



# LUND UNIVERSITY

Hinder och drivkrafter för tjänsteinnovation i offentlig sektor – Outsourcing av offentligt finansierade tjänster

Andersson, Fredrik; Jordahl, Henrik

2011

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Andersson, F., & Jordahl, H. (2011). *Hinder och drivkrafter för tjänsteinnovation i offentlig sektor – Outsourcing av offentligt finansierade tjänster*. (Working Paper/PM; Vol. 2011:24). Tillväxtanalys. [http://www.tillvaxtanalys.se/tua/export/sv/filer/publikationer/working-paper-pm/WP\\_2011\\_24.pdf](http://www.tillvaxtanalys.se/tua/export/sv/filer/publikationer/working-paper-pm/WP_2011_24.pdf)

*Total number of authors:*

2

## General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

# Hinder och drivkrafter för **tjänsteinnovation** i offentlig sektor

Outsourcing av offentligt finansierade tjänster

**Detta uppdrag är en fördjupning** av 2010-års uppdrag "Kunskap och statistik om tjänstesektorn". Denna gång står nyckelkompetenser för tjänsteinnovation i industri- och tjänsteföretag, samt hinder och drivkrafter för tjänsteinnovation inom offentlig sektor i fokus. Rapporten ägnar den senare frågeställningen uppmärksamhet och ingår i uppdraget "Fungerande innovationssystem och kunskap och statistik om tjänster och tjänsteinnovation".

Dnr 2011/052  
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon 010 447 44 00  
Telefax 010 447 44 01  
E-post [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta Anders Östhol, projektledare  
Telefon 010-447 44 74  
E-post [anders.osthol@tillvaxtanalys.se](mailto:anders.osthol@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Bakgrunden till uppdraget är Näringsdepartementets intresse för fördjupningar av 2010-års regleringsbrevsuppdrag – Kunskap och statistik om tjänstesektorn, denna gång med fokus på nyckelkompetenser för tjänsteinnovation i industri- och tjänsteföretag samt hinder och drivkrafter för tjänsteinnovation inom offentlig sektor. Den här rapporten ägnar den senare frågeställningen uppmärksamhet och ingår i uppdraget Fungerande innovationssystem och kunskap och statistik om tjänster och tjänsteinnovation som ska slutrapporteras i december 2011.

Valet har fallit på att studera outsourcing av offentligt finansierade tjänster eftersom det kan vara en viktig källa till nya lösningar och produktivitetsökningar som förknippas med tjänsteinnovation. En viktig slutsats är att både konkurrens och ägande spelar roll och förefaller vara ungefär lika viktiga för utfallet av outsourcing av offentligt finansierade tjänster även om ytterligare empiriskt arbete behövs för att förfina de empiriska underlagen. Framförallt har ägandet en större betydelse för att få de eftersträlvade effekterna av outsourcing inom offentligfinansierade privata tjänster än vad som tidigare framkommit i den internationella forskningslitteraturen.

Genomgången av konsekvenserna av outsourcing av tjänster med olika typer och grader av kontrakteringsproblem visar på relativt gynnsamma utfall både i termer av kostnader och kvalitet på de offentliga tjänsterna, men utfallen är beroende av vilka typer av varor och tjänster som är föremål för outsourcing. Outsourcing förefaller vara mer problematiskt när det gäller s.k. trovärdighetsvaror, dvs varor där endast den som tillhandahåller tjänsten det skrivits kontrakt om har full kännedom om kvaliteten, t.ex. fängelser och institutionsvård. Stora kontraktssvårigheter finns också till följd av bristande verifierbarhet och imperfekta indikatorer på kvalitet inom t.ex. vägunderhåll, arbetsförmedling och brandskydd.

Överlag är erfarenheterna av outsourcing av tjänster med särskilda kontraktsmässiga utmaningar mer problematiska i den analys som gjorts här än i tidigare gjorda internationella studier. En anledning till detta är att en rad verksamheter inkluderats i analysen som tidigare inte studerats, såsom fängelser, institutionsvård av ungdomar och arbetsförmedling där erfarenheterna av outsourcing är sämre än för mer kontrakterbara tjänster som t.ex. sophämtning och fordonsunderhåll. En annan anledning är att många av de tidigare empiriska studierna utvärderat mått på kvalitet som sammanfaller med de mått som skrivits in i kontrakt, vilket har inneburit att man skjuter vid sidan av målet eftersom det är i de kvalitetsdimensioner som inte går att skriva in i kontrakt som olika problem, framförallt relaterade till kvalitet, kan förväntas uppstå.

Givet den stora och genomgripande trenden mot ökad outsourcing inom privat sektor med alla dess dynamiska bieffekter är det förvånande hur lite vi vet om samma företeelses effekter inom offentlig sektor. Slutsatsen är att det inte går att bortse från skillnader i konkurrensförhållanden och institutionella förutsättningar, ägarskap, i privat respektive offentlig verksamhet när man diskuterar förmågan till innovationer i den offentliga sektorn. I många fall ger innovationerna lägre kostnader och högre kvalitet men vid större kontraktssvårigheter finns risken att enbart säljaren gynnas medan kvaliteten blir lidande.

Rapporten har skrivits av professor Fredrik Andersson, Umeå universitet även verksam vid Institutet för näringslivsforskning (IFN) och Ekonomihögskolan vid Lunds universitet och docent Henrik Jordahl, Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Anders Östhol, Tillväxtanalys, har varit projektledare.

Stockholm, juni 2011

Enrico Deiacco, avdelningschef Innovation och globala mötesplatser

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Hinder och drivkrafter för tjänsteinnovation i offentlig sektor .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Ägande och konkurrens .....</b>	<b>9</b>
2.1	Ägande.....	9
2.2	Konkurrens.....	10
<b>3</b>	<b>Kontraktering av tjänster .....</b>	<b>12</b>
3.1	Kontrakterbarhet och kvalitet.....	12
3.2	Ägande och konkurrens vid outsourcing av tjänster .....	14
<b>4</b>	<b>Empirisk evidens .....</b>	<b>17</b>
4.1	Kostnader och kvalitet.....	18
4.2	Ägande och konkurrens .....	23
<b>5</b>	<b>Avslutande diskussion.....</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>31</b>



# 1 Hinder och drivkrafter för tjänsteinnovation i offentlig sektor<sup>1</sup>

Hur påverkar outsourcing av offentliga tjänster kostnader, kvalitet och förutsättningar för utveckling och innovation? Dessa frågor är utgångspunkten för denna rapport. Basen är en omfattande översikt över både teoretisk och empirisk forskning kring dessa frågor inom i första hand nationalekonomi. Vi inleder med att diskutera hur ägande och konkurrens behandlats inom ekonomisk analys och går sedan vidare till att diskutera hur kontraktsförutsättningar bestäms och vilka konsekvenser de har för outsourcingarrangemang. Den teoretiska delen avslutas med en klassificering av kontrakteringsproblem där olika verksamheter kan sorteras in samt en inventering av slutsatser kring outsourcing av offentliga tjänster.

I den empiriska delen går vi igenom ett stort antal studier som vi strukturerar enligt den teoretiska diskussionen. Genomgången av empiriska studier går ända fram till idag, vilket har konsekvensen att vi kan fånga upp ett antal studier som använt moderna metoder på aktuella paneldatamaterial. En viktig slutsats är att den tidigare förhärskande uppfattningen att konkurrens är avgörande medan inslag av privat ägande spelar liten roll inte håller streck i ljuset av nyare studier – i stället pekar senare års forskning på att båda är viktiga.

Outsourcing av offentliga tjänster är ett viktigt fenomen i Sverige och internationellt. Offentlig upphandling motsvarar ca 15 procent av världens BNP (Lewis och Bajari 2010). OECD-genomsnittet för outsourcingandelen av den offentliga sektorns kostnader för varor och tjänster är 42 procent. Medan Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och Japan har stora andelar (mellan 50 och 60 procent outsourcing) litar Mexiko och Grekland i högre grad till egenregi (andelar mellan 20 och 30 procent). Sedan 1995 har flera länder, t.ex. Nederländerna, Spanien och USA ökat sina inköp av varor och tjänster betydligt.<sup>2</sup>

Rapporten bygger på vår egen genomgång av ett stort antal studier men vi har också haft stor hjälp av tidigare översikter på området av Domberger och Jensen (1997), Grout och Stevens (2003) samt Jensen och Stonecash (2005). Dessa översikter har olika inriktning men de har alla det gemensamt att de inte på samma sätt som vi förankrar resonemangen i en systematisk teorigenomgång; eftersom de har några år på nacken fångar de givetvis inte heller in de senaste årens forskning.

Vår genomgång och diskussion leder fram till ett antal slutsatser:

- Det faktum att vi kan gå igenom ett antal nyare studier gör att vi kan diskutera erfarenheter från verksamheter som tidigare inte studerats, såsom fångelser, institutionsvård av ungdomar och arbetsförmedling. En allmän observation i det sammanhanget är att slutsatserna från de många tidigare studierna av enklare tjänster – inte minst sophämtning – inte låter sig generaliseras. Det framkommer också att erfarenheterna av outsourcing av tjänster med särskilt stora kontraktsmässiga utmaningar – med institutionsvård av ungdomar som ledande exempel – är mer negativa än de erfarenheter som dokumenteras i tidigare litteratur.

<sup>1</sup> Denna rapport är skriven på uppdrag av Tillväxtanalys och bygger till stora delar på Andersson, F och H Jordahl (2011), "Outsourcing Public Services: Ownership, Competition, Quality and Contracting", IFN Working Paper nr 874, Institutet för Näringslivsforskning (IFN).

<sup>2</sup> OECD (2009:62).



- En annan konsekvens av att vi kunnat inlemma nyare studier är att vi har ett större underlag av verksamheter som varit föremål för outsourcing under lång tid. Detta torde vara en förklaring till att vi finner att rena konkurrens effekter är relativt sett mindre (jämfört med effekten av att ha privatägda aktörer aktiva på marknaden) än vad som tidigare framhållits som konsensus. En sannolik bidragande faktor är att en del tidigare studier fångat upp en engångseffekt i samband med att en verksamhet först konkurrensutsatts.
- Diskussionen av kvalitetsfrågor har också haft stora begränsningar i tidigare litteratur, dels på grund av att man betraktat enkla tjänster där utmaningen att upprätthålla kvalitet inte är så stor, dels på grund att man inte tagit kontraktsfrågorna på tillräckligt allvar. Vid en närmare analys av kontraktsfrågor är det ganska uppenbart att sådana kvaliteter som kan kontrakteras inte bör innebära problem, medan sådant som inte kan kontrakteras innebär problem generellt, men också problem som kan förvärras av de krafter som sätts i rörelse genom outsourcing. Trots detta har många empiriska studier använt mått på kvalitet som sammanfaller med de mått som skrivits in i kontrakt, vilket gör det föga förvånande att man överlag fått positiva resultat.

Vi bör slutligen peka på vissa avgränsningar. Vi kommer inte att systematiskt diskutera erfarenheter av kundvalsarrangemang, även om vi kommer att beröra dem vid några tillfällen. Vi kommer inte heller systematiskt att diskutera hur korruptionsrisker påverkar outsourcingbeslut; även i detta fall kommer vi emellertid att tänga frågan då vi diskuterar offentlig upphandling.

