

MIKAEL ELINDER
HENRIK JORDAHL

Kontrakt, kostnader och kvalitet

3

ATT LÅTA PRIVATA företag producera välfärdstjänster kan vara effektivt men är inte problemfritt. För att garantera god kvalitet krävs ofta komplicerade upphandlingar, kontrakt och uppföljningar som i sin tur är kostsamma. Om dessa kostnader är tillräckligt stora är det ekonomiskt effektivt att tjänsterna utförs i offentlig regi. Men om kostnaderna totalt sett sjunker för samma kvalitet talar den ekonomiska logiken för att låta privata aktörer tillhandahålla tjänsten. I det här kapitlet ställer vi frågan om välfärdstjänster som har relativt små kostnader för upphandling, kontrakt och uppföljning oftare utförs av privata aktörer. Vidare undersöker vi om kommuner med särskilda behov av, eller starka önskemål om, att sänka kostnaderna är mer benägna att privatisera. För en kommun är det ur ett ekonomiskt perspektiv motiverat att använda en utomstående producent om denne kan erbjuda invånarna en viss tjänst till ett lägre pris än vad kommunen själv kan erbjuda. Möjligheten till sådana besparingar kan bero på att privata företag tenderar att arbeta mer kostnadseffektivt än vad kommuner gör. Men även om privata företag inte skulle arbeta effektivare än kommuner i allmänhet så finns det troligen kommuner där åtminstone något företag klarar av att överträffa kommunens egen tjänsteproduktion. Konkurrens från utomstående producenter kan också framtvinga ökade ansträngningar i kommunens egen tjänsteproduktion.

Om utökad privat produktion kan leda till att kostnaderna mins-

kar, varför ser vi inte ännu mer av privatiseringar? Borde svenska kommuner göra som Sandy Springs, den förort norr om Atlanta i USA som har handlat upp all offentlig verksamhet som delstatens konstitution tillåter inklusive stadens domstol? Antagligen inte. Förutom att i bästa fall sänka kostnaderna medför en upphandling en minskad kontroll av hur tjänsten ifråga utförs. Därför måste en möjlig kostnadssänkning vägas mot risken för att tjänstens kvalitet blir lidande.

Det finns två grundläggande problem med att köpa tjänster. Säljaren känner inte till köparens exakta önskemål och har – jämfört med köparen – ett mindre intresse av att jobbet blir riktigt noggrant utfört. Därför måste köparen bland annat lägga tid på att instruera och kontrollera säljaren för att slutresultatet ska bli som det var tänkt. Kostnader tillkommer för förhandlingar, kontraktsskrivande, övervakning och kontroll. Dessa kallas med ekonomisk terminologi för *transaktionskostnader* och kan i vissa fall vara av betydande storlek. För de flesta varor och många enkla tjänster är transaktionskostnaderna inte särskilt stora, snabba instruktioner och rutinemässig kontroll räcker. Men för en del komplicerade tjänster kan transaktionskostnaderna bli så höga att det lönar sig bättre att utföra arbetsuppgiften själv även om de rena produktionskostnaderna därigenom blir högre. Om ett städ-företag erbjuder sig att städa ett IT-företags lokaler till ett lägre pris än IT-företagets kostnader för städning med egen anställd personal är det förmodligen lönsamt att anta erbjudandet. Om ett konsultföretag erbjuder sig att ta över IT-företagets produktutveckling är kalkylen inte lika enkel eftersom transaktionskostnaderna skulle bli väsentligt högre än i städfallet.

Samma logik gäller för den offentliga sektorn. Kommunal produktion i egen regi kräver också instruktioner, övervakning och kontroll (ibland av personal på andra kommunala enheter), men dessa problem antas ofta vara mindre än vid en kontraktsrelation med en utomstående organisation. Om priset för att köpa en tjänst inklusive transaktionskostnader ändå är lägre hos en privat leverantör än vad kommunens egna kostnader uppgår till, finns ett tydligt ekonomiskt argument för att köpa tjänsten i stället för att utföra den själv.

En viktig utgångspunkt är alltså att transaktionskostnaderna är högre för tjänster som är svåra att övervaka och kontrollera. För tjänster som är extremt svåra att övervaka och kontrollera kommer trans-

aktionskostnaderna att överstiga produktionskostnaderna och det blir aldrig aktuellt att blanda in utomstående utförare oavsett hur mycket produktionskostnaderna skulle sjunka. När valet gäller produktion av varor i stället för tjänster är det ofta mer självklart att produktionen bör ske i privat sektor – att till exempel låta den offentliga sektorn tillverka sina egna datorer eller mobiltelefoner framstår som en lika dyr som dålig lösning.

Den beskrivna avvägningen är enklare för vissa tjänster än för andra. Hela polisväsendet vore till exempel svårt att kontraktera ut eftersom delar av polisens arbete är väldigt svårt att utvärdera, och om arbetet utförs dåligt kan det i många fall få oacceptabla konsekvenser. I avsaknad av effektiva styrinstrument skulle privatanställda poliser kunna ta sig alltför stora friheter på uppdragsgivarnas – det vill säga medborgarnas – bekostnad. Den ekonomiska innebörden är helt enkelt den att det vore svårt och kostsamt att formulera ett kontrakt som garanterar att privat polisarbete utförs minst lika bra som offentligt. Vid en jämförelse är enklare tjänster som sophämtning bättre lämpade att lägga ut på privata utförare. Kontrakten kan vara relativt enkelt utformade och övervakningsinsatserna begränsade. Avfallshantering tillhör också de tjänster för vilka kommunerna har lagt ut störst andel av produktionen på andra utförare (se tabell 3.1). Att kostnaderna för avfallshantering minskar när tjänsten upphandlas utan att kvaliteten blir lidande har dokumenterats i ett tjugotal internationella studier (Andersson och Jordahl 2013).

I detta kapitel går vi igenom ekonomiska förklararingar till *outsourcing* med fokus på transaktionskostnader. Outsourcing, eller utkontraktering, innebär att en aktör, till exempel en kommun eller ett företag, väljer att köpa in en vara eller en tjänst som tidigare producerades inom den egna verksamheten. Vi utgår från den så kallade transaktionskostnadsmodellen (Williamson 1975, 1985), som kan ses som en normativ modell, alltså en modell för vad som – under vissa förutsättningar – vore ekonomiskt rationellt att göra. Modellen är därför användbar som ramverk vid bedömningar av om produktionen av en viss tjänst bör läggas ut på utomstående utförare eller ej. Modellen är också viktig eftersom många ekonomer menar att den kan användas till att förklara faktiskt beslutsfattande inom offentlig sektor.

Som vi kommer att visa i detta kapitel ger välfärdstjänsternas skil-

da transaktionskostnader inte någon särskilt god förklaring till varför de har privatiseras i så olika utsträckning. Sett över alla de tjänster som staten, landstingen och kommunerna ansvarar för stämmer transaktionskostnadsmodellen bättre, men det handlar då om ganska grova förklaringar till varför vissa tjänster privatiseras i mindre och andra i större utsträckning jämfört med välfärdstjänsterna som grupp. Ett tydligare mönster är att privat produktion av välfärdstjänster är väldigt ovanlig i små kommuner. En möjlig förklaring till detta är att en omorganisation för att skilja kommunens roll som beställare från dess roll som utförare inte är värd att genomföra om verksamhetsvolymen är för liten. Däremot verkar det inte som om kommuner med svaga finanser privatiserar för att få ner sina kostnader. Att kostnaderna ofta faller avgörandet i offentliga upphandlingar av äldreomsorg framkommer dock vid en genomgång av kombinerade pris- och kvalitetsupphandlingar. För att få med utbudssidan av privatiseringar för vi även en diskussion om hur företagets etableringsbeslut påverkas av faktorer som ersättningsnivå och politisk osäkerhet. Först går vi emellertid vidare med att beskriva transaktionskostnadsmodellen närmare och redovisa modellens förklaringsförmåga i några tidigare studier.

Transaktionskostnadsmodellen

Transaktionskostnadsmodellen säger alltså att en skattefinansierad tjänst kommer att läggas ut på en privat utförare om summan av transaktionskostnader och privata produktionskostnader är lägre än kostnaderna för produktion i offentlig regi. Eftersom modellen sätter transaktionskostnaderna i fokus är frågan vad dessa kostnader består av. Det finns två huvudtyper av transaktionskostnader (jfr Dahlman 1979) nämligen 1) sökkostnader – för att hitta rätt leverantör, och 2) kontraktskostnader – för att förhandla fram, skriva och upprätthålla ett kontrakt, inklusive kostnader för övervakning och kontroll samt eventuella juridiska processer.

Medan sökkostnaderna inte nödvändigtvis skiljer sig åt mellan olika skattefinansierade tjänster så kan kontraktskostnaderna uppvisa betydande skillnader. Det är till exempel rimligt att utgå från att det är betydligt lättare att formulera ett kontrakt för parkskötsel än för psykiatrisk vård. I allmänhet är det en utmaning att utforma kontrakt som

garanterar en viss kvalitet för tjänster där det är svårt att kontrollera hur väl de utförs. Detta problem är betydande inom flera av välfärds-tjänsterna, exempelvis sjukvård (Preker m.fl. 2000), skola (Vlachos 2011) och ungdomsvård (Lindqvist 2010). Med sådana svårigheter följer höga kontraktskostnader för att gardera sig mot att utföraren gör avkall på kvaliteten.

