Konkurrens och kvalitet

En översikt

Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:5
Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ligger bl.a. annat att främja forskning på konkurrensumrådet. På vissa marknader tycks konkurrensen i stor utsträckning ske i kvalitetsdimensionen medan den på andra marknader nästan uteslutande sker i prisdimensionen. Hur kan man förklara sådana skillnader?

Mot bakgrund av den frågeställningen gav Konkurrensverket under mars 2006 i uppdrag åt fil. dr. Jonas Björnerstedt, då verksam vid Industriens Utredningsinstitut, att analysera huruvida det finns generella resultat om sambandet mellan konkurrens och kvalitet på olika marknader. I denna rapport slutredovisas uppdraget. Även en översikt av empiriska resultat presenteras.

Till projektet knöts under slutskedet en referensgrupp vilken har fungerat som kvalitetssäkrare genom att vid ett gemensamt möte lämna synpunkter på ett utkast till föreliggande rapport. I referensgruppen ingick Marianne Svensson (Institutet för Hälso- och Sjukvårdsekonomi), Fredrik Bergström (Handelns Utredningsinstitut), Pär Lindberg (Konsumentverket) och Lena Svensson (Sveriges Kommuner och Landsting).

Det är författaren själv som svarar för innehåll och slutsatser i rapporten. Slutsatserna behöver alltså inte nödvändigtvis återspeglita Konkurrensverkets uppfattning.

Stockholm i juli 2006

Claes Norgren
Generaldirektör
Innehåll

Sammanfattning .............................................................................................................. 6
Summary ........................................................................................................................... 8

1 Inledning ............................................................................................................ 10
  1.1 Konkurrens? ....................................................................................................... 11
  1.2 Kvalitet? .............................................................................................................. 12

2 Kvalitet på marknaden .................................................................................... 13
  2.1 Differentiering .................................................................................................... 13

3 Kvalitet under monopol .................................................................................. 15
  3.1 Prisdiskriminering ............................................................................................ 16
  3.2 Hållbarhet ........................................................................................................... 16
    3.2.1 Andrahandsmarknader .................................................................. 17

4 Erfarenhetsvaror ............................................................................................... 19
  4.1 Signalering .......................................................................................................... 20
    4.1.1 Rykte och erfarenhetsvaror ............................................................ 20
  4.2 Garantier ............................................................................................................. 21

5 Investeringar och dynamiska effekter ......................................................... 23
  5.1 Produkt- och processinnovation ..................................................................... 23
  5.2 Innovation och konkurrens .............................................................................. 24
  5.3 Stordriftsfördelar ............................................................................................... 25
    5.3.1 Dynamik ........................................................................................... 26

6 Upphandling och reglering ............................................................................ 27
  6.1 Organisationsteori ............................................................................................. 27
  6.2 Transaktionskostnader ..................................................................................... 28
  6.3 Verifierbarhet .................................................................................................... 29
  6.4 Konkurrensutsättning ....................................................................................... 29
  6.5 Kontraktsteori .................................................................................................... 30
    6.5.1 Asymmetrisk information ...................................................................... 30
    6.5.2 Institutionella begränsningar .................................................................... 31
    6.5.3 Att bedöma kvalitet i upphandling .................................................... 32
  6.6 Upphandling ...................................................................................................... 33
    6.6.1 Riskaversion ..................................................................................... 34
    6.6.2 Upphandling och kvalitet .......................................................................... 35
    6.6.3 Konkurrens i upphandling ........................................................................ 36
Sammanfattning

Syftet med denna översikt är att undersöka sambandet mellan konkurrens och kvalitet och i vilken grad man kan finna ett generellt stöd i modern ekonomisk teori för att konkurrensen ökar kvaliteten. Varför konkurrerar företag på vissa marknader främst i kvalitet, på andra främst i pris? Eftersom den ekonomiska litteraturen är omfattande, fokuserar denna studie framför allt på vad den teoretiska litteraturen har att säga.


Graden av forskning och utveckling varierar mycket mellan olika branscher. Särskilt i högteknologiska branscher med hög FoU har kvaliteten stigit snabbt över tiden. När konsumenten värderar kvalitetshöjningar relativt mer än kostnadsökningar, kommer konkurrensen främst att vara i kvalitet.

När kvalitet beror på företagens investeringar, skapas också en viss motsättning mellan kvalitet och konkurrens. Ett företag som lyckas bäst med att höja kvaliteten, kan komma att dominera marknaden, med lägre konkurrens på sikt som följd.

Svårigheten att skriva kontrakt som omfattar kvalitet påverkar vad organisationer väljer att inte upphandla. Detta är en av de främsta förklaringar till varför en stor del av allokeringen i ekonomin sker inom organisationer snarare än på marknaden. Konkurrensutsättning leder inte alltid till högre kvalitet.
Kontraktets utformning påverkas av kvalitetsaspekter om upphandling sker. Det finns en grundläggande motsättning mellan att ge incitament att sänka kostnader och att producera till hög kvalitet.


Summary

The purpose of this survey is to investigate the relationship between competition and quality, to see to what extent economic theory supports that competition improves quality. Does increased competition lead to better quality?

In the same way that price competition leads to cost pricing and efficient production, it also leads to efficient quality. There is considerable support in the economic literature that perfect competition leads to optimal quality.

When a monopolist chooses the quality of a product, however, it will be too high or too low. In general one can only say that the level of quality will be inefficient. If the monopolist can select several levels of quality to differentiate between consumers, the consumers with low willingness to pay will obtain a level of quality that is too low. Durability is a problem for a firm with market power – sales today competes with future sales. By decreasing quality, this problem is reduced.

Often quality cannot be observed in advance. Many goods, notably services, are experience goods – with quality observed in consumption. If repeat purchases are not frequent, it is not certain that a market for high quality products can be sustained, despite perfect competition. One way that the market solves this information problem is through reputation. A firm can build a brand name with a reputation for quality. Brand names presuppose a certain degree of market power.

Investment in research and development varies between branches of the economy. The quality of products has increased greatly over time especially in branches with high R&D. Competition will primarily be in quality when consumers value an increase in quality higher than a cost reduction.

