

Avreglering, konkurrensutsättning och ekonomisk effektivitet

-offentligt eller privat?

En översikt av svensk empirisk forskning

Matilda Karlsson*

Den 20 december 2005

Sammanfattning: *Den offentliga verksamheten i en stor del av världen har kommit att ifrågasättas i allt större utsträckning under de senaste årtiondena. Där regleringar tidigare sågs som den självklara lösningen studerar man nu med större intresse olika konkurrenslösningar. I Sverige tog vägen av avregleringar och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet fart under 1990-talet då el-, flyg-, post-, tele- och järnvägsmarknaderna öppnades för konkurrens. Även inom andra områden skedde under 1990-talet reformer som syftade till att öka konkurrensen för att uppnå ökad effektivitet. I denna rapport presenteras en genomgång av den empiriska forskningen kring konkurrensutsättning och avreglering av svensk offentlig sektor med betoning på offentlig kontra privat drift. Mycket tyder på att den konkurrensutsättning som hittills utvärderats har haft positiva effekter på ekonomisk effektivitet, men den empiriska forskningen är inte entydig. Av denna inventering framgår också att det finns stora luckor i vår kunskap om ekonomisk effektivitet i offentlig kontra privat regi.*

* doktorand vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Denna rapport har författats under medverkan av Henry Ohlsson vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. Genomförandet av denna rapport har möjliggjorts tack vare finansiellt stöd av Konkurrensverket. Ett tack riktas till Eva Mörk vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet och IFAU, för synpunkter och idéer kring innehållet i denna rapport.

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Inledning.....	3
2. Teorier om konkurrensutsättning	4
3. Metodproblem	8
4. Konkurrensutsättning i ett internationellt perspektiv	10
5. Konkurrensutsättning i Sverige	12
6. Översikt av svensk forskning	13
6.1 Transporter	13
6.1.1 Bussmarknaden	13
6.2 Energi	15
6.2.1 Elmarknaden.....	15
6.2.2 Fjärrvärmemarknaden	18
6.3 Kommunikation.....	21
6.3.1 Postmarknaden	21
6.4 Vägverket	23
6.5 Kommunalteknisk verksamhet.....	23
6.5.1 Väg, underhåll och anläggningsarbeten	24
6.5.2 Sophantering.....	25
6.6 Vård och omsorg	27
6.6.1 Sjukvård	27
6.6.2 Äldrevård.....	29
6.6.3 Tandvård.....	30
6.7 Skola och barnomsorg	33
7. Slutkommentarer	36
Referenser.....	39

1. Inledning

Den offentliga verksamheten i en stor del av världen har kommit att ifrågasättas i allt större utsträckning under de senaste årtiondena. Massmedier debatterar den pågående utvecklingen mot marknadsorientering som delvis har kommit att ersätta tidigare statligt drivna verksamheter. Sedan andra världskriget har den offentliga sektorn i de industrialiserade länderna expanderat kraftigt och skattetrycket har ökat. När sedan många länder upplevde problem med den ekonomiska tillväxten under början av 1990-talet är det inte svårt att förstå varför nya alternativ till traditionellt offentlig verksamhet söks. Ett skifte har märkts i ideologiska idéer, där regleringar tidigare sågs som den självklara lösningen studerar man nu med större intresse olika konkurrenslösningar. Alltsedan Thatcher-regeringen i Storbritannien annonserade sitt privatiseringsprogram 1979 har vi sett en våg av privatiseringar runt om i världen.

Debatten om konkurrensutsättning och avregleringar är en het fråga i svensk ekonomi i dagsläget. Nästan dagligen kan man genom media ta del av denna diskussion. De senaste åren har kritiska röster höjts som kritiserar prisutvecklingen på flera av de marknader som avreglerades under 1990-talet. Storleken på den svenska offentliga sektorn torde dessutom göra ämnet särskilt intressant i just Sverige. I en studie av Konkurrensverket konstateras att konkurrens i den offentliga sektorn överlag har medfört positiva effekter på samhällsekonomin och för konsumenterna. Konkurrensverket menar vidare att ytterligare konkurrensutsättning av offentlig sektor till ett värde av mellan 235 och 260 miljarder kronor vore möjlig. (Konkurrensverket 2002:2) Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet genom anbudsupphandling och entreprenadlösningar är vanligast inom den kommunala verksamheten och berör främst så kallade hårda verksamheter såsom vägskötsel och sophantering men även mjuka verksamheter såsom sjukvård. Statlig verksamhet har konkurrensutsatts genom bland annat avregleringar av elmarknaden, tele- och postområdet samt delar av järnvägsmarknaden. En intressant jämförelse kan göras med Storbritannien där det numera är obligatoriskt med upphandling av kommunala aktiviteter. I en utvärdering av den brittiska kommunala verksamheten uppskattas den totala kostnadsförändringen till följd av denna konkurrensutsättning till en minskning på 15 procent (Lundbäck, 2002).

Vad säger då de ekonomiska teorierna? Konkurrens på en marknad gynnar såväl konsumenter som samhället i stort. Vid brist på konkurrens kan man få problem med marknadsmakt hos en eller ett fåtal aktörer som kan sätta priser över den nivå som skulle råda vid fullständig konkurrens. Den offentliga sektorns ingripande grundar sig därför ofta på att vissa marknader har misslyckats i något avseende, det vill säga produktionen bedrivs inte effektivt och produktionsresultatet skulle kunna fördelas bättre för att uppnå största möjliga välfärd. Ett exempel på ett sådant marknadsmisslyckande är fallet med naturliga monopol som uppstår på marknader där skalfördelarna är så stora att det kostar mer att dela upp produktionen på flera företag än att låta ett enda företag sköta hela produktionen. Sådana problem hanteras ofta med prisregleringar eller genom statligt ägande. Det är dock viktigt att påpeka att även konkurrensutsättning kan vara lösningen på problem med marknadsmisslyckanden. Vid konkurrensutsättning av offentlig sektor kan man använda sig av privatiseringar, anbudsupphandlingar i konkurrens eller kundvalssystem, var och en av dessa metoder har sina för- respektive nackdelar.

Det finns alltså ekonomiska teorier som motiverar ingripanden av offentlig sektor på marknader som misslyckats i någon mening och det finns teorier som istället motiverar

konkurrenslösningar; här kommer behovet av empirisk forskning in i bilden. Förhoppningen är att den samhällsekonomiska effektiviteten ska öka vid konkurrensutsättning men denna effektivitet är svår att mäta och därför används ofta pris-, kostnads- eller produktivitet utveckling som utvärderingskriterium. Svensk empirisk forskning av detta slag har dock inte bedrivits i någon större utsträckning och den forskning som finns är inte helt entydig. I denna rapport studeras effekter av konkurrensutsättning, avregleringar och privatiseringar i syfte att kunna jämföra den ekonomiska effektiviteten i offentlig respektive privat verksamhet. Syftet med rapporten är att ge en översikt av den svenska empiriska forskning som bedrivits inom detta område för att på så sätt skapa en uppfattning om dagens kunskapsnivå och behovet av framtida forskning. Stor vikt läggs vid de olika datamaterial och metoder som använts då det finns stora metodologiska problem med empiriska studier inom detta område. Analysen rör konkurrensutsättning och avreglering av marknader som tidigare präglats av ofullständig konkurrens t.ex. på grund av statliga monopol. Med avregleringar menas här, i enlighet med Bergmans (2002) definition, regelreformer vars syfte är att liberalisera prissättning samt in- och utträde på en marknad. Denna definition inkluderar även privatiseringar av offentlig verksamhet som innebär ett ökat marknadsinflytande. När en marknad avregleras överförs alltså makt från reglerande myndigheter till marknaden.¹

I denna rapport presenteras således en översikt av den svenska empiriska forskningen rörande konkurrensutsättning av den offentliga sektorn, baserad på ett urval vetenskapliga artiklar, offentliga utredningar och olika rapporter. Fokus för denna rapport är jämförelser av ekonomisk effektivitet för offentliga respektive privata aktörer. Det är dock värt att påpeka att det även finns andra intressanta aspekter av konkurrensutsättning såsom effekter på kvalitet och tillgänglighet. Denna rapport gör inte anspråk på att ge en fullständig bild av samtliga aspekter av konkurrensutsättning, inte heller på att inkludera samtliga aktuella områden och marknader men kan ändå förväntas ge en god uppfattning om dagens kunskapsläge. I det följande avsnittet redogörs för teorierna om konkurrensutsättning vilket följs av en diskussion kring relevanta metodproblem i avsnitt 3. I avsnitt 4 ges en internationell utblick i ämnet följt av en generell beskrivning av situationen i Sverige i avsnitt 5. Därefter följer en områdesvis genomgång av svensk empirisk forskning i avsnitt 6 och slutligen presenteras en sammanfattning med slutkommentarer.

2. Teorier om konkurrensutsättning

En grundläggande fråga för en studie av avregleringar, konkurrensutsättning och ägarformer är förstas varför dessa frågor förtjänar sådant intresse? För att utreda denna frågeställning kommer detta avsnitt kortfattat att behandla ekonomiska teorier kring konkurrensutsättning och avregleringar. Debatten huruvida marknader ska öppnas upp för konkurrens genom olika typer av avregleringar präglas ofta av ideologiska resonemang. Skeptikerna menar att avregleringar kan leda till sociala orättvisor medan förespråkarna hävdar att man genom avregleringar kan göra stora effektivitetsvinster som gynnar hela samhället.

Vad säger då de ekonomiska teorierna? På de marknader som fungerar väl, det vill säga präglas av fullständig konkurrens, måste företagen hushålla med sina resurser och marknadspriset kommer att pressas ned tills det motsvarar produktionskostnaden. Företagen tvingas då i sin produktion att satsa på den inre effektiviteten i företaget. Även

¹ Som Bergman (2002) konstaterar vore det dock mer korrekt att tala om omreglering för det är knappast så att antalet regler alltid blir färre vid en så kallad avreglering.

resursallokeringen i samhället gynnas dock av konkurrens som bidrar till att resurserna i samhället nyttjas och kombineras på det sätt som skapar störst värde för medborgarna. Konkurrens gynnar således såväl konsumenter som samhället i stort. Alla marknader fungerar förstås inte så väl. Vid brist på konkurrens kan man få problem med marknadsmakt hos en eller ett fåtal aktörer som kan sätta priser över den nivå som skulle råda vid fullständig konkurrens. Detta kan leda till en omfördelning av ekonomiskt överskott från konsumenter till producenter samt allokeringens-ineffektiviteter till följd av minskad efterfrågan vid en prishöjning och därmed en mindre produktionsnivå än vid konkurrens. Vidare kan problem med så kallad teknisk ineffektivitet uppstå som ett resultat av att befattningshavarna på olika nivåer i företaget får ett större utrymme att arbeta mindre effektivt då incitamenten att hålla nere kostnaderna minskar vid frånvaro av konkurrens. Slutligen kan pengar läggas på aktiviteter såsom lobbying för att befästa företagets monopolställning vilket även kallas "rent seeking behaviour".²

Den offentliga sektorns ingripande grundar sig därför ofta på att vissa marknader har misslyckats i något avseende, det vill säga produktionen bedrivs inte effektivt och produktionsresultatet skulle kunna fördelas bättre för att uppnå största möjliga välfärd. I vissa sammanhang leder således kollektivt handlande genom offentlig sektor till vinster för alla inblandade. Det är dock värt att påpeka att den offentliga sektorn även har en omfördelande roll, inte bara genom att omfördela pengar via skatter och bidrag utan även genom att tillhandahålla t.ex. utbildning, barnomsorg och vård. Dessa varor klassas som privata och skulle egentligen kunna tillhandahållas av privata aktörer. På grund av olika samhällsmål, som t.ex. för att garantera en viss tillgänglighet och standard, står dock den offentliga sektorn för tillhandahållandet. Således motiveras den offentliga sektorns verksamhet både av marknadsmisslyckanden och olika samhällspolitiska mål. Oavsett anledningen till att en verksamhet tillhandahålls av den offentliga sektorn kan det finnas fördelar med konkurrensutsättning vilket kommer att klargöras i detta avsnitt. Först diskuteras i nedanstående stycke den bakgrund till offentliga sektorns betydelse som utgörs av förekomsten av olika marknadsmisslyckanden.

De fall när marknader ofta misslyckas är vid förekomst av marknadsmakt till följd av naturliga monopol, vid externa effekter eller asymmetrisk information. När ett företags produktion påverkar ett annat företag eller då en konsuments konsumtion påverkar nyttan för en annan konsument talar man om externa effekter. Ett klassiskt exempel är miljöföroreningar, vid förekomst av föroreningar riskerar produktionen eller konsumtionen att bli för stor i förhållande till samhällets bästa. Asymmetrisk information innebär att två parter har olika informationsmängd vilket kan få en mängd olika följder, t.ex. inom sjukvården där patienter och vårdgivare har olika informationsmängd. Det marknadsmisslyckande som kanske har allra störst betydelse för denna rapport är dock förekomsten av naturliga monopol. Naturliga monopol uppstår på marknader där skalfördelarna är så stora att det kostar mer att dela upp produktionen på flera företag än att låta ett enda företag sköta hela produktionen. Skalfördelarna kan t.ex. finnas i infrastrukturen som är fallet med järnvägsnätet och telenätet. Sådana problem hanteras ofta med prisregleringar eller genom statligt ägande. Ofta räcker det dock om den kritiska flaskhalsen där skalfördelarna ligger regleras på något sätt medan resten av verksamheten konkurrensutsätts. Staten kan fortsätta äga flaskhalsen medan resten av verksamheten konkurrensutsätts genom t.ex. geografisk uppdelning och privatisering.

² För en mer utförlig diskussion kring dessa teorier se t.ex. Bergman, 2002.

Hur kan den offentliga sektorn gripa in vid förekomst av marknadsmisslyckanden? Marknadsmisslyckanden hanteras ofta med hjälp av regleringar som t.ex. i fallet med externa effekter i form av miljöförstöring, eller genom statligt ägande av naturliga monopol som t.ex. länge varit fallet med järnvägen i Sverige. Det är dock viktigt att påpeka att även konkurrensutsättning kan vara lösningen på problem med marknadsmisslyckanden. Enligt teorin kan liberaliseringar som underlättar inträde på en marknad skapa trovärdiga hot om konkurrens vilket tvingar företag att bete sig effektivt även om de i egentlig mening inte är konkurrensutsatta. Vidare kan konkurrensutsättning öka transparensen på en marknad och avslöja information som kan verka motiverande ur effektivitetssynpunkt, en så kallad incentive mechanism (Vickers och Yarrow, 1988). Det som en gång betraktats som ett naturligt monopol utan möjligheter till fungerande konkurrensutsättning kan även genom t.ex. efterfrågeförändringar, ökad internationalisering och teknologisk utveckling förändras till att lämpa sig väl för åtgärder som syftar till att öka konkurrensen på marknaden. Ett sådant exempel är den svenska telemarknaden vars villkor förändrats i och med den ökade användningen av mobiltelefoner.

I samband med diskussionen om konkurrensutsättning snarare än offentligt ingripande som lösning på marknadsproblem kommer även avregleringar in i bilden. Som tidigare nämnts definieras här avregleringar som regelreformer vars syfte är att liberalisera prissättning samt in- och utträde på en marknad vilket även inkluderar privatiseringar av offentlig verksamhet som innebär ett ökat marknadsinflytande. Privatiseringar kan ses som avregleringar då offentligt ägda monopol innebär att staten kan styra priserna inom dessa verksamheter men efter en privatisering blir priserna dock ofta mer marknadsanpassade. En avregleringsprocess kan ses som en institutionell reform där en modell för att kontrollera marknadsmakt ersätts av en annan, statens ingripande vid marknadsmisslyckanden ersätts av en reform där makt överförs till marknaden. Beslut rörande produktion och priser kommer i större utsträckning att fattas av marknadens aktörer.³ Det finns förstås även andra argument för att öka konkurrensutsättningen av offentlig sektor än de som bottnar i olika former av marknadsmisslyckanden och regleringar. Generellt leder konkurrens som tidigare nämnts till ökad effektivitet och resursallokering. I Sverige idag finns en önskan att öka effektiviteten i den offentliga sektorns verksamhet. Denna önskan innefattar inte bara de marknader som tidigare reglerats på grund av risk för marknadsmisslyckanden utan även områden som på grund av samhällsmål tillhandahålls av offentlig sektor, t.ex. skola och barnomsorg. Genom att introducera konkurrens i den offentliga sektorns verksamhet skulle man potentiellt även kunna öka kundernas valfrihet och kvaliteten i berörda verksamheter, något som i högsta grad berör just skola och barnomsorg.