## 2 Ägande och konkurrens

### 2.1 Ägande

Trots att begreppen ägande och äganderätt är fundamentala inom ekonomisk teori så har deras användning och tillämpning under lång tid varit otillfredsställande i så motto att konsekvenserna av ägande så som det modellerats har varit mindre betydande än konsekvenserna av ägande i praktiken. Den viktigaste anledningen till detta är att ägande helt kan neutraliseras genom kontraktarrangemang så länge man antas kunna skriva *fullständiga kontrakt*. Antaganden om att man kan skriva fullständiga kontrakt visade sig vidare under lång tid svårt att modifiera på ett övertygande och hanterbart sätt.

”Äganderättsansatsen” till teorin för företag och organisationer bygger på pionjärarbeten av Grossman och Hart (1986) och Hart och Moore (1990) och innebar ett genombrott. Äganderättsansatsen baseras på två antaganden:

- en till synes svag form av ofullständighet i möjligheterna att skriva kontrakt – existensen av oförutsedda omständigheter som kräver omförhandling av alla kontrakt vid leverans; och,
- begreppet ”residuala kontrollrättigheter” som definierar ägande av en tillgång som den beslutanderätt om användningen av tillgången som inte täcks av kontraktsmässiga åtaganden.

Under dessa antaganden kommer varje kontraktrelation att leda fram till köpsläende om det överskott som till syvende och sist är tillgängligt i en omförhandling; de residuala kontrollrättigheterna kommer att vara viktiga på grund av att de bestämmer värdet av möjliga alternativ i den resulterande omförhandlingen. Detta ramverk illustrerar enligt vår uppfattning på ett trovärdigt sätt hur ägande skapar styrka i kontraktrelationer.

Den vanliga äganderättsmodellen – som beskrivs på ett tillgängligt sätt i Hart (1995) – betraktar ett ramverk där parterna gör ”relationsspecifika” investeringar innan de handlar med varandra. Specificiteten består i att investeringarna är mer värdefulla om parterna faktiskt handlar med varandra än om de väljer andra alternativ; de tillgångar till vilka investeringarna är knutna kallas specifika tillgångar. Avkastningen av de alternativ som finns i form av handel med andra parter – som är med och skapar investeringsincitament – beror på vem som äger vilka tillgångar, och via denna kanal beror nivån på de specifika investeringar som görs på ägandet av tillgångar.

Äganderättsansatsen har tillämpats på kontrakterade tjänster i ett inflytelserikt bidrag av Hart, Shleifer och Vishny (1997) (HSV nedan). I detta bidrag presenteras en modell som är nära släkt med den vanliga äganderättsmodellen men som är skraddarsydd för att belysa offentligt finansierade tjänster.

För att närmare belysa äganderättsmodellen – inklusive dess för- och nackdelar – ska vi skissera hur modellen fungerar. Det finns två parter, en som leder verksamheten,  $M$  (för *manager*) och en representant för den offentlige uppdragsgivaren,  $M$  driver verksamheten antingen som en anställd som inte äger den anläggning som krävs, eller som oberoende aktör som arbetar i ett kontraktförhållande med den offentlige uppdragsgivaren och äger anläggningen. Den offentlige uppdragsgivaren,  $G$ , har målsättningar helt i linje med den offentlige huvudmannen, medan den som driver verksamheten,  $M$ , drivs helt av egenintresse.

Ett grundläggande antagande är att det finns ett ”referenssätt” att driva verksamheten och anläggningen som kan kontrakteras, och att den ansvarige,  $M$ , kan utveckla och förändra verksamheten genom att göra två typer av investeringar:

- en typ av investering är att ta fram förbättringar/innovationer i sättet att driva verksamheten och sköta anläggningen; och,
- en typ av investering är att hitta sätt att sänka kostnaden för att bedriva verksamheten på ett sätt som kan ha negativa effekter för verksamheten och på den offentlige huvudmannen.

Skillnaden mellan de två regimerna (en anställd *manager* respektive outsourcing) har sin grund i residuala kontrollrättigheter för anläggningen i form av den ansvariges möjligheter att genomföra resultatet av de olika typerna av investering. Om den ansvarige är anställd måste denne ha tillstånd för att genomföra alla förändringar, både sådana som har sin bakgrund i förbättringar/innovationer och sådana som har sin bakgrund i kostnadsbesparingar (detta eftersom huvudmannen behåller kontrollrättigheterna över anläggningen); vid outsourcing, å andra sidan, kan den ansvarige genomföra kostnadsbesparingar utan tillstånd, medan resultatet av förbättringar/innovationer kräver tillstånd (eftersom köparen kan välja om man vill eller inte vill ha en kvalitetsförbättring som också leder till ökade kostnader). Ett nyckelantagande – med rötter i antagandet om ofullständiga kontrakt – är att genomförande av sådana ändringar som kräver tillstånd kräver omförhandling av kontraktet. I en sådan omförhandling antas det överskott som förbättringen genererar delas lika mellan parterna.

Huvudslutsatsen från HSV-modellen är att kostnaderna är lägre vid outsourcing medan kvaliteten – som både påverkas av förbättringar/innovationer och försök att sänka kostnader – kan vara antingen högre eller lägre. Privat produktion är därmed att föredra när kvalitetskonsekvenserna av kostnadsbesparingar är små i förhållande till de förbättringar/innovationer som kan ske.

Tolkningen av ägande i termer av residuala kontrollrättigheter när det finns ofullständigheter i kontraktsmöjligheter ter sig intuitivt rimlig, och det faktum att incitament för investeringar genereras naturligt genom modellens dynamik är en ytterligare styrka hos äganderättsansatsen. Slutsatsen att outsourcing av tjänster kan förväntas sänka kostnader medan konsekvenserna för kvalitetsnivån är oklara är också en vanlig uppfattning; vi återkommer till empirisk evidens i sammanhanget. Det är samtidigt viktigt att nämna att det faktum att kontrakt alltid omförhandlas i den teoretiska modellen gör det svårt att här analysera incitamentskontrakt – kontrakt som specificerar ersättning som en funktion av olika prestationsmått; i ljuset av den praktiska betydelsen av incitamentskontrakt är det en nackdel. Slutligen behandlar HSV-modellen inte konkurrens som vi nu ska diskutera.

## 2.2 Konkurrens

Begreppet konkurrens står i centrum i modern nationalekonomi och det sätt på vilket det definieras och används överensstämmer väl med populäruppfattningen om vad konkurrens är. Konkurrens tjänar i grunden två syften – att välja ut dem som är bäst lämpade att tillhandahålla en tjänst och att överföra en rimligt stor del av det överskott som genereras till köparen. Det förra är en selektionsmekanism som gynnar effektiva producenter medan det senare är en mekanism som uppmuntrar ansträngning och omfördelning av överskott.

*Oligopol* är den marknadsform som är mest relevant här. Vid oligopolkonkurrens spelar den exakta formen av strategisk interaktion stor roll. En bra utgångspunkt är den s.k. Bertrandmodellen för priskonkurrens. I sin enklaste form leder den till att konkurrerande företag med identiska och konstanta marginalkostnader konkurrerar så hårt att priset blir lika med marginalkostnaden; vid upprepad interaktion eller skillnader mellan företagen ändras

slutsatsen. Ett annat resultat inom denna ram är att produktdifferentiering försvagar konkurrensen; denna slutsats är viktig och tämligen robust.<sup>3</sup>

Det finns gott om teoretiska modeller som utgår från upprepad oligopolkonkurrens men dessa modeller har inte varit särskilt framgångsrika i att klargöra verkligt dynamiskt samspel – där t.ex. företag gör löpande investeringar som påverkar verksamheten. En viktig sak att notera är att incitamenten för innovation och utveckling kan påverkas negativt av konkurrens. Ju mindre vinster som genereras desto svagare incitament att förbättra. Denna logik associeras ofta med ”Schumpeterianska” idéer. När man driver resonemanget ett steg längre ser man att det finns effekter som pekar i olika riktning – innovationsförsök kan påverka vinster både före och efter att en innovation sker och beroende på hos vem den sker. Det finns skäl att tro att innovationsincitament beror på graden av konkurrens enligt ett ”omvänt U-format” samband; Aghion m.fl. (2005) argumenterar för det. Den grundläggande tanken är att konkurrens ändå tvingar företag att göra innovationer för att överleva.<sup>4</sup>

Även om konkurrens teori tidigare tillämpats på outsourcing av tjänster så finns det ingen etablerad standardmodell. En viktig observation är dock att många kontrakt på sådana tjänster handlas upp på en speciell typ av marknad, nämligen genom budgivning efter formell annonsering. En sådan process kan ses som ett sätt att försöka åstadkomma priskonkurrens på ett sätt som i frånvaron av allvarliga kvalitetsproblem kan komma nära utfallet i den enkla Bertrandmodellen med pris enligt marginalkostnad. Detta är ett rimligt sätt att betrakta upphandling. För det första kan auktioner undergräva de samarbetsmekanismer som skapas under upprepad interaktion eller vid produktdifferentiering. De preciserade reglerna och transparensen i auktionsprocessen gör s.k. tyst samarbete svårt. Vad gäller differentiering så kan den hanteras så länge som relevanta kvaliteter kan specificeras i ett kontrakt. Konkurrens kan då ske givet specificerade kvaliteter. För det andra är auktionsprocessen samtidigt sådan att budgivningen sker under ofullständig information om konkurrenterna; sådan ofullständig information skapar informationsräntor som syns till exempel genom att budgivarna i en slutet förstaprisauktion lämnar bud som överstiger deras faktiska kostnader (i ett upphandlingssammanhang). Denna egenskap gäller även för andra typer av auktioner genom ”satsen om intäktsekvivalens” som säger att olika auktioner leder till samma förväntade kostnad för köparen (Klemperer 1999). Slutligen noterar vi att Bulow och Klemperer (1996) visar att värdet av att locka ytterligare en budgivare till en standardauktion är större än värdet av att byta ut standardauktionen mot en optimal förhandling med de ursprungliga budgivarna. Man kan notera att inträdet av en ytterligare budgivare är viktigt både ur ett selektionsperspektiv – den nye budgivaren kan vara bäst – och från ett ansträngnings- eller omfördelningsperspektiv eftersom inträdet kan sänka priset.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> I grunden samma slutsats fås vid ”monopolistisk konkurrens” som definieras av fritt inträde av producenter av differentierade produkter. En viktig allmän slutsats är att oligopolistisk konkurrens genom att hålla priset uppe skapar förutsättningar för ineffektiva företag att fortleva.

<sup>4</sup> Nicoletti och Scarpetta (2003) samt Alesina m.fl. (2005) visar att reformer som skärper konkurrens är positivt associerade med produktivitet och investeringar.

<sup>5</sup> I en engelsk auktion tar sig detta uttrycket att den nye budgivaren med viss sannolikhet är näst bäst vilket sänker priset (eftersom priset bestäms av den näst bästa budgivaren i denna auktionsform).