Eftersom ett skrivet kontrakt inte kan täcka in alla eventualiteter blir kontraktskostnaderna högre och outsourcing därmed svårare i osäkra situationer (Williamson 1975, 1981).¹ Kontraktsproblemen förvärras om verksamheten kräver relationsspecifika tillgångar med få alternativa användningsområden, till exempel lokaler som har anpassats för ett unikt ändamål (Klein m.fl. 1978). Exempelvis kan det vara svårt och dyrt att hitta en alternativ användning för en stor sjukhusbyggnad utöver att sälja vård till det lokala landstinget. Ett vårdföretag som äger sina egna lokaler riskerar därför att hamna i ett underläge vid omförhandlingar. Om landstinget äger lokalen uppstår i stället problem i form av okunskap om vilka investeringar som behöver göras och försvagade incitament att genomföra de investeringar som behövs. Vilken part som äger lokalen varierar på välfärdsmarknaderna: vårdföretaget Capio hyr sina lokaler på S:t Görans sjukhus från Stockholms läns landsting, medan nya fastigheter för äldreboenden allt oftare ägs av utomstående fastighetsbolag eller av de privata utförarna själva – till skillnad från gamla fastigheter för äldreboenden som i de allra flesta fall ägs av kommunen.

Gemensamt för förhandlings- och kontraktskostnader är att den som utför en verksamhet har beslutanderätt över vad som ska göras i situationer som inte regleras i kontraktet (Grossman och Hart 1986; Hart och Moore 1990). Dessa så kallade residuala kontrollrättigheter är extra viktiga när

- * osäkerheten medför ett behov av flexibilitet
- * relationsspecifika tillgångar försvårar omförhandlingar
- * kvaliteten är svår att mäta.

1. Outsourcing kan däremot ge ökad flexibilitet när det gäller volymanpassningar. Arbetsförmedlingen (2013) har till exempel anfört att privata aktörer kan vara till hjälp när myndigheten saknar resurser för att själv hantera situationen vid snabba konjunkturförändringar som kraftigt förändrar antalet arbetssökande.

När dessa förutsättningar råder framstår produktion i offentlig regi som mer attraktiv.

Kostnaderna antas vanligen vara lägre vid privat drift, medan kvaliteten kan tänkas vara högre eller lägre beroende på hur känslig den är för kostnadsminskningar och på om det finns möjligheter till kvalitetshöjande innovationer (Hart m.fl. 1997). Detta beror på att ett företag alltid kan genomföra kostnadsbesparingar utan beställarens tillstånd, medan innovationer som ger högre kvalitet och högre kostnader kräver en omförhandling av kontraktet för att genomföras, eftersom beställaren inte behöver acceptera ett högre pris än det kontrakterade.

Dessutom är privat produktion mer attraktiv om tillfälligt bristande kvalitet inte får allvarliga konsekvenser. De flesta håller förmodligen med om att det inte är lika allvarligt om en park missköts under ett år som om en hel årgång elever får en undermålig utbildning. Tjänster där kvalitet värderas relativt högt får därför högre transaktionskostnader eftersom ett mer omfattande arbete måste läggas ner på att se till att kontrakten täcker alla eventualiteter samt att kontroll och uppföljning fungerar. Skolinspektion kan därför bli dyrare än parkinspektion.

STYRNINGSPROBLEM VID OFFENTLIG OCH PRIVAT REGI

Enligt den ovan använda definitionen av transaktionskostnader talar dessa kostnader alltid emot outsourcing. Men måste detta alltid vara fallet? Sökkostnader för att hitta rätt leverantör är nästan per definition högre vid outsourcing än vid egen produktion. Vad gäller kontraktskostnaderna så är det mer osäkert huruvida det är dyrare att förhandla fram och formulera affärskontrakt jämfört med anställningskontrakt. Mer sannolikt är att kostnader för övervakning och kontroll kan vara högre vid egen produktion än vid outsourcing. Den offentliga sektorn är inte nödvändigtvis enkel att styra. En mer utförlig modell skulle innehålla både externa transaktionskostnader, som uppkommer vid outsourcing, och interna transaktionskostnader, som uppkommer vid egen produktion.² De befintliga tillämpningarna av transaktionskostnadsmodellen på outsourcing i offentlig sektor har implicit utgått från att de interna transaktionskostnaderna är mindre än de externa

2. Se Williamson (1997) för hur transaktionskostnadsmodellen kan tillämpas på offentlig verksamhet.

transaktionskostnaderna. Detta antagande är säkert rimligt i många fall, men skulle förtjäna en noggrannare granskning. Kvalitet måste till exempel följas upp oavsett driftsform och det kostar pengar även i offentlig verksamhet. En typisk skillnad mellan offentliga och privata utförare ligger i intresset att göra av med pengar i verksamheten. Lite tillspetsat kan man säga att man måste kontrollera att en offentlig utförare inte gör av med för mycket pengar medan man måste kontrollera att en privat utförare inte gör av med för lite pengar. Det verkar rimligt att sådana skillnader i kontrollbehov kommer att påverka skillnaden mellan externa och interna transaktionskostnader.

Företagsekonomen Leif Anjou (2008, 2010) har undersökt den politiska styrningen av de svenska kommunernas tjänsteproduktion. På basis av ett antal intervjuer med politiker och tjänstemän drar han slutsatsen att politikerna i väldigt liten utsträckning påverkar tjänsteproduktionen i kommunens egen regi. Den politiska styrningen är partiell och på många områden av svag intensitet. Vidare tycks styrningen av privata entreprenörer vara starkare än styrningen av kommunens egen tjänsteproduktion. I kommuner med höga andelar privat produktion är styrningen starkare även av den kommunala egen-regin. I takt med att den offentliga sektorn har vuxit kan den ha blivit allt svårare att styra och introduktionen av privata utförare kan vara ett sätt att angripa detta problem. Det är mycket möjligt att styrning och uppföljning av kommunens egen verksamhet underlättas av att det finns jämförelseobjekt i form av privata utförare.

Ovanstående innebär inte med nödvändighet att de interna transaktionskostnaderna är höga inom offentlig sektor, och att styrningen därför blir svag. En annan tolkning är att offentlig verksamhet i egen regi inte behöver styras lika hårt som privat verksamhet på kontrakt. Det senare skulle kunna bero på att intressekonflikten mellan politiker och offentligt anställda inte är lika stark som intressekonflikten mellan politiker och privata företag.

TRANSAKTIONSKOSTNADER OCH PRODUKTIONSKOSTNADER

Vi kommer – i linje med befintliga empiriska studier – att anta att de externa transaktionskostnaderna är mer betydande än de interna och därmed talar emot outsourcing. Outsourcing blir då ekonomiskt rationellt först om transaktionskostnaderna uppvägs av sänkta produk-

tionskostnader (eller av högre kvalitet). Det finns flera skäl till att produktionskostnaderna kan vara lägre hos en privat leverantör än i den offentliga sektorn. Huvudskälet är att ägarna av ett företag har starka incitament att styra och leda verksamheten så effektivt som möjligt eftersom deras vinst därmed blir högre. Dessa incitament verkar också sippra ner till företagsledningen som i allmänhet har starkare ekonomiska incitament att jobba hårt och effektivt än vad chefer inom offentlig sektor har.³ Effektiv styrning och ledning handlar förstås om mer än personalens ekonomiska incitament, som ett flexibelt användande av olika slags arbetskraft, en tydlig ansvarsfördelning, och ett fokus på resultat i stället för på produktionsprocessen (Donahue 1992, s. 134). Betydelsen av goda styrnings- och ledningsmetoder har på senare år framhållits som en viktig faktor bakom produktivitetsskillnader mellan företag, och även mellan privat och offentlig sektor (Bloom och Van Reenen 2007). Att företag går att köpa innebär dessutom att ineffektiva ägare på sikt kan köpas ut av andra ägare med bättre förutsättningar att tillföra verksamheten värde (Shleifer och Vishny 1997). Inom den offentliga sektorn finns i stället en »mjuk budgetrestriktion« där verksamheter inte sällan tillåts gå med underskott under längre perioder än vad aktieägare normalt skulle acceptera (Kornai 1980).

Av juridiska skäl kan företag dessutom gynnas av stordrifts- och samproduktionsfördelar. Svenska kommuner och landsting är juridiskt begränsade till att bedriva verksamhet inom sin geografiska hemvist och sina fastlagda kompetensområden.⁴ Ett företag kan däremot växa över kommungränser i syfte att slå ut de fasta kostnaderna för en viss tjänst på en större volym. Det kan till exempel krävas en viss verksamhetsvolym för att det ska vara ekonomiskt motiverat att investera i ett modernt kvalitetsledningssystem. På liknande sätt kan privata företag dra nytta av samproduktionsfördelar mellan närliggande tjänster för att slå ut vissa fasta kostnader på en större total

3. Se Roomkin och Weisbrod (1999) för den empiriska observationen, samt Glaeser och Shleifer (2001) och Andersson (2009) för teoretisk analys.