Hur kan man då få in mer konkurrens i offentlig verksamhet? Ett sätt är att genom anbudsupphandling upphandla en tidigare offentlig verksamhet i konkurrens för att på så sätt erhålla en så effektiv produktion som möjligt. Tanken är att det utlysta kontraktet ska gå till den aktör, privat eller offentlig, som erbjuder det lägsta priset för att utföra produktionen givet en viss kvalitetsnivå. Anbudsupphandling används ofta vid konkurrensutsättning av så kallade hårda kommunala verksamheter såsom vägskötsel och gatubelysning. En verksamhet kan även helt eller delvis privatiseras, t.ex. genom att ett tidigare statligt bolag styckas av i flera mindre bolag som sedan privatiseras och konkurrerar på en marknad. Vissa delar av verksamheten, som kritiska flaskhalsar i form av tillgång till ett infrastrukturnät, kan förbli offentligägda eller på annat sätt reglerade för att förhindra utnyttjande av marknadsmakt. Kundval är en tredje metod där auktoriserade utförare oavsett ägarform konkurrerar med

³ Se Bergman, 2002

avseende på kvalitet och där kunderna sedan själva väljer utförare. Dessa metoder för konkurrensutsättning och deras respektive för- och nackdelar kommer nedan att diskuteras mer ingående.

Offentligt ägande kan, som tidigare nämnts, fungera som en lösning på marknadsmisslyckanden och privatiseringar kan i sin tur vara en lösning om offentlig verksamhet misslyckas. Det finns åtskilliga exempel på fördelar med privat- framför offentligägda verksamhet. En anledning till eventuell ineffektivitet i offentligägda företag beror på det faktum att staten kan täcka upp för potentiella förluster medan olönsamma privata företag tvingas till konkurs. Detta konkurshot tvingar de privata företagen att agera effektivt. Vidare är den offentliga verksamhetens mål ofta mer diffusa än den privata sektorns vinstmaximerande mål och frågan om kontrakt och övervakning av huruvida fastställda mål uppfylls är lättare att tillgodose i den privata sektorn där t.ex. aktier fungerar som ett övervakande redskap för ägarna.⁴

Ibland kan det dock vara motiverat med en viss statlig kontroll över en verksamhet. En lösning för att uppnå konkurrensutsättning där staten eller kommunen behåller en del av kontrollen är genom anbudsupphandling i konkurrens, en entreprenadlösning. Denna process innebär att konkurrens skapas *inför* en marknad (inför ett kontraktssutdelande) snarare än *på* en marknad. Genom anbudsupphandling kan staten försäkra sig om att tillhandahållandet av en viss tjänst kommer att ske till lägsta möjliga kostnad genom att kontraktet går till den budgivare som har lägst kostnad. Denna budgivare har sedan monopol på verksamheten under en viss tidsperiod som specificeras i kontraktet. Denna typ av ex-ante konkurrens kan i vissa fall lämpa sig väl för att konkurrensutsätta ett naturligt monopol. Staten har dock fortfarande det yttersta ansvaret för att tillhandahållandet sker. Anbudsupphandling lämpar sig särskilt väl för verksamheter som kräver begränsade fysiska tillgångar, då utgör frågan om ägarskap av dessa tillgångar inget stort problem. Om dyrbara fysiska tillgångar krävs uppstår däremot problem med ägarskap, vem ska stå för underhålls- och investeringskostnader, staten eller kontraktssinnehavaren? Om kontraktssinnehavaren förväntas stå för dessa kostnader kommer denna sannolikt att kräva ett mycket långvarigt kontrakt för att ha en chans att uppnå lönsamhet men då försvinner konkurrens-effekten av upphandling.⁵

En tredje väg för att uppnå konkurrensutsättning är genom så kallat kundval där utförarna för att bli valda av kunderna motiveras att prestera sitt allra bästa. Denna metod lämpar sig särskilt väl om ökad kvalitet och valfrihet är det som främst eftersträvas. Exempel på verksamheter i Sverige som berörs av kundval är skola, barnomsorg och äldreomsorg. När valfrihet nyttjas för konkurrensutsättning kan kommunerna bjuda in alternativa utförare att konkurrera med kommunens egna utförare om en viss verksamhet, de alternativa utförarnas lämplighet bedöms sedan i ett auktorisationsförfarande. De utförare som bedöms lämpliga jämföras sedan med kommunens egna utförare. Sedan får kunderna en summa pengar, en check, och kan själva välja bland de auktoriserade kommunala och privata utförarna.⁶

Slutligen en kommentar om ägarskapets betydelse kontra vikten av konkurrens, är det ägarskap eller konkurrens som betyder mest för att höja effektiviteten på en viss verksamhet? Det är i detta sammanhang viktigt att tänka på att ökad konkurrens på en marknad inte är en naturlig följd av privatisering, beroende på hur privatiseringen sker så kan dock ökad konkurrens komma att följa. Somliga hävdar att offentlig drift aldrig kan bli lika effektiv som

⁴ Se tex Megginson och Netter, 2001.

⁵ Se tex Domberger och Jensen, 1997.

⁶ Se tex Hallgren och Johansson, 2001.

privat på grund av de anledningar som redan presenterats, det finns även empiriska studier som stöder denna tes. Det stora flertalet empiriska studier bekräftar dock att konkurrens, snarare än privat drift, är själva nyckeln till effektivitet.⁷

Ett stycke om konkurrensutsättningens betydelse för arbetsidan på de konkurrensutsatta marknaderna får avsluta detta teoriavsnitt. Vid avregleringar och privatiseringar skiftas makt inom samhället, från den offentliga sektorns politiker och byråkrater till den privata sektorn. Starka fackförbund som agerar inom den offentliga sektorn överbetonar ofta arbetstagarnas intressen vilket kan leda till ineffektiv produktion och kostnadsnivå, genom privatiseringar minskar dock ofta fackförbundens inflytande. (Bös, 1991) På kort sikt tvingar konkurrensutsättning verksamheter att använda arbetskraften mer effektivt vilket gör att en av de första observerbara effekterna av konkurrensutsättning är nedskärningar i arbetskraft. Det finns även en debatt om konkurrensutsättningens effekter på löner och anställningsförhållanden där vissa menar att löner och anställningsförhållanden ofta försämras genom konkurrensutsättning medan andra menar att effekterna endast är marginella.⁸ Förekomsten av en eventuell lönepremie i offentlig sektor har debatterats flitigt och sägs kunna bero på att målen skiljer sig åt mellan privat och offentlig sektor.⁹ Konkurrensutsättning av offentlig sektor kan således medföra betydande effekter för arbetsmarknaden.

3. Metodproblem

Det finns stora metodologiska problem vid studier av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet och vid jämförelser av ekonomisk effektivitet i offentlig kontra privat verksamhet. Detta avsnitt kommer att redogöra för ett flertal exempel på särskilt relevanta metodologiska svårigheter.

Det finns stora svårigheter när det gäller att utvärdera vad en organisation lyckas åstadkomma vilket illustreras av diskussionen om hur man ska jämföra privata och offentliga verksamheters prestationer. Här är marknadsstrukturen och graden av konkurrens viktiga aspekter. Som tidigare nämnts kanske offentliga och privata verksamheter inte skiljer sig åt i närvaro av konkurrens. I avsaknad av konkurrens finns alltid risken att verksamheterna använder sig av möjligheten att tillgodogöra sig monopolröntor. Det är i skenet av denna risk som verksamheternas mål blir centrala. Privata och offentliga verksamheter kan skilja sig åt med avseende på målen. Medan privata företag kan tänkas utnyttja möjligheten till monopolröntor i avsaknad av konkurrens kan offentliga verksamheter välja att istället eftersträva sociala och fördelningsmässiga mål. När man studerar prestation inom en verksamhet som privatiserats är det viktigt att kontrollera för möjligt utnyttjande av marknadsmakt av det privatiserade företaget. Prestationsförbättringar skulle ju kunna bero på att företaget utnyttjar sin marknadsmakt i egenskap av monopol, så att det man observerar är förbättrad produktionseffektivitet på bekostnad av fördelningseffektivitet.

Vissa menar att det inte är möjligt att separera frågan om ägandets effekter i sig från marknadsstrukturen och eventuella regleringar (Pestieau och Tulkens, 1993). Istället menar de att offentliga verksamheters prestationer ska mätas och jämföras endast utifrån produktionseffektiviteten och att en produktionsfrontsats, som t.ex. data envelopment

⁷ Se t.ex. Domberger och Jensen (1997).

⁸ Se t.ex. Domberger och Jensen, 1997.

⁹ Se t.ex. Melly (2003).

analysis (DEA), bör användas. Det finns, som tidigare nämnts, empiriska studier som argumenterar både för och emot att ägandet i sig spelar roll vid sidan av graden av konkurrens.

Två vanliga utvärderingskriterier vid empiriska jämförelser av offentlig och privat verksamhet är vinst och kostnader. Vinst kan dock vara ett dåligt mått på effektivitet vid otillräcklig konkurrens. Många studier fokuserar på de eventuella kostnadsskillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet, det finns dock svårigheter med själva mätandet av kostnadsskillnader. För relevanta kostnadsjämförelser är det viktigt att allt annat hålls konstant i analysen vilket ofta inte är fallet. Det finns betydligt färre studier av de politiska beslutsfattarnas val mellan offentlig och privat verksamhet. För att kunna förstå kostnadsskillnader är det avgörande att också förstå vad det är som bestämmer detta val. De faktorer som påverkar huruvida en verksamhet bedrivs i privat eller offentlig regi har förmodligen också en signifikant påverkan på prestation. Det kan vara svårt att uppskatta ägandets effekt på prestation när ägandet är endogent och inkluderar både politiska och prestationsbaserade mål.

Vidare är det inte bara kostnader som kan påverkas av konkurrensutsättning. Det kan i vissa fall vara mer intressant att studera hur kvaliteten inom ett område påverkas. Då uppstår problem med hur kvalitet ska mätas. En upphandling som kräver specifika kontrakt kan möjliggöra kvalitetsmätning när verksamheten bedrivs enligt kontraktet, men ”före och efter” studier är svåra att genomföra då det ofta fattas data på kvalitetsnivåer innan kontrakt upprättades i och med upphandling.

Ett stort problem enligt de flesta forskare som studerar avregleringar och konkurrensutsättning med fokus på offentlig kontra privat verksamhet är bristen på relevanta och fullständiga data av god kvalitet. Det kan t.ex. vara svårt att ta fram konsekventa data på produktion, kostnader och kvalitet i offentlig sektor. Empiriska studier av privatiseringar kan även vara föremål för så kallat sample selection bias, man kan tänka sig flera anledningar till ett sådant bias. I vissa länder kan man tänka sig att regeringen vill få privatiseringsprogram att se bra ut så man väljer att privatisera de sundaste företagen först. Man kan även tänka sig att tillgången på bra data är större i mer utvecklade länder och i framgångsrika företag varför sådana fall är överrepresenterade i den empiriska analysen.

Ytterligare en svårighet vid studier av konkurrensutsättning och avregleringar berör frånvaron av en referenspunkt, vad hade hänt om marknaden ej avreglerats? Den faktiska utvecklingen på en marknad måste jämföras med en hypotetisk utveckling, det vill säga den utveckling som hade blivit resultatet om avregleringen ej hade genomförts (Bergman, 2002). Det finns ett antal angreppssätt som lämpar sig för sådan kontrafaktisk analys i samband med en avreglering, såsom utvärderingar baserade på före och efter jämförelser, tvärsnittsjämförelser eller jämförelser utifrån metoden difference-in-difference. Utvärderingar av konkurrensutsättning, genom t.ex. anbudsupphandling av kommunal verksamhet, kan göras utifrån en före och efter analys där tiden före konkurrensutsättningen jämförs med tidpunkten efter att konkurrens introducerats i verksamheten. Utvärderingen kan även baseras på tvärsnittsanalys där kommuner som konkurrerats ut jämförs med kommuner som ej har introducerat konkurrens i verksamheten. Den metod som kallas difference-in-difference tar hänsyn både till tidsaspekter och tvärsnittsjämförelser vid studier av konkurrensutsättning och avreglering. Med ”difference-in-difference”-analyser kan man kombinera före- och efterjämförelser med tvärsnittsstudier av kommunal verksamhet. På så vis kan man analysera

både effekterna av konkurrensutsättningen samt skillnaderna mellan kommuner som valt att konkurrensutsätta sin verksamhet och de som valt att avstå.¹⁰

Det är slutligen värt att notera att ett problem vid jämförelse av konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet är att den senare kan vara föremål för hot om konkurrens. Ett sådant hot skulle kunna bidra till en press att effektivisera verksamheten trots att den egentligen inte är konkurrensutsatt.

4. Konkurrensutsättning i ett internationellt perspektiv

Runt om i världen debatteras i media den globala trenden mot marknadsorientering, särskilt de frågor som rör statliga verksamheters konkurrensutsättning. Det finns åtskilliga exempel på internationella studier som fokuserar på sådana frågor och i detta avsnitt presenteras tre intressanta översiktsstudier som tillsammans utgör en lämplig bakgrund till den svenska forskningen på detta område.

Inom ett forskningsområde där tillgången på data utgör ett stort problem är Megginsons och Netters (2001) kartläggning av den aktuella empiriska forskningen kring privatiseringsfrågor ett välkommet inlägg. Här studeras såväl den teoretiska som den empiriska forskningen kring den relativa prestationen av statliga kontra privata företag. Man studerar också hur privatiseringsprogram har påverkat effektivitet, ägarstruktur och finansiell prestation av tidigare statliga verksamheter genom att fokusera på 38 studier som använder empiriska data. Man studerar privatisering i industrialiserade länder såväl som i utvecklingsländer och övergångsländer. Författarna konstaterar att de senaste 20 årens privatiseringssvåg har resulterat i en signifikant minskning av antalet statligt ägda företag världen över, dessa företags andel av "global" BNP har sjunkit från över tio procent 1979 till mindre än sex procent i dagsläget. Den generella slutsatsen är att man nästan uteslutande finner ökning i företagsprestation i samband med privatiseringar.

En annan mycket grundlig studie utfördes 1996 av the Australian Industry Commission, 1996. Man studerade 203 internationella studier av utkontraktering av offentlig verksamhet och vad utkontraktering hade för inverkan på kostnader. Bland dessa studier fanns såväl översiktsstudier som kvalitativa och kvantitativa studier. En intressant aspekt med denna studie är att man i sin analys inte tog upp eventuella skillnader mellan offentlig och privat produktion utan man mätte effekten av konkurrensutsättning i sig. Man fann att kostnadseffekten varierade kraftigt mellan studierna men i nära nog hälften av fallen fann man kostnadsbesparingar på mellan tio och trettio procent som ett resultat av utkontraktering.

I debatten om privatiserings- och konkurrensfrågor förtjänar Storbritannien extra uppmärksamhet då detta var det första OECD-land som lanserade verkligt omfattande privatiseringsprogram av den offentliga verksamheten. Som ett exempel på omfattningen av detta program kan nämnas att år 1979 var åtta procent av arbetskraften sysselsatt i offentlig verksamhet, år 1992 hade denna siffra sjunkit till tre procent. Det var år 1984 som British Telecom såldes i vad som då var den största försäljningen av ett offentligt företag till privata intressenter, följt av försäljningen av British Gas 1986. Situationen i landet i början på 1980-talet var problematisk till följd av oljekrisen 1973-74 och efterföljande hög arbetslöshet, hög

¹⁰ För en mer ingående diskussion kring aspekter av kontrafaktisk analys och utvärdering hänvisas till Heckman och LaLonde (1999).

inflation och låg tillväxt. Den konservativa regeringen såg privatiseringar som ett medel att bland annat minska socialismens inflytande, minska inflytandet av de offentliga verksamheternas starka fackförbund och att öka de offentliga företagens effektivitet. (Pollitt, 1999)

I en översiktsstudie av Pollitt (1999) studeras denna liberaliseringsprocess dels utifrån ett antal studier på aggregerad nivå av flera företag och dels utifrån fem enskilda fallstudier. Vad gäller den generella effekten av privatiseringar drar Pollitt slutsatsen att privatiseringar som sådana inte påverkar produktivitetstillväxten men att ändringar i ledarskap inför en privatisering har en positiv effekt på företagsprestation. Vidare konstaterar han att man på reglerade marknader kan se en ökning i effektivitet om privatiseringen åtföljs av konkurrens. Vad gäller enskilda branscher finns det exempel på privatiseringar som blivit väldigt lyckade t.ex. den av British Airways medan vinsterna av privatisering i andra fall är mer tveksamma t.ex. i fallet British Gas som visserligen presterar relativt bra men inte i relation till prestationen innan privatiseringen. Slutsatsen blir dock positiv, konsumenterna i stort har tjänat på privatiseringsprogrammet genom högre kvalitet till lägre priser och löntagarna verkar inte ha fått lägre löner eller drabbats av arbetslöshet då arbetslösheten i ekonomin sjönk från och med år 1986. Konkurrerande företag har gynnats av att inträdeshinder på marknaderna har försvunnit och staten har fått in stora summor på försäljningen av de tidigare offentliga bolagen. År 1980 införde Storbritannien obligatorisk upphandling av kommunala aktiviteter. I en utvärdering av den brittiska kommunala verksamheten uppskattas den totala kostnadsförändringen till följd av denna konkurrensutsättning till en minskning på 15 procent (Lundbäck, 2002).