When quality depends on the firm’s level of investment, there is also a tension between quality and competition. A firm with a high market share can invest more in improving quality, possibly increasing its market share. Monopolization of a market can thus be an indication of high quality.

Government procurement is an important part of the Swedish economy – accounting for more than 20 per cent of GDP. The efficiency of markets does not necessarily entail that provision of goods through procurement improves quality. One of the main determinants of what organizations do not buy on the market is quality. Production is often in-house when important aspects of the production, such as effort or quality, are not contractible. Competition on the market is not always more efficient or provide better quality than production within the firm.

In procurement, the level of quality often depends on how the contract is specified. When quality is not observable, the incentives to supply quality and those to reduce cost are inherently in conflict.
In surveying the literature of competition and quality, the scarcity of published empirical studies is striking – despite the literature being mature with many of the theoretical articles written more than twenty years ago. In their fresh survey of regulation, Armstrong & Sappington (2004) refer to empirical studies only in the conclusion with a couple of references.

Competition solves an information problem – on a well functioning market, prices will reflect relative costs and valuations. The consumer’s valuation of quality will correspond to the cost of quality. In procurement, there is an information problem in that each contract has its price. Thus aggregation and coordination of prices is not obvious. Competition in procurement can work, even if few firms are involved. Nevertheless, there is scope for better coordination in procurement to increase efficiency and to reduce the cost of procurement when quality is involved. The lack of official statistics of government procurement is alarming. In order for procurement to be cost effective, it is above all important to be well informed.
1 Inledning

"Konkurrens gynnar konsumenterna genom att priserna pressas, kvaliteten höjs och utbudet av varor och tjänster breddas."

Konkurrensverket, "Uppgifter och Organisation", januari 2006

Leder ökad konkurrens till bättre kvalitet på varor och tjänster? Vad kan ekonomisk teori säga om effekten av bristfällig konkurrens på kvaliteten? Redan Adam Smith (1776) hävdade att ökad konkurrens leder till lägre priser och/eller högre kvalitet. Konsumenternas önskemål bestämmer om utvecklingen leder till lägre priser, högre kvalitet eller både och.

Syftet med denna översikt är att undersöka sambandet mellan konkurrens och kvalitet och i vilken grad man kan finna ett generellt stöd i modern ekonomisk teori för att konkurrensen ökar kvaliteten. Varför konkurrierar företag på vissa marknader främst i kvalitet, på andra främst i pris? Eftersom den ekonomiska litteraturen är omfattande, fokuserar denna studie framför allt på vad den teoretiska litteraturen har att säga.

Analysen av sambandet mellan konkurrens och kvalitet liknar i många avseenden den om sambandet mellan konkurrens och effektivitet. Både i teorin för marknader och offentlig reglering finns oft a ett nära samband mellan incitamenten att producera varor med hög kvalitet och att producera till låga kostnader. Argument för att konkurrensutsätta offentlig verksamhet baseras ofta på tänkta kostnadssänkningar eller kvalitetshöjningar.

Upphandling utgör en mycket stor del av all försäljning på marknaden. Mellan 80 och 90 procent av alla insatsvaror säljs genom längre kontrakt.1 I den svenska ekonomin är offentlig upphandling betydelsefull – den uppgår uppskattningsvis till 23 procent av BNP.2 Det hävdas ofta att kvalitet försommas vid offentlig upphandling. Hur säkerställer man kvalitet vid konkurrensutsättning av offentlig verksamhet? Givet att man upphandlar tjänster, hur skall man bäst garantera kvalitet? Vilka verksamheter är mer känsliga för kvalitetsaspekter?


Innan man kan börja analysera sambandet mellan konkurrens och kvalitet, måste man först definiera vad man menar med dessa ord.

---

1 "The Container Case", The Economist, 19 oktober 2000
1.1 Konkurrens?


1. Konkurrens leder till att marknader blir internt effektiva, genom att skapa incitament att producera bästa vara till bästa pris.

2. Konkurrens leder till att ineffektiva företag slås ut.

3. Konkurrens ger företaget incitament att innovera och imitera.


1.2 Kvalitet?


Varor på marknaden som har högre kvalitet brukar ofta vara dyrare. Definitionen tillåter också att marknadsföring spelar en roll utöver den informativa – att de flesta konsumenter skulle välja Coca Cola snarare än Coop Cola vid samma pris, kanske inte beror enbart på smakskillnader.1 I och med att konsumentens värdering av en vara i viss mån påverkas av marknadsföring försvåras en välfärdsanalys – är det en välfärdsförlust att inte alla köper Coca Cola, om konkurrerande läsk smakar lika?4

Kvalitet har ofta många dimensioner. Även om ofta hållbarhet och högre kvalitet i andra aspekter hör samman, har vissa högkvalitetsvaror som t.ex. lättmetallskomponenter till cyklar lägre hållbarhet än billigare alternativ. Dyra kläder kan vara mindre hållbara eller svårare att tvätta, för att de skall vara sköna eller snygga. Vissa egenskaper kan vara svåra att mäta, man kan t.ex. vara villig att betala för ett känt modemärke som en garanti att man köper något andra människor kommer att uppfatta som snyggt. I begreppet vara ingår också var man köper den – vilket förklarar varför varor ofta kostar mer i centralt belägna butiker.

---


2 Kvalitet på marknaden

På en marknad där företag konkurrerar med identiska varor får man kostnadsprissättning och effektivitet, enligt resonemanget ovan. Förutsättningen att varorna är identiska är dock viktig. Om vi tillåter att det finns varor med hög eller låg kvalitet, kan det leda till att priskonkurrensen mildras. Det är inte självklart att en producent med bättre kvalitet än övriga väljer att dominera marknaden: det kanske är mer lönsamt att sälja mindre till ett högre pris, om det finns konsumenter som är villiga att betala mer för den högre kvaliteten.