4. I begränsad utsträckning kan kommuner också uppnå stordriftsfördelar genom att gå ihop och bilda ett gemensamt bolag för att tillhandahålla vissa tjänster. Med en sådan bolagsbildning minskar dock möjligheten till politisk kontroll och styrningen blir svårare ju fler kommuner som är inblandade.

tjänstevolym, eller alternativt för att tjänsterna kompletterar varandra och därför är lämpliga att sälja tillsammans.

Nobina, som på uppdrag av offentliga aktörer bedriver kollektivtrafik i hela Norden, är ett tydligt exempel på ett företag som utnyttjar både stordrifts- och samproduktionsfördelar. Genom att ha verksamhet över hela landet kan företaget uppnå stordriftsfördelar genom att till exempel kunna pressa priserna när det köper bussar, effektivisera ledningsarbetet och utnyttja erfarenheter från olika landsändar för att förbättra verksamheten. Nobina utnyttjar också samproduktionsfördelar. Förutom lokal- och regionaltrafik som upphandlas av kommuner och landsting erbjuder företaget också långdistansresor, tidtabellsplanering, underhåll av hållplatser och godstransporter.

På motsvarande sätt kan ett stort företag uppnå stordrifts- och samproduktionsfördelar inom äldreomsorgen. Ett nationellt företag som Attendo kan slå ut sina fasta kostnader på en betydligt större volym än vad nästan alla enskilda kommuner kan. Inom hemtjänsten åtnjuter de privata utförarna en samproduktionsfördel genom att även erbjuda RUT-tjänster (som ligger utanför den kommunala kompetensen).

Betydelsen av stordriftsfördelar kan också innebära att valfrihet och konkurrens mellan flera privata utförare är svår att uppnå i små kommuner. Exempelvis kan kostnaderna för att anpassa kommunens verksamhet så att beställarrollen separeras från utförarrollen bli betydande. Eftersom små kommuner har svårare att bära sådana kostnader kommer de inte att se privatiseringar som lika attraktiva. Som vi kommer att visa förekommer privat äldreomsorg i mycket högre utsträckning i stora städer än i mindre kommuner.

Enligt ekonomisk teori behövs det konkurrens för att låga produktionskostnader ska materialiseras i låga priser. När konkurrensen är svag passar företagen på att ta ut högre priser än vad deras kostnader motiverar. För en kommun blir offentliga upphandlingar därför mer attraktiva när många aktörer är med och bjuder på kontrakt.

NÄR OCH HUR SKA TRANSAKTIONS- KOSTNADSMODELLEN TILLÄMPAS?

Transaktionskostnadsmodellen är som framställningen antyder framför allt tillämplig för entreprenadmodellen som bygger på upphandlingar. Inom valfrihetsmodellen behövs inte lika noggranna kontrakt

med den offentliga finansören om brukarna själva är förmögna att välja bort utförare som levererar låg kvalitet. När privatiseringar sker genom offentliga upphandlingar blir det enklare att studera kommunernas preferenser för kostnader och kvalitet. Detta gäller särskilt i kombinerade pris- och kvalitetsupphandlingar där pris och bedömd kvalitet utvärderas tillsammans för att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Lagen om offentlig upphandling (LOU) påverkar dessutom genom sin utformning transaktionskostnaderna på flera sätt. Bland annat tvingar den fram formella upphandlingar och därmed utförliga kontrakt även för transaktioner som omfattar relativt små belopp. LOU begränsar också möjligheten att agera mot låg kvalitet genom att avstå från framtida affärsrelationer. Den svagare kopplingen mellan leverans och framtida försäljning tvingar köparen att öka fokus på kravspecifikationer och formell uppföljning, vilket medför ökade transaktionskostnader.⁵ Inom valfrihetsmodellen bestäms de privata utförarnas marknadsandelar i stället av brukarnas individuella val. Men kommunen utövar ändå ett inflytande genom att bestämma ersättningsnivåer och villkor för etablering, i den mån regelverket tillåter det. När kommunerna och landstingen, som inom äldreomsorgen och specialistsjukvården, själva får välja om de ska införa ett valfrihetssystem är det också tänkbart att de tar detta beslut med en viss önskad privatiseringsnivå för ögonen. Högerpolitiker är sannolikt mer villiga att införa ett valfrihetssystem än vad vänsterpolitiker är om införandet kan förväntas leda till ökad privat produktion. De nationella valfrihetsmodeller (som ligger utanför LOV) – speciellt inom personlig assistans – ger ett mycket mer begränsat utrymme för kommunerna att påverka graden av tjänsternas privatisering.

Vi betonar att ovanstående resonemang har varit ganska snävt ekonomiska och att flera fördelar med offentlig produktion framkommer när offentliga verksamheter ges vidare mål. Det är till att börja med

5. Mer specifikt försvårar LOU bruket av så kallade relationskontrakt. Ett relationskontrakt bygger enbart på vad parterna själva kan observera under tiden de gör affärer med varandra. Den köpta tjänsten behöver inte definieras i förväg och inte verifieras av en tredje part i efterhand. För att relationskontrakt ska fungera måste köparen kunna straffa eller belöna säljaren genom att upprätthålla eller avbryta affärsrelationen. Men enligt LOU får köparen inte basera detta val på egna uppfattningar som inte kan definieras och verifieras.

svårare att skriva kontrakt när det finns flera (ibland motstridiga) mål med tjänsten, vilket är fallet med flera skattefinansierade tjänster, till exempel skolan eller kriminalvården. Även i de fall där privata företag är bättre på att sänka kostnader och generera ekonomiska överskott kan offentlig drift vara att föredra om det finns vidare och mer politiska målsättningar som är svåra att uppnå när verksamheten läggs ut på entreprenad.⁶ Statsvetaren John Donahue (1992, s. 209) konstaterar att olika organisationer har olika fördelar och nackdelar och att produktiv effektivitet inte är den offentliga sektorns kardinaldygd. Nyckeln är, enligt Donahue, att »välja offentlig produktion när den procedurmässiga korrektheten är viktigast, och välja vinstdrivande intressen när den produktiva effektiviteten betyder mest.«

Vad säger tidigare studier?

Ett flertal studier från olika länder har försökt förklara omfattningen av outsourcing av skattefinansierade tjänster. De flesta av studierna avser USA. Därutöver finns enstaka studier av Kanada och länder i Västeuropa. I två översiktsstudier av privatiseringar på lokal nivå (städer och kommuner) visar Bel och Fageda (2007, 2009) att förekomsten av stordriftsfördelar har en positiv inverkan på privatiseringen av tjänster, åtminstone i studier som fokuserar på en tjänst i taget. Över lag visar de två översiktsstudierna att valet mellan offentlig och privat tjänsteproduktion inte tycks ha någon enkel förklaring. De samband som finns är inte generella. En svaghet är att väldigt få av de underliggande studierna tar hänsyn till tjänstespecifika transaktionskostnader.

Brown och Potoski (2003) har visat att outsourcing av offentligt finansierade tjänster i amerikanska städer till viss del kan förklaras med hjälp av transaktionskostnader. Levin och Tadelis (2010) tar frågan vidare och har genomfört den i våra ögon mest övertygande studien på området. De undersöker kopplingen mellan tjänsters transaktionskostnader och amerikanska städens benägenhet att kon-

6. Blomqvist och Rothstein (2008) fokuserar på hur konkurrensutsättning av välfärdstjänster påverkar demokratin och den enskildes rättigheter.

traktera ut dem till externa utförare. En viktig utgångspunkt i deras analys är att *produktionskostnaderna* är lägre i privat än i offentlig sektor, men att denna skillnad inte varierar mellan olika tjänster. Efter som *transaktionskostnaderna* däremot varierar mellan olika tjänster fokuserar studien på transaktionskostnader som förklaring till varför amerikanska städer är mer benägna att privatisera vissa tjänster. Med hjälp av en enkät ställd till amerikanska stadsadministratörer mäts både tjänsternas transaktionskostnader och hur viktigt det anses vara att en tjänst utförs väl.⁷ Levin och Tadelis visar att privat produktion är vanligast för tjänster som det är relativt enkelt att skriva kontrakt om, till exempel sophämtning och garagetjänster. Levin och Tadelis finner även att amerikanska städer tenderar att välja offentlig produktion för tjänster där invånarna reagerar kraftigt på kvalitetsproblem. Sophämtning från bostäder och från kommersiella lokaler bedöms båda vara enkla att skriva kontrakt om. Känsligheten för levererad kvalitet är dock mycket högre för sophämtning från bostäder. Som teorin förutsäger har amerikanska städer varit mer benägna att privatisera sophämtning från kommersiella lokaler. Andelen privat sophämtning är 43 procent för kommersiella lokaler och 33 procent för bostäder.

De amerikanska studierna ger alltså stöd för att höga transaktionskostnader minskar benägenheten att lägga ut produktionen av skattefinansierade tjänster på utomstående producenter. Det bör dock betonas att de uppmätta effekterna är begränsade. En stor del av den variation som finns mellan olika tjänster och städer i USA ger modellen ingen förklaring till. Varför så många städer väljer att helt producera många tjänster i egen regi – även tjänster som borde vara lätta att privatisera – har de beskrivna studierna inte heller något heltäckande svar på. De amerikanska studierna ger därmed anledning att tvivla på att produktionen av välfärdstjänster i Sverige skulle ligga väldigt nära transaktionskostnadsmodellens förutsägelser.