Det finns som synes ett ansevärt antal internationella studier av konkurrensutsättning, men vad säger dessa om behovet av framtida forskning? Som tidigare nämnts i denna rapport finns det intressanta arbetsmarknadsaspekter med konkurrensutsättning av offentlig sektor. I en studie av Megginson och Netter (2001) påpekas att de arbetsmarknadsekonomiska konsekvenserna av privatiseringar behöver utredas ytterligare. Man ger ett antal exempel på relevanta frågeställningar: Vad innebär privatiseringar för sysselsättningen av tidigare offentliganställda medarbetare? Finns det några genusaspekter av konkurrensutsättningen av offentlig sektor vars verksamheter ofta har en mycket stor andel kvinnliga medarbetare? Leder de omfattande privatiseringsprogrammen runt om i världen till att fler arbetstillfällen skapas totalt sett eller är det tvärtom så att arbetstillfällen försvinner? Detta är intressanta frågor och visar att trots en gedigen internationell litteratur om effekterna av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet är behovet av ytterligare kunskap fortsatt stort.

Även Domberger och Jensen (1997) diskuterar behovet av att fokusera på eventuella arbetsmarknadseffekter vid entreprenadlösningar för offentlig verksamhet. De menar att det finns ett behov av att fokusera på de kortsiktiga effekterna såsom effekten på löner och anställningsförhållanden men även långsiktiga effekter såsom den långsiktiga arbetslösheten. På kort sikt tvingar konkurrensutsättning, som tidigare nämnts, företag att använda arbetskraften mer effektivt vilket gör att en av de första observerbara effekterna av t.ex. entreprenadlösningar är nedskärningar i arbetskraft. Det finns även en debatt om konkurrensutsättningens effekt på löner och anställningsförhållanden där vissa menar att löner och anställningsförhållanden genom konkurrensutsättning försämras medan andra menar att effekterna endast är marginella. För de långsiktiga effekterna på arbetslösheten konstateras att det finns tre alternativ vid en entreprenadlösning: omplacering inom myndigheten, anställning hos entreprenören eller arbetslöshet. Empiriska studier har visat att välutbildade med större sannolikhet anställs av entreprenören. Det finns inga systematiska bevis för att

entreprenadlösningar leder till högre långsiktig arbetslöshet, tvärtom tycks stimuleringen av den privata sektorn leda till högre sysselsättning.

5. Konkurrensutsättning i Sverige

Frågor som rör konkurrensutsättning av den offentliga sektorn är i högsta grad aktuella i Sverige idag. Under det gångna året har flera artiklar publicerats som ifrågasätter huruvida avregleringarna av marknader såsom el- och telemarknaden har uppnått sitt syfte. Priserna förefaller ha stigit vilket är tvärtemot vad man väntar sig av avregleringar i syfte att öka konkurrensen och således effektiviteten i en verksamhet. Dessa slutsatser har dock kritiserats för att inte ta tillräcklig hänsyn till vad som hade hänt med priserna om de respektive marknaderna inte hade avreglerats. Dessa skilda uppfattningar illustrerar behovet av fortsatt utvärdering av den pågående konkurrensutsättningen av den offentliga sektorn. Den av regeringen tillsatta regelutredningen (SOU, 2005:4) visar att dessa frågor tas på största allvar. I denna regelutredning studeras regelreformeringsarna på el-, tele-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaderna. Även utvecklingen på EU:s inre europeiska marknad bidrar till att sätta fokus på debatten angående konkurrensutsättning av den svenska offentliga sektorn.

I Sverige tog vågen av avregleringar och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet fart under 1990-talet då el-, flyg-, post-, tele- och järnvägsmarknaderna helt eller delvis öppnades för konkurrens. Även inom andra områden skedde under 1990-talet reformer som syftade till att öka konkurrensen. Syftet med att öppna marknader för konkurrens har varit att uppnå ökad effektivitet i form av t.ex. lägre kostnader, sänkta priser, höjd kvalitet samt mångfald och ökad valfrihet. Utvecklingen mot alternativa driftsformer av tidigare offentligt driven verksamhet sker inte oväntat efter en svacka i svensk ekonomi, särskilt kommunerna har under en tid haft svårt att finansiera sin verksamhet. Vidare driver den ökade internationaliseringen på utvecklingen, t.ex. EU:s reformstrategier i syfte att öka regionens konkurrenskraft. Även den teknologiska utvecklingen kan förändra villkoren för en marknad och möjliggöra ökad konkurrensutsättning, ett exempel på en sådan utveckling är mobiltelemarknaden som bidragit till att telemarknaden förändrats. Sverige förefaller vara särskilt intressant för studier av konkurrensutsättning av offentlig sektor med tanke på storleken av denna sektor. År 2000 utgjorde offentlig sektor hela 32 procent av svensk ekonomi utifrån antalet sysselsatta och 28 procent av ekonomin sett till den offentliga sektorns konsumtion och investeringar i förhållande till BNP (Konkurrensverket, 2002:2).

Inslagen av konkurrens inom den offentliga sektorn har under det senaste decenniet ökat väsentligt. Som exempel kan nämnas att år 2003 fick 33,5 procent av barn och ungdomar sin utbildning från en privat aktör jämfört med 19,8 procent år 1998. För kommunerna utgjordes år 2002 drygt en tredjedel av driftskostnaderna av kostnader för varor, tjänster och entreprenader som producerades av andra än den egna kommunen. (Finansdepartementet, 2004:28) Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet genom anbudsupphandling och entreprenadlösningar är vanligast inom den kommunala verksamheten och berör främst så kallade hårda verksamheter såsom vägskötsel och sophantering men även mjuka verksamheter såsom sjukvård. Statlig verksamhet har konkurrensutsatts genom bland annat avregleringar av elmarknaden, tele- och postområdet samt delar av järnvägsmarknaden. Även viss upphandling av statlig verksamhet har skett, t.ex. av Vägverkets produktionsenhet. I en studie av Konkurrensverket konstateras att konkurrens i den offentliga sektorn överlag har medfört positiva effekter på samhällsekonomin och för konsumenterna. Konkurrensverket

menar vidare att ytterligare konkurrensutsättning av offentlig sektor till ett värde av mellan 235 och 260 miljarder kronor vore möjlig. (Konkurrensverket, 2002:2)

6. Översikt av svensk forskning

I följande avsnitt presenteras en genomgång av den empiriska forskningen kring konkurrensutsättning och avreglering av den svenska offentliga sektorn med betoning på offentligt kontra privat ägande. Huvudsakligen diskuteras olika studier av ekonomisk effektivitet i form av kostnads-, produktivitets- och prisanalyser men även studier av kvalitet kommenteras i viss utsträckning i följande avsnitt. Fokus för redogörelsen ligger på den empiriska forskning som bedrivits inom respektive område och de metoder samt datamaterial som använts, syftet är således inte att ge en komplett redogörelse för samtliga forskningsresultat inom respektive område. Som tidigare betonats är frågor kring empiriska datamaterial av högsta intresse för forskning inom konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. Det framkommer dock relativt snart när man studerar detta område att bristen på datamaterial är ett stort problem. De studier som presenteras i kommande avsnitt använder datamaterial av varierande kvalitet och omfattning. Följande avsnitt presenterar allt från offentliga utredningar till vetenskapliga artiklar för att ge en så mångfasetterad bild som möjligt över svensk empirisk forskning.

I följande avsnitt presenteras först en del allmänna kommentarer om respektive marknad som dess struktur och konkurrensförhållanden samt eventuella regleringar, alla viktiga aspekter när man studerar konkurrensutsättning och avregleringar. Frågor om tillhandahållande och finansiering diskuteras också i viss utsträckning. För de olika studierna presenteras kortfattat deras huvudsakliga syfte, vilka data som har använts samt de slutsatser man kommer fram till. Rapporten avslutas sedan med en diskussion som inkluderar sammanfattande och framåtblickande kommentarer utifrån denna översikt av svensk forskning.

6.1 Transporter

Den transportmarknad som diskuteras i detta avsnitt är bussmarknaden. Denna marknad har varit föremål för betydande avregleringar under de senaste decennierna. Det finns dock ytterligare exempel på transportverksamheter som avreglerats under denna tidsperiod, som taximarknaden, järnvägsmarknaden och marknaden för inrikesflyg. Dessa marknader utelämnas dock i denna rapport som fokuserar på de konkurrensutsatta områden som lämpar sig för jämförande analyser av ekonomisk effektivitet i offentlig kontra privat verksamhet, och där sådana studier existerar. För intressanta analyser av dessa här utelämnade marknader se t.ex. Bergman (2002) och regelutredningen (SOU, 2005:4).

6.1.1 Bussmarknaden

I detta avsnitt studeras den kommunala och regionala busstrafiken som utgör 70 procent av busstrafiken i landet. Sedan den kommunala och regionala busstrafiken avreglerades i slutet av 1980-talet har ett flertal rapporter presenterats som belyser marknadssituationen på bussmarknaden. Sedan länshuvudmannareformen i början av 1980-talet ligger ansvaret för linjetrafiken i huvudsak hos 25 länstrafikbolag. Trafikhuvudmannaskapet utövas av

kommuner och landsting. Innan avregleringen trädde i kraft 1989 var huvudmännen skyldiga att anlita de entreprenörer som innehade linjetrafiktillstånd men sedan avregleringen har huvudmännen ensam trafikeringsrätt samt ett politiskt och ekonomiskt ansvar för all regional linjetrafik i länen och således möjlighet att upphandla trafik i konkurrens. År 1995 hade länstrafikbolagen öppnat upp större delen av den lokala kollektivtrafiken för konkurrens och en allt större del upphandlades av privata entreprenörer, 70 procent av trafiken hade anbuds-upphandlats att jämföra med 7 procent år 1988. Till följd av avregleringen har marknadsstrukturen ändrats avsevärt, antalet verksamma företag var år 1989 så många som 360 stycken, samma siffra år 1994 var 240 stycken. I dagsläget upphandlas mer än 95 procent av den kommunala och regionala busslinjetrafiken i konkurrens. Det totala antalet bussbolag är idag ungefär 200 stycken, utvecklingen har alltså fortsatt mot ett allt färre antal aktörer. De tre största aktörerna är privata och utlandsägda och svarar tillsammans för cirka 70 procent av antalet bussar på marknaden. De kommunala bolagen är 11 till antalet och verkar i områden med olika grad av konkurrensutsättning. (Statskontoret, 2004:24)

I en artikel som publicerades i Ekonomisk debatt 1996 (Alexandersson et al, 1996) studeras empiriskt avregleringens effekter på bussmarknaden. Man undersöker de ekonomiska effekterna av konkurrens på marknaden i en kombinerad tidsserie-tvärsnittsregression för de 24 länen för åren 1987 till och med 1993. Den beroende variabeln definieras som procentuell förändring i reala kostnader per län. Bland de förklarande variablerna finns förändring i antal vagnkilometer och förekomsten av konkurrens mätt som andelen av varje läns trafik kilometer som trafikeras av vinnaren i ett anbuds-förfarande. Man har även skattat en efterfrågefunktion för att undersöka betydelsen av avregleringen samt pris- och kvalitetsförändringar. Den beroende variabeln är då antal bussresor som kan tolkas som efterfrågan, vidare ingår priser och utbud i form av antal busskilometer som förklarande variabler samt dummyvariabler för år och län. Man finner att konkurrensutsättningen har lett till kostnadsminskningar i de i konkurrens upphandlade områdena motsvarande 8,4 procent för ett genomsnittligt län. Genom att byta ut variabeln andel upphandlad i konkurrens mot andel icke-kommunala bolag visar man att konkurrens verkar viktigare än ägarskap för kostnadseffektiviteten. Vidare finner man att den observerade efterfrågeminskningen inte kan förklaras av trafiken som upphandlats i konkurrens sedan avregleringen genom t.ex. kvalitetsförsämringar, utan mer troligt beror på den prisökning som skett till följd av införandet av moms på persontransporter år 1991 och en minskad subventionsgrad.

En studie som kompletterar ovanstående kostnadsanalys har utförts av Statskontoret (2004) och analyserar bland annat om kommunala och privata bussbolag agerar på lika villkor samt hur den kommunala uppdragsverksamheten påverkat konkurrensutsättningen i kollektivtrafikbranschen (Statskontoret, 2004:24). Studien är en utvärdering av försökslagen som säger att kommunala aktiebolag får bedriva anbudstrafik utanför det egna geografiska området åt andra kommuner och landsting samt trafikhuvudmän. Lagen tillkom 1996 därför att regeringen befarade en ökad företagskoncentration på marknaden och ville främja konkurrensen. I sin sammanfattande bedömning säger man sig i denna studie anse att försökslagen bör avskaffas bland annat därför att konkurrensen på den lokala och regionala busslinjemarknaden fungerar tillfredsställande även utan kommunala bolag. Antalet bud i en upphandling ligger i genomsnitt mellan fem och sju stycken, och det torde vara viktigare för kommunerna att koncentrera sig på rollen som beställare av verksamheten snarare än utförare av densamma.

För att utreda konkurrensförhållandena på marknaden har man i Statskontorets studie intervjuat representanter från Svenska Lokaltrafikföreningen, Svenska bussbranschens

Riksförbundet, ett urval av de kommunala och privata aktiebolagen samt de flesta av länstrafikhuvudmännen. Uppgifter om de kommunala bussbolagen grundar sig på en enkätundersökning som Finansdepartementet genomfört år 2003. Resultaten visar att en majoritet av trafikhuvudmännen anser att konkurrenssituationen är bra grundat på utfallen i anbudssituationer medan de privata aktörerna anser att det finns en risk för underprissättning och korssubventionering hos de offentliga aktörerna. De offentliga aktörerna misstänks av de privata för att belasta icke-konkurrensutsatta delar av verksamheten med vissa kostnader från den konkurrensutsatta verksamheten för att kunna lägga fram onaturligt låga anbud. En majoritet av de kommunala företagen ansåg att försökslagen borde permanentas bland annat för att motverka oligopolbildning på marknaden. I denna studie genomförs också fallstudier på två geografiska marknader där de kommunala bolagen nyttjat försökslagen och lagt anbud utanför den egna regionen. De fyra aktuella kommunala bolagen är Göteborgs Spårvägar AB, Uddevalla Omnibus AB, Mariestads Busstrafik samt Skelleftebuss AB. Man har även intervjuat ett antal privata aktörer som är verksamma inom samma geografiska områden. I de tätbefolkade regionerna behöver inte trafikhuvudmännen bekymra sig för att få in anbud vilket ibland avspeglas i deras beteende och bidrar till att små- och medelstora aktörer känner sig missgynnade medan de glesbefolkade regionerna vidtar diverse åtgärder för att öka antalet anbud. Det konstateras återigen att konkurrensen är god även i frånvaro av kommunala företag.

Resultaten i den förstnämnda av ovanstående studier indikerar att graden av konkurrens nog betyder mer än ägarskap i denna bransch men med anledning av de privata aktörernas misstankar om underprissättning kunde det även vara intressant med studier som analyserar den ekonomiska effektiviteten i kommunala och jämförbara privata företag. Det förefaller också viktigt att fortsätta fokusera på eventuell marknadskoncentration på denna marknad med anledning av det minskande antalet aktörer.

6.2 Energi

I detta avsnitt kommer marknaderna för el och fjärrvärme att diskuteras. Medan elmarknaden har varit föremål för relativt omfattande studier har fjärrvärmemarknaden hamnat lite i skymundan. Nedan presenteras först ett urval av de för denna rapport relevanta empiriska studier som behandlat elmarknaden följt av ett avsnitt om fjärrvärmemarknaden.

6.2.1 Elmarknaden

Under hösten 2004 har ett flertal artiklar publicerats som kritiserar utfallet av 1990-talets avregleringar. I en artikel konstateras att elpriset sedan avregleringen av elmarknaden stigit kraftigt, cirka 86 procent, vilket till viss del förklaras av den fördubbling av elskatten som ägt rum. Även sedan skattehöjningen räknas bort sägs dock elpriset ha stigit kraftigt jämfört med utvecklingen av KPI under samma period. Kritikerna hävdar att konkurrensen fortfarande inte är tillräcklig. (Svenska Dagbladet, 16 september 2004) Relativt mycket forskning har bedrivits angående Sveriges avreglering av elmarknaden och konkurrenssituationen på denna marknad. Detta är också ett av de områden som den av regeringen tillsatta regelutredningen fokuserar på. I detta avsnitt presenteras ett antal empiriskt inriktade studier av elmarknaden. Först presenterar dock en kortfattad översikt av utvecklingen på elmarknaden samt strukturen och konkurrenssituationen på denna marknad.