2.1 Differentiering

När företag kan välja vilka egenskaper deras produkter har, väljer de ofta att differentiera sig från konkurrenter. År varor mindre lika blir konkurrensen inte lika hård, eftersom det då är svårare att locka över konkurrentens kunder med pris-sänkningar. I detta sammenhang brukar man skilja på horisontell och vertikal produktdifferentiering. *Horisontell produktdifferentiering* uppstår då företagen väljer olika mängd av en produktegenskap som konsumenterna har olika uppfattning om – en del vill ha lite fett i osten, andra mer. Man talar om *vertikal produktdifferentiering* då egenskapen företagen differentierar sig i är hur hög kvalitet deras produkter skall ha – en egenskap där konsumenterna är eniga i sina värderingar.

Med horisontell produktdifferentiering blir konkurrensen inte lika hård som när varor är identiska, enligt Hotelling (1929). Företagen väljer att differentiera sina produkter från konkurrenternas, med priser högre än styckkostnaden som följd. Priskonkurrens räcker inte för att pressa priserna. För att dessa skall vara nära styckkostnaderna krävs fritt inträde av nya företag och låga startkostnader. Ju lägre inträdeskostnaderna på marknaden är eller ju större marknaden är, desto fler produktvarianter kommer det att finnas på marknaden, med mindre differentiering mellan dem som följd. 5


---


Figur 1

![Figur 1](image1)

Figur 2

![Figur 2](image2)
3 Kvalitet under monopol


Även om resonemanalet är enkelt, kan det vara svårt att tillämpa det i praktiken. En monopolist inte bara väljer kvalitet utan höjer också priset och minskar därmed hur mycket som säljs. Antag t.ex. att alla under fri konkurrens skulle köpa CD-spelare, men bristande konkurrens på marknaden leder till ett pris så högt att många med låg värdering av kvalitet inte köper. Den marginelle konsumenten kommer då att ha en högre värdering än många av de som inte köper under monopolprissättning. Därmed kan det hända att monopolisten väljer en kvalitetsnivå som är högre än den effektiva, trots att den marginelle konsumenten har lägst värdering av de som köper. Man måste därför vara noga i valet av jämförelsepunkt: om en åtgärd för att höja konkurrensen påverkar priser och kvantiteter kommer den också ha en inverkan på kvaliteten i jämvikt

Ett annat problem med att tillämpa denna analys är svårigheten att mäta hur konsumenterna värderar kvalitet. Eftersom marknadsslöningen inte påverkas av alla konsumenters värdering av kvalitet utan bara den marginelles, kan man inte utgå enbart från marknadsdata för att studera om marknaden är effektiv.

---

3.1 Prisdiskriminering


En rad empiriska studier ger stöd för andra gradens prisdiskriminering i kvalitet på olika marknader. Busse & Rysman (2004) studerar t.ex. storlek och pris på annonser i Gula sidorna i olika städer i USA.\(^7\)


3.2 Hållbarhet

Hållbarhet är den kvalitetsaspekt som diskuterats mest i litteraturen. Hållbarhet är dock lite speciell i den bemärkelsen att den påverkar företagets framtid försäljning. Om en bil håller längre, dröjer det också längre innan konsumenten vill köpa nästa bil (förutsatt att man inte vill ha fler bilar när de håller längre). På en marknad med begränsad konkurrens spelar detta roll för varje företag.


\(^7\) Se vidare referenser i Busse & Rysman (2004) för andra studier.
pris. En omfattande litteratur har diskuterat detta ”irrelevensteorem”, framför allt med avseende på dess antaganden om konstant skalavkastning och att det inte kostar konsumenten att ersätta en utgången vara.


Hållbarheten av Windows sänks dessutom genom att se till att det är anpassat till och förinstallerat på nya datorer. Givet att det dessutom är svårt att köpa en dator utan Windows, minskas ytterligare värdet av en befintlig licens.


### 3.2.1 Andrahandsmarknader

genom att de konkurrerar med marknaden för begagnade bilar.\(^8\) I vilken grad begagnadmarknaden påverkar beror på hållbarheten på bilar och hur nära substitut nya och gamla bilar är. Waldman (1996a) analyserar detta med hänsyn tagen till att substituerbarheten är delvis bestämd av producenten genom hans val av hållbarhet.

Om varans kvalitet minskar med tiden och konsumenter har olika värdering av kvalitet, kan en monopolist ta hänsyn till värdet på andrahandsmarknaden, enligt Waldman (1996). Köpare av nya respektive begagnade bilar är olika kundkategori. På liknande sätt som med andra gradens prisdiskriminering kommer de som har högst värdering att köpa varan med hög kvalitet, medan de som har lägre värdering kommer att köpa begagnat (d.v.s. lägre kvalitet). Hållbarheten anpassas så att de som har hög betalningsvilja inte vill köpa begagnat.

4 Erfarenhetsvaror


Ofullständig information om kvalitet leder till helt nya problem än de som analyserades i tidigare avsnitt som utgick från att kunden hade fullständig information. Litteraturen om begränsad information om kvalitet handlar snarare om under vilka omständigheter marknaden tillhandahåller mer än minimal kvalitet, än om valet av optimal kvalitet. Om kvalitet är något som upplevs i efterhand och det är ovanligt att en konsument köper varan flera gånger, har producenten stora incitament att välja lägsta möjliga kvalitet.

4.1 Signalering


4.1.1 Rykte och erfarenhetsvaror

De svårigheter Akerlof visade med att sälja varor med hög kvalitet, minskas då säljarens rykte står på spel. Det viktigaste sättet som kvalitet upprätthålls på Internetförsäljningssidor som E-Bay eller Tradera är t.ex. att köpare betygssätter säljare.

Producenten kan få incitament till att producera hög kvalitet genom möjligheten att skapa och behålla ett rykte för god kvalitet. Ju fler konsumenter som kan tänkas köpa av säljaren i framtiden, desto viktigare är det att inte göra dem besvikna nu.⁹

Att skapa sig ett rykte på en marknad innebär ofta att man har en marknadsmakt; en förutsättning för att kunna upprätthålla ett rykte är att kunden kommer ihåg varumärket. Ett slående exempel på hur erfarenhet av kvalitet sprids med varumärken är hur folk i forna Sovjetunionen lärde sig att läsa streckkoder i brist på varumärken för att identifiera varor som kom från tillförlitliga fabriker.¹⁰ Detta kan vara en förklaring till varför tillverkare ofta säljer vitt skilda produkter – kvaliteten hos en vara påverkar kundens förväntningar om andra varor av samma märke. Nike tillverkar allt från skor till mössor.