7. Levin och Tadelis enkätdata innehåller även uppgifter om flexibilitetsbehov, behov av relationsspecifika tillgångar och svårigheter att mäta kvalitet, men dessa aspekter är så högt korrelerade med varandra att det inte går att särskilja olika specifika effekter.

Transaktionskostnader för svenska välfärdstjänster

Vi ska nu visa i vilken utsträckning svenska kommuner och landsting har lagt ut produktionen av olika tjänster på utomstående utförare och sedan undersöka om mönstret kan förklaras av de olika tjänsternas transaktionskostnader. Tabell 3.1 innehåller information om kommunernas och landstingens köp av tjänster från utomstående utförare på ett antal områden. Statistiken innehåller uppgifter om de totala kostnaderna för att producera varje tjänst och hur stor andel av de totala kostnaderna som består av köp från utomstående utförare. De flesta av köpen av tjänster sker från privata företag, men statistiken innehåller även köp av tjänster från andra organisationer som ideella föreningar och i vissa fall från kommunägda bolag eller andra kommuner och landsting.

Köpen varierar i omfattning från mindre än 1 procent av totalkostnaden för politisk verksamhet till nästan 50 procent för avfallshantering. För samtliga tjänster sker alltså mer än hälften av produktionen i offentlig regi. Andelarna för de kostnadstunga välfärdstjänsterna sjukvård, utbildning, äldreomsorg och förskola ligger mellan 11 procent (grundskola) och 28 procent (gymnasieskola). Detta illustrerar att dessa välfärdstjänster hör till »gränsfallen« där varken offentlig eller privat produktion är ett självklart val.

Frågan är om graden av upphandlad produktion av de olika välfärdstjänsterna går att förklara med tjänsternas transaktionskostnader. Vi antar att transaktionskostnaderna hänger samman med tjänsternas egenskaper. Vi antar också att tjänsterna som sådana är tillräckligt lika i USA och Sverige, trots att svenska kommuner har ett mångdubbelt större ekonomiskt ansvar än vad amerikanska städer har. I figur 3.1 har vi rangordnat svenska skattefinansierade tjänster efter deras uppskattade kontraktssvårigheter baserat på motsvarande tjänster i de amerikanska undersökningarna (kompletterat med egna bedömningar). Att rangordna tjänsterna efter hur svåra de är att skriva kontrakt om är ingen exakt vetenskap och de individuella placeringarna kan förstås diskuteras. Vi känner oss dock relativt säkra på det övergripande sambandet att transaktionskostnaderna är högre ju längre till höger en tjänst i figur 3.1 ligger.

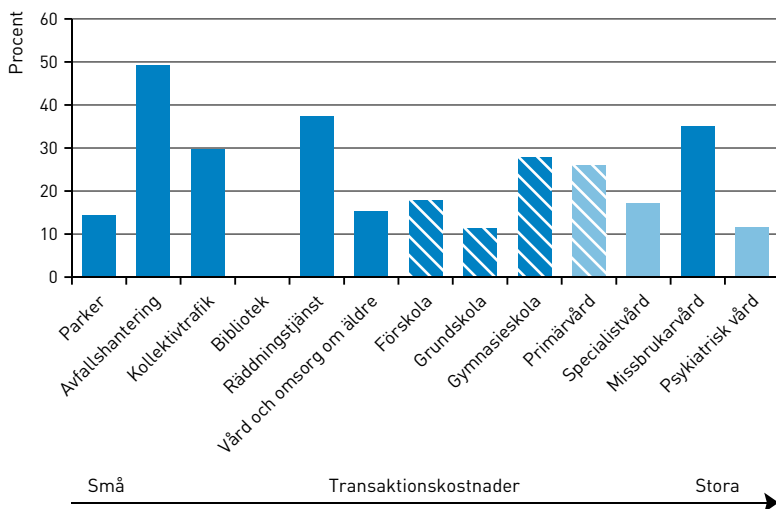
Tabell 3.1. Kommunernas och landstingens köp av skattefinansierade tjänster.

	Köp i procent av kostnader	Totala kostnader i miljarder kronor
Kommuner		
Politisk verksamhet	0,8	6,0
Infrastruktur	15,0	36,8
Kulturverksamhet	1,7	11,1
Fritidsverksamhet	4,2	13,8
Förskola och skolbarnomsorg	16,8	72,5
Utbildning	16,7	140,1
Grundskola	11,4	81,6
Gymnasieskola	27,9	39,3
Vård och omsorg av äldre	15,3	98,8
Insatser enligt LSS	15,1	47,8
Individ- och familjeomsorg	20,1	35,3
Familjerätt	8,1	11,4
Avfallshantering	49,4	4,9
Landsting		
Primärvård	26,0	46,6
Specialistvård	17,1	126,6
Psykiatrisk vård	11,6	21,1
Regional utveckling	18,1	22,7

Not: Specialistvård avser specialiserad somatisk vård. Samtliga siffror avser 2011.

Källa: SCB, *Statistiska meddelanden OE30 SM 1201*.

Den genomsnittliga andelen köpta tjänster ligger på 25 procent som ett ovägt medelvärde över de 13 kommunala och landstingskommunala tjänsterna i figur 3.1. Variationen mellan tjänsterna är stor vad gäller köpta andelar, utan något tydligt samband med tjänsternas



Figur 3.1. Samband mellan transaktionskostnader och köp av tjänster.

Not: Mörkblå (ljusblå) staplar visar att tjänsterna ligger inom kommunernas (landstingens) ansvarsområde. Streckade staplar visar att tjänsterna ligger huvudsakligen inom ett valfrihetssystem.

Källor: SCB, *Statistiska meddelanden OE30 SM 1201*, för köp. Brown och Potoski (2003), Levin och Tadelis (2010) samt egna bedömningar för transaktionskostnader.

transaktionskostnader. I överensstämmelse med transaktionskostnadsmodellen bedöms tre av de fyra tjänster med högst köpta andelar (avfallshantering, räddningstjänst och kollektivtrafik) ha relativt små transaktionskostnader. Men för lika många tjänster förvånar de köpta andelarna ur ett transaktionskostnadsperspektiv. Parkskötsel som av de inkluderade tjänsterna bedöms vara enklast att kontraktera ut sköter kommunerna i mycket hög grad själva i egen regi. Det är också slående att bibliotek, som bedöms ha relativt låga transaktionskostnader, med ett enda undantag sköts helt i kommunal regi. Endast i Nacka kommun finns bibliotek som drivs i privat regi (Dieselverkstaden Bibliotek AB driver biblioteket i Dieselverkstaden, Saltsjöbaden och Älta).

Vi ser att landstingens tjänster primärvård, specialistvård och psykiatrisk vård (markerade med ljusblå staplar) alla bedöms ha relativt höga transaktionskostnader. Av dessa har de två som huvudsakligen

ligger under entreprenadmodellen (specialistvård och psykiatrisk vård) relativt låga utkontrakterade andelar medan primärvården som sedan några år styrs av ett valfrihetssystem ligger ungefär på genomsnittet. De fyra tjänster som helt ligger inom ett valfrihetssystem (och som därför har streckade staplar) skiljer sig ganska mycket från varandra i köpta andelar trots att deras transaktionskostnader har placerat dem invid varandra i figur 3.1. Lägst andel utomstående utförare finns inom grundskola och högst inom gymnasieskolan tätt följd av primärvården, samt med förskolan på en mellannivå.

Detta är inte märkligt med tanke på att brukarna i ett valfrihetssystem inte har samma incitament som politiker att ta hänsyn till transaktionskostnader när de väljer. Men även om vi bortser från dessa fyra tjänster framträder inget tydligt mönster i figur 3.1. Inom entreprenadmodellens tjänster är det till exempel fortfarande så att parker uppvisar en förvånansvärt låg och missbrukarvård en förvånansvärd hög andel köpta tjänster. Inte heller storleksskillnader mellan kommunerna förklarar frånvaron av det samband som transaktionskostnadsmodellen förutsäger. Vi har inte kunnat hitta något befolkningsintervall där det finns ett tydligt samband mellan outsourcing och transaktionskostnader.