Elmarknaden är en av de marknader som traditionellt har betraktats som ett naturligt monopol. I takt med ökad teknologisk utveckling, ökad internationalisering och en medvetenhet om att en bransch består av flera olika verksamhetsled har marknadsförutsättningarna dock ändrats. Det har blivit möjligt att konkurrensutsätta en stor del av verksamheten medan den kritiska flaskhalsen, själva distributionen av el, förblivit icke-konkurrensutsatt. Elmarknaden i Sverige avreglerades 1996. Före avregleringen bestod den då vertikalt integrerade elbranschen av ett antal lokala och regionala monopolmarknader. Syftet med avregleringen var att skapa en pris- och kostnadspress på elförsörjningen samt att öka kundernas valfrihet. I samband med avregleringen kom handel och produktion av el att konkurrensutsättas medan distributionen av el fortfarande betraktas som ett naturligt monopol och därför inte har konkurrensutsatts. (SOU, 2002:7) Nätföretagen har genom koncessioner tilldelats ensamrätt till eldistributionen inom ett visst område. Nätföretagen är tänkta att själva leda utvecklingen mot effektivitet och skäliga nättariffer genom så kallad benchmarking eller jämförelsekonkurrens. Nätföretagens verksamhet övervakas av Energimyndigheten och en juridisk person som bedriver nätverksamhet får inte bedriva handel med eller produktion av el. (Veiderpass, 2004) Vad gäller handel med el är det kunderna själva som väljer elleverantör och cirka 49 procent av slutkunderna i Sverige har sedan möjligheten gavs bytt elleverantör eller omförhandlat priset med sin befintliga leverantör (Finansdepartementet, 2004:28).

Den svenska elmarknaden domineras av tre aktörer, nämligen Svenska Vattenfall som svarar för 50 procent av elproduktionen samt Fortum och Sydkraft som svarar för cirka 20 procent var. Vidare finns cirka 70 el-producerande företag som är i huvudsak kommun- eller föreningsägda. Elnätet är indelat i tre nivåer som samtliga har karaktären av naturliga monopol. Stamnätet ägs av myndigheten Svenska Kraftnät, regionnäten ägs av de största elproducenterna, ett antal större kommuner samt industrier och slutligen de lokala nät som ägs av nätföretagen och som distribuerar el till el-användarna inom ett visst område. Nätföretagen i sin tur ingår i de kraftproducerande koncernerna eller ägs av kommuner och ekonomiska föreningar. Antalet el-distributörer har minskat från ungefär 270 stycken år 1996 till cirka 200 stycken vid slutet av år 2002. (SOU, 2002:7) I och med att de lokala och regionala monopolen för produktion och elförsäljning avskaffades vid avregleringen har konkurrensen inom ett givet geografiskt område kunnat öka och marknadskoncentrationen har minskat. Ågarkoncentrationen på elmarknaden har dock ökat då antalet elproducenter, nätföretag och elhandelsbolag har minskat. De stora koncernerna har ökat sina marknadsandelar och korsägandet har ökat. (SOU 2005:4) Det bör även nämnas att den svenska elmarknaden är beroende av den gemensamma nordiska elmarknaden, med elbörsen Nord Pool.

I rapporten Avreglerad elförsörjning del 1 och 2 (Veiderpass, 2004) studeras effektiviteten i svensk elproduktion utifrån ett empiriskt angreppssätt. Här studeras effektivitetsutvecklingen inom nätföretagen som alltså verkar som reglerade lokala monopol på en i övrigt konkurrensutsatt marknad. I del 1 av rapporten studeras svensk elproduktion under åren 1991 till och med 2001, det vill säga en slags före och efteranalys av åren kring avregleringen i syfte att studera eventuella effektivitetsökningar som ju var avregleringens syfte. Den metod som används kallas Data Envelopment Analysis (DEA) och möjliggör effektivitetsjämförelser av alla produktionsenheter inom en sektor samt jämförelser över tiden, sådan jämförelsekonkurrens spelar som tidigare nämnts stor roll på elmarknaden. DEA-metoden lämpar sig särskilt väl för verksamheter med produktion av flera varor eller tjänster som ju är fallet för elnätsföretagen med hög- och lågspänningsel och flera olika kundgrupper. Med denna metod mäts effektiviteten för en enhet relativt övriga enheters effektivitet. De mest effektiva enheterna utgör jämförelsenormen, eller produktivitetsfronten. Både resurssparande och produktionsökande effektivitet studeras i denna rapport.

För tidsperioden 1991-1995 har sammanställningen av datamaterialet baserats på Svenska elverksföreningens statistik för de enskilda distributionsföretagen. För perioden 1996-2001 har data i huvudsak hämtats från Statens energimyndighets statistik. De variabler som ingår i analysen är på input-sidan medelantalet anställda, antal kilometer låg- och högspänningsledning samt total transformatoreffekt och på output-sidan utgörs variablerna av elleveranser till låg- och högspänningsabonnenter samt antal låg- och högspänningsabonnenter. Dessa variabler sägs utgöra en vanligt förekommande approximation av produktionsprocessen inom eldistributionssektorn. Datamaterialet består av 1769 el-distributörer och nätföretag under perioden 1991-2001. Resultaten tyder på att en effektivare resursanvändning under perioden efter avregleringen, i form av lägre produktionskostnader, inte leder till lägre nätavgifter. Vidare finns en trend mot sektordominans av allt större enheter. Det framgår också att det finns stora effektivitetsskillnader mellan olika enheter. Även förhållandet mellan förändringar i nätföretagens pris och effektivitet mellan år 1996-2001 studeras. Uppgifterna om prisförändringar har hämtats från Energimyndigheten och mått på effektivitetsförändringar erhålls genom ovan nämnda DEA-analys. Slutsatsen blir att nätföretagens effektivitet har förbättrats samtidigt som priserna har höjts.

Del 2 av Veiderpass rapport studerar elmarknadens produktivitet i ett längre tidsperspektiv, under perioden 1970-2001, genom att använda Malmquists produktivitetsindex. Detta angreppssätt gör att man kan dela upp den uppmätta förändringen i produktivitet i teknisk utveckling och faktisk förändring i effektivitet. Detta index baseras på de effektivitetsmått som erhålls med DEA-metoden. Datamaterialet baseras liksom i föregående rapport på uppgifter från Svenska elverksföreningens statistik, kompletterad med uppgifter från de enskilda distributörerna, samt Statens energimyndighet. Resultatet pekar på att fram till och med 1996 var produktiviteten avtagande med i genomsnitt 0,8 procent per år medan den efter avregleringen 1996 har ökat med i genomsnitt 4,6 procent.

Som ett komplement till ovanstående studie av effektiviteten inom nätföretagen presenteras här en studie av hur ägarskap påverkar effektivitet hos svenska elleverantörer. I denna undersökning studerar man empiriskt, med tre olika metoder, om ägarskap hos företag som är privata, kommunala eller både och påverkar effektivitet i termer av använd arbetskraft för perioden 1970-1990, det vill säga perioden före avregleringen av marknaden. Mycket har hänt på marknaden sedan avregleringen men denna rapport kan ändå sägas tillföra något till dagens diskussion och den kompletterar ovanstående rapporter väl genom att fokusera på ägarskapets eventuella betydelse. Man använder sig av paneldata baserat på 2275 observationer, datamaterialet har erhållits från SEF, SCB och åtskilliga elleverantörer. De variabler som används är uppgifter om hög- och lågspänningsel, antal kunder av hög- respektive lågspänningsel, ledningar för hög- och lågspänningsel i kilometer samt kapital mått som total transformationskapacitet och antal anställda i termer av heltid ty till skillnad från elproducenterna är elleverantörerna mer beroende av arbetskraft än teknologi. För att få så robusta och pålitliga svar som möjligt används i denna rapport tre modeller där var och en har sina fördelar, den så kallade "hedonic output model", en så kallad "input requirement model" och så slutligen en DEA-analys. Genom att studera relativa förändringar i arbetskraftsinsatsen för företagsgrupper med olika ägarskap drar man slutsatsen att de privata företagen tycks vara mer effektiva än övriga. (Hjalmarsson och Khumbakar, 1998)

Hittills har effektiviteten hos elnätsföretagen och elleverantörerna kommenterats, men även prisbildningen av el är förstås intressant ur ett konkurrensperspektiv. En utredning har tillsatts av staten för att analysera prissättningen på elmarknaden, resultatet presenterades i en SOU-

rapport år 2002 (SOU, 2002:7). I denna rapport anses elmarknaden fungera som man väntar sig av en konkurrensmarknad. Ett avsnitt av rapporten ägnas åt prissättningen på råkraftmarknaden och ett åt prisutvecklingen i slutkundsledet. Analysen av råkraftmarknaden, som här avser den fysiska handeln på NordPool, har uppdragits åt ABB Financial Consulting och Tentum AB. I korta ordalag anses prisutvecklingen här ha påverkats av fundamentala faktorer såsom hydrologisk balans i Norden, import och export från grannländerna, bränslepriser och valutakurser samt energibalans i Sverige och Norden. Analysen av prisutvecklingen i slutkundsledet har uppdragits åt Econ AB. Elpriset består av en nätavgift och ett elpris samt skatter, de siffror som presenteras i rapporten kommer från SCB. Hushållskunderna delas upp i två grupper, de som inte varit aktiva på den fria elmarknaden och därför har ett standardiserat tillsvidareavtal och de som varit aktiva genom att byta leverantör eller omförhandla sitt avtal. Skillnaden i pris mellan dessa båda grupper har minskat till och med sommaren 2001 för att därefter öka något. Det totala elpriset för hushållskunder var år 2001 högre än vid avregleringen, främst beroende på skattehöjningar. Spridningen i pris mellan olika elhandelsföretag har varit stor under perioden 1996-2001.

För att tillhöra ett område där relativt lite empirisk forskning har bedrivits är avregleringen av elmarknaden ett undantag där relativt omfattande och aktuell forskning finns att tillgå. Ovanstående rapporter och artiklar utgör ett urval av de för denna rapport aktuella studier som gjorts av elmarknaden. Denna forskning skulle kunna utnyttjas inom andra mindre utforskade områden, ett sådant exempel är marknaden för fjärrvärme. Kanske kan man som komplement till ovanstående forskning av Veiderpass fokusera på frågan om ägarskapets betydelse, eftersom vissa nätföretag uppenbarligen är mer effektiva än andra vore det intressant att studera ägarskapets eventuella betydelse utifrån aktuella data. Att ägarskap verkar kunna spela roll på elmarknaden stöds av Khumbakar och Hjalmarsson (1998) men med anledning av avregleringen av marknaden vore det intressant med en ny studie baserad på mer aktuella data.

6.2.2 Fjärrvärmemarknaden

Liksom elpriserna har fjärrvärmemetaxan kritiserats i artiklar under hösten 2004. I en artikel i Dagens Nyheter (26 november 2004) konstateras att de kraftigt höjda fjärrvärmemetaxorna orsakar problem vid årets hyresförhandlingar i Stockholms län. Frågor om fjärrvärmemarknaden blir dessutom extra intressanta nu när både el- och gasmarknaderna omregleras runt om i Europa. Under det senaste decenniet har diskussionen av energimarknaderna i Sverige dock till största delen kretsat kring avregleringen av elmarknaden och man kan därför konstatera att fjärrvärmemarknaden har hamnat lite i skymundan. Inom denna bransch förekommer inte tillnärmelsevis så heta diskussioner om eventuella monopolröntor eller behov av prisregleringar som inom elmarknaden.

Fjärrvärme räknas idag som det vanligaste sättet att värma upp en byggnad och marknadsandelen ökar alltjämt, på vissa lokala marknader har fjärrvärmeföretagen en marknadsandel på mellan 60 och 90 procent (Andersson och Werner, 2001). Fjärrvärme baseras på uppvärmning av hetvatten. Medan distributionen av hetvatten är ett naturligt monopol borde i princip produktionen av hetvatten kunna konkurrensutsättas enligt Energimyndigheten. Fjärrvärmeföretagen är oftast vertikalt integrerade, det vill säga ett företag sköter både produktionen och distributionen av fjärrvärme, och eftersom distributionen av fjärrvärme utgör ett naturligt monopol kan man betrakta fjärrvärmeföretagen som monopol på de lokala marknader där de agerar. Det förekommer dock konkurrens i form

av konkurrerande uppvärmningsalternativ, men höga installations- och byteskostnader gör värmemarknaden trögrörlig. De höga byteskostnaderna ger en inlåsnings effekt som bidrar till ett ökat utrymme för prishöjningar innan det blir lönsamt för kunderna att byta uppvärmningsalternativ, detta påverkar även företagens effektivitetskrav som kan tillåtas att minska till följd av inlåsnings effekten. (Energimyndigheten, 2003)

Ägarstrukturen på fjärrvärmemarknaden kan beskrivas utifrån företagets andel av fjärrvärmeleveranserna. År 2002 stod kommunala bolag för 61,2 procent av leveranserna medan de privata företagen Fortum AB och Sydkraft AB tillsammans med det statliga Vattenfall svarade för 35,5 procent av leveranserna. Övriga privata ägare som t.ex. Gräninge och Rindi Energi stod för 2 procent av leveranserna. Ungefär 99 procent av dem som bedriver fjärrvärmeverksamhet är med i branschorganisationen Svensk Fjärrvärme. Även fjärrvärmemarknaden har, i likhet med elmarknaden, förändrats sedan 1990-talet. Tidigare var en stor andel av företagen kommunala förvaltningar men merparten av dessa har ombildats till kommunala aktiebolag, fler och fler har också sålts av och många har köpts upp av de stora kraftbolagen. (SOU, 2003:115)

Det finns en risk att företag som är aktiva inom både fjärrvärme och elproduktion utnyttjar så kallad korssubventionering, det vill säga utnyttjar sin ställning på fjärrvärmemarknaden där man har lokalt monopol för att få konkurrensfördelar på den konkurrensutsatta elhandelsmarknaden. Korssubventionering avser överföringen av kostnader från en konkurrensutsatt verksamhet till en monopolverksamhet för att kunna motivera högre priser i syfte att öka sin vinst. Konkurrensverket menar i en rapport från år 2002 att fjärrvärme- och elverksamhet bör bedrivas i separata bolag för att undvika korssubventionering. Vidare anser man att någon form av prisreglering bör införas. I och med avregleringen av elmarknaden och införandet av en ny konkurrenslag trädde i kraft år 1993 har de regleringar i form av självkostnadsprincipen, likställighetsprincipen och riktpreis som tidigare påverkat marknaden upphört för att jämställa konkurrensen mellan el och fjärrvärme på värmemarknaden. Prisutvecklingen är särskilt intressant för fjärrvärmemarknaden då kunderna endast kan välja en leverantör eftersom dessa har lokala monopol på fjärrvärme. Den stora spridning som finns inom priset på fjärrvärme väcker frågan om höga marginaler eller låg kostnadseffektivitet på marknaden. (Energimyndigheten, 2003)

I en rapport från Chalmers konstateras att det saknas kunskap om fjärrvärmens ägarstruktur, varför priserna varierar och vilken lönsamhet fjärrvärmeföretagen har (Andersson och Werner, 2001). I denna rapport av Andersson och Werner studeras således ägarskap, priser och lönsamhet för de svenska fjärrvärmeföretagen. Den metod som används beskrivs som endimensionell korrelationsanalys, det vill säga de undersökta variablerna testas mot en förklarande variabel i taget. Man gör en jämförande analys mellan å ena sidan verkliga priser och å andra sidan lokala förutsättningar samt kalkylmässiga beräkningar av kostnader baserade på verkliga data. En av rapportens största förtjänster är den databas över intäkter, kostnader, priser och ägarförhållanden som man byggt upp. Detta datamaterial baserar sig på 1999 års uppgifter och har samlats in från offentliga källor såsom Nils Holgersson-undersökningarna, SCB:s statistik, Svenska Fjärrvärmeföreningens statistik och 155 stycken årsredovisningar för fjärrvärmeföretag. Angående prisnivån konstateras att priset på fjärrvärme sjunker med företagets storlek och marknadsandel på den lokala värmemarknaden, storlek baseras här på uppgifter om försold värme till kund. Spridningen i pris är stor, det högsta priset är ungefär dubbelt så högt som det lägsta priset. Vidare konstateras att avkastningen i förhållande till använda medelkostnader varierar mellan de olika ägargrupperna. Lägst avkastning har de kommunalt ägda fjärrvärmeföretagen medan de

privata har högst avkastning. Man påpekar att vissa kommunala bolag har priser som vida understiger marknadspriset och att detta kan förklaras av att ägarskap kan påverka målen för en verksamhet. Medan privata aktörer eftersträvar vinst tycks här vissa kommunala bolag fortfarande agera i enlighet med den självkostnadsprincip som tidigare praktiserades.