### 3 Kontraktering av tjänster

I detta avsnitt ska vi presentera viktiga insikter kring outsourcing av tjänster med stöd av den tidigare diskussionen om ägande och konkurrens. Analyser av outsourcing av offentliga tjänster är nära släkt med diskussionen om företagets gränser och beslut om vad som ska köpas in eller vad man ska göra själv internt.<sup>6</sup>

#### 3.1 Kontrakterbarhet och kvalitet

Kontraktering och möjligheter att skriva kontrakt spelar en central roll i inköpssammanhang, inte minst när det gäller att värna kvalitet. För att klargöra vissa viktiga distinktioner kan man betrakta en steg med fyra steg i termer av möjligheter att skriva kontrakt om en variabel som vi kallar X och som vi kan tänka på som kvalitet. För varje steg nämner vi något exempel som diskuteras vidare i kapitel 4.

- Om X kan specificeras i ett kontrakt som kan genomdrivas till obetydliga kostnader – d.v.s. om brott mot kontraktet kan identifieras av en domstol eller skiljedomare och lämplig bestraffning mäts ut – kan variabeln sägas vara fullständigt kontrakterbar. Sophämtning kan tjäna som ett exempel där detta i allt väsentligt är uppfyllt.
- Om ett kontrakt bygger på ett imperfekt mått på X så finns ett *moral hazard*-problem i upprätthållandet av kvalitet.<sup>7</sup> Vägunderhåll och transporttjänster kan tjäna som exempel; i båda fallen finns kvalitetsindikatorer, såsom punktlighet i transportfallet, som är imperfekta mått på kvaliteten i sig och på den omsorg som utföraren lägger ner.
- De kan också vara så att de parter som är inblandade i en kontraktrelation alla känner X men att denna kunskap inte är tillräckligt handfast för att utgöra underlag för reglering av ett kontrakt. Variabeln sägs då vara observerbar men inte verifierbar, vilket f.ö. är det antagande som görs om investeringar i äganderättsansatsen. Denna struktur finns ofta vid personlig interaktion mellan utförare och klienter eller kunder, såsom i samband med arbetsförmedlingstjänster.
- Slutligen kan det vara så att endast den som tillhandahåller tjänsten känner till X i vilket fall man har att göra med en ”trovärdighetsvara” eller -tjänst (engelska: *credence good*). Institutionsvård av ungdomar är ett exempel där viktiga dimensioner av kvalitet har denna egenskap.

Kontraktsmöjligheterna är helt ordnade längs stegen såtillvida att en trovärdighetstjänst är förenad med *moral hazard* och brist på verifierbarhet och det är svårt att tänka sig exempel på outsourcing som har svåra verifierbarhetsproblem men saknar *moral hazard*.<sup>8</sup>

Vi ska nu diskutera *moral hazard* för att sedan återvända till verifierbarhetsfrågor och trovärdighetstjänster nedan. En allmän observation är att *moral hazard*-problem så som de beskrivs under punkt 2 ovan kan hanteras genom att skapa incitament i förväg medan förhandlingar under processens gång (eller upprepade interaktion) är nödvändiga för att skapa drivkrafter för icke-verifierbara kvaliteter under punkt 3. Observera hur detta går hand i hand med det dynamiska elementet i äganderättsmodellerna.

<sup>6</sup> Engelska: ”make-or-buy decision”. Äganderättsansatsen som beskrevs ovan och som sammanfattas i Hart (1995) är sprungen ur denna grundläggande frågeställning; en viktig insikt är betydelsen av specifika tillgångar för att bestämma sådana beslut, något som också visas av HSV (1997).

<sup>7</sup> En vettig men inte alls etablerad svensk översättning av *moral hazard* är *beteenderisk*.

<sup>8</sup> Teoretiskt kan man emellertid betrakta ett problem i taget; sålunda visar t.ex. Hermalin och Katz (1991) på en mekanism som kan utnyttja icke-verifierbar information så att man når ett oinskränkt optimum.

En grundläggande principal-agentmodell är en bra ram för att analysera möjligheterna att driva fram rätt insatser med hjälp av direkta incitament.<sup>9</sup> Det finns en konflikt mellan att ge starka incitament för att driva fram önskvärd X och andra hänsyn, såsom den icke-önskvärda risk som följer med att bestraffa ett uppmätt utfall som kan ha genererats trots att agenten betett sig precis som avsett, eller substitution mellan ansträngningar som modelleras i ”multitask-modellen”.<sup>10</sup> Multitask-modellen definieras av att utfall och prestationsmått har mer än en dimension; resultatet av outsourcing kan t.ex. karakteriseras av kostnader och kvalitet, båda imperfekt mätta av olika prestationsmått. Under det ytterligare antagandet att leverantören kan substituera sin ansträngning mellan uppgifter följer, under vissa ytterligare antaganden, att stark belöning av ett av utfallen leder till att leverantören omfördelar sin ansträngning. Eftersom kostnader ofta är lättare att mäta än kvalitet kan det vara lockande att belöna kostnadsbesparingar mer än kvalitet; enligt multitask-modellen riskerar detta att leda till fokus på insatser för att begränsa kostnader på kvalitetens bekostnad.

Multitask-modellen möjliggör jämförelser mellan aktiviteter; aktiviteter där kvaliteten är svår att mäta borde få till följd att kostnadsincitamenten tonas ned, men behöver inte hindra att outsourcing sker. En entreprenör kan dock förväntas möta starkare kostnadsincitament än en offentligt anställd mellanchef med ansvar för motsvarande uppgifter. Fastän denna observation är allmänt accepterad och diskuterad i litteraturen om transaktionskostnader<sup>11</sup> så är den ännu inte självklar inom kontraktslitteraturen. På senare tid har Acemoglu m.fl. (2008) hävdad att organisationer avsiktligt skapar småskjutningsproblem i syfte att försvaga ekonomiska incitament.<sup>12</sup> Om en organisation möter svaga ekonomiska incitament så kommer dessa svaga incitament att föras vidare till underavdelningar och anställda genom ”nedsipping”. Det kan förklara att höga chefer i icke vinstdrivande företag i allmänhet möter svagare incitament än motsvarande chefer i vinstdrivande företag.<sup>13</sup>

När det gäller verifierbarhet så är det klart både från litteraturen om transaktionskostnader och från äganderättsansatsen att ägande spelar en viktig roll. När icke-verifierbara utfall är kopplade till en fysisk tillgång, så har ägaren av tillgången tillräckliga incitament utan att det krävs några kontrakt. Äganderättsansatsen beaktar investeringars betydelse men kopplingen mellan investering i fysiska tillgångar och tjänster som ska produceras med hjälp av tillgången i fråga beaktas inte. I praktiken sker emellertid produktionen av många offentliga tjänster – såsom äldreomsorg, utbildning och transporter – med hjälp av tillgångar vars utformning och underhåll spelar stor roll för både kostnader och kvalitet hos den tjänst som ska produceras.

När outsourcing rör aktiviteter där det finns en viktig tillgång som behöver underhållas så finns vinster med att låta den som använder tillgången bära ansvaret för den, vilket enklast uppnås om denne själv äger tillgången. När det till exempel gäller busstransporter så finns det goda argument för att entreprenören ska äga de bussar som används.<sup>14</sup> Frågan ställs mer på sin spets om en entreprenör som driver ett äldreboende i en mindre stad äger lokaler och utrustning och byts ut när kontraktet förnyas genom upphandling. Entreprenören hamnar i en usel förhandlingssituation vilket i sin tur redan undergrävt dennes investeringsincitament. I många fall tillfaller avkastningen på en anläggningsinvestering både entreprenör och

<sup>9</sup> Två tidiga bidrag i detta sammanhang var Holmström (1979) och Grossman och Hart (1983).

<sup>10</sup> Vi kommer att betrakta denna i linje med Holmström och Milgrom (1991); en något annorlunda ansats finns i Baker (1992).

<sup>11</sup> Se t.ex. Williamson (1985, kap 6; 1998).

<sup>12</sup> Andersson (2009) pekar på äganderättslitteraturen och antar att residual avkastning är odelbar och förenad med kontrakteringsbegränsningar; utkontraktering blir inom denna ram ett sätt att flytta över residualavkastning – och de incitament som skapas – till utföraren

<sup>13</sup> För den empiriska observationen hänvisas t.ex. till Roomkin och Weisbrod (1999); en teoretisk analys finns i Glaeser och Shleifer (2001).

<sup>14</sup> Sclar (2000, kap 5) diskuterar kontraktering av busstransporter med de fallgropar och problem som finns.

huvudman. Det finns således många avvägningar när man gör ägandearrangemang. Kopplingen mellan byggande och drift av en anläggning för att tillhandahålla tjänster har också analyserats. Både Bennett och Iossa (2006) och Martimort och Pouyet (2008) analyserar denna fråga och kommer till samma slutsats. Om det finns positiva externaliteter bör båda tjänsterna paketeras ihop. Ett gott underhåll torde ha positiv effekt på verksamheten och resultatet stärker därmed resonemanget om ägande och ansvar ovan.

När det gäller trovärdighetstjänster så gäller den mesta teorin som finns direkt handel med konsumenter och vi ska inte vidare diskutera det.<sup>15</sup> Samtidigt är det klart att trovärdighetstjänster belyser den potentiella betydelsen av ”motivation för att tillhandahålla offentliga tjänster” (*Public Service Motivation*). Föreställningen är att vissa individer har en inre motivation som driver dem antingen för arbetet i sig eller för att tillhandahålla de tjänster som produceras<sup>16</sup>. Det hävdas ofta med teoretiska argument att sådan motivation är vanligare i offentlig sektor och i icke vinstdrivande verksamheter. Vinstmotiv kan förväntas tränga undan sådan motivation eftersom den som har vinstmotivet inte hindras från att exploatera frukterna av de anställdas motivation. Ett sentida arbete av Gregg m.fl. (2011) innehåller övertygande evidens om att personalens benägenhet att ”donera arbete” skiljer sig signifikant mellan vinstdrivande och icke vinstdrivande (inklusive offentliga) sektorer i ekonomin.

### 3.2 Ägande och konkurrens vid outsourcing av tjänster

Nästa steg är att samla de observationer som gjorts ägande, konkurrens och kontrakterbarhet på ett sätt som för direkt vidare till den empiriska diskussionen. Vi kommer först att diskutera samspelet mellan ägande och konkurrens och sedan gå vidare till samspelet med kontrakteringsfrågor.

Tabell 1 visar en fyrfältsmatris. Den visar olika utfall beroende på varierande grad av konkurrens å ena sidan, och inslag av privat ägande å den andra. En viktig poäng är att relevanta alternativ i huvudsak återfinns på huvuddiagonalen. Privat monopol – till följd av outsourcing av tjänst betyder att kontrakt i praktiken delas ut utan att föregås av någon upphandling eller konkurrens – är knappast något som förekommer om det inte förekommer långtgående korrupsion. Konkurrens där *bara* offentliga aktörer agerar är mycket ovanligt i praktiken.