Det måste medges att ovanstående observationer inte utgör någon djupgående prövning av transaktionskostnadsmodellens förklaringskraft i Sverige. Det är i flera fall en öppen fråga hur pass jämförbara de olika tjänsterna är. Även om transaktionskostnadsmodellen får visst stöd i amerikanska städer och på ett mer övergripande plan när vi jämför skattefinansierade tjänster i Sverige, kan modellen inte förklara skillnaderna mellan olika välfärdstjänster speciellt väl. Vi har dock tvingats hålla den svenska diskussionen på ett väldigt generellt plan och om tjänsterna är tillräckligt olika i andra hänseenden innebär detta en risk för att ett befintligt samband döljs. Genom att koncentrera oss på en tjänst – äldreomsorgen – kan vi mer noggrant pröva vad transaktionskostnadsmodellen kan säga om outsourcing inom ett begränsat välfärdsområde. Först jämför vi de två tjänsterna hemtjänst och särskilt boende med varandra med avseende på privat produktion. Sedan jämför vi den privata produktionen av dessa båda tjänster i kommuner med olika befolkningsstorlek. Tanken är att transaktionskostnaderna i äldreomsorgen skiljer sig mellan hemtjänst och särskilt boende och

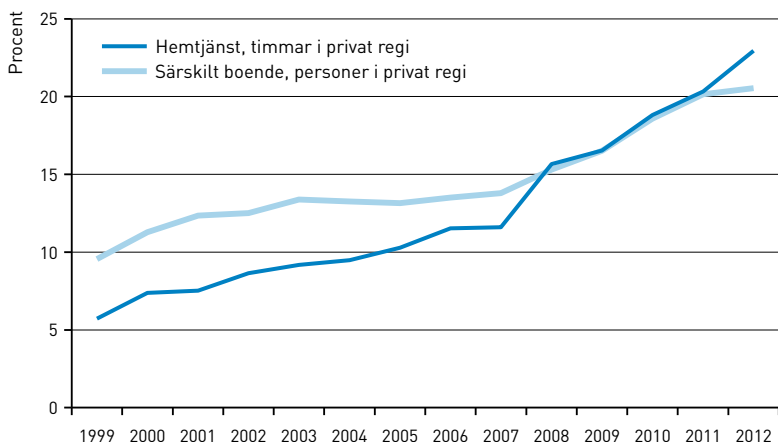
att fasta transaktionskostnader, till exempel för att införa en beställar-utförarmodell, inte lönar sig lika bra i små kommuner som i stora.

PRIVATISERING AV HEMTJÄNST OCH SÄRSKILT BOENDE

I figur 3.1 såg vi att vård och omsorg om äldre kombinerar medelhöga transaktionskostnader med en relativt låg kostnadsandel köpta tjänster på 15 procent. För att gå vidare kommer vi att jämföra de två tjänster som äldreomsorg huvudsakligen består av: hemtjänst och särskilt boende. Genom hemtjänsten får de äldre service, personlig omsorg och vård i det egna hemmet. Den som trots hemtjänsten inte längre klarar av att bo kvar hemma kan flytta till ett särskilt boende (även kallat äldreboende) och få mer intensiv service, omsorg och vård av personal på plats. Både hemtjänst och särskilt boende faller inom kommunernas ansvarsområde. Figur 3.2 visar hur andelen privat produktion utvecklats inom hemtjänst och särskilt boende sedan 1999.

Figur 3.2 visar att andelen privat produktion länge var högre inom särskilt boende än inom hemtjänst för att mellan 2008 och 2011 vara närmast identisk, och till slut, år 2012, vara något högre inom hemtjänsten. Både hemtjänst och särskilt boende privatiserades länge till övervägande del enligt entreprenadmodellen, men sedan några år tillbaka övergår allt fler kommuner till en valfrihetsmodell enligt LOV för hemtjänst. Införandet av LOV komplicerar jämförelsen för de senare åren, men det är ändå tydligt att skillnaden mellan hemtjänst och särskilt boende inte kan förklaras av transaktionskostnadsmodellen. Av flera skäl talar transaktionskostnadsmodellen för att privatisering inom hemtjänsten borde vara betydligt mer lockande än privatiseringar av särskilda boenden:

- * Det är svårare att mäta och kontrollera kvalitet inom särskilt boende eftersom brukarna har svårare att föra sin egen talan och eftersom vårddelen är tyngre. Inom hemtjänsten räcker det långt att fråga brukarna hur nöjda de är.
- * Kvalitet värderas högre inom särskilt boende eftersom vårddelen är tyngre och eftersom brukarnas tillvaro som helhet påverkas i högre utsträckning.
- * Fastigheten utgör en relationsspecifik tillgång som driver upp transaktionskostnaderna för särskilt boende. Att kommunerna



Figur 3.2. Privat produktion av hemtjänst och särskilt boende.

Källa: Socialstyrelsen.

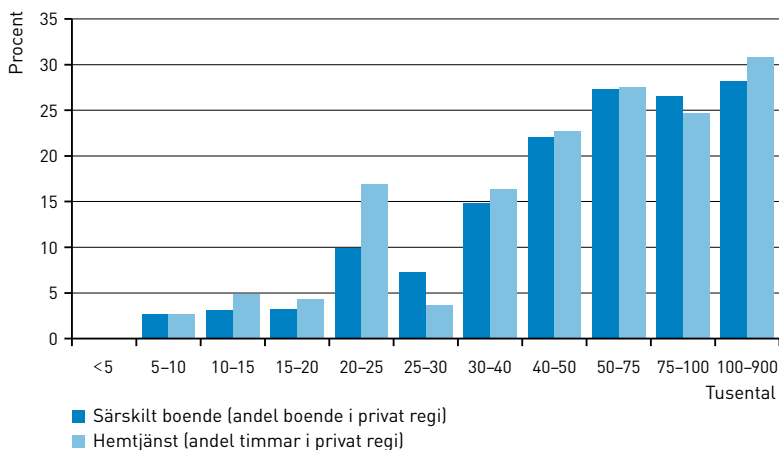
äger de flesta fastigheterna innebär att investeringarna riskerar att bli eftersatta.

- * Det stora kapitalbehovet för att driva ett särskilt boende (som föreligger även om utföraren inte äger fastigheten) begränsar konkurrensen jämfört med marknaden för hemtjänst.

Enligt transaktionskostnadsmodellen borde alltså privat produktion vara betydligt mer attraktivt inom hemtjänsten än inom särskilt boende. Men som vi visat i figur 3.2 är det bara år 2012 som privat produktion av hemtjänst varit mer omfattande än privat produktion av särskilt boende. Privata utförare var till och med vanligare inom särskilt boende under de tidiga åren i figur 3.2 när nästan alla kommuner fortfarande använde sig av entreprenadmodellen inom hemtjänsten – alltså då transaktionskostnadsmodellen borde ha haft som högst förklaringskraft.

PRIVATISERING I SMÅ OCH STORA KOMMUNER

Som vi nämnde i kapitlets inledning är det troligt att vissa fasta transaktionskostnader uppstår vid själva införandet av privat produktion. Fasta kostnader uppkommer när en kommun ska skilja på sin roll



Figur 3.3. Privat produktion av hemtjänst och särskilt boende efter kommunstorlek, 2011.

Not: Första intervallet visar kommuner med mindre än 5 000 invånare, andra visar kommuner med 5 000–10 000 invånare osv. Det högsta intervallet innehåller kommuner med 100 000 invånare och upp till Stockholm med närmare 900 000 invånare.

Källor: Socialstyrelsen och SCB.

som beställare och som utförare, och fasta kostnader är svårare för små kommuner att bära. Kommunens kostnader för administration inom den egna verksamheten blir också dyrare per utförd tjänst om kommunen förlorar marknadsandelar till andra utförare. Möjligheten för privata utförare att etablera sig gör det också svårare för kommuner att långsiktigt planera den egna verksamheten. Dessa tänkbara problem ska inte överdrivas och är nog oftast marginella i stora kommuner. I små kommuner kan problemen däremot ha en betydande negativ inverkan på tjänsteproduktionens effektivitet. Det kan förstås också finnas vinster med att den kommunala tjänsteproduktionen blir genomlyst och utsatt för konkurrens, men så länge sådana vinster ökar med tjänsteproduktionens volym blir de inte lika attraktiva att försöka uppnå i små kommuner.

Som framgår av figur 3.3 är sambandet mellan befolkningsstorlek och privat produktion av äldreomsorg mycket tydligt. Av de 15 kommuner som har mindre än 5000 invånare finns ingen som har kontrak-

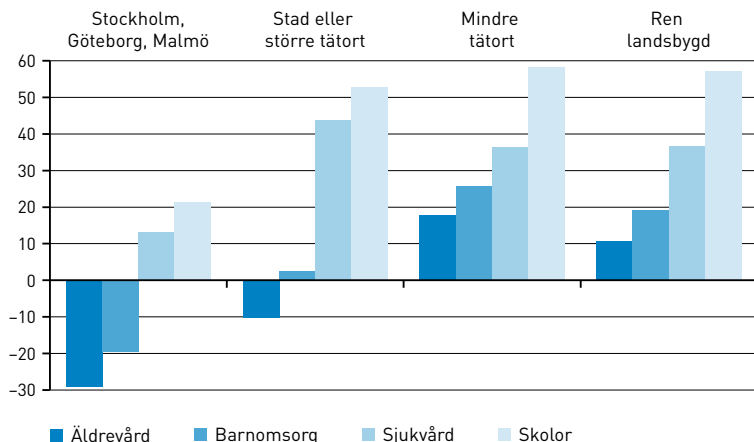
terat ut något av verksamheten. Bland de kommuner som har mellan 20 000 och 30 000 invånare är det knappt hälften som har kontrakterat ut något av verksamheterna. Staffanstorps med dryga 22 000 invånare är det stora undantaget som har kontrakterat ut i princip hela äldreomsorgen. I kommunerna med över 50 000 invånare är däremot genomsnittet över eller runt 25 procent för både särskilt boende och hemtjänst.⁸

Tidigare studier har fokuserat på två motstridiga hypoteser. För det första att små kommuner kan förväntas privatisera mer för att uppnå skalfördelar (eftersom deras egen tjänsteproduktion är så mycket mindre än den hos företag på den nationella marknaden). För det andra att små kommuner kan förväntas privatisera mindre antingen på grund av brist på externa utförare eller på grund av den kommunala administrationens kapacitet (Bel och Fageda 2007; Bel och Miralles 2003).⁹ Av dessa två hypoteser talar mönstret i figur 3.2, tvärtemot en del tidigare studier, mer för den senare, det vill säga att små kommuner privatiserar mindre. Enligt en tidigare amerikansk studie är det marknadsstruktur snarare än administrativ styrnings- och ledningskapacitet som förklarar varför små kommuner kontrakterar ut tjänster i så låg utsträckning (Warner och Hefetz 2003). Men det är möjligt att den svenska förklaringen i stället ligger i den administrativa kapaciteten. Det kan naturligtvis inte heller uteslutas att sambandet mellan kommunens storlek och privatiseringsgrad, åtminstone devis, beror på andra faktorer så som att de oftare är styrda av Socialdemokraterna och Vänsterpartiet än av allianspartierna (se kapitel 5).