Författarna av ovanstående rapport har i en fortsättning av denna studerat svensk fjärrvärme år 2001, men denna gång har man även inkluderat internationella utblickar med avseende på ägarförhållanden, priser och koldioxidutsläpp. Metod och datakällor överrensstämmer i stort med den tidigare rapporten, men i denna rapport används nyare data från år 2001. Man konstaterar att sen den förra rapporten har utvecklingen fortsatt mot en minskning av kommuners ägande i fjärrvärmeföretagen. Man visar här att fjärrvärme inte är en prisoelastisk vara och att en flerdimensionell prisanalys kan förklara 58 procent av prisvariationen. Den flerdimensionella prisanalysen har utförts som en multipel regressionsanalys. De variabler som har en signifikant inverkan på prisvariation på femprocentnivån visade sig vara bland annat storlek, marknadsandel och en dummyvariabel för icke-kommunalt ägarskap där större system och högre marknadsandel ger lägre pris medan icke-kommunalt ägarskap ger ett högre pris. (Andersson och Werner, 2003)

I en rapport som presenteras av Svenska Energimyndigheten (2003) behandlas den svenska värmemarknaden och särskilt fokus läggs på fjärrvärmemarknaden och prisutvecklingen på denna marknad, men även effektiviteten i fjärrvärmeföretagen studeras. Här görs en analys av priserna på denna marknad genom att man presenterar deskriptiv statistik över prisernas nivå, förändring, spridning och struktur. Man genomför även en analys av om ägandet har någon betydelse för prisnivå och prisförändring samt även i vilken utsträckning kostnaderna speglar priskomponenterna. Ägandet definieras här som kommunalt om mer än 50 procent av ett företag ägs av kommunerna och i annat fall som icke-kommunalt och man särskiljer ej på privata och statliga företag. Slutsatserna av prisanalyserna är i korta drag att priserna sedan 1996 generellt ökat mer än KPI och att stora samt icke-kommunala företag har höjt priserna snabbare än övriga. Vidare konstateras att de kommunala företagen har en lägre prisnivå än de icke-kommunala och att den rörliga kostnaden är betydligt lägre än energipriset. Prisuppgifterna baseras i huvudsak på uppgifter från Fjärrvärmeföreningen. I samband med diskussionen om prisnivåer kommenteras att de höga byteskostnaderna för att byta uppvärmningsalternativ leder till en inlåsning av fjärrvärmekunderna. Denna inlåsning ger företagen ett utrymme för prishöjningar innan det blir lönsamt för kunderna att byta uppvärmningsalternativ och företagets incitament att vara effektiva minskar således. Rapporten innehåller även en analys av effektiviteten i fjärrvärmeföretagen. Den metod som används för att jämföra företagens relativa effektivitet är DEA-analys. Två modeller för fjärrvärmeverksamheten har formulerats, i den ena mäter man den tekniska effektiviteten och i den andra mäts kostnadseffektiviteten. De ingående variablerna är pannkapacitet, distributionsnätets längd, energiinnehållet i de bränslen som använts och koldioxidutsläpp samt kostnader för dessa faktorer och omfattar 150 företag för år 2001. Slutsatserna av denna DEA-analys tyder på att företagen genom olika effektiviseringsåtgärder skulle kunna minska sina kostnader med 20 procent. Vidare konstateras att inga skillnader kan påvisas i effektivitet mellan de kommunala och de icke-kommunala företagen, varken med avseende på teknisk- eller kostnadseffektivitet.

Med tanke på storleken på denna marknad är det förvånande att så lite forskning bedrivits som rör konkurrensförhållanden och prisbildning inom fjärrvärmeverksamheten. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att vissa av de mer sofistikerade metoder och angreppssätt som använts till att studera elmarknaden borde lämpa sig till att studera även denna marknad. Som indikeras av

Anderssons och Werners rapporter tycks det även finnas skillnader mellan offentliga och privata aktörer på denna marknad, det vore dock intressant med mer komplexa studier av dessa skillnader.

6.3 Kommunikation

Inom området kommunikation har det skett stora förändringar under det senaste årtiondet, bland annat som en följd av teknologisk utveckling som bidragit till möjligheterna att öppna dessa marknader för konkurrens. I detta avsnitt presenteras den empiriska forskningen som rör postverksamhet. Även telemarknaden har varit föremål för reformer i syfte att öka konkurrensen på marknaden. Denna marknad utelämnas dock i denna rapport som fokuserar på befintliga studier av de konkurrensutsatta områden som lämpar sig för jämförande analyser av ekonomisk effektivitet i offentlig kontra privat verksamhet. För intressanta analyser av telemarknaden se t.ex. Bergman (2002) och regelutredningen (SOU, 2005:4).

6.3.1 Postmarknaden

Få kan ha undgått de förändringar Posten genomgått sedan mitten av 1990-talet, debatten har tidvis varit het. Under hösten år 2004 har det bland annat skrivits om de höga kostnaderna för att skicka paket från Sverige jämfört med kostnaderna för samma tjänst i andra europeiska länder. I detta avsnitt presenteras analyser av prisutvecklingen på den svenska postmarknaden.

Postmarknaden omfattar verksamheter såsom uppsamling, sortering, spridning och utdelning av post. Marknaden kännetecknas av stordriftsfördelar och nätverksfördelar. Till och med år 1993 hade Sverige ett statligt monopol på regelbunden distribution av adresserade försändelser genom Postverket. Den första mars 1994 trädde den nya postlagen i kraft och Postverket gjordes om till det helstatliga aktiebolaget Posten AB. Vidare ombildades Telestyrelsen till Post- och telestyrelsen vars uppgift är att övervaka postverksamheten. Det är denna process som brukar benämnas avregleringen av postverksamheten i Sverige. Posten AB har dock ett fortsatt samhällsansvar att dela ut brev i hela landet. Enligt postlagen ska enhetliga och rimliga priser gälla för befordran av enstaka försändelser och sedan 1997 ska dessutom priserna vara kostnadsbaserade. Postlagen fastställer även de övergripande målen för verksamheten utan att precisera vem som ska utföra den. För att få bedriva postverksamhet krävs enligt lagen tillstånd från Post- och Telestyrelsen. Postmarknaden regleras dessutom av postförordningen som säger att normalportot ej får stiga snabbare än KPI och att 85 procent av försändelserna ska vara framme inom en dag. (Bergman, 2002)

Den empiriska forskningen av denna marknad är inte speciellt omfattande men Andersson (2004) har gjort en intressant och grundlig analys av utvecklingen de senaste tio åren, det vill säga åren sedan avregleringen. Denna analys baseras på redan befintliga datamaterial främst från PTS och SIKA Postverksamhet. En av de mest intressanta frågorna i samband med en avreglering är hur priserna på marknaden utvecklas efter avregleringen. Slutsatsen angående prisutvecklingen för postverksamhet beskrivs i denna rapport som att prisnivån generellt är oförändrad eller något högre än före avregleringen. Priset för enstaka brev har dock stigit kraftigt sedan avregleringen, även om man bortser från införandet av moms som ökat priset med 25 procent. Det tycks som om prisökningarna har varit störst på de områden där konkurrenter till Posten saknas. Även efter avregleringen kan man nämligen konstatera att Posten är den klart dominant aktören på marknaden. Postens marknadsandel har dock sjunkit

från 98,2 procent år 1996 till 93,7 procent år 2002. Den största konkurrenten är CityMail vars marknadsandel under samma tid ökat från 1,5 till 5,8 procent. CityMail bildades redan 1991 och verkar inom området försorterad post i Stockholm- Göteborg- och Skåne-regionen. I samband med avregleringen ökade antalet lokala aktörer kraftigt men har sedan dess sjunkit tillbaka till ungefär 35 aktörer år 2002. I rapporten noteras dock att det inte finns fler än två aktörer per område i landet, Posten och CityMail eller en lokal operatör.

I en rapport av Post- och Telestyrelsen (1999) studeras de lokala postoperatörernas priser för att sedan kunna jämföra dessa med Postens priser inom samma områden. Denna enkätstudie omfattar 47 stycken lokala postoperatörer. Data har samlats in på priser och rabatter för olika viktklasser samt inom vilka verksamheter operatörerna verkar. Slutsatsen blir att de lokala aktörernas priser varierar kraftigt och det lokala genomsnittsportot per viktklass för både A- och B-post är mellan 34 och 47 procent lägre än Postens rikspriser för enstaka brev.

I ytterligare en rapport från Post- och Telestyrelsen (2004:20) studeras den svenska postmarknadens utveckling under åren 1993 till 2003. Här studeras postverksamhetens tre delmarknader: brev, oadresserad direktreklam samt paket. Pris- och volymuppgifter har samlats in från samtliga svenska postoperatörer, vidare har samtal förts med Posten, CityMail och Svensk Direktreklam samt företag som ingår i den postproducerande värdekedjan utan att vara postoperatörer (såsom sortering och utdelning). Här konstateras att prisutvecklingen för brevporto sedan avregleringen har gynnat företagskunder för vilka brevportot har minskat, men missgynnat privatkunder för vilka brevportot har ökat. Vidare konstateras att brevmarknaden domineras av Posten med 93 procent av marknaden och att Posten som enda aktör har ett eget rikstäckande insamlings- och utdelningsnät. Konkurrenten CityMail fokuserar sin verksamhet på det segment som omfattar sorterad industriell post i eget utdelningsnät och har 6,5 procent av marknaden. Övriga aktörer delar på 0,5 procent av marknaden. Paketmarknaden ser lite annorlunda ut, här har regleringar aldrig funnits och konkurrensen har alltid varit fri. Även här är dock Posten den största aktören vad gäller distribution av företagspaket upp till 35 kilo inom Sverige och för privatkunder (som dock utgör en väldigt liten grupp på denna delmarknad) finns inget alternativ till Posten för den rikstäckande paketverksamheten. På företagssidan finns dock ytterligare en rikstäckande aktör, Privpak, och ytterligare aktörer som ej är rikstäckande. Priserna för samtliga paketpriser har sedan avregleringen på postmarknaden stigit mer än konsumentprisindex. I analysen av oadresserad direktreklam konstateras att Posten och Svensk Direkt Reklam är de dominerande aktörerna även om det finns ytterligare ett antal mindre lokala distributörer. Volymen för denna delmarknad har ökat med hela 55 procent mellan 1993 och 2003 men priserna har under samma period varit i princip oförändrade.

Sammanfattningsvis kan man säga att det fortfarande är tveksamt vad avregleringen av postmarknaden lett fram till, privatpersoner verkar ha fått det sämre medan storkunder har fått det bättre prismässigt. Vidare är posten fortfarande den utan tvekan dominerande aktören men konkurrenternas marknadsandelar ökar så sakteliga. Konkurrensverket nämner i sin rapport att en djupare analys av kostnader och produktivitet utelämnas på grund av informationsproblem, det vore dock intressant med sådana analyser som ett komplement till ovanstående prisanalyser för att få en mer komplett bild av konkurrensen på denna marknad.

6.4 Vägverket

I en doktorsavhandling från 2002 (Arnek, 2002) utreds reformen av Vägverket som innebar att verksamheten inom driftsområdet öppnades för upphandling. Det var år 1991 som Vägverket reformerades. Reformens syfte var att minska kostnaderna för verksamheten. Vid reformen separerades administrations- och produktionsaktiviteterna, de förra sköts nu av Väg- och trafikdivisionen medan de senare sköts av Vägverket produktion som ansvarar för produktion av nya vägar samt vägunderhåll. I samband med denna reform påbörjades en process av utkontraktering av all produktionsverksamhet med målet att Vägverket produktion ska konkurrera på samma villkor som privata aktörer. De aktörer som erhållit flest kontrakt sedan upphandlingen påbörjades är Vägverket produktion, Skanska, NCC och PEAB. Hur har då Vägverket påverkats av denna process? Denna frågeställning analyseras i nedanstående studie av Arnek (2002).

I den första av avhandlingens uppsatser undersöks empiriskt hur upphandlingsprocessen påverkat Vägverkets utgifter. Den empiriska strategin är att jämföra budgivningspriser för vägdrift och underhåll i kontrakt som utsatts för konkurrens i en upphandlingsprocess med kontrakt som ej upphandlats i konkurrens. Datamaterialet utgörs av 151 kontrakt som upphandlats av Vägverket under perioden 1992 till och med 1997. Av dessa kontrakt var 98 upphandlade i konkurrens och 53 gick direkt till Vägverket produktion. Uppgifter om antalet bud etc. kommer från dessa kontrakt. Uppgifter om väglängd, trafikvolym, budpriser och årtal kommer från en enkät som besvarats av Vägverkets sju regionkontor år 1998. I uppsatsen diskuteras hur man ska hantera problem med selection bias, det vill säga hur man ska hantera det faktum att viss verksamhet är konkurrensutsatt medan annan inte är det utan att behandla detta val som slumpmässigt. Denna studie använder OLS-skattningar där alla variabler som torde påverka den beroende variabeln budpriser ingår som förklarande variabler och menar att då undviker man problem med selection bias. Som förklarande variabler används väglängd, trafikvolym, antal dagar med snöfall på mer än två centimeter och budpriser. Resultaten indikerar att Vägverkets kostnader minskat med mellan 22-27 procent till följd av upphandlingsförfarandet, då budpriserna vid upphandling varit i genomsnitt 22-27 procent lägre än vid frånvaro av upphandling.

6.5 Kommunalteknisk verksamhet

Upphandling av kommunal verksamhet utgör sannolikt den mest omfattande konkurrensutsättningen av offentlig sektor i Sverige i dagsläget. År 2003 utgjordes drygt en tredjedel av kommunernas driftskostnader av kostnader för varor och tjänster som producerades av andra än den egna kommunen och enligt Konkurrensverket finns det möjlighet att konkurrensutsätta ytterligare kommunal verksamhet till ett värde av mellan 150 och 170 miljarder kronor. I detta avsnitt diskuteras de så kallade hårda och kommunaltekniska verksamheter som kontinuerligt konkurrensutsätts genom anbudsupphandling runt om i de svenska kommunerna. Som tidigare nämnts berör den kommunala upphandlingen främst just hårda tekniska verksamheter men som framgår av den här redovisade genomgången av svensk forskning saknas i stor utsträckning empiriska utvärderingar av de verksamheter som konkurrensutsätts på detta sätt. En anledning till bristen på empiriska studier är säkerligen den brist på data som kommenterats i flera av de i denna inventering ingående studierna och som bland annat bottenar i kommunernas olika redovisningsmetoder för uppgifter rörande upphandlingar och dess kostnader. Konkurrensverket har konstaterat att marknadskoncentrationen inom en verksamhet visat sig öka efter upphandling vilket

motiverar ytterligare empiriska studier för att utvärdera huruvida upphandling leder till önskade resultat i form av ökat konkurrenstryck. (Konkurrensverket, 2002:2)

6.5.1 Väg, underhåll och anläggningsarbeten

Konkurrensverket har i en rapport studerat konkurrensen vid kommuners upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten (Konkurrensverket, 1999:6). Fokus i denna rapport har varit områdena asfaltsanläggning, underhåll av vatten- och avloppsledningar samt ny- och ombyggnation av byggnader. Rapporten studerar 12 län med sammanlagt 109 kommuner som har fått svara på en enkät om antal bud vid upphandlingar och vilken effekt dessa upphandlingar haft på bland annat kostnader och kvalitet för år 1997. De största producenterna av asfalt är NCC och Skanska och vad gäller inköp av asfalt står Vägverket för drygt hälften av inköpen, kommunerna för en fjärdedel och övriga för resten. I genomsnitt lämnades fyra bud in i den senaste upphandlingen i kommunerna. Det konstateras att marknaden domineras av ett fåtal rikstäckande leverantörer, främst NCC, Skanska, Vägverket och PEAB. Drygt 35 procent av kommunerna uppgav att kostnaderna sänktes i genomsnitt 13 procent i samband med upphandling. Vad gäller hur väl konkurrensen fungerar går åsikterna isär. Vad gäller VA-området är de aktörer som lägger och underhåller VA-ledningar återigen Skanska och NCC samt ett flertal lokala aktörer och i viss utsträckning kommunerna själva. Endast en fjärdedel av verksamheten har dock upphandlats. I genomsnitt lämnades fyra eller fem bud in i den senaste upphandlingen, återigen dominerar NCC, Skanska och PEAB. Av de kommuner som besvarat frågan om upphandlingens effekter uppger 15 procent av kommunerna att de uppnått kostnadsbesparingar på i genomsnitt 20 procent och konkurrensen vid upphandling upplevs som relativt väl fungerande. Med ny- och ombyggnation av byggnader avses här sådan verksamhet för vilken den kommunala förvaltningen ansvarar. Marknaden karakteriserar än en gång av Skanska, NCC, PEAB och ett antal lokalt verksamma företag. Här lämnades i genomsnitt nio anbud vid den senaste upphandlingen. Endast 20 procent av de kommuner som praktiserade upphandling har besvarat frågan om upphandlingens effekter, tio procent av kommunerna upplevde en kostnadsänkning på i genomsnitt 15 procent. Generellt anser kommunerna att konkurrensen vid upphandling fungerar väl.