Kan konkurrens mellan offentligt ägda aktörer – även om det är ovanligt – ersätta konkurrens där även privata företag deltar? Det beror givetvis delvis på marknadens förutsättningar. Allmänt sett förefaller det dock troligt att konkurrens mellan endast offentliga aktörer blir mindre hård än om privata företag finns med. En anledning till detta är att det är svårt för offentliga verksamheter att binda sig till ”hårda budgetrestriktioner”; varje förväntning om att en enhet som misslyckas kommer att undsättas – till exempel genom kapitaltillskott eller genom att anställda erbjuds likvärdiga jobb någon annanstans – undergräver de direkta incitamenten att undvika ett misslyckande.<sup>17</sup> Dessutom finns en skillnad i ”optionsvärdet” av en stor framgång – en privat entreprenör kan göra stora vinster på en dramatisk förbättring av verksamheten, medan sådana drivkrafter är svagare inom offentlig sektor. Å andra sidan torde alla inslag av kundval skärpa konkurrensen mellan offentliga aktörer, liksom graden av oberoende mellan dem sinsemellan. Båda dessa villkor förefaller vara delvis uppfyllda i den brittiska National Health Service (NHS) som vi berör nedan.

En besläktad fråga är varför verksamheter i praktiken ofta delvis läggs ut på kontrakt medan resterande delar av verksamheten behålls i egen regi. Det finns flera anledningar. För det

<sup>15</sup> En översikt över litteraturen om trovärdighetsvaror finns i Dulleck och Kerschbamer (2006).

<sup>16</sup> Fenomenet diskuteras utförligt i en översikt av Francois and Vlassopoulos (2008)

<sup>17</sup> Vi har inte närmare diskuterat ”mjuka budgetrestriktioner” men det är en annan infallsvinkel till en del av de incitamentsfrågor vi diskuterat; Eggleston (2008) utvecklar en formell modell av mjuka budgetrestriktioner inom ramen för äganderättsansatsen.

första kan viss egenregi ses som ett sätt att behålla en konkurrent på marknaden vilket kan väntas ha positiva effekter, inte minst i ljuset av att denne sannolikt inte ger sig in i samarbeten om exempelvis pris. Nyttan av ytterligare privat närvaro på marknaden är rimligen liten när den privata närvaron redan är stor. För det andra så har det ett optionsvärde för den offentlige huvudmannen att kunna driva verksamhet själv efter, till exempel, ett misslyckande från en entreprenörs sida. För det tredje kan direkt kunskap om hur verksamheten bedrivs vara värdefull i huvudmannens arbete med kontraktsrelationen. Slutligen kan en sådan uppdelning vara ett sätt att utnyttja motivation hos anställda genom att individer med stark sådan motivation söker sig till offentlig verksamhet, vilket indikeras av Gregg m.fl. (2011).

Man kan göra ytterligare två anmärkningar om klassificeringen i tabellen:

- Koncentrationen till huvuddiagonalen skiljer fallet med kontraktering om offentliga tjänster från privatisering av offentligägda företag; i det senare fallet är privatisering av ett monopol fullt tänkbar, även om det väcker frågor om reglering.
- Slutsatsen att privat ägande och konkurrens i allmänhet går hand i hand ändrar inte på det faktum att det är delvis olika krafter som sätts i rörelse och att den empiriska frågan om deras relativa betydelse kvarstår.

I frånvaro av vidare komplikationer i form av kontrakteringsfrågor och utmaningar i att finna lämpliga ägarstrukturer så skulle det ekonomiska argumentet för att släppa in privat ägande och konkurrens vara entydigt. Sådana komplikationer är dock uppenbara i praktiken. Incitamenten att ge avkall på kvalitet genom omfördelning av ansträngning stärks utan tvekan av de möjligheter att tillgodogöra sig vinsterna av kostnadsminskningar som följer med privat ägande. När det gäller effekterna av konkurrens för incitamenten att omprioritera ansträngningarna finns en viktig skillnad:

- effekterna på de kvaliteter som kontrakteras, där omfördelning hindras kontraktsvägen; och,
- effekterna på de resultat som uppnås inom kontraktsrelationen och som inte är klart reglerade; här finns utan tvekan incitament för omfördelning och de stärks antagligen lite genom att vinster konkurreras bort.

När man betraktar kontraktering och kvalitet så är en viktig allmän poäng att en ökad konkurrens tillsammans med en ökad inblandning av privata intressen kräver en anpassning av hur man använder sig av kontrakt. Närmare bestämt krävs att man litar till starkare övervakning och mätning av kvalitet och prestation i allmänhet. Allt detta leder till en handfast konsekvens för outsourcing i allmänhet:

- Ju bättre förutsättningar det finns att skriva kontrakt utifrån ändamålsenliga prestationsmått, desto mer attraktivt blir det att förlita sig på privat ägande och konkurrens.

Denna observation ger en klar signal om vad som kan leda till framgångsrik outsourcing av tjänster. Det ger också möjlighet att analysera rörelse längs huvuddiagonalen i Tabell 1 med utgångspunkt i en analys av kontraktsförutsättningar från fall till fall.

Låt oss sluta med ett par anmärkningar kring saker som är viktiga men som vi inte berört.

1) Lagstiftningen kring offentlig upphandling lägger restriktioner på den grad av affärsmässighet som offentliga aktörer kan tillämpa i relationen med säljare av privata tjänster. Det är viktigt att betona att restriktionerna inte gäller objektiva och kontrakterbara hänsyn till kvalitet i allmänhet – det är både tillåtet och vanligt i praktiken att tillämpa olika former av ”poängauktioner” som väger samman pris och kvalitet. Däremot kan mjukare kriterier – som goda erfarenheter från en existerande kontraktsrelation – inte direkt beaktas i



upphandling. Det är rimligt att tro att dessa restriktioner har en återhållande effekt på innovationskraften i samverkan mellan köpare och säljare av offentliga tjänster.

2) En viktig gränssyta mellan offentligt och privat utgörs av olika tilläggstjänster. Generellt sett kan man säga att man inom offentlig sektor av olika skäl varit obenägen att tillåta tilläggstjänster både i egen regi och i verksamhet som är föremål för outsourcing. Dessa skäl kan ibland vara mycket starka – exempelvis inom skolområdet – men inom andra områden – äldreomsorgen nämns ibland – finns anledning att uppmuntra utvecklingen av tilläggstjänster, både i kraft av tjänsternas direkta värde och för att tilläggstjänster kan vara ett laboratorium för innovation.

Tabell 1: Enkel klassificering

	<b>Monopol</b>	<b>Konkurrens</b>
<b>Privat ägande</b>	<i>Mycket ovanligt</i>	Outsourcing
<b>Offentligt ägande</b>	Traditionell offentlig produktion	<i>Ovanligt i praktiken</i>

## 4 Empirisk evidens

Den empiriska litteraturen om outsourcing i offentlig sektor innehåller många bidrag, inklusive flera från senare år. Redan 1996 gick den australiensiska Industry Commission igenom 203 internationella studier. I det här avsnittet ges en överblick av den empiriska litteraturen – främst inom nationalekonomin – om konsekvenserna av att kontraktera ut offentligt finansierade tjänster. Vi delar in de olika tjänsterna i de fyra typer av kontrakteringsproblem som presenterades i avsnitt 3.1 och rangordnar även tjänsterna efter en endimensionell bedömning av hur svåra de är att skriva kontrakt om.

Efter de tidiga tvärsnittsstudier som gjordes under 1970- och 1980-talet har den empiriska litteraturen sakta men säkert rört sig mot studier baserade på paneldata och mer trovärdiga empiriska metoder. Att ta med nyare studier i bedömningarna är även viktigt på grund av att effekterna av outsourcing kan förväntas vara störst när den offentliga sektorn för första gången utsätts för konkurrens. 1970- och 1980-talet kan ha varit en period då det gick att ta hem ovanligt stora vinster genom outsourcing. Den empiriska litteraturen tycks överensstämma med denna förmodan. Medan tidigare studier lyfte fram konkurrens har senare studier gett ungefär lika stor vikt till ägande och konkurrens som förklaringsfaktorer till effekterna av outsourcing. Utvecklingen mot större privata inslag i offentlig sektor har därmed ökat relevansen hos den teoretiska litteraturen med dess ”äganderättsansats”.

Innan vi ger oss på de empiriska studierna är det lämpligt att säga något om några metodologiska problem som har visat sig svårlösta. Det kanske mest uppenbara problemet är att enheter inom offentlig sektor inte nödvändigtvis är jämförbara med kommersiella företag och andra tjänsteproducerande organisationer. Som ett exempel visar Gupta m.fl. (2008) att lönsamma företag privatiserades först i Tjeckiens omfattande privatiseringsprogram. Motiven till detta var att maximera statens intäkter och att förbättra privatiseringsprogrammets anseende. Outsourcingstudier står inför liknande selektionsproblem. En viktig fördel med outsourcing – jämfört med traditionell outmanad offentlig produktion – är möjligheten att välja produktionsenheter med olika egenskaper. Vi bör förvänta oss att välskötta och effektiva företag är överrepresenterade när offentliga kontrakt delas ut och de empiriska studierna har hittills inte lyckats särskilja en sådan selektionseffekt av konkurrens från den rena effekten av privat ägande.

Med tanke på att de flesta empiriska studier har gjorts på tvärsnitt är utelämnade variabler ett bekymmer. Paneldata underlättar förstås, men kan inte helt lösa detta problem. Tjänster med kontrakteringsproblem av typen moral hazard är speciellt problematiska i detta hänseende, eftersom tjänsteproducenten inte har full kontroll över det uppmätta utfallet. Däremot bör resultaten för studier av tjänster som är fullständigt kontrakterbara inte vara lika känsliga för vilka kontrollvariabler som inkluderas eller utelämnas.

Det finns också anledning att befara att datatillgänglighet utgör ett fundamentalt problem. Enligt HSV-modellen är kvalitet enbart observerbar för parterna i kontraktet men inte verifierbar för utomstående, vilket innebär att data som behövs för att testa kvalitetseffekterna av outsourcing inte utan vidare kan antas finnas tillgänglig för forskare. Problemet manifesterar sig på två sätt. För det första är anledningen till att vi listar 13 empiriska studier av sophämtning och endast två av ungdomsvård sannolikt att det är så mycket lättare att studera hur pass väl sophämtning fungerar. För det andra, medan skillnaden mellan kontrakterbara och icke-kontrakterbara kvalitetsmått är teoretiskt fundamental, har den inte

uppmärksammas tillräckligt i den empiriska litteraturen.<sup>18</sup> Till följd av detta framstår subjektiva mått från brukarundersökningar som intressanta att studera eftersom de innehåller kvalitetsaspekter som är notoriskt svåra att skriva kontrakt om.

Hur kostnader kan och bör mätas är också problematiskt. Sclar (2000) går igenom sådana problem och betonar att alla kostnader som ett kontrakt ger upphov till ska inkluderas, däribland kostnader för att säljaren inte lyckas leverera. De flesta empiriska studier jämför kontrakterade betalningar med kostnader för egenregi-produktion på ett mindre transparent sätt (se till exempel den välciterade studien av Domberger m.fl. 1995). Domberger m.fl. (2002) utgör ett tydligt undantag genom att inkludera upphandlingskostnader, juridiska kostnader, och löpande transaktionskostnader för att hantera kontraktet.