---

⁹ För en generell framställning, se Milgrom & Roberts (1986).
Ett företag har lättare att upprätthålla ett gott kvalitetsrykte om valet att producera hög kvalitet är en långsiktig investering snarare än ett val vid varje tidpunkt. Kapacitet och geografisk spridning när det gäller mobiltelefoninäten är t.ex. kvalitetsaspekter som inte ändras lika lätt som kvaliteten på mat på en restaurang. Om kvalitet är beroende av investeringar i teknologi eller kunskap, är erfarenhet av god kvalitet i ett köp en god indikation på att varan även kommer att ha hög kvalitet i framtiden. Om däremot kvalitet enbart är avhängigt att producenten har ett rykte för hög kvalitet, kan kvaliteten ändras snabbt.


### 4.2 Garantier


Genom att ha en allmän garanti på två år för konsumentvaror, påverkar staten konkurrensen på två sätt. För det första sänks sökkostnaden i köpet, köparen behöver i mindre utsträckning lita på tidigare erfarenhet i köpet. Detta ökar

---

benägenheten att byta till ett annat märke, om priset är lägre. För det andra, som vi såg i det föregående stycket, leder minskad kvalitetsspridning minskar produktdifferentieringen på marknaden, vilket ökar konkurrensen.
5  Investeringar och dynamiska effekter

I analysen i tidigare avsnitt betraktas valet av kvalitetsnivå som ett kortsiktigt val som företaget gör för att maxymera sin vinst. Man kan dock se valet som ett långsiktigt investeringsbeslut. Företagen gör långsiktiga investeringar i forskning och utveckling för att förbättra sina varors kvalitet. Konkurrensten leder också till att de imiterar konkurrenter eller andra företag.

Toyota är på gränsen att överta positionen som världens största bilproducent från General Motors. De revolutionerade bilproduktionen genom introduktionen av Toyota Production System (TPS). Det väsentliga med TPS är att eliminera slöseri och fokusera helt och hållet på jämn kvalitet genom en process av kontinuerlig förbättring (kaizen).

“In the process American and European cars went from being unreliable, with irritating breakdowns, leaks and bits dropping off in the 1970s, to the sturdy, reliable models consumers take for granted today.” 12

På många marknader är det kanske kopplingen mellan konkurrens och produkt-innovation man främst bör studera för att avgöra hur kvalitet påverkas av konkurrens. Företag och utveckling har medfört förbättringar i kvalitet över tiden i många industrier, något som den statiska analysen i de tidigare avsnitten förbiser. Datortillverkare säljer olika datormodeller med olika pris och kvalitet, men den sämsta datorn idag är bättre än den bästa var för bara några år sedan.


5.1  Produkt- och processinnovation

Det är brukligt att skilja mellan produkt- och processinnovation. Produktutveckling handlar om att skapa nya produkter medan processutveckling handlar om att hitta sätt att ändra produktionsprocessen för att sänka produktionskostnaderna. 13

En stor del av produktutvecklingen handlar om att höja kvaliteten på befintliga varor, snarare än att skapa nya. Mer exakt kan man säga att många nya produkter

---

13 Distinktionen är heltäckande, eftersom definitionen av en vara i ekonomisk teori är snäv. Varje förändring av någon egenskap hos en vara skapar en ny vara (ofta ett nära substitut).
är vertikalt differentierad gentemot företagets tidigare produktion. Istället för att sänka kostnaden, höjer en innovation det pris företaget kan ta utan att förlora marknadsandelar. Notera att för innovationer finns ett samband mellan de tre aspekterna som nämndes i citatet i inledningen; pris, kvalitet och produktsortiment.

Hur företag väljer mellan process- och produktinnovation under perfekt konkurrens illustreras i figur 3 nedan. Kurvorna u och v är precis som i figur 1 och 2 konsumentens värdering av kvalitet, och c företagens nuvarende kostnadsfunktion för att producera kvalitet. Pris och kvalitet i jämvikt är givet av punkt A. Punkterna B och C visar hur punkt A förflyttas av en lika stor investering i (vertikal) produktinnovation respektive processinnovation. Eftersom konsumenten värderar B högre än C, kommer företagen att produktinnovera. Om konsumenten värderar kvalitet högst i förhållande till den relativa kostnaden för att innovera i kvalitet, kommer konkurrensen att vara i kvalitetsförbättring, annars i prissänkningar.

**Figur 3**

![Diagram](image-url)

### 5.2 Innovation och konkurrens

Arrow (1970) gav det klassiska argumentet för varför en monopolist har lägre incitament att innovera än företag som konkurrerar. Eftersom en monopolist redan har högre pris och därmed säljer mindre än företag som konkurrerar, blir vinsten

---

14 Distinktionen mellan vertikal och horisontell innovation är inte standard. Den är användbar, då vertikal innovation (d.v.s. kvalitetsförbättring) kan modelleras på samma sätt som processinnovationer.
15 Här utgår vi från att alla konsumenter har samma värdering.
av en kostnadssänkning mindre.\textsuperscript{16} Vid en mindre innovation\textsuperscript{17} kommer det företag som sänker sina kostnader inte att sänka sitt pris.\textsuperscript{18} Marknadspriset blir oförändrat. Eftersom den sänkta kostnaden inte motsvaras av en prissänkning, finns det en del konsumenter vars efterfrågan inte tillgododas – d.v.s. välärdsökningen är lägre än den socialt optimala.