I en rapport av Nurmis (1996) studeras framförallt kostnadseffekterna av Stockholms stads konkurrensprogram inom gatudrift och –underhåll. Det var i februari år 1993 som det beslutades att all verksamhet i Stockholms stad utom myndighetsutövning skulle konkurrensutsättas i syfte att uppnå kostnadsbesparingar och utveckling av kvalitet. Efter valet hösten 1994 avbröts konkurrensprogrammet i avvaktan på en utvärdering. År 1993 bildades även Gatu- och fastighetskontoret i samband med en omorganisation av de tekniska förvaltningarna i Stockholms stad. Gatu- och fastighetskontoret, som fick en beställarroll, beslutade att all den tekniska verksamheten skulle vara konkurrensutsatt inom två år. Denna rapport försöker utreda konkurrensprogrammets kostnadseffekt genom att jämföra den faktiska kostnaden för den konkurrensutsatta verksamheten med vad denna verksamhet skulle ha kostat i ett tänkt läge utan konkurrensprogram. Den förstnämnda kostnaden utgörs av summan av alla gjorda upphandlingar till och med år 1994 medan den sistnämnda inte finns direkt tillgänglig utan beräknas indirekt. En entreprenör som lämnat bud vid samtliga upphandlingar är Stockholm Entreprenad, den indirekta kostnaden som skulle ha varit resultatet utan konkurrens beräknas således enligt vad det skulle ha kostat om denna enda utförare hade anlåtats för all verksamhet inom gatudrift och underhåll. För att sammanställa dessa uppgifter har en genomgång av alla upphandlingar inom gatudrift och –underhåll för år

1993 och 1994 gjorts. Med hjälp av enkäter och intervjuer med driftscheferna för Gatu- och fastighetskontoret har transaktionskostnader som uppstått till följd av konkurrensprogrammet analyserats. Slutsatsen är att konkurrensprogrammet lett till sänkta kostnader inom gatudrift och –underhåll, kostnadsreduceringen är drygt 18 procent brutto, transaktionskostnaderna som är förhållandevis höga reducerar dock kostnadseffekten.

6.5.2 Sophantering

Sveriges kommuner har sedan 1972 enligt lag lokalt monopol på sophämtning i den egna kommunen, och det är upp till varje kommun att bestämma om verksamheten ska utföras av kommunen själv eller om tillhandahållandet ska ske efter upphandling. Vid upphandling kan en kommun styckas upp i ett flertal delar där olika aktörer kan sköta sophämtningen i olika delar av kommunen, det finns dock alltid endast en aktör i varje delområde.

I en studie av Ohlsson (2003) diskuteras ägarskap och produktionskostnader för svensk sophanteringsverksamhet. En av förtjänsterna med denna studie är att den diskuterar de politiska beslutsfattarnas val mellan offentlig och privat verksamhet och kostnaderna för dessa driftsformer jämförs. Här kritiseras den dummyvariabelmetod som ofta används vid jämförelser av privat och offentlig verksamhet och tre potentiella risker med denna typ av jämförande studier diskuteras: Om privata och offentliga producenter använder olika produktionsteknologier innebär den metod där en dummyvariabel används för att fånga effekterna av privat respektive offentligt ägarskap att modellen som studeras är fel-specificerad. Det andra potentiella problemet är att med dummyvariabler behandlas valet mellan privat och offentligt ägarskap som slumpmässigt vilket det egentligen inte är. De politiska beslutsfattarna gör ett medvetet val av driftsform, men om detta val behandlas som slumpmässigt kan de eventuella kostnadsskillnaderna komma att överskattas. Metoden att använda dummyvariabler leder även till problem om det visar sig att privat drift innebär lägre kostnader endast i de fall som privat drift faktiskt har valts. Med anledning av dessa problem studeras här en kombination av kostnadsfunktioner och ekvationer för beslutsfattarnas val vilket då utgör en så kallad ”switching cost regression”.

Det datamaterial som används i denna studie har samlats in av SPK (nuvarande Konkurrensverket) under 1989 och omfattar sophämningsverksamhet i 115 av Sveriges 284 kommuner. Datamaterialet omfattar 150 företag varav 55 var offentliga och 95 var privata. De variabler som används är dels företagsspecifika variabler såsom kostnader, antal uppsamlingsställen och avfallsvikt och kommunspecifika variabler såsom ideologi i form av socialdemokratisk majoritet och andel villahushåll. Resultaten av denna studie tyder på att det är felaktigt att använda modeller med en dummyvariabel för ägarskap, vissa av de här studerade variablerna skiljer sig signifikant mellan de privata och offentliga företagen vilket gör att modeller med dummyvariabler för ägarskap är fel-specificerade. Vidare tyder denna analys på att offentlig produktion i genomsnitt är 6 procent billigare än privat produktion om man tar hänsyn till beslutsfattarnas val av driftsform. Om detta val ignoreras fås ett helt annat resultat, då påvisas 13 procent högre kostnader för de offentliga aktörerna jämfört med de privata. Dessa resultat visar på vikten av att använda korrekt specificerade modeller som tar hänsyn till valet av driftsform. Slutligen konstateras att kostnadsskillnader inte påverkar valet av driftsform, det vill säga kommunerna väljer inte nödvändigtvis det billigaste produktionsalternativet.

I ytterligare en studie av svensk sophanteringsverksamhet, baserad på samma datamaterial som studien ovan, jämför Ohlsson (1996) istället inputpriser i offentlig och privat verksamhet. Idén med denna studie är att fokusera på inputpriser snarare än kostnad eller vinst vid jämförelsen av offentlig och privat verksamhet. Om företag förhandlar om priser för sina insatsvaror skulle privata och offentliga företag kunna skilja sig åt i förhandlingsstyrka, vilket skulle kunna ge upphov till prisskillnader vid inköp av insatsvaror. Skälen för eventuella skillnader i förhandlingsstyrka är desamma som ger upphov till eventuella kostnadsskillnader mellan offentlig och privat verksamhet, skillnader i incitament för anställda och företagsledare, samt olika mål med verksamheten. De insatspriser som studeras är de nominella priserna för inköp av sopbilar. Genom att kontrollera för faktorer såsom sopbilarnas kapacitet och ålder kan ägarskapseffekten isoleras. Resultaten tyder på att privata företag betalar mellan 10 och 15 procent mindre för sina sopbilar än de offentliga aktörerna.

Tvärtemot flertalet andra studier av konkurrensutsättning av kommunernas verksamhet finner Ohlsson (2003) att när hänsyn tas till val av driftsform så är offentlig produktion billigare än privat. Det förefaller således viktigt att fortsätta utreda om skillnader i ekonomisk effektivitet kan tänkas bero på formen av ägarskap även inom andra kommunala verksamheter. Ett sätt kan vara att modellera valet av driftsform i enlighet med denna studie. Syftet med kommunernas upphandling är ju att konkurrensutsätta verksamheten på så vis att den mest effektiva aktören ska tillhandahålla produktionen. Privata aktörer ska således kunna konkurrera på samma villkor som de kommunala som tidigare kanske haft lokalt monopol på verksamheten i den egna kommunen. Det vore därför intressant att genomföra fler studier av de eventuella skillnaderna i ekonomisk effektivitet mellan privata och offentliga aktörer som nu genom anbudsupphandling konkurrerar om att få utföra den kommunala verksamheten. Att kommunerna inte tycks välja det billigaste alternativet vid en upphandling, som antyds av den första av ovanstående studier (Ohlsson, 2003), torde också föranleda ett behov av ytterligare utvärdering av effekterna av konkurrensutsättningen av offentlig sektor. Är konkurrensutsättningen ineffektiv eller beror kommunernas val på andra faktorer såsom kvalitetskrav? Vidare finner Ohlsson (1996) att det finns en möjlighet att lära mer om effekterna av ägarskap och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet genom att fokusera på priser för insatsvaror och därigenom företagets interna effektivitet. De frågeställningar som analyseras i dessa studier av Ohlsson kan, om de tillämpas på andra offentliga verksamheter, sannolikt bidra till att öka kunskapen om effekterna av konkurrensutsättning i Sverige.

Sammanfattningsvis kan sägas att då kommunal upphandling är en så utbredd företeelse och resultaten av de genomförda studierna ej är helt entydiga är det motiverat att i denna rapport peka på det fortsatta behovet av vidare empiriska analyser av detta område. Som framgår i detta avsnitt finns det även god kunskap om hur kommunalt upphandlade verksamheter kan utredas, särskilt intressanta är de frågeställningar som rör kommunernas val av driftsform. Denna kunskap bör tas till vara genom att fler verksamheter studeras för att fylla i luckorna i svensk empirisk forskning av de ekonomiska konsekvenserna av konkurrensutsättning. En av de största utmaningarna för vidare studier av kommunalt upphandlad verksamhet är dock sannolikt ett omfattande datainsamlingsarbete.

6.6 Vård och omsorg

Inom få områden är privatiseringsfrågan så ideologiskt laddad som inom sjukvården. Inom media debatteras frågan flitigt både av privatiseringens förespråkare och av dess motståndare. I detta avsnitt studeras dessa aktuella frågor först för sjukvård, följt av äldrevård och slutligen tandvård.

Sjukvårdsmarknaden karakteriseras av ett flertal marknadsimperfectioner som komplicerar verksamheten. Det förekommer t.ex. asymmetrisk information mellan vårdgivarna och patienterna, vilket innebär en risk för marknadsmisslyckande. Vidare innebär den tredjepartsfinansiering som används en risk för överproduktion. Inom svensk sjukvård har de olika landstingen stora friheter att själva utforma modellen för sin verksamhet. I de landsting som under 1990-talet infört marknadsmekanismer i sin verksamhet används beställarutförarmodellen och prestationsersättning (i motsats till anslag enligt budget). Verksamheten delas upp i en beställarorganisation och en utförarorganisation och på så vis skapas en intern marknad där offentliga och privata aktörer kan konkurrera om att utföra vård på beställarorganisationens uppdrag. I Sverige har egentlig konkurrens, genom upphandling av utförarverksamheten, bara förekommit i ett begränsat antal fall. En ytterligare faktor som bidrar till konkurrens på marknaden utgörs av patienternas valfrihet och praktiserandet av kundval inom vissa områden. (Ekelund, 2004)

6.6.1 Sjukvård

I en rapport från Landstingsförbundet presenteras uppgifter om privata läkare samt sjukgymnaster i öppen vård och som erhåller ersättning enligt nationell taxa (Landstingsförbundet, 2004). Denna rapport är ett komplement till den rapport där Landstingsförbundet årligen presenterar statistik om landstingens och regionernas ekonomi och verksamhet som samlas in via enkäter. Uppgifterna om de privata aktörerna kommenteras här i korthet för att ge en översikt av de regleringar som styr den privata verksamheten och av verksamhetens omfattning. År 1994 övertog landstingen samt de landstingsfria kommunerna kostnadsansvaret för ekonomisk ersättning till de privata läkarna och sjukgymnasterna från staten. Det finns tre stycken ersättningsnivåer och två pristak som reglerar verksamheten. De tre ersättningsnivåerna är enkelt, normalt och särskilt arvode och de två pristaken innebär att efter det första taket reduceras arvodet och efter det andra utgår endast patientavgiften. Antalet privata läkare som erhöll ersättning enligt nationell taxa var år 2003 lika med 1151 stycken och antalet besök var ungefär 2,4 miljoner. Den största gruppen privatläkare verkar inom allmänmedicin och det län med flest privatläkare är Stockholms län. Antalet sjukgymnaster som år 2003 erhöll ersättning enligt nationell taxa var 1509 stycken och antalet besök var ungefär lika med 3,4 miljoner. Även för sjukgymnaster är Stockholm det län som har flest privata aktörer. Då den privata verksamheten är som mest omfattande i Stockholms län är det naturligt att ägna detta län särskild uppmärksamhet i den fortsatta analysen.

Konkurrensen på sjukvårdsmarknaden i Stockholms läns landsting studeras i en rapport av Ekelund (2004). I huvudsak analyseras vilka konkurrensförhållanden som existerar på denna marknad samt vilken effekt dessa förhållanden haft på priserna i landstinget. Det avsnitt som beskriver konkurrenssituationen inom olika segment av sjukvården i Stockholm baseras på uppgifter från intervjuer med ett antal chefer för olika områden inom Stockholms läns landsting och S:t Eriks Ögonsjukhus samt vd och vice vd för M&M Medical respektive Medilab och även revisionsrapporter. Här presenteras resultaten för primärvården, men även

andra områden såsom närsjukhus diskuteras i rapporten. Inom primärvården bedrivs nära hälften av verksamheten i privat regi. Privatiseringar har skett i samband med upphandling av landstingets verksamhet och de upphandlade enheterna har oftast bestått av både en vårdcentral och hemsjukvård. För upphandlarna har det varit svårt att jämföra kostnaderna före och efter upphandling då upphandlingen ofta har inneburit förändringar såsom höjda kvalitetskrav eller uppdelning av verksamheten. Konkurrensen vid upphandling har ofta varit begränsad, antalet budgivare har även minskat över tiden. En analys av de studerade revisionsrapporterna visar att betydande prisskillnader har förekommit mellan budgivarna, det skilde så mycket som 20 procent mellan de högsta och lägsta buden.

Svenskt Näringsliv har i en rapport tillsammans med Svenskt Kvalitetsindex gjort en nöjdhetsjämförelse mellan offentlig och privat öppenvård i de respektive sjukvårdsregionerna i Sverige. Svenskt Kvalitetsindex är ett index som används för att mäta hur kunder och användare bedömer varor och tjänster inom näringsliv och offentlig sektor. Uppgifterna till mätningarna i denna rapport kommer från intervjuer med ett statistiskt urval av 4000 personer mellan 18 och 79 år som representerar hela landet. Uppfattningar om bland annat medicinsk kvalitet, servicenivå, prisvärdhet och förtroende vägs samman till ett index som mäter patientnöjdhet. Totalt ställs ett trettiotal frågor. Svaren bearbetas med hjälp av den statistiska metoden partial least squares. Resultaten visar att den uppmätta patientnöjdheten är signifikant högre i den privata öppenvården än i den offentliga. Vid en regional analys framgår att patienterna generellt är mer nöjda med den privata vården än den offentliga i alla regioner. (Morin och Widell, 2002)

Landstingsförbundet har låtit genomföra en studie där privata och offentligt drivna öppenvårdsmottagningar jämförs (Jungner et al, 1997). Förutom kostnadsjämförelser studeras hur vårdinnehållet kan skilja sig åt mellan olika driftsformer. Det påstås ibland att den privata sjukvården är mer kostnadseffektiv än den offentliga. Detta påstående tillbakavisas av dem som hävdar att de siffror som brukar jämföras inte avser samma kostnader utan att den offentliga vården t.ex. har tyngre patienter än den privata. För att utreda detta analyseras här frågeställningen huruvida den offentliga vården har något att lära av den privata. Denna rapport jämför drygt 40 privatmottagningar inom sex specialiteter i Stockholm med knappt 20 offentliga sjukhusmottagningar. Man har studerat pris och intäkt per läkarbesök enligt läkarvårdstaxan, kostnad per besök samt genomsnittlig vårdtyngd per besök för år 1995. Resultaten visar att kostnaden per besök är klart högre bland de undersökta offentliga mottagningarna. Resultaten indikerar även att resurstyngden ej kan förklara de observerade kostnadsskillnaderna. En genomsnittligt högre vårdtyngd för de offentliga mottagningarna borde yttra sig i att den förhöjda kostnaden återfinns i läkarkostnader och kostnader för medicinska utredningar men så är alltså inte fallet. Slutsatsen blir därför att det tycks vara fullt möjligt att driva läkarmottagningar i privat regi med högre kostnadseffektivitet utan att vårdens kvalitet försämras. Kostnadsskillnaderna tycks bero på organisation och verksamhetsformer samt incitament att hushålla med resurserna.

Enligt Konkurrensverket saknas det studier som analyserar sambandet mellan marknadskoncentration, priser och kostnader, vilket även framgår av ovanstående redogörelse för den empiriska forskningen inom sjukvård. Ett angreppssätt kan vara att analysera skillnaden i pris mellan konkurrensutsatt och icke-konkurrensutsatt verksamhet. I enlighet med en studie som presenteras i nästa avsnitt (Suzuki, 2001) skulle man även kunna studera vad som kännetecknar de kommuner och landsting som bedriver sjukvård i privat regi samt huruvida förekomsten av privat drift påverkar kostnadsläget i olika kommuner och landsting.

6.6.2 Äldrevård

Äldrevården utförs av kommuner eller alternativa aktörer såsom företag, kooperativ eller icke-vinstdrivande organisationer. I ett tiotal stockholmskommuner har man även infört kundval som innebär att kunderna själva ges möjlighet att välja vårdform. Sedan 1990-talet har antalet privata aktörer ökat successivt, en trend som kvarstår. År 2003 fanns ungefär 170 privata aktörer inom äldreomsorgen. (Socialstyrelsen, 2004) Angående äldreomsorg finns ett flertal studier av både kostnader och kvalitet som främst har analyserats utifrån effekterna av kundval. I detta avsnitt presenteras främst studier som rör ekonomisk effektivitet i form av t.ex. kostnader. Genom äldreformen år 1992 fick kommunerna ansvaret för äldreomsorgen och således även möjlighet att upphandla verksamheten om de vill. År 2001 fick drygt 20 procent av de äldre privat omsorg i någon form (Suzuki, 2001).

