
- Stevens, B. (1978), "Scale, market structure and the cost of refuse collection", *Review of Economics and Statistics* 60, 438–448. [Länk.](#)
- Suzuki, K. (2001), "Marketization of elderly care in Sweden", EIJS Working Paper 137, Handelshögskolan, Stockholm. [Länk.](#)

Svenska kommunalarbetareförbundet (2002), "Solidaritet och valfrihet i välfärden", Rapport antagen av förbundsmötet 2002. [Länk](#).

Svenskt Näringsliv och VIAM (2002), "Hur nöjda är sjuksköterskorna", Stockholm, Svenskt Näringsliv och VIAM.

Szymanski, S. (1996), "The impact of compulsory competitive tendering on refuse collection Services", *Fiscal Studies* 17, 1–19.

Szymanski, S. och S. Wilkins (1993), "Cheap rubbish? Competitive tendering and contracting out in refuse collection – 1981–88", *Fiscal Studies* 14, 109–130.

Vedder, R. och J. Hall (2000), "Private school competition and public teacher salaries", *Journal of Labor Research* 21, 161–168.

Williamson, O. (1996), *The Mechanisms of Governance*, New York, Oxford University Press.

Williamson, O. (1999), "Public and private bureaucracies: A transaction cost economics perspective", *Journal of law, economics and organization* 15(1), 306–342.

Witte, J. (1998), "The Milwaukee voucher experiment", *Educational Evaluation and Policy Analysis* 20(4), 236–37. [Länk](#).

Wolf, P., W. Howell och P. Peterson (2000), "School choice in Washington, D.C.: An evaluation after one year", Working Paper, Harvard Program on Education Policy and Governance.