När företag tävlar om att innovera, finns risk för överinvestering i innovation. Eftersom företagens investeringsbeslut inte är koordinerade, kan det vara så att den ökade kostnaden att flera företag investerar överstiger det ökade värdet av att de gör det. För samhällsekonomisk effektivitet räcker det om ett företag innoverar.\textsuperscript{19}

5.3 Stordriftsfördelar

Stordriftsfördelar i forskning och utveckling kan leda till att kvaliteten är högre på koncentrera marknader. Eftersom storföretag har större möjligheter att utveckla, hävdade Demsetz (1973) att kvalitet kan vara högre i koncentrerade industriar. Det har hävdats att den ökade koncentrationen i bil- och läkemedelsindustrin till stor del beror på att kostnaderna för att utveckla nya produkter har stigit.


På sikt kan stordriftsfördelar i FoU göra att det finns en minst effektiva skala i produktionen. Det blir därför allt viktigare med öppen internationell handel för att garantera konkurrens på dessa marknader.

\textsuperscript{16} Som nämnts ovan är analyser av processinnovation och vertikal produktinnovation liknande. Eftersom kostnadssänkningar är lättare att illustrera, används dessa för att ge intuition för hur incitament att innovera påverkas av konkurrens.

\textsuperscript{17} Vid en stor innovation kan kostnadssänkningen vara så stor att monopolpriset hamnar under nuvarande marknadspris, d.v.s. de andra företagen slas ut. Ett liknande resonemang som ovan visar att monopolisten har lägre incitament att innovera också vid en stor innovation.

\textsuperscript{18} Företaget kommer att sätta priset just under konkurrenternas, förutsatt att efterfrågeelasticiteten är mindre än ett. Annars kommer välfräden att vara större, dock fortfarande mindre än den socialt optimala.

5.3.1 Dynamik

Konkurrens på en marknad handlar om en strävan efter att överleva. Att företag slås ut behöver inte innebära att de går i konkurs. Med väl fungerande finansiella marknader leder ineffektiv produktion till att företagets värdering sjunker. Om ett företag inte vidtar åtgärder som kan förbättra företagets effektivitet, blir det mer lönsamt för ett annat företag att köpa upp det.


6 Upphandling och reglering

Diskussionen om offentlig produktion kontra upphandling av privat produktion är parallell med den som handlar om företagets organisation. Frågan om vad som skall ske inom företaget liknar frågan om vad som skall ske inom det statliga verket eller den kommunala förvaltningen. För att avgöra vilka problem som finns med upphandlad produktion, är det därför nödvändigt att titta på organisations- och kontraktsteori. En central aspekt i diskussionen om upphandling och kontrakt är kvalitet.

Kontraktsteori kan användas också för att diskutera utformning av kontrakt och regler även när det inte handlar om upphandling. Ett regelverk eller organisationsstruktur kan påverka produktionens kvalitet. Ett ”kontrakt” med hälsocentraler som tillåter konkurrens om patienter kan vara ett sätt att höja kvaliteten. Att analysera kundvalsmodellen ligger dock utanför ramen för denna översikt.

6.1 Organisationsteori

I den neoklassiska teorin betraktas företaget som en produktionsprocess, en svart låda som för givna priser producerar en uppsättning varor. Coase (1937) valde istället att se företaget som en organisation som väljer vilka aktiviteter som skall ske inom organisationen, och upphandlar det som bäst lönar sig att köpa på marknaden. Företagets omfattning avgörs inte direktt av tekniska faktorer, utan av vad som är lönsamt att bedriva med företagets allokeringsmekanismer snarare än marknadens.

I sin nyskapande analys av företaget som organisation, ställer Coase (1937) två frågor. Lite tillspetsat kan man formulera dem på följande vis. Om marknaden är så effektiv, varför beslutar så mycket utanför den, inom företag? Coase pekade på transaktionskostnader i vid mening som förklaring till varför många transaktioner inte sker på marknaden. I många avseenden är dessa kostnader förknippade med kvalitet.


Enligt Williamson (1975) spelar ägande ingen roll om man kan skriva fullständiga kontrakt kostnadsfritt. Att kontrakt är kostsamma att skriva och inkompletha
förklarar varför ägande spelar roll, varför en del produktion sker inom företaget snarare än att köpas på marknaden.

6.2 Transaktionskostnader

Transaktionskostnader är inte unika för offentlig upphandling, de är avgörande för om produktion sker inom ett företag eller upphandlas på marknaden. Enligt Williamson (1975) kan man dela upp transaktionskostnader i tre delar.


2. Ett kontrakt måste skrivas. De juridiska kostnaderna att göra detta skall inte underskattas.

3. Man måste bevaka och se till att ett kontrakt efterlevs. Detta medför kostnader för revision och annan administration, och eventuella rättegångskostnader.


6.3 Verifierbarhet


Inom en organisation kan beslut fattas baserat på observerbara egenskaper. Organisationen ger en avdelning eller person rätt att bestämma vad som gäller. Om ledningen inte är nöjd med produktionens kvalitet, kan den vidta nödvändiga åtgärder för att förbättra den, även om kvalitet inte är verifierbar. Ledningen behöver inte bevisa att kvaliteten är undermålig, för att omstrukturera eller lägga ned verksamheten.

6.4 Konkurrensutsättning

Offentlig verksamhet är ofta konkurrensutsatt. Skolor, primärvård, folkanddvård konkurrerar med varandra. Men det finns några argument för hur effektiviteten ytterligare gynnas av upphandling av privata företag.

---


Kostnaderna för en myndighet att upphandla snarare än att producera själv kan uppvägas av flera vinster. Om det redan finns en nära relaterad privat marknad, kan denna vara disciplinerande för företaget. Incitament som är svåra att skapa i upphandling, kan skapas av marknaden. Dessutom leder upphandling till att marknader blir större, vilket kan möjliggöra större konkurrens på dessa privata marknader.

6.5 Kontraktsteori


Teorin för upphandling kan appliceras på stat och kommun såväl som på privata företag. För att göra språkbruket lättare, talar denna översikt om ”myndigheten” snarare än principalen eller ”den offentliga sektorn”.

6.5.1 Asymmetrisk information

Begränsad information är ett fundamentalt problem i upphandling. Säljaren har ofta bättre information än köparen om produktionen, d.v.s. det finns asymmetrisk information. Man brukar skilja på två typer av asymmetrier, eftersom de påverkar upphandlingen på olika sätt – kunskap om relevanta parametrar och kunskap om vad säljaren gör.