Den empiriska litteraturen brottas fortfarande med dessa problem. Den första vågen av forskning bestod av tvärsnittsstudier och var därmed relativt känslig för selektions- och specifikationsproblem. Senare studier har lagt till ytterligare tidsperioder så att förändringar i outsourcing kan observeras, men jämfört med andra nationalekonomiska utvärderingsstudier finns det en del metodproblem som ännu inte fått någon lösning.

Innan vi börjar genomgången av de empiriska studierna är det upplysande att i korthet betrakta privatiseringar av statligt ägda företag. Även om frånvaron av ett kontraktsförhållande innebär att sådana fullständiga privatiseringar inte är jämförbara med outsourcing av offentliga tjänster, så finns det två skäl till att privatiseringar av statligt ägda företag kan ge värdefulla insikter till vår undersökning. För det första utgör skillnaden mellan offentlig sektor och det privata näringslivet ett grundläggande motiv för outsourcing av offentligt finansierade tjänster – och sådana skillnader är enklare att identifiera vid fullständiga privatiseringar som även inkluderar tjänsternas finansiering. För det andra, vid perfekt kontrakterbarhet kan utfallen vid outsourcing av offentligt finansierade tjänster och fullständig egendomsprivatisering förväntas vara ungefär de samma, vilket ger oss en jämförelsenorm mot vilken outsourcing av offentligt finansierade tjänster kan bedömas.

På det hela taget indikerar befintlig evidens att företag i privat sektor producerar varor och tjänster mer effektivt än vad statligt ägda företag gör. Litteraturgenomgångar av Megginson och Netter (2001), Sheshinski och López-Calva (2003), Megginson (2005), liksom ännu nyare empiriska studier,<sup>19</sup> indikerar att skillnaderna härrör både från ägande och från konkurrens. De positiva effekterna av privatisering på effektivitet står att finna både på konkurrensutsatta och på mindre konkurrensutsatta marknader. Därmed finns det en potential att öka effektiviteten inom offentlig sektor med hjälp av outsourcing – så länge inte förbättringarna upphävs av de kontrakteringsproblem som uppkommer.

#### 4.1 Kostnader och kvalitet

Ett stort antal studier har undersökt huruvida outsourcing har lett till lägre utgifter och kostnader för offentlig verksamhet. Det råder konsensus om att outsourcing ger upphov till sänkta kostnader för de flesta offentliga tjänster, även om kostnadssänkningarnas storlek har debatterats. Genom att främst förlita sig på den metastudie som genomfördes av australiensiska Industry Commission, drar Domberger och Jensen (1997) slutsatsen att outsourcing kan ge upphov till besparingar i storleksordningen 20 procent utan att kvaliteten offras. Grout och Stevens (2003) bekräftar att kostnaderna har minskat för flera tjänster, bland annat för sophämtning och tvättjänster.

Bland den stora mängd studier vi har gått igenom har vi endast hittat en handfull artiklar som visar att outsourcing leder till högre kostnader i offentlig sektor. I en svensk studie finner

<sup>18</sup> Propper m.fl. (2008) jämför hur lättobserverade och ej uppmätta kvalitetsdimensioner påverkas av ökad konkurrens.

<sup>19</sup> Se till exempel Bartel och Harrison (2005), González-Páramo och Hernández Cos (2005), samt Okten och Arin (2006).

Ohlsson (2003) att kommunal sophämtning är 6 procent billigare än privat sophämtning.<sup>20</sup> Sophämtning är emellertid den internationellt sett mest studerade tjänsten och studier från Nederländerna, Storbritannien och USA indikerar alla att outsourcing reducerar sophämtningskostnaderna (se Tabell 2). Thompson (2011) finner att det genomsnittliga skoldistriktet i Minnesota skulle kunna sänka sina kostnader med 20 procent genom att gå från enbart privata till enbart offentliga studenttransporter.<sup>21</sup> Lindqvist (2008) finner att totalkostnaden för institutionsvård av ungdomar är dubbelt så hög i privata hem jämfört med hem som drivs av svenska kommuner. Tolkningen är att de privata hemmen har ett informationsövertyg som gör det möjligt för dem att påverka kommunernas efterfrågan på deras tjänster så att den hamnar på en högre nivå än vad som varit fallet vid helt perfekt information. Ungdomsvård är en så kallad trovärdighetsvara vilket innebär att säljaren har privat information om vad som för köparen är optimal kvantitet och kvalitet. Ungdomsvård befinner sig därmed på det fjärde och sista steget av den stege av kontraktssvårigheter som vi beskrev i avsnitt 3.1.

Enligt HSV-modellen kan kvaliteten antingen vara högre eller lägre när offentlig sektor kontrakterar ut en tjänst jämfört med att producera den i egen regi. De flesta empiriska undersökningar har tagit sikte på situationer där företagen tummar på kvaliteten och där köpare inom offentlig sektor tvingas gå med på en jämkning av kvaliteten. De flesta studier finner dock att kvaliteten antingen inte påverkas eller förbättras när en offentligt finansierad tjänst kontrakteras ut.<sup>22</sup> Institutionsvård av ungdomar utgör ett tydligt undantag. Bayer och Pozen (2005) studerar sådan institutionsvård i Florida och finner att offentliga enheter presterar bättre än privata vinstdrivande både i termer av kostnader och återfallsfrekvenser. För Sverige finner Lindqvist (2008) att privata ungdomshem har lägre grundnivå av kvalitet, men även att personalen vid offentliga inrättningar försöker undvika de mest problematiska ungdomarna. När det gäller fängelser kommer både Pozen (2003) i en översiktsartikel och Cabral m.fl. (2010) i en brasiliansk studie till slutsatsen att verksamhetens kvalitet är minst lika hög i privata som i offentliga fängelser. Däremot visar två studier av sjukvård i fängelser på motstridiga resultat. Raimer och Stobo (2004) belägger att ett flertal hälsomått förbättrades efter att staten Texas kontrakterade ut hälsovård (i form av så kallad ”managed care”).<sup>23</sup> Bedard och Frech (2009) finner däremot att mortaliteten har ökat med andelen medicinsk personal som arbetar på kontraktbasis i amerikanska delstatsfängelser.<sup>24</sup>

För att testa HSV-modellen måste man fokusera på de mekanismer som ligger bakom den tvetydiga kvalitetseffekten. Jämfört med offentlig egenregiproduktion förutsäger modellen att kvaliteten vid privat kontrakterad produktion kommer att vara lägre ju känsligare kvaliteten är för ansträngningar att sänka kostnaderna. Eftersom detta kan antas bero på hur lätt det är att skriva kontrakt om kvalitet ligger det nära till hands att testa om kvaliteten är högre vid privat produktion jämfört med offentlig produktion ju enklare det är att skriva kontrakt om kvalitet.

<sup>20</sup> I en annan studie baserad på samma datamaterial finner Ohlsson (1996) att privata sophämtningsföretag betalar 10–15 procent mindre för sina sopbilar än vad svenska kommuner gör.

<sup>21</sup> Thompson (2011) noterar att tidigare studier av studenttransporter visar på motstridiga resultat. Nämnvärt är att McGuire och van Cott (1984) finner att privata skolbussar är 12 procent billigare än offentliga. Den studien bygger dock på data från ett enda år medan Thompson jämför kostnader från sex skolår.

<sup>22</sup> Se till exempel Domberger m.fl. (1995, 2002). De studier som finner stöd för att kvaliteten sjunker när en tjänst kontrakteras ut är ofta mer anekdotiska och mindre systematiska (t ex Ganley and Grahl 1988).

<sup>23</sup> De förbättrade hälsomåtten inkluderar blodsockernivåer för diabetiker, andelen fångar med högt blodtryck och mortalitet i AIDS och astma.

<sup>24</sup> Genom att inkludera sjukvård i fängelser antar vi att sjukvård är en integrerad del av produktionen av fängelsetjänster som skiljer sig (tillräckligt mycket) från normal sjukvård utanför fängelser.

Detta är något som både HSV-modellen och den så kallade multitask-modellen förutsäger (givet några rimliga ytterligare antaganden).

Tabell 2 jämför effekterna på kostnader och kvalitet av outsourcing av tjänster med olika kontraktssvårigheter. Vi delar in tjänsterna i de fyra grupper av kontraktspå problem som vi presenterade i avsnitt 3.1 (perfekt kontrakterbarhet, moral hazard, icke-verifierbarhet och trovärdighetsvaror). Dessutom tillskriver vi varje tjänst ett ordinalt mått på dess kontraktssvårighet. Detta mått baserar sig på den intervjuundersökning som Levin och Tadelis (2010) genomförde med offentliganställda chefer i ett antal amerikanska städer, med tillägg för våra egna bedömningar av tjänster som inte fanns med i deras undersökning. Måttet på kontraktssvårighet bekräftar vårt påstående i avsnitt 3.1 att de fyra kontraktsgруппerna kan rangordnas efter ett sådant mått.

Tabell 2. Kontraktssvårigheter och kostnads- och kvalitetseffekterna av outsourcing

Offentligt finansierad tjänst	Kontrakterbarhetsgrupp	Kontraktssvårigheter	Kostnads- och kvalitetseffekter av outsourcing	Referenser
Sophämtning	Perfekt kontrakterbarhet	Mycket små <sup>a</sup>	Kostnadsminskningar utan kvalitetsförluster	Stevens (1978); Domberger m.fl. (1986, 1988); Cubbin m.fl. (1987); Ganley & Grahl (1988); Szymanski & Wilkins (1993); Ohlsson, (1996); Szymanski (1996); Bosh m.fl. (2000); Gomez-Lobo & Szymanski (2001); Dijkgraaf & Gradus (2003); Ohlsson (2003); Dijkgraaf, & Gradus (2007)
Fordonsunderhåll och magasinering	Perfekt kontrakterbarhet	Mycket små <sup>b</sup>	Signifikanta kostnadsbesparingar (24%) och tillfredsställande kvalitet	Domberger m.fl. (2002)
Städning och hushållstjänster	Perfekt kontrakterbarhet	Små eller mycket små <sup>c</sup>	Kostnadsbesparingar samtidigt som kvaliteten inte försämras	Domberger m.fl. (1987); Milne & McGee (1992); Domberger m.fl. (1995); Milne & Wright (2004); Christoffersen m.fl. (2007)
Vägunderhåll	Moral hazard	Små <sup>d</sup>	Kostnadsbesparingar (en tioprocentig ökning i privat verksamhet leder till en tvåprocentig utgiftsminskning utan kvalitetsförluster).	Blom-Hansen (2003)
Studenttransporter	Moral hazard	Små eller medelstora <sup>c</sup>	Motstridiga resultat. Egenregiproduktion billigast i den enda panelstudien. Inga pålitliga kvalitetsmått.	McGuire & van Cott (1984); Thompson (2011)
Arbetsförmedling	Moral hazard, icke-verifierbarhet	Medelstora <sup>c</sup>	Arbetsökande mer nöjda med privata förmedlingstjänster men ingen skillnad i aggregerade arbetsmarknadsutfall (privata förmedlingstjänster bättre för invandrare men möjligen sämre för ungdomar).	Benmarker m.fl. (2009)
Brandsskydd	Moral hazard, icke-verifierbarhet	Höga <sup>c</sup>	Privat produktion billigare, påfallande skillnad för yrkesmässig verksamhet med heltidsanställda brandmän. Hård statlig reglering innebär att offentlig och privat produktion håller väldigt lika kvalitet i Danmark.	Ahlbrandt (1973); Kristensen (1983)
Fängelser	Icke-verifierbarhet och moral hazard	Mycket höga	Kostnadsbesparingar och varierande resultat för kvalitetseffekter	Pozen (2003); Bedard & Frech (2009); Cabral m.fl. (2010)
Institutionsvård av ungdomar	Trovärdighetsvara, icke-verifierbarhet och moral hazard	Mycket höga <sup>g</sup>	Kostnadsökningar och kvalitetsförluster	Bayer & Pozen (2005); Lindqvist (2008)

Noter: <sup>a</sup> Enligt den intervjuundersökning som Levin och Tadelis genomfört med offentliganställda chefer finns endast två tjänster med (marginellt) lägre kontraktssvårigheter än sophämtning (nämligen skötsel av garage och parkeringsplatser samt avläsning av mätare för el och annan förbrukning). I Levin och Tadelis intervjuundersökning sträcker sig tjänsternas kontraktssvårigheter från -1,29 (enklast, rang 29) för skötsel av garage och parkeringsplatser till 2,08 (svårast, rang 1) för polisarbete.