Kommunernas storlek kan också tänkas visa sig i skilda privatiseringsnivåer om invånarna i olika kommuner har uttryckt olika stark efterfrågan på privatiseringar. Som beskrevs i kapitel 2 fanns det under 1980-talet ett utbrett missnöje i Sverige när det gällde möjligheten att påverka den offentliga sektorn. Kanske såg missnöjet olika ut i olika kommuner? Figur 3.4 visar hur nöjda invånarna i olika typer av kommuner var med fyra välfärdstjänster år 1989, alltså innan de

8. Liknande resultat för svenska kommuner har presenterats av Stolt och Winblad (2009) och Cronert (2012).

9. Relaterat till detta är att små kommuner kan bli beroende av en enda utförare, vilket talar emot att välja privat regi.



Figur 3.4. Nöjdhet med kommunala tjänster i olika kommuntyper, 1989.

Not: Svar på frågan »Kommuner och landsting har flera olika uppgifter att sköta. I vilken utsträckning är Du nöjd med servicen i Din kommun på följande områden?« Balansmått framräknade genom att från andelen invånare som är mycket eller ganska nöjda räkna bort andelen invånare som är ganska eller mycket missnöjda. Balansmåttan varierar mellan 100 (alla är nöjda) och -100 (alla är missnöjda).

Källa: Riks-SOM 1989.

flesta privatiseringar hade initierats. Skillnaden i nöjdhet är påtaglig mellan storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö och resten av landet. Storstadsinvånarna verkar inte ha varit speciellt nöjda med välfärdstjänsterna när de ännu producerades nästan helt inom den offentliga sektorn. Det är också intressant att notera skillnaden i nöjdhet mellan tjänsterna. I alla kommuntyper var invånarna mest nöjda med skolorna, därefter med sjukvård och barnomsorg och minst nöjda med äldreomsorgen. Även om missnöjet i storstäderna kan ha bidragit till snabba privatiseringar, behövs det noggrannare forskning för att kunna belägga ett sådant samband.

Hur värderas kostnader och kvalitet?

Två viktiga motiv bakom privat produktion är att sänka kostnader och höja kvaliteten. Framför allt vid entreprenadupphandlingar är det möj-

ligt att säga något om hur politiska beslutsfattare värderar kostnader och kvalitet. För kommuner som sätter ett större värde på låga priser än på hög kvalitet spelar inte transaktionskostnaderna lika stor roll eftersom de till stor del uppstår när man försöker försäkra sig om en viss kvalitetsnivå.

ERFARENHETER FRÅN TIDIGARE STUDIER

År 2000 genomförde Demoskop en undersökning i form av telefonintervjuer med 342 kommun- och landstingspolitiker om deras inställning till entreprenader i offentlig verksamhet (Demoskop 2000). För vart och ett av nio områden ombads politikerna att ta ställning till om entreprenader fungerar bättre än, sämre än eller lika bra som motsvarande verksamhet i kommunens egen regi. De områden där entreprenader tydligast bedömdes som bättre var personalens trivsel, kontrollen över kostnaderna och kostnadernas nivå. För kvaliteten i verksamheten och brukarnas nöjdhet bedömdes entreprenader mer jämbördigt med kommunens egen regi. På två områden var det fler politiker som tyckte att entreprenader fungerar sämre än som tyckte att de fungerar bättre: kontrollen över verksamheten och hänsynstagande till miljöaspekter. När det gällde vilka faktorer som påverkade beslutet att lägga ut verksamheter på entreprenad svarade 83 procent av politikerna att kvaliteten i verksamheten hade mycket stor betydelse, medan 70 respektive 67 procent av dem uppgav att kontrollen över och kostnaderna för verksamheten hade mycket stor betydelse. Samtidigt nådde alla dessa tre faktorer upp till över 90 procent om även de politiker som ansåg att de hade ganska stor betydelse räknades med. Det är med andra ord svårt att utifrån intervjuerna avgöra om svenska kommun- och landstingspolitiker fäster större vikt vid kostnader eller vid kvalitet.

En större undersökning genomfördes i Norge bland 3 423 lokalpolitiker från 120 kommuner år 1998 (Sørensen och Bay 2002). Uppfattad kostnadseffektivitet visade sig vara den viktigaste bestämningsfaktorn för viljan att kontraktera ut norska äldreboenden och sjukhus. Förlusten av förmågan att intervensera i verksamheten visade sig vara nästan lika viktig som uppfattad kostnadseffektivitet. Tjänstekvalitet syntes däremot inte vara lika viktig i politikernas ögon. En liknande undersökning genomfördes i Finland år 2008 då 364 politiker från 10

kommuner fick svara på ungefär samma frågor som i den norska studien (Fredriksson m.fl. 2012). Resultaten blev ungefär desamma som i Norge. Uppfattad kostnadseffektivitet framstod som den viktigaste bestämmningsfaktorn till outsourcing, medan tjänstekvalitet inte alls tycktes lika viktig. Att politikerna förlorar möjligheten att intervensera i utkontrakterad verksamhet föreföll också vara ett viktigt motiv till att behålla verksamheten i egen regi. De norska och finska resultaten säger mer än den svenska Demoskopundersökningen eftersom de bygger på regressionsanalys och i det norska fallet även på intervjuer med betydligt fler politiker.

KOSTNADER OCH KVALITET I UPPHANDLINGAR AV ÄLDREOMSORG

Ingen liknande undersökning av politikernas motiv och uppfattningar har vad vi vet genomförts i Sverige på senare år. Men genom att granska enskilda upphandlingar kan vi se hur stor vikt kommunerna lägger på pris respektive kvalitet. Vid en traditionell prisupphandling bestämmer kommunen en viss nivå för omsorgens kvalitet och tilldelar sedan kontraktet till den anbudsgivare som erbjuder lägst pris. Vid en kvalitetsupphandling är situationen den omvända, kommunen sätter ett pris och ger sedan kontraktet till den anbudsgivare som erbjuder högst kvalitet. Därutöver kombinerar kommunerna ofta dessa upphandlingsformer genom att poängsätta både pris och kvalitet för att kunna välja ut det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Hur upphandlingarna har genomförts kan ge en indikation på om besparingar kan ha tillåtits ske på bekostnad av kvalitet. En genomgång av underlagen till samtliga upphandlingar av särskilt boende mellan 1 januari 2011 och 30 juni 2012 (Health Navigator 2013) ger en bild av avvägningen mellan kostnader och kvalitet. Denna genomgång av 67 upphandlingar visar till att börja med att rena prisupphandlingar utgjorde 12 procent och kvalitetsupphandlingar 33 procent av alla upphandlingar under denna tidsperiod. Allra vanligast var kombinerade pris- och kvalitetsupphandlingar som stod för 55 procent av upphandlingarna.