Även om så inte är fallet, och kostnadsparametrar o.d. är kända för båda parter vid upphandlingen, finns fortfarande möjligheten att myndigheten inte kan observera vad företaget gör när det producerar, d.v.s. det finns dold handling.22 Företaget har t.ex. förmodligen bättre kunskap om vilken arbetsinsats som krävs för att producera, vilket kan påverka både den slutgiltiga kostnaden och varans kvalitet.

Den något självklara slutsatsen är här att ju bättre information myndigheten har i upphandlingen och ju mindre problem med dold handling som finns, desto lägre kostnader och högre kvalitet blir resultatet.

6.5.2 Institutionella begränsningar


För att illustrera hur politiska begränsningar spelar roll, kan vi anta t.ex. att myndigheten har lättare att veta vilken kvalitet som produceras av ett företag den handlat från förut än ett okänt företag. Eftersom större delen av offentlig upphandling nu är från svenska företag, skulle rekommendationen då innebära att köpa den inhemska varan om allt annat är lika. En sådan regel skulle missgynna utländska företag och den skulle därmed krocka med EU:s ambition att göra upphandling mer konkurrensneutral mellan länder. Om vi istället antar att för att undvika vänskapskorruption föreslår vi en policy att välja utländska företag, allt annat lika, skulle det nog vara politiskt ogenomförbart i Sverige.


---

Myndighetens värdering av kvalitet behöver dessutom inte överensstämma med samhällets i stort. Det har t.ex. hävdats att det amerikanska försvarsdepartementet är mer intresserat av militärutrustningens kvalitet än vad kongressen är. Det kan därmed hända att upphandlad kvalitet blir för hög. Därmed kan det finnas skäl att inte decentralisera beslut om större upphandlingar allt för mycket.

6.5.3 Att bedöma kvalitet i upphandling


Om inte testningen är heltäckande, kan man få en snedvridning av produktionen av kvalitet mot de mätbara aspekterna av kvalitet. Om t.ex. nationella kunskapsprov har lättare att mäta inlärning av information än förståelse av sammanhang, kan proven leda till att för lite uppmärksamhet riktas mot förståelse. Dessa problem ökar ju mer specificerade kriterierna för kvalitet är.

Det kan dessutom vara svårt att förutse på vilka sätt incitamenten snedvrids av mätning – kvalitet har ofta många dimensioner. I t.ex. hemtjänsten är de uppenbara kvalitetsaspekterna hur väl det städas och maten lagas eller hur mycket tid som finns för att bara sitta och prata. Antalet personer från hemtjänsten som tar hand om en pensionär är dock ytterligare en aspekt. Ett effektivt personalutnyttjande kan resultera i att väldigt många tar hand om pensionären, om detta inte ingår i kvalitetskriterierna.

Mycket av den verksamhet som upphandlas innehåller någon grad av konsumentval. Hur informativt detta val är beror på:

1. Hur informerad är konsumenten?

2. Hur känslig är efterfrågan för den information som konsumenten har?

---

24 Denna studie skall inte närmare analysera kundvalsområdet. Avsikten här är enbart att förtydliga och avgränsa vad som är reglering, upphandling och kundval.
3. Har konsumenten samma preferenser som myndigheten?
Den grundläggande teorin är densamma för både offentlig upphandling och offentlig reglering av privata företag. Distinktionen mellan de två beror på vem som köper varan av företaget. Om konsumenter köper det som produceras kallas det reglering, om myndigheten är köpare är det upphandling (Laffont & Tirole 1993, sid 9). Denna distinktion är informativ, dock faller mycket mellan dessa två ytterligheter. Det viktiga i praktiken är vilken information som förmedlas av konsumentens efterfrågan.


När konsumentens värdering inte är densamma som myndighetens, kan efterfrågan vara missvisande. Med konkurrens i besiktningen kan hög efterfrågan hos ett företag bero på att kontrollen är för lätt, snarare än enligt reglerna. För att kontrollera kvaliteten i besiktningen krävs att helt andra mekanismer tillämpas, som t.ex. stickprovskontroller. En skola kan vara populär för att den ger elever goda betyg, eller är trendig.

Det kan finnas andra indikatorer än kundval som är relaterade till kvalitet som man kan ta hänsyn till; personalomsättning, hur många som byter skola eller sjukfrånvaro. Det viktiga är hur korrelerade dessa är till kvalitet, och om kontrakt baserat på dessa faktorer är snedvridande enligt resonemangen ovan.

6.6 Upphandling

Vid upphandling med asymmetrisk information står myndigheten inför en avvägning mellan att ge incitament till kostnadssänkningar å ena sidan, och

---

25 Ersättning till skolan i form av skolpeng är en form av kostnadsersättning. Frågan är här vad den optimala ersättningen är, d.v.s. vilken information myndigheten kan extrahera av antal elever eller antal sökande till en skola.

26 Effekten av variationer i varans kvalitet dränks i mätbrus.
kostnaden för att ge företaget dessa incitament å andra sidan. För att ge intuition för de avvägningar myndigheten gör, börjar vi med att koncentrera oss på hur myndigheten kan ge företaget incitament till kostnadssänkande aktiviteter, för att sedan se hur incitament för kvalitet påverkas.

När det inte finns någon osäkerhet om vad företaget gör, d.v.s. när det inte finns någon dold handling, är det optimalt för myndigheten att skriva ett kontrakt där man ersätter företaget för dess kostnader, förutsatt att dessa kan verifieras i efterhand. Myndigheten ersätter företaget för dess kostnader, och företaget utsätts inte för någon risk.

Om det däremot bara finns osäkerhet om vad företaget gör, är kostnadsersättning ingen bra idé. Eftersom kostnadsbesparingar är jobbiga för företaget, väljer det att inte bedriva några kostnadsbesparande åtgärder alls. Det bästa kontraktet är att ge ett fast pris. Eftersom företaget får allt överskott vid kostnadsbesparingar, kommer det att göra en optimal avvägning mellan kostnadsbesparande insatser och vad de kostar. Priset kan sättas så att företaget inte får något överskott av dess privata information, d.v.s. som motsvarar den ersättning som krävs för att företaget skall jobba optimalt.