<sup>b</sup> Kontraktssvårigheten för underhåll av byggnader och tomter är -1,08 (rang 23 av 29) enligt Levin och Tadelis intervjuundersökning.

<sup>c</sup> Vår egen bedömning.

<sup>d</sup> Kontraktssvårigheten för gatureparationer är -0,31 (rang 17 av 29) enligt Levin och Tadelis intervjuundersökning.

<sup>e</sup> Kontraktssvårigheten för brandskydd är 1,41 (rang 4 av 29) enligt Levin och Tadelis intervjuundersökning .

<sup>f</sup> Ej uppmätt av Levin och Tadelis men jämförbar med de två tjänster som är svårast att skriva kontrakt om enligt deras intervjuundersökning (polisarbete och behandlingsprogram för alkohol och droger).

<sup>g</sup> Ej uppmätt av Levin och Tadelis men jämförbar med den tjänst som är näst svårast att skriva kontrakt om enligt deras intervjuundersökning (behandlingsprogram för alkohol och droger).

Tabell 2 visar att det inte verkar finnas någon motsättning mellan kostnadsbesparingar och kvalitet för tjänster med små kontraktssvårigheter (sophämtning, fordonsunderhåll och magasinering, städning och hushållstjänster, vägunderhåll och studenttransporter). Sophämtning – kännetecknad som perfekt kontrakterbar med mycket små kontraktssvårigheter – är med god marginal den mest studerade tjänsten. De empiriska studierna är samstämmiga och demonstrerar att outsourcing av sophämtning sänker kostnaderna utan några kvalitetsförluster.<sup>25</sup> De empiriska resultaten är blandade för kostnaden för studenttransporter (för vilka pålitliga kvalitetsdata inte varit tillgängliga). En svensk studie av arbetsförmedlingstjänster av Bennmarker m.fl. (2009) är speciellt intressant med tanke på att den använder sig av slumpmässig fördelning av arbetssökande till privata och offentliga förmedlingar. Studien finner att de arbetslösa är nöjdare med privata förmedlingar, men att det på aggregerad nivå inte finns några skillnader i arbetsmarknadsutfall mellan dessa två förmedlingstyper. Däremot verkar effekten skilja sig åt mellan olika grupper: privata förmedlingstjänster ger bättre utfall för invandrare men kan samtidigt vara sämre för ungdomar. Tyvärr jämför inte studien kostnaden för privata och offentliga förmedlingstjänster.

För tjänster som är svåra att skriva kontrakt om (brandskydd, fängelser och institutionsvård av ungdomar) ser bilden annorlunda ut. Outsourcing har befunnits sänka kostnaderna för brandskydd och fängelser men öka kostnaderna för ungdomsvård. Vad gäller kvalitet tycks outsourcing ha en skadlig effekt på ungdomsvård medan resultaten är motstridiga för fängelser (med en viss övervikt för att outsourcing förefaller höja kvaliteten i fängelser). En av studierna av brandskydd (Kristensen 1983) behandlar Danmark där hårda statliga regleringar gör kvaliteten på privat och offentligt brandskydd snarlika varandra. Den andra studien av brandskydd (Ahlbrandt 1973) behandlar Arizona och saknar uppgifter om kvalitetsskillnader.

## 4.2 Ägande och konkurrens

Att särskilja effekterna av ägande och konkurrens har varit ett centralt problem i den empiriska litteraturen. Tidigare översiktsartiklar (Domberger och Jensen 1997; Grout och Stevens 2003; Jensen och Stonecash 2005) drar slutsatsen att konkurrens är viktigare än ägande. En vanlig argumentation är att privat ägande blir problematiskt när konkurrensen brister. Men eftersom konkurrens och privat ägande ofta introduceras på samma gång är de båda effekterna väldigt svåra att särskilja. Faktum är att det inte finns någon empirisk studie som har lyckats identifiera både effekten av ägande och de två konkurrens effekterna av selektion och ansträngning.<sup>26</sup>

De flesta empiriska studier har förlitat sig på den strategi som Domberger m.fl. (1986) använde sig av för att skilja på effekterna av ägande och konkurrens. Denna strategi utgår från tjänster för vilka den offentliga sektorn tar in anbud från privata producenter men där tjänsten trots det hålls kvar i egen regi. Då ägandet kvarstår i offentliga händer kan billigare egenregiproduktion tolkas som en effekt av konkurrens. Därefter kan skillnaden mellan privata producenter och offentlig egenregiproduktion tolkas som en effekt av ägande. Som Ohlsson (2003) noterar föredrar beställare i offentlig sektor förstås företag med skickliga ledare och fördelarna av att köpa in tjänster från de bästa företagen ska inte tillskrivas privata företag i allmänhet.

<sup>25</sup> Undantagen utgörs av Ohlssons (2003) svenska studie och av Ganley och Grahl's (1988) kritiska kommentar på Domberger m.fl. (1986).

<sup>26</sup> De två konkurrens effekterna beskrivs i avsnitt 3.1.



En viktig iakttagelse är att effekten av att introducera outsourcing i offentlig sektor kan skilja sig från effekten att öka användningen av outsourcing från dagens nivåer. Flera av de empiriska studierna, speciellt de från Storbritannien, rör tillfällen då offentlig sektor för första gången öppnades upp för konkurrens. Till att börja med är det intuitivt att förvänta sig att selektionseffekten av konkurrens är som störst när outsourcing först introduceras. Den största konkurrens-effekten kan dyka upp som engångseffekt när ett offentligt monopol först utsätts för konkurrens.<sup>27</sup> Däremot kan ökad outsourcing inte förväntas ge några större konkurrens-effekter när den tjänsteandel som kontrakteras ut redan är hög. Att förlita sig ännu mer på outsourcing kommer då om något att minska konkurrensen i de fall där en konkurrent (den offentliga sektorn) försvinner. Eftersom effekten av ägande bör vara densamma vid olika grader av konkurrens ger variation omkring höga nivåer av outsourcing viktig information om effekten av ägande. Men de empiriska studierna har, som sagt, koncentrerat sig på fall där den initiala omfattningen av outsourcing varit relativt låg.

Vi vill hävda att konkurrens riskerar att bli problematisk i frånvaro av privat ägande (med andra ord att det finns en interaktionseffekt mellan konkurrens och ägande). Konkurrens mellan offentliga enheter behöver inte ge samma utfall som konkurrens som även inkluderar privata företag. Att studera konkurrens mellan offentliga enheter är av denna anledning speciellt intressant. Storbritanniens offentliga sjukvårdssystem (National Health System, NHS) har visat sig fungera som ett lämpligt försökslaboratorium för konkurrens mellan offentliga enheter. De empiriska resultaten är så här långt till viss del motstridiga. Propper m.fl. (2008) har studerat samspelet mellan politiska åtgärder och geografiska konkurrensförutsättningar mellan 1991 och 1999. Under den perioden infördes först konkurrens inom det brittiska sjukvårdssystemet för att sedan motarbetas när Labourpartiet avlöste det konservativa partiet vid makten. Resultaten tyder på att ökad konkurrens ledde till ökad mortalitet vid hjärtattacker men också till förkortade väntetider (som är mer synliga och lättare att mäta). Slutsatsen i ett par senare studier ser dock annorlunda ut. Gayner m.fl. (2010) har studerat en sjukvårdsreform från 2006 som syftade just till att öka konkurrensen mellan sjukhus. Resultaten indikerar att ökad konkurrens räddar liv utan att driva upp kostnaderna.<sup>28</sup> Bloom m.fl. (2010) utnyttjar politisk konkurrens (andel jämna valdistrikt i regeringens händer) för att isolera variation i antalet lokala sjukhus (ett mått på konkurrens) som inte beror på den lokala hälso- och sjukvårdssituationen (utan istället på politisk taktik). De fann att konkurrens mellan närliggande offentliga brittiska sjukhus stärker sjukhusens ledning och skötsel och därigenom minskar risken för att avlida av en hjärtattack.

Ett sista empirisk bekymmer är att vinsterna från outsourcing med få undantag är baserade på jämförelser mellan kontrakterat pris och kostnader för offentlig egenregiproduktion. En sådan jämförelse är utformad för att fånga konkurrens-effekter i form av ökade ansträngningar snarare än effekterna av ägande och selektion. Från ett teoretiskt perspektiv skapar privat ägande tillsammans med selektionseffekten av konkurrens starka incitament för effektivitet i produktionen (i form av kostnadsminimering) medan den rena

<sup>27</sup> Om vi överför begreppet utmaningsbarhet (eng: contestability) från Baumol m.fl. (1982) till offentlig sektor kan vi förvänta oss en konkurrens-effekt redan vid den tidpunkt då kontrakt med privata utförare för första gången börjar övervägas på allvar.

<sup>28</sup> Deras resultat tyder mer specifikt på att patienter som skrivs ut från sjukhus på marknader där konkurrens är enklare att uppnå löpte mindre risk för att avlida, hade kortare inskrivningstider och behandlades till samma kostnad.

konkurrens-effekten främjar så kallad allokeringseffektivitet (vilket kräver att konsumenternas värdering av varor och tjänster motsvarar produktionskostnaderna) och säkerställer att en betydande del av produktionsöverskottet tillfaller köparna. Ägandets effekter kan förväntas visa sig i form av lägre kostnader oavsett om detta spiller över i högre vinster eller lägre priser.

Tabell 3 och 4 sammanställer och omgrupperar de studier från Tabell 2 som jämför kostnadseffekterna av ägande och konkurrens i kontraktssituationer, med tillägg för en studie av konkurrensutsättningar genomförda av det amerikanska *Department of Defense* (Snyder, Trost och Trunkey, 2001).<sup>29</sup> Tabell 3 innehåller en kronologisk sammanställning av tvärsnittstudier och Tabell 4 innehåller motsvarande för studier som baseras på upprepade observationer av outsourcing. Läsaren bör hålla i åtanke att selektionseffekten av konkurrens inte är inkluderad i dessa studier.