Utifrån dessa siffror verkar kommunerna alltså inte prioritera ett så lågt pris som möjligt. En sådan slutsats går emellertid att diskutera. Genomsnittspriset hamnar faktiskt lägre i kombinerade pris- och kvalitetsupphandlingar (1 209 kr per dygn och brukare) än i rena pris-

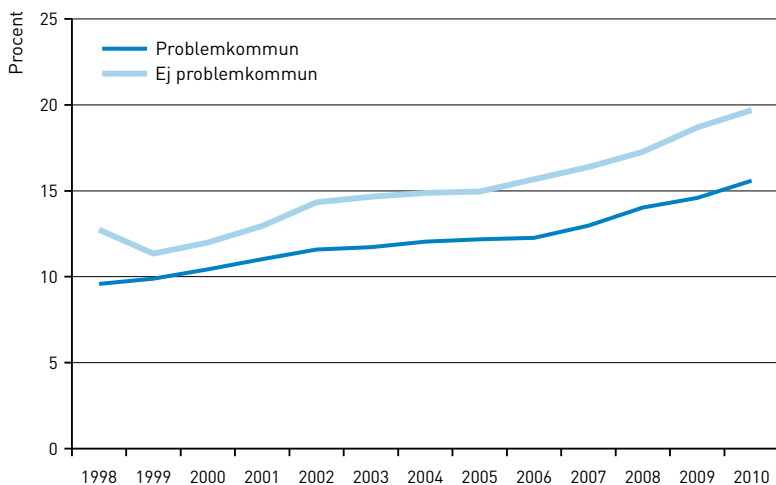
upphandlingar (1 370 kr).¹⁰ Även om det förstås kan finnas jämförbarhetsproblem mellan olika kommuner och upphandlingar kan detta indikera att kvalitet inte viktas speciellt högt i kombinerade pris- och kvalitetsupphandlingar. En del kommuner anger explicit vilken vikt de fäster vid pris relativt kvalitet (t.ex. 40 procent pris och 60 procent kvalitet). De reella vikterna av pris och kvalitet behöver dock inte sammanfalla med sådana angivelser eftersom betydelsen av kvalitet beror på anbudens kvalitetsskillnader och hur dessa poängsätts. Om kvalitetskraven exempelvis sätts så lågt att alla anbud får maxpoäng på kvalitet blir priset i praktiken helt avgörande. Bland upphandlingarna fanns flera fall där alla anbud fick mycket liknande kvalitetspoäng, med innebörden att anbudens prisskillnader blev avgörande. Av de vinnande anbudena i kombinerade pris- och kvalitetsupphandlingar hade 43 procent lägsta pris men inte högst kvalitet, att jämföra med att 24 procent av de vinnande anbudena hade högst kvalitet men inte lägst pris. Att pressa priserna verkar vara ett nog så viktigt motiv för de kommuner som handlar upp äldreboenden.

BETYDELSEN AV KOMMUNERNAS FINANSER

Ett annat sätt att försöka förstå kommunernas privatiseringsmotiv är att undersöka om kommuner med stort behov av att spara pengar är särskilt benägna att privatisera sina verksamheter. Att den svenska privatiseringsvågen av skattefinansierade tjänster inleddes omkring 1990-talets början är i sammanhanget en händelse som ser ut som en tanke. Vid denna tid drabbades Sverige av en finansiell och realekonomisk kris som bland annat tog sig uttryck i skenande statliga budgetunderskott och skuldsättningsproblem i många kommuner. Kanske tillgrip kommuner med dålig ekonomi privatiseringar för att spara sig ur budgetkrisen?

Det är alltså möjligt att en kommun med finansiella problem lockas att privatisera för att sänka kostnaderna. Kommuner med finansiella problem kan antingen vara ivrigare att försöka realisera eventuella effektiviseringsmöjligheter eller så är de mer benägna att acceptera

10. Rena kvalitetsupphandlingar var dyrast med ett genomsnittligt pris på 1 498 kr per dygn och brukare.



Figur 3.5. Köp av tjänster för kommuner med svag ekonomi och övriga, inklusive köp från andra offentliga organ.

Källor: SCB, Dietrichson och Ellegård (2013).

sänkt kvalitet för att få ner kostnaderna. Här är det relevant att beakta att löner är svåra att sänka, vilket försvårar besparingar på de kommunalt anställda. Studier har visat att amerikanska städer med ekonomiska problem tenderar att kontraktera ut tjänster i syfte att sänka kostnaderna (Brown och Potoski 2003; Levin och Tadelis 2010). En studie av danska kommuner visade däremot att kommuner med starka finanser kontrakterade ut tjänster i större utsträckning än vad kommuner med svaga finanser gjorde (Pallesen 2004).

Figur 3.5 visar hur köp av tjänster har utvecklats över tiden i kommuner med finansiella problem och i övriga kommuner. Vi identifierar kommuner med finansiella problem som de kommuner som år 2000 beviljades stöd av Kommundelelegationen (Dietrichson och Ellegård 2013). Villkoren för stöd var att kommunen skulle ha strukturella problem, förväntat budgetunderskott under de närmaste tre åren, svag balansräkning och begränsad förmåga att öka intäkterna. Köpen av tjänster ökar i båda grupperna av kommuner, men ligger något lägre i de kommuner som hade finansiella problem. Det verkar alltså inte

som om kommuner med svaga finanser är mer benägna att köpa in tjänster. Eventuellt går det att se ett omvänt samband. Kommuner med svaga finanser har inte köpt in tjänster i riktigt samma utsträckning som kommuner med starkare ekonomi.

En komplikation i Sverige är att vissa privatiseringar sker inom valfrihetssystem och valfrihetssystem driver upp snarare än sänker kostnaderna (Konkurrensverket 2013). I linje med detta har svenska landsting som gör ekonomiska överskott visat sig vara mer positivt inställda till att värna patienternas valmöjligheter jämfört med landsting med en mer ansträngd ekonomi (Fredriksson och Winblad 2008). Kommuner med finansiella problem borde inte sikta på privatiseringar inom valfrihetssystem för att komma tillrätta med sina kostnader.

Utifrån figur 3.5 är det förstås inte säkert att de svaga finanserna utgör orsaken till den ena gruppens lägre köp av skattefinansierade tjänster. Det skulle också kunna vara köpen av tjänster som påverkar de kommunala finanserna. Även om vi inte kan sägas ha löst detta problem med våra enkla jämförelser är det osannolikt att de stora problem som fanns hos de kommuner som vi identifierar som finansiellt svaga skulle bero på dessa kommuners val mellan egen produktion och outsourcing. Det som framför allt gör det svårt att tro att så är fallet är att de allra flesta kommuner på den tiden producerade de allra flesta tjänster i egen regi. Dessutom studerar vi mått på outsourcing som tidsmässigt ligger efter den tidpunkt då kommunerna fick allvarliga finansiella problem.

Ekonomi bakom företagsetableringar

Inom ett valfrihetssystem beror andelen privat produktion på brukarnas val. En förutsättning för att det ska finnas privata utförare att välja mellan är emellertid att de väljer att etablera sig på den lokala marknaden. Som ekonomisk teori förutsäger beror detta i stor utsträckning på det pris till vilket välfärdstjänsterna kan säljas. Problemet är dock inte bara teoretiskt. Enligt Socialstyrelsen (2013) finns det flera kommuner som har beslutat att införa valfrihetssystem enligt LOV, men som inte har lyckats få några privata utförare att etablera sig i kommunen. Ett annat exempel är den privata vårdkoncernen Sensia som uppgav sänkta

ersättningar från landstingen som huvudmotiv till beslutet att stänga sina vårdcentraler i Boden, Hultsfred, Kalmar, Luleå, Piteå, Skellefteå och Sundsvall. En bidragande orsak i Norrbotten var att landstinget hade sänkt Sensias ersättning med över 10 procent per patient.¹¹ Enligt en rapport från Konkurrensverket (2013) finns ett positivt samband mellan ersättningsnivån för omvårdnadsinsatser och antal externa utförare av hemtjänst i kommunen.

Att ersättningsnivåerna kan variera kraftigt mellan olika kommuner och landsting är viktigt i sammanhanget. Enligt en sammanställning gjord av SKL varierade ersättning i hemtjänsten mellan 303 och 502 kronor per timme för omsorg samt mellan 222 och 379 kronor per timme för service bland de kommuner som ersatte utförarna efter beviljad och inrapporterad tid.¹²

En annan viktig bestämningsfaktor till företagsetablering är sannolikt marknadens storlek. I genomsnitt har ungefär 1,5 procent av invånarna i en kommun hemtjänst. I en kommun med 20 000 invånare innebär detta ungefär 300 brukare. Eftersom det är ovanligt att en ny utförare i ett valfrihetssystem erövrar en marknadsandel över 20 procent kan en ny utförare i en kommun med 20 000 invånare inte räkna med fler än 60 brukare. I de flesta kommuner behövs sannolikt fler brukare än så för att få en rimlig effektivitet i hemtjänsten med tanke på betydelsen av avståndet mellan brukarna. Kringtiden (den tid som används till annat än att ge omsorg hemma hos brukarna) avtar normalt med antalet brukare som en utförare betjänar och är samtidigt en av de viktigaste kostnadsdrivarna inom hemtjänsten (Törnvall och Eklund 2009, s. 20). Skalfördelar talar alltså i många kommuner emot valfrihetssystem och konkurrens mellan olika privata utförare.

Slutligen verkar välfärdsföretagens etableringar påverkas av politisk osäkerhet. Nästan vartannat företag inom vård- och omsorgssektorn anger i en enkät att politiska beslut eller politisk osäkerhet utgör ett hinder för möjligheterna att expandera verksamheten (Vårdföretagarna 2013).

Ersättningsnivåer, marknadsstorlek och politisk osäkerhet påver-

11. Se artikel i *Dagens industri* 24 juni 2013 där Sensias vd uttalar sig.

12. SKL, Ersättningssystem hemtjänst 2013, hämtad 26 juni 2013.

kar alltså sannolikt privatiseringen av välfärdstjänster genom företagens etableringsbeslut. Detta är tydligast inom valfrihetsmodellen men även inom entreprenadmodellen behövs anbudsgivare i de offentliga upphandlingarna för att en privatisering ska komma till stånd. Hur stark påverkan de tre nämnda faktorerna har på välfärdens privatisering är dock svårt att veta utan att studera frågan närmare.