6.6.1 Riskaversion


---

27 Myndigheten kan också skriva kontrakt på den förväntade kostnaden. Givet att det är billigare att kontrollera kostnaden i efterhand än att räkna ut den förväntade kostnaden, är dock kostnadsersättning att föredra. Om företaget uppvisar riskaversion, finns ytterligare fördelar med att ersätta faktiska kostnader.

28 Det bör noteras att om myndigheten kan observera kostnaden i förhand, kan den uppnå samma resultat som i föregående stycke, eftersom myndigheten antas föreslå kontraktet.

29 I Laffont & Tirole erbjuder myndigheten en meny av kontrakt, där företaget får välja det som passar bäst. Kontrakten utformas så att företaget inte kommer att föredra något annat kontrakt i menyn anpassat för företag med andra kostnadsparametrar. Upplägget liknar andra gradens prisdiskriminering, där kunden självselektor. Med prisdiskriminering köper konsumenten med lägst betalningsvilja ineffektivt låg kvalitet, hår kommer det lågproduktiva företaget ha ineffektivt låga insatser för att sänka kostnader.

Typiskt sett är incitament i högriskprojekt låga. Enligt Laffont & Tirole (1993 sid. 77) är det vanligt med kostnadsersättning i utvecklingsstadiet av ett projekt, med incitamentskontrakt i produktionsstadiet. Högteknologiska projekt tenderar också oftare att ha kostnadsersättning. Detta kan vara en anledning att högriskprojekt som t.ex. försvar och grundforskning oftast drivas i offentlig regi.30

Notera att även om myndigheten bara är intresserad av total välfärd och inte hur denna fördelas på företag och skattebetalare, är det ändå av intresse för myndigheten att hålla ersättningen till företaget nere. Myndigheten vill skriva incitamentskontrakt med företaget av flera skäl:

1. Skattepengar kostar. På grund av ineffektivitet orsakat av skattekilar, kostar varje skattekrona mer för en välfärdsmaximerande myndighet.

2. Incitamentskontrakt innebär att säljaren utsätts för risk. Som nättäbat ovan kostar risk.


Kostnaden att specificera kvalitetsaspekter i kontrakt kan leda till att detta försummas. Om det kostsamt att specificera kvalitetsaspekter, kan det hända att för stor betoning läggs på kostnadssänkning. Ett sätt att försöka sänka kostnaderna är att samordna hur kontrakt skrivs.

6.6.2 Upphandling och kvalitet

"In the case of an experience good, we argue that incentives to supply quality and those to reduce cost are inherently in conflict. The regulator has a single instrument – the cost-reimbursement rule – to provide both types of incentives."

Laffont & Tirole (1993) sid 213

---

För myndigheten är problemet att sänka kostnaderna samtidigt som man
upprätthåller kvaliteten. Tyvärr är det ofta så att om myndigheten ger säljaren
starka incitament att sänka kostnaderna, får den samtidigt incitament att sänka
kvaliteten. För företagen är insatser för att höja kvaliteten eller sänka kostnaderna
substitut. De kan antingen ägna sig åt att sänka kostnaderna idag eller att öka
framtida intäkter. Ger man företagen starkare incitament att sänka kostnaderna,
sänks incitamentet att ha hög kvalitet.

Hur mycket kvaliteten minskar beror på hur känslig framtida efterfrågan är för
kvalitet. Om t.ex. upplevd kvalitet varierar mycket i förhållande till förväntad
kvalitet, uppdateras konsumentens efterfrågan långsammare, och blir därmed
mindre kvalitetskänslig. Konsumenten måste köpa varan flera gånger för att få en
säker uppfattning om varans kvalitet.

I många yrken finns bara svaga monetära incitament att producera hög kvalitet. Att
lärare, professorer eller läkare producerar till hög kvalitet beror i viss utsträckning
på att de vill göra ett gott jobb. Anseende och yrkesheder kan vara motiverande.
Notera att man kan få liknande resultat som Laffont & Tirole, när producenten bryr
sig om kvalitet. Att producenten bryr sig om kvalitet enbart p.g.a. framtida försäljning,
nått att han bryr sig om kvalitet mer direkt, spelar inte någon roll i
modelleringen. Det fundamentala är om insatser för att höja kvalitet och sänka
kostnader är substitut. Antag att slav sänker kostnaden, men är något som
producenten ogillar trots att det aldrig upptäcks. Om man inte har ett incitaments-
kontrakt, kommer kvaliteten bli för hög. Förutsättningen är att producenten bryr
sig mindre om kostnadssänkningar än myndigheten. Genom att ge lagom
incitament till kostnadssänkningar kan man få producenten att väga in både
kostnadssänkningar och kvalitet.

Eftersom insatser för att upprätthålla hög kvalitet beror på företagets värdning av
kvalitet, kan ägandeformen spela en roll. De flesta Non-Governmental Organiza-
tions som administrerar bistånd till u-länder är ideella organisationer, som t.ex.
Röda Korset, Oxfam och Läkare utan gränser. Att en organisation drivs utifrån ett
ideellt syfte snarare än att vara vinstmaximerande, kan signalera att den har starka
preferenser för kvalitet (se Glaeser & Shleifer 1998).

Det är dock inte säkert att man upprätthåller hög kvalitet, även om man med
kostnadssättningsger företaget svaga incitament att spara. Det kan finnas icke-
monetära kostnader både i att producera hög och låg kvalitet. Hög kvalitet kan
kräva mer nöggrannhet eller andra insatser.

6.6.3 Konkurrens i upphandling
Med flera potentiella säljare har myndigheten större möjlighet att extrahera
information om vad det kostar att producera. Genom att genomföra en auktion kan
myndigheten sänka räntorna den behöver betala för att få till stånd en produktion.
Även om det är osäkert hur höga kostnader den som gav det vinnande budet har,
kan dessa inte vara högre än vad den som gick näst längst i budgivningen hade.\textsuperscript{31} I och med att osäkerheten är mindre, behöver myndigheten inte betala lika högt överskott till företaget.