Socialstyrelsen (2004) har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga konkurrensutsättningen i äldreomsorgen och undersöka vilka icke-offentliga aktörer som bedriver äldreomsorg samt studera kvalitets- och kostnadsskillnader. De senaste resultaten presenteras i en rapport från år 2004 som även innehåller en intressant genomgång av den befintliga litteraturen kring äldreomsorg. Slutsatsen av denna genomgång blir att många av de hittills genomförda studierna har haft svårt att visa på skillnader mellan privat och offentlig verksamhet utifrån kostnader och kvalitet. De studier som hittills genomförts sägs representera ett svagt empiriskt underlag bland annat beroende på att de baseras på ett för litet urval. En stor del av problemet sägs också bero på avsaknaden av system för kvalitets- och kostnadsuppföljning inom äldreomsorgen. Socialstyrelsens egen studie baseras på en enkät till landets samtliga kommuner. Uppgifter har inhämtats i form av utvärderingar, uppföljningar, revisions- och konsultrapporter om entreprenadverksamhet i vården och omsorgen om de äldre. Man konstaterar utifrån dessa uppgifter att det finns stora kommunala skillnader i kostnad för äldreomsorg. Med anledning av detta har man utifrån officiell statistik studerat kostnadsutvecklingen mellan kommuner som lagt ut en stor del av verksamheten på entreprenad och sådana som ej gjort det för åren 1998-2002. Resultaten tyder på att konkurrensutsättning ej verkar driva ner kostnaderna, utan kostnaderna har ökat mer i de kommuner som har en högre andel verksamhet i privat regi.

I en rapport av Suzuki (2001) studeras empiriskt den ökade marknadsutsättningen av svensk äldreomsorg. Som ett komplement till de studier av äldreomsorg som baserar sig på ett litet urval av kommuner analyseras i denna rapport mer generella tendenser i ett stort antal kommuner. Studien baseras på tvärsnittsdata för år 2001 och bygger på offentlig statistik. Data har samlats in för landets samtliga kommuner från Valmyndigheten, Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Även i denna rapport understryks dock svårigheterna med att finna konsistenta data, till och med år 1999 var äldre- och handikappomsorgens data dessutom sammanslagna vilket ytterligare försvårar datainsamlingen. Rapporten studerar vad som kännetecknar de kommuner som bedriver äldreomsorg i privat drift genom att studera ideologi, demografi och eventuella svårigheter att klara vårdbehoven. Vidare studeras huruvida förekomsten av privat drift påverkar kostnadsläget i olika kommuner utifrån tanken att kommuner med fler privata aktörer borde ha en större kostnadspress då privata aktörer enligt teorin förväntas vara mer effektiva. Den empiriska analysen baseras på regressionsanalys i två modeller. I den första modellen studeras motiven till marknadsutsättning i en regressionsmodell där andel äldre vårdtagare i privata äldreboenden i en kommun söks förklaras med variabler som politisk majoritet, populationstäthet, andel äldre på vårdhem i förhållande till totalt antal äldre och andel äldre av den totala befolkningen i kommunen. Resultatet indikerar att kommuner som domineras av högerideologier, har svårt

att klara vårdbehovet och har en stor andel äldre är mer positiva till marknadsutsättning än övriga kommuner. I den andra modellen studeras effekterna av marknadsutsättning i en regressionsmodell där enhetskostnaden för en vårdtagare i särskilt äldreboende förklaras med variabler som andel äldre på vårdhem i förhållande till totalt antal äldre, antal vårdtagare, populationstätheten och kommunens totala utgiftskostnad per kommuninvånare samt en dummyvariabel för förekomst av privata vårdgivare. Resultatet tyder på att kostnadsläget gynnas både av ökad storlek på andelen verksamhet i privat regi samt av själva förekomsten av privat regi. En intressant slutsats som görs i denna studie är att högermajoritet tycks kunna påverka kostnadseffektivitet i negativ riktning, kanske för att högerkommuner ser privatisering som ett självändamål snarare än ett medel att uppnå kostnadseffektivitet.

Som tidigare nämnts baseras flera av de studier som finns av äldrevården på ett relativt litet urval. I en rapport av Högberg (1996) studeras kostnadseffekter av konkurrensutsättning av äldreomsorgen i Stockholms stad under perioden 1993-1994. Under denna period utsattes verksamhet motsvarande 400 miljoner kronor för konkurrens genom upphandling och avknoppning. Man utreder här om konkurrensutsättningen har lett till lägre kostnader vilket var förhoppningen. Datamaterialet baseras på en genomgång av samtliga konkurrensupphandlingar som genomförts under åren 1993-1994, en insamling har skett av anbudsunderlag, anbudshandlingar, beslutsprotokoll och kontrakt. Kompletterande material har erhållits genom skriftligt ställda frågor till de mest insatta personerna i respektive distrikt. Data har även hämtats från den centrala förvaltningen för budget och ekonomisk redovisning för år 1995. Vidare har enkäter genomförts för att bedöma de extra kostnader som en upphandling medför. Sammanlagt genomfördes 25 upphandlingar varav 17 resulterade i entreprenader, 7 i egenregi och i ett fall delades ett kontrakt i en entreprenad- och en egenregidel. Utifrån nämnda material har följande tre frågor analyserats: Vad skulle verksamheten ha kostat utan konkurrensutsättning? Vad är det bästa privata budet? Vad kostar egenregibudet? Genom att jämföra det andra och det tredje påståendet kan skillnaden mellan egenregibud och privata bud analyseras. Genom att sedan jämföra det vinnande budet med det första påståendet kan kostnadseffekten av konkurrensutsättning isoleras. I genomsnitt visar sig entreprenörsbudet ligga 9,4 procent under egenregibuden. Jämförelsen mellan vinnande bud och uppskattningen av vad verksamheten skulle ha kostat utan konkurrensutsättning motsvarar en kostnadssänkning på totalt 48 miljoner kronor eller 11,8 procent i genomsnitt.

En naturlig rekommendation för framtida forskning grundar sig på kommentaren i Socialstyrelsens rapport om bristen på god empirisk forskning baserad på ett större urval än i många av de hittills genomförda studierna. Även Suzuki (2001) nämner att det vore önskvärt med fler studier som baseras på ett större urval. Suzuki kommenterar också att det vore intressant med fler studier av eventuella prestationsskillnader mellan offentliga och privata aktörer, inte bara utifrån kostnadsjämförelser.

6.6.3 Tandvård

Medan debatten går hög om för- och nackdelarna med privat kontra offentlig regi inom övrig sjukvårdsverksamhet har båda dessa driftsformer etablerade positioner inom tandvårdsverksamheten där andelen privatpraktiserande tandläkare är näst intill lika stor som andelen offentliganställda tandläkare. Detta gör tandvård till ett intressant område vad gäller att studera eventuella skillnader samt för- och nackdelar med privat och offentlig drift inom vården. Vidare har en stor prisökning skett sedan marknaden reformerades år 1999 vilket

förtjänar ytterligare uppmärksamhet. I samband med prisökningen diskuteras bland annat eventuell förekomst av subventioner, underfinansiering och stora löneökningar.

Marknaden för tandvård reformerades år 1999 genom att den tidigare prisregleringen avskaffades. Vidare introducerades en ny statlig tandvårdsförsäkring som ger alla vuxna rätt till ekonomiskt stöd för bastandvården och ett visst stöd för protetiska åtgärder såsom broar och kronor. Även anslutningsbegränsningen för tandläkare till ersättningsystemet för vuxentandvård, som tidigare fungerat som en etableringskontroll, avskaffades. Det råder alltså fri prissättning och etablering på marknaden. Sedan prisregleringen avskaffades har priserna för tandvård stigit kraftigt, prisökningen sedan 1999 ligger i intervallet 55-73 procent enligt uppgifter från SCB. Sannolikt var tandvården tidigare underfinansierad efter en lång period av prisreglering med för låga arvoden i förhållande till kostnaderna. Vissa landsting gav öppna subventioner så att folktandvården, den tandvård som bedrivs av landstingen själva, skulle kunna tillämpa den reglerade tandvårdstaxan utan överdebitering eller onödig behandling. Att det har blivit en brist på tandläkare och att lönerna därmed pressats upp har sannolikt också bidragit till prisökningarna. Folktandvårdens priser ska beräknas enligt självkostnadsprincipen men prisskillnaderna är ändå stora mellan landstingen vilket skulle kunna bero på skillnader mellan landstingen med avseende på kostnadseffektivitet och subventioner. De privata vårdgivarnas priser tycks följa utvecklingen inom folktandvården, även om de ofta ligger lite högre. Folktandvården fungerar alltså i viss mån som prisledare och det finns en viss priskonkurrens på marknaden. Hur väl prisbildningen fungerar beror till stor del på hur väl konkurrensen fungerar. (Konkurrensverket, 2004:1)

År 2001 fanns 7590 yrkesverksamma tandläkare i Sverige, av dessa var 55 procent offentliganställda och resterande 45 procent var privatpraktiserande, inslaget av privata aktörer på tandvårdsmarknaden är således betydande. Landstinget sysselsatte samma år totalt 14 520 personer inom tandvården. År 2002 var folktandvårdens marknadsandel cirka 50 procent, men stora lokala och regionala skillnader finns. I vissa fall har landstingen skilt på funktionen som beställare och funktionen som utförare av tandvård. I de flesta landsting administreras t.ex. barn- och ungdomstandvården av beställarenheterna. Den tandvård som beställarenheterna köper upphandlas dock sällan i konkurrens. De privatpraktiserande tandläkarna etablerar sig främst på större orter och då främst i innerstaden. Den största privata aktören är Praktikertjänst AB som sysselsätter nästan hälften av de privatpraktiserande tandläkarna. I denna koncern ingår dotterbolag med egna varumärken. (Konkurrensverket, 2004:1)

Konkurrensverket har i en rapport (2004:1) studerat tandvården och belyst skillnader i konkurrenshänseende mellan de offentliga och de privata vårdgivarna. I sin analys har man samlat in uppgifter om kostnader, personal, priser och finansiering från Socialstyrelsen, Landstingsförbundet och Riksförsäkringsverket. Informationen för de privata vårdgivarna är dock något bristfällig. Konkurrensverket menar att flera konkurrenshinder mellan privata och offentliga vårdgivare finns, t.ex. har inte folktandvården och de privata aktörerna samma konkurrensförutsättningar. Folktandvården ska erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget, det vill säga allt från barn- och ungdomstandvård till vuxen- och specialisttandvård, ett ansvar som innebär en kostnadsbelastning. Folktandvården är även en förvaltningsenhet och kan som sådan inte självständigt fatta beslut om vilka priser som ska tillämpas för vuxentandvården vilket begränsar möjligheterna att snabbt anpassa priserna till ändrade konkurrensförhållanden. Å andra sidan kan folktandvårdens verksamhet subventioneras med skattemedel. Vidare finns det regleringar som påverkar konkurrensneutraliteten, t.ex. högkostnadsskyddet för äldre över 65 år som kan missgynna den privata

tandvården. Den privata vårdens priser för protetiska åtgärder får ej överstiga folktandvårdens priser i det landsting där vården utförs. Om landstinget ej har full kostnadstäckning för protetiska åtgärder kan detta alltså missgynna de privata vårdgivarna.

Man genomför i denna rapport även en prisanalys som baseras på en bearbetning av Riksförsäkringsverkets primärdata över priser för olika behandlingspaket som samlats in genom en postenkät i december år 2002. Analysen berör allmäntandvård för vuxna mellan 30 och 64 år. Inom varje län har ett antal privata vårdgivare valts ut genom obundet slumpmässigt urval, totalt 596 stycken. Urvalet av landstingets tjänstetandläkare omfattar 286 stycken tandläkare. Prisanalysen baseras på en studie av Riksförsäkringsverket, Konkurrensverket har sedan kompletterat denna med uppgifter om vilka vårdgivare som tillhör Praktikertjänst. Man har ej haft tillgång till uppgifter om övriga privata vårdgivare. Resultaten visar att högst är priserna för tandvård i Stockholms län, och de privata vårdgivarna har ofta något högre genomsnittspriser än de offentliga. Korrelation mellan folktandvårdens och privattandvårdens priser i hela landet var svag men statistiskt signifikant för flertalet av de studerade behandlingspaketen. Slutligen finner man ingen signifikant skillnad mellan de privata vårdgivare som tillhör Praktikertjänst och övriga privata vårdgivare.¹¹

Konkurrensverkets rapport medger vissa begränsningar som härrör från det ofullständiga datamaterialet för de privata vårdgivarna vilket i viss mån begränsar möjligheterna att jämföra privata och offentliga aktörer. Det torde således finnas ett behov av att komplettera detta datamaterial för att genomföra ytterligare jämförelser mellan aktörerna. I Konkurrensverkets rapport påpekas även att det inte finns någon analys av huruvida marknadsreformerna för tandvård har ökat transaktionskostnaderna, t.ex. då beställar-/utförarmodeller har introducerats, eller minskat andra kostnader och därmed lett till ökad effektivitet på marknaden. Denna brist på studier av effektivitet är anmärkningsvärd för ett område vars totala kostnad för år 2002 uppgick till 14 miljarder kronor. Det förefaller därför lämpligt att i detta avsnitt peka på de potentiella förtjänsterna med framtida studier av ekonomisk effektivitet inom tandvården. I denna rapport har flera sätt att studera effektivitetsfrågor diskuterats, t.ex. utifrån kostnader och priser på insatsvaror samt med hjälp av metoder såsom DEA-analys. Empiriska studier av ekonomisk effektivitet inom tandvården skulle komplettera den befintliga kunskapen om Sveriges tandvård och ge en mer fullständig bild av denna verksamhet. Huruvida man kan påvisa skillnader i ekonomisk effektivitet inom offentlig och privat tandvård torde kunna ha betydelse även för debatten inom andra områden av svensk sjukvård. De metoder som lämpar sig för att studera ekonomisk effektivitet inom tandvård skulle säkerligen även kunna tillämpas på andra sjukvårdsområden såsom t.ex. sjukgymnasternas verksamhet och sjukvårdsmottagningar.

Som tidigare påpekats i denna rapport kan konkurrensutsättning av offentlig verksamhet ha betydande konsekvenser för arbetsmarknaden, i en rapport av Andersson (2002) förs en intressant diskussion om implikationerna av konkurrensutsättning för de anställda. Här diskuteras bland annat vikten av att vid studier av konkurrensutsättning och följande eventuella kostnadsbesparingar inte glömma bort hur stor del av eventuella besparingar som kan spåras till lönesänkningar. Det noteras även att de studier som gjorts inom detta område antyder att endast en relativt måttlig del av uppnådda besparingar tycks utgöras av

¹¹ Efter marknadsreformen år 1999 har även Riksförsäkringsverket gjort flera undersökningar av folktandvårdens och de privata vårdgivarnas priser. Dessa undersökningar kommer dock inte att kommenteras i denna rapport utan här presenteras endast Konkurrensverkets rapport då den baseras på primärdata från den senaste av Riksförsäkringsverkets undersökningar.

lönesänkningar. Medan diskussionen om konsekvenserna av konkurrensutsättning för de anställda i USA och Storbritannien fokuserat på huruvida konkurrensutsättning varit ett sätt att sänka lönerna för de anställda¹², har man i Sverige fokuserat på effekterna för arbetsförhållanden och anställningstrygghet. Studier av ekonomisk effektivitet fokuserar ofta på kostnader, som framgår av den inventering som presenterats i denna rapport. En stor del av ett företags kostnader utgörs av löner, därför torde det vara intressant att i termer av ekonomisk effektivitet även studera löner. Löner är dessutom ett inputpris vid produktion av offentliga sektorns tjänster och det angreppssätt som Ohlsson (1996) använder i sin studie av sophanteringsverksamheten, där aktörernas förhandlingsstyrka antas kunna påverka inputpriser, skulle sannolikt kunna tillföra något även i debatten om tandvård.

Det finns flera anledningar till varför det är intressant att fokusera på löner inom just tandvården. Fördelningen mellan privata och offentliga tandläkare är relativt jämn, ungefär 45 procent av tandläkarna är privata, det borde därmed finnas en marknad för löner. Folktandvården måste dock följa landstingets övergripande lönepolitik vilket gör det svårt att t.ex. marknadsanpassa lönerna och öka incitamenten för de anställda, det vore intressant att studera vad detta innebär för verksamhetens effektivitet. Det är intressant att notera att medianlönen för distriktstandläkare har stigit med 33 procent sedan 1998, men folktandvården har ett rekryteringsproblem och många tandläkare har flyttat till länder med större löneutvecklingsmöjligheter. (Konkurrensverket, 2004:1) Ytterligare en intressant aspekt av löner inom tandvården är att SCB under våren 2005 efter en omstrukturering kommer att särredovisa lönedata för de privata tandläkarna, dessa data har tidigare varit sammanslagna med uppgifter för annan sjukvårdspersonal som är verksam i privat driven sjukvård.

6.7 Skola och barnomsorg

Skola och barnomsorg är ett intressant område då det utgör ett av den offentliga sektorns mest centrala områden. Här sker konkurrens genom kundval, det vill säga en sorts privatiserad konsumtion där barn och ungdomar tillsammans med sina föräldrar väljer skol- eller barnomsorgsform. I denna verksamhet, liksom i de flesta fall när det handlar om kundval, är det frågor om kvalitet snarare än kostnad som hamnar i centrum men konkurrensutsättningen av skolan och barnomsorgen påverkar även de ekonomiska aspekterna av verksamheten.