Avslutning

Privatiseringen av välfärdstjänster har flera ekonomiska drivkrafter. Att sänka kostnader tycks vara en viktig sådan drivkraft. Dock verkar den drivkraften inte vara starkare i kommuner med finansiella problem eftersom de snarare privatiserar mindre än andra kommuner. De låga privatiseringsnivåerna i små kommuner har sannolikt också en ekonomisk förklaring. Hanteringen av privata utförare medför fasta kostnader som små kommuner kan ha svårt att bära. Att det är mer privat drift i stora kommuner innebär troligtvis att urbaniseringen leder till ökad privat produktion av välfärdstjänster i Sverige.

De blygsamma privatiseringarna i små kommuner antyder att enhetliga marknadsmodeller inte tar hänsyn till de skilda förutsättningarna i landets olika kommuner. Att göra valfrihetssystem enligt LOV obligatoriska kan till exempel tänkas innebära problem för små kommuner. Det finns redan kommuner som har infört valfrihetssystem enligt LOV utan att få några privata utförare att etablera sig.

Ett resultat som förvånar oss är att välfärdstjänsternas transaktionskostnader inte säger så mycket om den betydande variation som finns i privatisering mellan olika tjänster. Privatiseringsnivåerna för närliggande tjänster som grundskola och gymnasium skiljer sig betydligt från varandra trots att kostnaderna för bland annat kvalitetskontroll borde ligga på liknande nivåer. I just det fallet har skillnaden förmodligen att göra med valfriheten inom friskolesystemet som företrädesvis utövas av föräldrarna i grundskolan medan eleverna i större utsträckning väljer själva i gymnasieskolan. Men även inom den period när äldreomsorgen huvudsakligen låg inom entreprenadmodellen var den privata produktionen mer omfattande för särskilda boenden än för hemtjänst, tvärtemot vad vi borde förvänta oss från dessa tjänsters transaktionskostnader. Att parkskötsel nästan ute-

slutande drivs i offentlig regi är utifrån transaktionskostnadsmodellen lika förvånande som att missbrukarvård är en av de tjänster som köps in i störst utsträckning. Däremot har transaktionskostnadsmodellen ett visst grovkalibrigt förklaringsvärde när välfärdstjänsterna jämförs med andra skattefinansierade tjänster som polisväsande och vägunderhåll.

Tillämpningar av transaktionskostnadsmodellen har vanligen bortsett från interna transaktionskostnader för övervakning och kontroll av verksamhet inom den offentliga sektorn. Möjligen beror modellens låga förklaringskraft för välfärdstjänsterna på att det finns betydande styrningsproblem även i den offentliga sektorn. Ett intressant område för framtida studier är därför hur de interna transaktionskostnaderna ser ut och hur detta påverkar valet att kontraktera ut produktionen av välfärdstjänster. Vilka styrmedel som fungerar bra vid offentlig och privat välfärdsproduktion är en vidare fråga med stor policyrelevans. En ytterligare fråga som förtjänar bättre belysning är hur ersättningsnivåer och andra faktorer påverkar privatiseringen av välfärdstjänster genom företagens etableringsbeslut.

Referenser

- Andersson, F. (2009). »A trickle-down theory of incentives with applications to privatization and outsourcing«, IFN Working Paper 784, Institutet för Näringslivsforskning.
- Andersson, F. och H. Jordahl (2013). »Outsourcing public services: ownership, competition, quality and contracting«, manuskript, Institutet för Näringslivsforskning (IFN).
- Anjou, L. (2008). *Politisk styrning av kommunal tjänsteproduktion i egen regi. En flerfallsstudie av sjukvård och äldreomsorg*. Doktorsavhandling, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Anjou, L. (2010). *Den politiska ledningen av kommuners utveckling och verksamhet. Styrningens inriktning, styrka och effekter i elva primärkommuner*. Kommunforskning i Väst och Öhrlings PricewaterhouseCoopers.
- Arbetsförmedlingen (2013). *Arbetsmarknadsrapport 2013*.
- Bel, G. och X. Fageda (2007). »Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies«, *Local Government Studies*, 3 (4), s. 517–534.

- Bel, G. och X. Fageda (2009). »Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis«, *Public Choice*, 139 (1–2), s. 105–119.
- Bel, G. och A. Miralles (2003). »Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain«, *Urban Studies*, 40 (7), s. 1323–1334.
- Blomqvist, P. och B. Rothstein (2008). *Välfärdsstatens nya ansikte: Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Bloom, N. och J. Van Reenen (2007). »Measuring and explaining management practices across firms and nations«, *Quarterly Journal of Economics*, 122 (4), s. 1351–1408.
- Brown, T. och M. Potoski (2003). »Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), s. 441–468.
- Cronert, A. (2012). *Where money and politics meet – explaining local variations in privatization of public services*. Masteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Dahlman, C. (1979). »The problem of externality«, *Journal of Law and Economics*, 22 (1), s. 141–162.
- Demoskop (2000). »Politiker om entreprenader i offentlig verksamhet«, Rapport av undersökning på uppdrag av SAF.
- Dietrichson, J. och L.-M. Ellegård (2013). »Assist or desist? Conditional bailouts and fiscal discipline in local governments«, Working Paper 2012:24, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Donahue, J. (1992). *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS Förlag.
- Fredriksson, M. och U. Winblad (2008). »Consequences of a decentralized healthcare governance model: measuring regional authority support for patient choice in Sweden«, *Social Science & Medicine*, 67 (2), s. 271–279.
- Fredriksson, S., O. Hyvärinen, M. Mattila och H. Wass (2010). »The politics of competitive tendering: political orientation and attitudes towards contracting out among Finnish local politicians«, *Local Government Studies*, 36 (5), s. 637–654.
- Glaeser, E. och A. Shleifer (2001). »Not-for-profit entrepreneurs«, *Journal of Public Economics*, 81 (1), s. 99–115.
- Grossman, S. och O. Hart (1986). »The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration«, *Journal of Political Economy*, 94 (4), s. 691–719.
- Hart, O. och J. Moore (1990). »Property rights and the nature of the firm«, *Journal of Political Economy*, 98 (6), 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*, 112 (4), s. 1127–1161.
- Health Navigator (2012). »Stora möjligheter att stärka kvaliteten i äldreomsorgen genom bättre upphandlingar: Hur värderar kommuner kvalitet vid upphandling av särskilt boende?«, Rapport från programmet Framtidens vård, skola, omsorg. Almega, Svenskt Näringsliv, Vårdföretagarna och Friskolornas riksförbund.
- Klein, B., R. Crawford och A. Alchian (1978). »Vertical integration, appropriate rents, and the competitive contracting process«, *Journal of Law and Economics*, 21 (2), s. 297–326.
- Konkurrensverket (2013). »Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst«, Rapport 2013:1.
- Kornai, J. (1980). *Economics of Shortage*. Amsterdam: North Holland.
- Levin, J. och S. Tadelis (2010). »Contracting for government services: theory and evidence from U.S. cities«, *Journal of Industrial Economics*, 58 (3), s. 507–541.
- Lindqvist, E. (2010). »Contracting out credence goods: evidence from residential youth care«, IFN Working Paper nr 750, Institutet för Näringslivsforskning.
- Pallesen, Thomas (2004). »A political perspective on contracting out: the politics of good times. Experiences from Danish local governments«, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17 (4), s. 572–587.
- Preker, A., A. Harding och P. Travis (2000). »'Make or buy' decisions in the production of health care goods and services: new insights from institutional economics and organizational theory«, *Bulletin of the World Health Organization*, 78 (6), s. 779–789.
- Roomkin, M. och B. Weisbrod (1999). »Managerial compensation and incentives in for-profit and non-profit hospitals«, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15 (3), s. 750–781.
- Shleifer, A. och R. Vishny (1997). »A survey of corporate governance«, *Journal of Finance*, 52 (2), s. 737–783.
- Socialstyrelsen (2013). »Stimulansbidrag LOV«, Delrapport.
- Stolt, R. och U. Winblad (2009). »Mechanisms behind privatization: a case study of private growth in Swedish elderly care«, *Social Science & Medicine*, 68 (5), s. 903–911.

- Sørensen, R. och A.-H. Bay (2002). »Competitive tendering in the welfare state: perceptions and preferences among local politicians«, *Scandinavian Political Studies*, 25 (4), s. 357–384.
- Törnvall, P. och F. Eklund (2009). »Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå: Hemtjänst och särskilt boende«, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Vlachos, J. (2011). »Friskolor i förändring«. I L. Hartman, red., *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Vårdföretagarna (2013). »Konjunkturbarometer för vårdsektorn: Våren 2013«.
- Warner, M och A. Hefetz (2003). »Rural-urban differences in privatization: Limits to the competitive state«, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21 (5), s. 703–718.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1981). »The economics of organization: the transaction cost approach«, *American Journal of Sociology*, 87 (3), s. 548–577.
- Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1997). »Transaction cost economics and public administration«. I P. Boorsma, K. Aarts och A. Steenge, red., *Public priority setting: Rules and costs*. London: Kluwer Academic Publishers.