---

<sup>29</sup> *Omfattningen av tjänster i denna studie innebär att den inte passar in i strukturen i Tabell 2.*

Tabell 3. Tvärsnittsstudier av ägande och konkurrens

Studie	Datamaterial	Metod	Resultat
Stevens (1978)	Sophämtning i amerikanska städer	Jämför kostnadsfunktioner för offentligt monopol, privat monopol och ”kokurrensmarknad”.	Privat monopol mindre kostsamt än konkurrensmarknad och även mindre kostsamt än offentligt monopol i städer med mer än 50.000 invånare.
Domberger, Meadowcroft & Thompson (1986, 1988), Ganley & Grahl (1988)	Sophämtning i England och Wales	Jämför dummykoefficienter för privat kontrakterade tjänster med tjänster där anbud inhämtats men som behållits i egen regi.	Introduktion av konkurrens avgörande för att uppnå lägre kostnader. Små ytterligare vinster av privat ägande. Men ingen jämförelse mellan ägande och konkurrens i svaret (Domberger m.fl. 1988) på kritiken från Ganley & Grahl (1988).
Domberger, Meadowcroft & Thompson (1987)	Hushållstjänster i brittiska sjukhus	Jämför dummykoefficienter för privata kontrakterade tjänster med tjänster där anbud inhämtats men som behållits i egen regi.	Både konkurrens och ägande spelar roll. Men osannolikt stora initiala besparingar för privata kontrakt antyder strategisk prissättning och försvårar jämförelserna.
Domberger, Hall & Li (1995)	Kontrakt för städning av kontor, skolor och sjukhus i Sydney. 6 kvalitetsinspektioner för varje kontrakt. Små stickprov.	Rekursiv tvåekvationsmodell (pris och kvalitet). Dummyvariabler för offentlig och privat ägande och för konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta tjänster.	Indirekt och svagt stöd för att konkurrens har större betydelse än ägande.
Dijkgraaf & Gradus (2003)	Sophämtning i 86 nederländska kommuner	Estimerar kostnadsfunktioner för tre institutionella former. Jämför dummykoefficienter för utomstående och för privat utomstående sophämtning.	Konkurrens (utomstående jämfört med eget utförande) viktigare än ägande.
Dijkgraaf & Gradus (2007)	Sophämtning i 453 nederländska kommuner.	Estimerar kostnadsfunktioner och använder Herfindahls index och C3-kvoten för att fänga konkurrens. Dummyvariabler för privata och offentliga konkurrenter.	Konkurrens (kontraktering) är viktigare än ägande.

Tabell 4. Studier av ägande och konkurrens med upprepade observationer

Studie	Datamaterial	Metod	Resultat
Szymanski & Wilkins (1993)	Sophämtning I England och Wales, panel 1984-88. Datakvalitet avtar över tiden. Endast ett fåtal observationer konkurrensutsattes men behölls i egen regi.	Kostnadsregressioner. Årliga tvärsnitt med Heckman's korrektion för selektion, poolade tvärsnitt, och panel med fixa effekter för lokal myndighet och år.	Ofullständiga resultat. Instabila estimat mellan modellerna. Skillnad mellan kontraktering och konkurrensutsatt men behållen i egen regi är instabil och statistiskt insignifikant. Men det övergripande intrycket är att konkurrens är viktigare än ägande.
Szymanski (1996)	Sophämtning i England och Wales, panel 1984-94. Uppdatering av data i Szymanski & Wilkins (1993), från 1988 när <i>compulsory</i> <i>competitive tendering</i> (CCT) introducerades.	Poolade tvärsnitt och panelregressioner med fixa effekter för lokala myndigheter och år. Dummyvariabler för privat kontrakterade tjänster och för tjänster där anbud inhämtats men som behållits i egen regi.	Både ägande och konkurrens spelar roll och är ungefär lika viktiga.
Snyder, Trost & Trunkey (2001)	Alla 3.548 konkurrens- utsättningar genomförda av amerikanska <i>Department of</i> <i>Defense</i> 1978-94.	Modell med reducerad form med flera nästlade nivåer för att hantera censurering och selektion.	Besparingar kommer sig både av ägande och konkurrens. Andelen från konkurrens var 24% (men utgör 64% av potentiella besparingar).
Milne & Wright (2004)	Städtjänster. Balanserad panel för 176 sjukhus från 1986-87 till 1990- 91 (880 observationer).	Modell med fixa effekter. Använder inhämtande av anbud som instrument för antalet bud.	Både konkurrens och ägande spelar roll. Något större effekt av konkurrens.

De empiriska resultaten i Tabell 3 och 4 visar att det främst är i tvärsnittsstudierna som effekten av konkurrens dominerar över effekten av ägande (vad gäller kostnadsbesparingar för de studerade tjänsterna). Denna slutsats är svår att upprätthålla i studier som baseras på paneldata. Bland panelstudierna i Tabell 4 är konkurrens avgjort viktigare endast i den första studien som dock dras med betydande dataproblem (Szymanski och Wilkins 1993). Övriga studier med en tidsdimension förefaller istället indikera att ägande och konkurrens är ungefär lika viktiga. Denna skillnad kan förstås bero på det välkända problemet med utelämnade variabler i tvärsnittstudier. Men skillnaden kan också bero på att många av tvärsnittsstudierna fokuserar på tidsperioder då offentliga monopol utmanades för första

gången. Medan det är väntat att konkurrens är som viktigast just då ett monopol först utmanas bör den rena ägandeeffekten inte påverkas av att privat produktion har introducerats. Denna skillnad mellan konkurrens och ägande har försumrats i de empiriska studierna. De största konkurrens effekterna står att finna i studier av fall då konkurrens introducerades (Domberger m.fl. 1986), medan effekten av ägande är relativt sett större i de senare och längre panelstudierna (Szymanski 1996; Snyder, Trost och Trunkey 2001).

## 5 Avslutande diskussion

Vår slutsats blir att påståenden i tidigare översiktsartiklar om att konkurrens dominerar ägande inte kan upprätthållas. Givet de problem som kvarstår i de existerande empiriska studierna är det svårt att nå längre än ett konstaterande att både konkurrens och ägande spelar roll och förefaller vara ungefär lika viktiga för utfallen av outsourcing av offentligt finansierade tjänster. Ytterligare empiriskt arbete behövs för att förfina denna slutsats. Ägande har större betydelse för effekterna av outsourcing av offentligt finansierade tjänster än vad som framkommit i tidigare översiktsartiklar på området. Givet den omfattande förekomsten av outsourcing i offentlig sektor i många länder framstår ägandets effekter som viktigare att beakta än tidigare. En del tidigare studier har sannolikt fångat upp en engångseffekt av konkurrens i samband med att en offentlig verksamhet först konkurrensutsatts. Trots det verkar det som att konkurrens är ungefär lika viktigt som ägande. Konkurrens har dock hittills i stor utsträckning utelämnats från inflytelserika teoretiska modeller av outsourcing i offentlig sektor. Till exempel är HSV-modellen relativt sparsmakad vad gäller konkurrens.

Vår genomgång av konsekvenserna av outsourcing av tjänster med olika typer och grader av kontraktssvårigheter visade på relativt gynnsamma utfall både i termer av kostnader och kvalitet på tjänster. Outsourcing förefaller vara mer problematiskt när det gäller trovärdighetsvaror, vilket exemplet institutionsvård av ungdomar tydligt visar. Överlag är erfarenheterna av outsourcing av tjänster med särskilda kontraktsmässiga utmaningar mer negativa i denna analys än de erfarenheter som dokumenteras i tidigare litteratur. En anledning till det är att vi har inkluderat verksamheter som tidigare inte studerats, såsom fångelser, institutionsvård av ungdomar och arbetsförmedling, där erfarenheterna av outsourcing är sämre. En annan anledning är att många av de tidigare empiriska studierna utvärderat mått på kvalitet som sammanfaller med de mått som skrivits in i kontrakt, vilket ur ett teoretiskt perspektiv innebär att man skjuter vid sidan av målet; det är i de kvalitetsdimensioner som inte går att skriva in i kontrakt som problemen kan förväntas finnas.

Vår litteraturöversikt har identifierat flera områden där det finns utrymme för förbättringar i framtida studier.

Det vore värdefullt att jämföra kostnader för privat och offentlig produktion istället för att – som ofta varit fallet – jämföra offentliga kostnader med privata priser. Vid sådana jämförelser är det vidare betydelsefullt att kostnadsberäkningarna redovisas på ett så transparent sätt som möjligt. Svårigheten att mäta utfall som är problematiska att skriva kontrakt om bör också tas på större allvar; tillfällen där detta är möjligt bör utnyttjas.

Vi vill betona att frånvaron av studier som direkt behandlar eller går att överföra till svensk skola och sjukvård beror på nödvändiga avgränsningar i en omfattande litteratur. Samtidigt vill vi betona att de grundläggande mekanismer som vår studie kretsar kring har verkningar även på dessa offentligt finansierade tjänstemarknader. En uppenbar skillnad är att prisseffekter hamnar i skymundan i de fall där elever och patienter själva väljer skola eller vårdcentral utan att behöva beakta kostnaderna. Att kvalitet har flera dimensioner är helt centralt och den stora fördelen med kundvalssystem är att brukarnas egna kvalitetsuppfattningar blir avgörande; men om brukarna är oinformerade (specialistsjukvård kan betecknas som en trovärdighetsvara) är det inte säkert att deras val överensstämmer med vad de skulle ha gjort vid perfekt information eller med vad politiska

beslutsfattare önskar. Samtidig är just specialistsjukvård en verksamhet där innovationer är betydelsefulla, vilket innebär att privata företag kan förväntas spela en viktig roll.

Ur vår synvinkel stimulerar outsourcing innovationer inom offentligt finansierade verksamheter. Innovationerna uppkommer som en respons på äganderättsförhållanden, konkurrenssituationer och kontraktsförutsättningar. I många fall ger innovationerna lägre kostnader och högre kvalitet men vid större kontraktssvårigheter finns risken att enbart säljaren gynnas medan kvaliteten blir lidande.