De som upphandlar bör ha insikt om vilken kvalitet som tidigare har funnits, och vilka problem med kvalitet som finns. Här finns en spänning mellan centralisering och decentralisering. Ökad centralisering ger mer information i termen av erfarenhet om tidigare upphandling. Decentralisering ger större möjlighet att anpassa kontraktet till lokal information och förhållanden.

Att produktionen av kvalitet är beroende av att säljaren vill skapa eller behålla ett gott rykte, gör också produktionen känslig för oseriösa aktörer. Om ett företag inte bryr sig om ryket, kan det producera lägsta kvalitet för att sedan lämna marknaden. Därmed finns en spänning mellan att vilja ha många budgivare i upphandling å ena sidan, och att ha kända säljare som man vet kommer vilja vara kvar på marknaden.

\section*{6.7 Reglering}

Med stordriftsfördelar och nätverkseffekter, domineras många marknader av ett fatal säljare. Givet att en marknad karakteriseras av bristfällig konkurrens, kan det finnas anledning att försöka reglera marknaden för att minska snedvidningar som uppstår p.g.a. den bristfälliga konkurrensen.

Den offentliga sektorn reglerar kvaliteten på en mängd privata varor och tjänster. Ingredienser och näringsinnehåll i mat är reglerat, liksom saniteten i produktionen.

\textsuperscript{31} Om auktionen var upplagd på rätt sätt, visar det näst högsta budet precis vilken kostnad denne producent skulle ha haft.
av denna. EU reglerar t.ex. hur mycket kött- respektive chokladinnehåll produkter måste ha för att få kallas korv och choklad.


6.7.1 Reglering och kontrakt

6.8 Dynamiska problem

Ett ofta diskuterat fenomen inom organisationer är att sparsamhet leder till minskade anslag. Det händer att när en anslagsgivare ser att en avdelning inte förbrukat sin budget, sänks budgeten till nästa år. Om avdelningar som inte sparar får oförändrade resurser och större budget är något som värderas, kommer detta leda till att ingen avdelning bemödar sig om att spara. Detta tidskonsistensproblem brukar i den engelskspråkiga litteraturen kallas för en ratchet effect\(^{33}\).


Lite paradoxalt, minskar detta tidskonsistensproblem ju mer osannolikt det är att företaget kommer anlitas igen. Om sannolikheten att företaget vinner kontrakten nästa gång är liten, kommer företaget också att ta hänsyn till dessa framtida

---

\(^{32}\) Se vidare ”Pulling the Plug on Standby Power”, The Economist, 9 mars 2006.

\(^{33}\) Ordet *ratchet* har ingen direkt svensk översättning. Det betecknar ett kugghjul med en spärrhake som gör att hjulet bara kan rotera åt ett håll.
intäkter i minskad omfattning. Genom att ge starka incitament till kostnads-
besparing, kan denna effekt motverkas. Om myndigheten trovärdigt kan basera sin
uppdatering på andra kontrakt, motverkas också effekten. Mekanismen liknar då
yardstick competition ovan. Därför finns det skäl att tro att upphandling leder till
effektivare produktion med hög kvalitet om den är upprepad med många
konkurrerande säljare.

6.8.1 Investeringar
Som nämnts tidigare beror förbättringar i kvalitet i stor utsträckning på invest-
eringar. Utvecklingen är något långsiktigt, snarare än en kortsiktig marknads-
lösning. Samtidigt är upphandling något som är mer eller mindre kortsiktigt.
Företaget som får ett kontrakt, kan inte vara säker på att behålla det. Det finns
därför en risk att upphandling leder till lägre kvalitet på sikt. Det är viktigt att
avgöra i vilken grad nödvändiga investeringar är projektspecifika. Incitament att
investera är inte ett problem i den mån de inte är projektspecifika och kontraktet
bara är en liten del av företagets omsättning.

Det finns flera möjliga sätt att lösa detta problem. Man kan skriva in i kontraktet att
företaget ersätts för investeringar. Om investeringar inte är projektspecifika kan det
vara svårt att verifiera kostnaderna i efterhand. Man kan låta myndigheten stå för
investeringarna, och enbart upphandla driften av verksamheten – s.k. franchising.
Att företaget som driver en verksamhet inte äger resurser kan dock leda till att
investeringar inte värderas tillräckligt. Om företaget är verksamt i ett flertal uppdrag,
eller på privata marknader kan problemet vara mindre. Konkurrensen kan då leda
till att investering i kvalitet blir högre.

6.9 Optimala kontrakt
Optimala kontrakt i Laffont & Tirole bygger att myndigheten erbjuder en meny av
kontrakt ur vilken säljaren får välja ett. Det är svårt att hitta exempel på när
upphandling har skett på detta sätt, med undantag för då man utgått från teorin.
I detta avseende bör teorin betraktas som normativ – i det att den beskriver vad
myndigheter borde göra, snarare än att vara deskriptiv. Komplexiteten i kontrakten
ökar dessutom när både kostnadssänkningar och kvalitet skall regleras samtidigt.

Att myndigheten i viss utsträckning kan ha en informationsfördel, spelar också en
roll. Om företaget inte känner till myndighetens värdering av att få projektet utfört,
ar det mer osäkert vad den är villig att betala. Med tvåsidig asymmetrisk information
blir det svårare att säga vad som är optimalt.

Till stor del handlar teorin om att en myndighet skall upphandla från eller reglera
ett monopol. Om myndigheten vill att projektet skall bli av för alla tänkbara
kostnader som företaget kan ha, har företaget också en stark position.

54 Alternativt bygger det på ett icke-linjärt kompensationsschema.
Att myndigheten i förhand kan specificera hur ett kontrakt skall se ut, innan upphandlingen sker är dessutom svårt. Frågan är om inte det är rimligare att tänka sig att myndigheten och företaget förhandlar, än att myndigheten ensidigt kan erbjuda en uppsättning av kontrakt, eller en auktion.

Referenser