## 6 Referenser

- Acemoglu, D, M Kremer och A Mian (2008), "Incentives in Markets, Firms and Governments", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol 24, s 273–306.
- Aghion, P, N Bloom, R Blundell, R Griffith och P Howitt (2005), "Competition and Innovation: an Inverted-U relationship", *Quarterly Journal of Economics*, vol 120, s 701–728.
- Ahlbrandt, R Jr (1973), "Efficiency in the Provision of Fire Services", *Public Choice*, vol 16, s 1–15.
- Alesina, A, S Ardagna, G Nicoletti och F Schiantarelli (2005), "Regulation and Investment", *Journal of the European Economic Association*, vol 3, s 791–825.
- Andersson, F (2009), "Make-or-Buy Decisions and the Manipulability of Performance Measures", Working Paper 2009:16, Department of Economics, Lunds universitet.
- Baker, G (1992), "Incentive Contracts and Performance Measurement", *Journal of Political Economy*, vol 100, s 598–614.
- Bartel, A och A Harrison (2005), "Ownership versus Environment: Disentangling the Sources of Public-sector Inefficiency", *Review of Economics and Statistics*, vol 87, s 135–147.
- Baumol, W, J Panzar och R Willig (1982), "*Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*", Harcourt Brace Jovanovich, San Diego.
- Bayer, P och D Pozen (2005), "The Effectiveness of Juvenile Correctional Facilities: Public versus Private Management", *Journal of Law and Economics*, vol 48, s 549–589.
- Bedard, K och H.E. Frech (2009), "Prison Health Care: is Contracting out Healthy?", *Health Economics*, vol 18, s 1248–1260.
- Bennet, J och E Iossa (2006), "Building and Managing Facilities for Public Services", *Journal of Public Economics*, vol 90, s 2143–60.
- Bennmarker, H, E Grönqvist och B Öckert (2009), "Effects of Outsourcing Employment Services: Evidence from a Randomized Experiment", IFAU Working Paper 2009:23, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Bloom, N, C Propper, S Seiler och J Van Reenen (2010), "The Impact of Competition on Management Quality: Evidence from Public Hospitals", NBER Working Paper nr 16032. National Bureau of Economic Research.
- Blom-Hansen, J (2003), "Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark", *Public Choice*, vol 115, s 419–438.
- Bosch N, F Predaja och J Suárez-Pandiello (2000), "Measuring the Efficiency of Spanish Municipal Refuse Collection Services", *Local Government Studies*, vol 26, s 71–90.



- Bulow, J och P Klemperer (1996), "Auctions versus Negotiations", *American Economic Review*, vol 86, s 180–94.
- Cabral, S, S Lazzarini och P.F. de Azevedo (2010), "Private Operation with Public Supervision: Evidence of Hybrid Modes of Governance in Prisons", *Public Choice*, 145, s 281–293.
- Christoffersen, H, M Paldam och A.H. Würtz (2007), "Public versus Private Production and Economies of Scale", *Public Choice*, vol 130, s 311–328.
- Dijkgraaf, E och R Gradus (2003), "Cost Savings of Contracting Out Refuse Collection", *Empirica*, vol 30, s 149–161.
- Dijkgraaf, E och R. H. J. M. Gradus (2007), "Fair Competition in the Refuse Collection Market?", *Applied Economics Letters*, vol 14, s 701–704.
- Domberger, S, C Hall och E Li (1995), "The Determinants of Price and Quality in Competitively Tendered Contracts", *Economic Journal*, vol 105, s 1454–1470.
- Domberger, S och P.H. Jensen (1997), "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 13, nr 4, s 67–78.
- Domberger, S, S Meadowcroft och D Thompson (1987), "The Impact of Competitive Tendering on the Costs of Hospital Domestic Services", *Fiscal Studies*, vol 8, nr 4, s 39–54.
- Domberger, S, P.H. Jensen och R. E. Stonecash (2002), "Examining the Magnitude and Sources of Cost Savings Associated with Outsourcing", *Public Performance and Management Review*, vol 26, s 148–168.
- Domberger, S, S Meadowcroft och D Thompson (1986), "Competitive Tendering and Efficiency: the Case of Refuse Collection", *Fiscal Studies*, vol 7, s 69–87.
- Domberger, S, S Meadowcroft och D Thompson (1988), "Competition and Efficiency in Refuse Collection: a Reply", *Fiscal Studies*, vol 9, s 86–90.
- Dulleck, U och R Kerschbamer (2006), "On Doctors, Mechanics, and Computer Specialists: The Economics of Credence Goods", *Journal of Economic Literature*, vol 44, s 5–42.
- Eggleston, K (2008), "Soft Budget Constraints and the Property Rights Theory of Ownership", *Economics Letters*, vol 100, s 425–27.
- Francois, P och M Vlassopoulos (2008), "Pro-Social Motivation and the Delivery of Social Services", *CESifo Economic Studies*, vol 54, s 22–54.
- Ganley, J och J Grahl (1988), "Competition and Efficiency in Refuse Collection: a Critical Comment", *Fiscal Studies*, vol 9, s 81–85.
- Gaynor, M, R Moreno-Serra och C Propper (2010), "Death by Market Power: Reform, Competition and Patient Outcomes in the National Health Service", NBER Working Paper nr 16164, National Bureau of Economic Research.

- Glaeser, E och A Shleifer (2001), "Not-for-Profit Entrepreneurs", *Journal of Public Economics*, vol 81, s 99–115.
- González-Páramo, J.M. och P Hernández Cos (2005), "The Impact of Public Ownership and Competition on Productivity", *Kyklos*, vol 58, s 495–517.
- Gregg, P, P Grout, A Ratcliffe, S Smith och F Windmeijer (2011), "How Important is Pro-social Behaviour in the Delivery of Public Services?", *Journal of Public Economics*, vol 95, s 758–766.
- Grossman, S och O Hart (1983), "An Analysis of the Principal-agent Problem", *Econometrica*, vol 51, s 7–45.
- Grossman, S och O Hart (1986), "The Costs and Benefits of Ownership: a Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy*, vol 94, s 691–719.
- Grout, P och M Stevens (2003), "The Assessment: Financing and Managing Public Services", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 19, s 215–234.
- Gupta, N, J Ham och J Svejnar (2008), "Priorities and Sequencing in Privatization: Evidence from Czech Firm Panel Data", *European Economic Review*, vol 52, s 183–208.
- Hart, O (1995) *Firms, Contracts and Financial Structure*, Oxford University Press.
- Hart, O (2003), "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-private Partnerships", *Economic Journal*, vol 113, s C69–C76.
- Hart, O och J Moore (1990), "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy*, vol 98, s 1119–1158.
- Hart, O, A Shleifer och R Vishny (1997), "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons", *Quarterly Journal of Economics*, vol 112, s 1127–1161.
- Hermalin, B och M Katz (1991), "Moral Hazard and Verifiability: The Effects of Renegotiation in Agency", *Econometrica*, vol 59, s 1735–1753.
- Holmström, B (1979), "Moral Hazard and Observability", *Bell Journal of Economics*, vol 10, s 74–91.
- Holmström, B och P Milgrom (1991), "Multitask Principal-agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law Economics and Organization*, vol 7, s 24–52.
- Hotelling, H (1929), "Stability in Competition", *Economic Journal*, vol 39, s 41–57.
- Hoxby, C (2003), "School Choice and School Productivity: Could School Choice be a Tide that Lifts all Boats?", i Hoxby, C (red), *The Economic Analysis of School Choice*, University of Chicago Press, Chicago.
- Industry Commission 1996, "Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies", Report 48, Australian Government Publishing Service.
- Jensen, P H och R E Stonecash (2005), "Incentives and the Efficiency of Public Sector Outsourcing Contracts", *Journal of Economic Surveys*, vol 19, s 767–787.

- Klemperer, P (1999), "Auction Theory: A Guide to the Literature", *Journal of Economic Surveys*, vol 13, s 227–86.
- Klemperer, P (2002), "How (not) to Run Auctions: The European 3G Telecom Auctions", *European Economic Review*, vol 46, s 829–45.
- Kristensen, O (1983), "Public versus Private Provision of Governmental Services: the Case of Danish Fire Protection Services", *Urban Studies*, vol 20, s 1–9.
- Levin, J och S Tadelis (2010), "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities", *Journal of Industrial Economics*, vol 58, s 507–541.
- Lewis, G och P Bajari (2010), "Procurement Contracting with Time Incentives: Theory and Evidence", NBER Working Paper nr 14855, National Bureau of Economic Research.
- Lindqvist, E (2008), "Privatization of Credence Goods: Evidence from Residential Youth Care", IFN Working Paper nr 750, Institutet för Näringslivsforskning.
- Martimort, D och J Pouyet (2008), "To Build or Not to Build: Normative and Positive Theories of Public-private Partnerships", *International Journal of Industrial Organization*, vol 26, s 393–411.
- McGuire, R A och N van Cott (1984), "Public versus Private Economic Activity: A New Look at School Bus Transportation", *Public Choice*, vol 43, s 25–43.
- Meggison, W (2005), *The Financial Economics of Privatization*, Oxford University Press, Oxford.
- Meggison, W och J Netter (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol 39, s 321–389.
- Milne, R och M McGee (1992), "Compulsory Competitive Tendering in the NHS: A New Look at Some Old Estimates", *Fiscal Studies*, vol 13, s 96–111.
- Milne, R G och R E Wright (2004), "Competition and Costs: Evidence from Competitive Tendering in the Scottish National Health Service", *Scottish Journal of Political Economy*, vol 51, s 1–23.
- Nicoletti, G och S Scarpetta (2003), "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence", *Economic Policy*, vol 18, s 9–72.
- OECD (2009), *Government at a Glance 2009*, OECD, Paris.
- Ohlsson, H (1996), "Ownership and Input Prices: a Comparison of Public and Private Enterprises", *Economics Letters*, vol 53, s 33–38.
- Ohlsson, H (2003), "Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-out in the Case of Swedish refuse collection", *Fiscal Studies*, vol 24, s 451–476.
- Okten, C och P Arin (2006), "The Effects of Privatization on Efficiency: How does Privatization Work?", *World Development*, vol 34, s 1537–1556.

- Pozen, David (2003), "Managing a Correctional Marketplace: Prison Privatization in the United States and the United Kingdom", *Journal of Law and Politics*, vol 19, s 253–284.
- Propper, C, S Burgess och D Gossage (2008), "Competition and Quality: Evidence From the NHS Internal Market 1991–9", *Economic Journal*, vol 118, s 138–170.
- Roomkin, M och B Weisbrod (1999), "Managerial Compensation and Incentives in For-profit and Non-profit Hospitals", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol 15, s 750–81.
- Sappington, D och J Stiglitz (1987), "Privatization: Theory and Practice", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol 6, s 567–582.
- Sclar, E (2000), *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*, Cornell University Press, Ithaca och London.
- Schmidt, K (1996), "Incomplete Contracts and Privatization", *European Economic Review*, vol 40, s 569–579.
- Sheshinski, E och L López-Calva (2003), "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence", *CESifo Economic Studies*, vol 49, s 429–459.
- Snyder C M, R P Trost och R D Trunkey (2001), "Reducing Government Spending with Privatization Competitions: A Study of the Department of Defense Experience", *Review of Economics and Statistics*, vol 83, s 108–117.
- Stevens, B (1978), "Scale, Market Structure and Cost of Refuse Collection", *Review of Economics and Statistics*, vol 60, s 438–448.
- Szymanski, S (1996), "The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services", *Fiscal Studies*, vol 17(3), 1–19.
- Szymanski, S och S Wilkins (1993), "Cheap Rubbish? Competitive Tendering and Contracting Out in Refuse Collection – 1981–88", *Fiscal Studies*, vol 14, s 109–130.
- Thompson, O (2011), "The Estimated Cost Impact of Privatizing Student Transportation in Minnesota School Districts", *Public Choice*, vol 146, s 319–339.
- Tirole, J (1988), *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, Cambridge.
- Williamson, O (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.
- Williamson, O (1998), "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol 15, s 306–342.

**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, Bryssel, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser

**Om Working paper/PM-serien: Exempel på publikationer i serien är metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter.**

**Övriga serier:**

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

Svar Direkt – uppdrag som ska redovisas med kort varsel.