År 1992 infördes kommunala bidrag till fristående skolor i den så kallade friskolereformen, de bidrag de av Skolverket godkända friskolorna kan tilldelas motsvarar ungefär den ersättning som de kommunala skolorna erhåller vilket gör att kommunala och fristående skolor med avseende på denna aspekt kan sägas verka på likartade villkor. Sedan friskolereformen har utvecklingen gått snabbt, 1991 fanns ungefär 90 fristående grundskolor och elva år senare fanns det ungefär 454 verksamma fristående skolor. Läsåret 2002/2003 gick cirka fem procent av landets elever i en fristående grundskola, för gymnasieelever var samma siffra sex procent. (www.skolverket.se) Sveriges friskolereform tillsammans med avskaffandet av närhetsprincipen, som innebär att elever och föräldrar kan välja skola oberoende av bostadsort i större utsträckning än tidigare, har inneburit att konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor har ökat.

Andelen barn inom barnomsorg i enskild regi var år 2002 lika med 12 procent eller drygt 87 000 barn vilket kan jämföras med år 1994 då motsvarande siffra var drygt 48 000 barn.

¹² Se tex Domberger och Jensen (1997).

Debatten om privata daghem tog fart i slutet på 1980-talet och kretsade till stor del kring den privata förskolan Pysslingen. Idag krävs ett tillstånd från kommunen för att få bedriva barnomsorg i enskild regi, för att få ett sådant krävs att vissa villkor angående t.ex. kvalitet är uppfyllda. (www.skolverket.se)

Skola och barnomsorg i enskild regi är ett område som erhållit relativt mycket uppmärksamhet i form av utredningar och forskningsrapporter både i Sverige och internationellt. En fråga rör huruvida konkurrensen från fristående skolor påverkar kvaliteten i den kommunala skolan. Möter de kommunala skolorna konkurrensen genom att höja sin egen utbildningskvalitet eller blir det frågan om en utarmningsprocess där de bästa lärarna och eleverna flyttar över till friskolorna? I november 2004 kunde man t.ex. läsa i Dagens Nyheter att Stockholms grundskolor tappat elever till friskolorna vars elevantal ökat med nästan 4000 elever under den senaste femårsperioden. Detta gör att de kommunala skolornas lokaler inte utnyttjas till fullo och pengar betalas i hyra för lokaler som inte nyttjas. (Dagens Nyheter, 29 november 2004) Frågor om kvalitet och elevprestationer har således avgörande betydelse även för ekonomiska konsekvenser av konkurrensutsättningen av skolverksamheten. I Sverige har konkurrensen mellan friskolor och kommunala skolor samt kommunal och alternativ barnomsorg studerats utifrån flera aspekter såsom kostnader, kvalitet och elevers och föräldrars val av driftsform. Nedan redogörs för ett antal studier baserade på olika datamaterial rörande fristående och kommunala skolors verksamhet liksom daghemsverksamhet.

I en artikel av Bergström och Sandström (2001) studeras empiriskt hur fristående skolor påverkar studieprestationer för elever i årskurs nio i den kommunala skolan. Den variabel man söker förklara, studieprestation, utgörs av slutbetyg och resultat på de nationella proven för elever i årskurs nio läsåret 1997/1998 i ett urval av 33 kommuner, således omfattar studien 30 000 elever. Resultaten har sammanställts av Skolverket. Förutom studieprestation används en rad bakgrundsdata om eleven, skolan och kommunen, såsom hushållets högsta utbildningsnivå, antal läroveckotimmar och kommunens skattekraft, för att ta hänsyn till hur andra faktorer än konkurrens från friskolor påverkar elevprestationer. Som mått på graden av konkurrens används den största aktörens marknadsandel på respektive marknad, där marknad är detsamma som kommun. Man använder sig av regressionsanalys av ett antal olika modellspecifikationer för att undvika att valet av metod påverkar resultaten. För att ta hänsyn till ett av de problem som diskuterades i avsnitt tre, nämligen valet mellan offentlig och privat verksamhet som här utgörs av valet mellan fristående eller kommunal skola, studerar man regressioner både med och utan valmodell där man försöker modellera elevers och föräldrars val mellan fristående och kommunal skola. Resultaten visar på ett positivt samband mellan andel friskolor och olika mått på elevprestationer, sambandet blir ännu starkare om valet av skolform beaktas. Således tyder denna studie på att fler friskolor ej påverkar elevernas prestationer i de kommunala skolorna negativt utan tvärtom finner man stöd för att de kommunala skolorna genom konkurrensen från friskolor har lyckats höja sin utbildningskvalitet.

Även Ahlin (2003) studerar effekterna av den svenska skolreformen genom att fokusera på huruvida konkurrens på skolmarknaden leder till bättre elevprestationer och om de mest framgångsrika eleverna gynnas mer än de svaga. Även denna rapport baseras på detaljerade mikrodata på individnivå och innehåller förutom bakgrundsdata såsom familjebakgrund även elevprestationer för två olika tidpunkter. Detta möjliggör en kontroll för elevernas bakgrund och tidigare kunskaper i studien av hur skolkonkurrens påverkar resultat. Datamaterialet i denna studie utgörs av en panel med elevdata från SCB och Göteborgs universitet samt

kommundata från Skolverket och SCB. Studien omfattar 8 500 elever födda 1982 från 34 slumpvis utvalda kommuner. Testresultat i matematik, engelska och svenska finns från årskurs sex och årskurs nio. Övriga bakgrundsvariabler berör individdata och familjebakgrund samt tidigare studier. Inkluderade kommunuppgifter rör allmänna kommundata samt andel privata skolor i kommunen som utgör ett mått på lokal skolkonkurrens. För att studera effekten av konkurrens på elevprestationer estimeras en så kallad value added-specifikation. Genom att kontrollera för elevernas bakgrund minimerar detta angreppssätt problemen med eventuella utelämnade variabler som skulle kunna påverka elevprestationerna. Resultaten visar ett statistiskt signifikant samband mellan skolkonkurrens, i form av andel privata skolor, och elevprestationer i matematik, vidare indikeras inga skillnader mellan hög- och lågpresterande ungdomar. Konkurrens på skolmarknaden tycks således inverka positivt på elevernas prestationer utan att de framgångsrika studenterna gynnas mer än de svaga.

Ovanstående studier tyder på att förekomsten av konkurrens genom friskolor inverkar positivt på elevernas prestationer. I en rapport av Svenskt Näringsliv (Nordung, 2001) studeras istället elevernas val av skolform och hur de upplever kvaliteten på sin utbildning beroende av driftsform. Man studerar sju fristående skolor och sju jämförbara kommunala skolor. Undersökningen genomfördes i enkätform där drygt 1700 elever på de studerade skolorna svarade på frågor som berör bakgrundsvariabler (som kön och föräldrars skolutbildning), val av skola, skolans förutsättningar för eleven (som trivsel och klimat) och betygssättning av skolan. Slutsatsen av studien är att elever vid privat drivna gymnasieskolor har en mer positiv upplevelse av sin utbildning än elever vid kommunala gymnasieskolor.

Skolverket studerar i en rapport (2004) om den ökande andelen elever i fristående grundskolor har haft någon inverkan på den genomsnittliga kostnaden per elev för kommunerna under perioden 1995 till 2002. Datamaterialet omfattar alla landets kommuner. Konkurrens från friskolor sägs kunna leda både till positiva och negativa effekter. Konkurrensen från friskolorna skulle kunna leda till att de kommunala skolorna ökar sin effektivitet och därigenom sänker sina kostnader. Konkurrensen kan dock även leda till svårigheter för kommunerna att anpassa storleken på skolverksamheten vilket istället kan leda till kostnadsökningar. Resultaten av Skolverkets empiriska analys tyder på att det finns ett samband mellan andelen elever i friskolor och kommunernas kostnad. I den empiriska analysen har tre olika ansatser studerats. Först utreder man om det finns några systematiska skillnader mellan kommuner där det finns åtminstone en fristående skola och kommuner som saknar fristående skolor, på så vis kan man se om konkurrens från friskolor verkar leda till lägre kostnader. I den andra ansatsen studerar man med regressionsanalys om det finns något samband mellan andel fristående skolor och genomsnittlig kostnad per elev genom att kontrollera för andra faktorer som kan tänkas påverka kostnaderna såsom politisk majoritet och skattekraft. Slutligen studeras om det finns något samband mellan förändringen i andel elever i friskolor och förändringen i kostnad per elev. Genom att studera förändringar tar man hänsyn till tidsaspekten inom och mellan kommuner. Resultaten tyder på att inga systematiska skillnader finns mellan kommuner med minst en friskola och kommuner som saknar friskolor. Vidare konstateras att andelen elever i friskolor är högre i de kommuner som har en hög kostnader per elev. Huruvida en hög andel elever i friskolor faktiskt leder till högre kostnader är dock inte entydigt. I de tre storstadsregionerna i landet tycks en hög andel elever i friskolor leda till högre kostnader per elev medan det omvända gäller i övriga regioner. Den bakomliggande orsaken till att friskolor etableras torde kunna förklara dessa skillnader i resultat. Det kan t.ex. vara så att friskolor etablerar sig där de finner det mest attraktivt.

Konkurrensverket genomförde 1993 en studie av daghemsverksamhet utifrån kostnader och konkurrensförutsättningar. Denna rapport bygger på en enkätundersökning gjord av SPK från 1992 och omfattar ett urval av 360 kommunala och alternativa daghem, bestående av föräldrakooperativ och privata daghem, i 70 kommuner. Resultaten visar att kostnaden per barn i enskild regi var 3000-4000 kronor lägre per barn än i kommunal regi även sedan hänsyn tagits till föräldrarnas ideella insatser vid daghem i enskild regi. Lönekostnaderna var i genomsnitt 8000 kronor högre i kommunal regi men kompensades av en högre personaltäthet än i enskild regi. Lokalkostnaderna var 30 procent högre för kommunala daghem. Bidragen till de kommunala daghemmen var i genomsnitt 8500 kronor högre än för de privata och föräldraavgifterna var ungefär desamma varför de kommunala daghemmen hade en högre intäkt. Dessa siffror ger intressanta implikationer för den ekonomiska effektiviteten i de olika verksamhetsformerna, vilket torde förtjäna fortsatt uppmärksamhet i framtida studier.

Sammanfattningsvis kan man säga att studier inom skolområdet har fokuserat på såväl elevernas val och prestationer som kostnadsaspekter av konkurrensutsättning. Precis som i majoriteten av den internationella forskningen tycks konkurrensen från privata friskolor påverka offentliga skolors kvalitet positivt även i Sverige. Det vore dock intressant med fördjupade studier av kostnadseffekterna av konkurrensutsättning med tanke på oklarheten kring friskolornas betydelse för kostnadsläget i kommunerna. Det vore även intressant med motsvarande studier av kostnadseffekterna av konkurrensutsättning inom barnomsorgen. Sedan Konkurrensverkets studie av daghem genomfördes har marknaden för barnomsorg förändrats avsevärt, t.ex. genom införandet av maxtaxa. Det skulle därför vara intressant med en uppföljning där kostnader, kvalitet och konkurrensförutsättningar inom detta område studeras på nytt.

7. Slutkommentarer

Med denna rapport hoppas vi ge en om inte fullständig men ändå god bild av svensk empirisk forskning om konkurrensutsättning och avregleringar med betoning på offentlig kontra privat drift. Sammantaget tyder innehållet i denna rapport på att den konkurrensutsättning som hittills utvärderats har haft positiva effekter på ekonomisk effektivitet. Det framgår dock av den här redovisade översikten att det finns stora luckor i vår kunskap om ekonomisk effektivitet i offentlig kontra privat regi, t.ex. baseras flera av de här presenterade studierna på begränsade eller bristfälliga underlag.¹³ Bristen på relevanta data och de metodologiska problem som är förknippade med studier inom detta område utgör troligen den största utmaningen för forskning kring olika aspekter av konkurrensutsättning. De datamaterial som använts av studierna i denna översikt är ibland väldigt begränsade, t.ex. fokuserade på relativt små geografiska områden, och underlagen är ibland bristfälliga pga. svårigheter med att finna aktuella data. Vidare är de underlag som använts ofta baserade på relativt gamla datamaterial men mycket har hänt under senare tid och studier baserade på nyare data vore därför intressanta.

Bland de metodologiska problemen märks t.ex. frågan om huruvida det är graden av konkurrens eller ägarskap som påverkar effektiviteten i en verksamhet. Sammantaget tyder studierna som presenteras i denna rapport på att konkurrens generellt leder till högre

¹³ Det bör tilläggas att det naturligtvis finns fler aspekter än ekonomisk effektivitet vid studier av konkurrensutsättning, men som tidigare nämnts fokuserar denna rapport främst på ekonomisk effektivitet.

ekonomisk effektivitet, men svaret på frågan huruvida det existerar effektivitetsskillnader mellan privata och offentliga aktörer är inte entydigt. Det finns studier som indikerar att privat verksamhet är mer effektiv än offentlig medan andra studier tyder på att det är konkurrens snarare än ägarskap som leder till ökad effektivitet.¹⁴ Vidare tycks valet av driftsform kunna spela en avgörande roll för resultaten vid jämförelser av offentlig och privat verksamhet. Ohlsson (2003) diskuterar de politiska beslutsfattarnas val mellan offentlig och privat verksamhet och jämför kostnaderna för dessa driftsformer inom sophanteringsverksamheten. Tvärt emot flertalet andra studier av konkurrensutsättning av kommunernas verksamhet finner Ohlsson (2003) att när hänsyn tas till val av driftsform så är offentlig produktion billigare än privat. Detta visar på betydelsen av hur valet av driftsform hanteras, detta val kanske inte kan betraktas som slumpartat och därmed inte hanteras med s.k. dummyvariabler.

Ytterligare en svårighet vid studier av konkurrensutsättning och avreglering är frånvaron av en referenspunkt, vad hade hänt om marknaden ej avreglerats? Vid en sådan kontrafaktisk analys jämförs den faktiska utvecklingen på en marknad med en hypotetisk utveckling som blivit resultatet om marknaden ej avreglerats. Detta är en mycket intressant frågeställning i tider av omfattande avregleringar men få empiriska studier har fokuserat på denna typ av analys. Ett undantag är dock Nurmis (1996) som gör en intressant före- och efter jämförelse av kostnadseffekterna av Stockholms stads konkurrensprogram inom gatudrift och –underhåll, där de faktiska kostnaderna efter upphandling jämförs med en hypotetisk utveckling som hade blivit resultatet om verksamheten ej konkurrensutsatts. Slutsatsen i denna studie är att konkurrensprogrammet lett till sänkta kostnader inom gatudrift och –underhåll.

Som framgår av denna rapport finns det många luckor kvar att fylla vad gäller vår kunskap om konkurrensutsättning och jämförelser av offentlig kontra privat verksamhet. Som tidigare påpekats i denna rapport kan konkurrensutsättning av offentlig verksamhet ha betydande konsekvenser för arbetsmarknaden som därför torde utgöra ett exempel på ett intressant område för framtida forskning. I en rapport av Andersson (2002) förs en intressant diskussion om implikationerna av konkurrensutsättning för de anställda. Här diskuteras bland annat vikten av att vid studier av konkurrensutsättning och följande eventuella kostnadsbesparingar inte glömma bort hur stor del av eventuella besparingar som kan spåras till lönesänkningar. Det noteras även att de studier som gjorts inom detta område antyder att endast en relativt måttlig del av uppnådda besparingar tycks utgöras av lönesänkningar. Medan diskussionen om konsekvenserna av konkurrensutsättning för de anställda i USA och Storbritannien fokuserat på huruvida konkurrensutsättning varit ett sätt att sänka lönerna för de anställda, har man i Sverige fokuserat på effekterna för arbetsförhållanden och anställningstrygghet. Studier av ekonomisk effektivitet fokuserar ofta på kostnader, som framgår av den inventering som presenterats i denna rapport. En stor del av ett företags kostnader utgörs av löner, därför torde det vara intressant att i termer av ekonomisk effektivitet även studera löner. Löner är dessutom ett inputpris vid produktion av offentliga sektorns tjänster och det angreppssätt som Ohlsson (1996) använder i sin studie av sophanteringsverksamheten, där aktörernas förhandlingsstyrka antas kunna påverka inputpriser, skulle sannolikt kunna tillföra något även i debatten om konkurrensutsättning av övriga verksamheter. Ytterligare en intressant aspekt av konkurrensutsättningens eventuella effekter på arbetsmarknaden är huruvida det finns några genusaspekter av konkurrensutsättningen av offentlig sektor vars verksamheter ofta har en mycket stor andel kvinnliga medarbetare?

¹⁴ Se t.ex. Jungner et al (1997), Hjalmarsson och Khumbakar (1998) samt Alexandersson et al (1996).

Slutligen kan konstateras att den konkurrensutsättning som skett i Sverige under de senaste decennierna är omfattande och troligen kommer att fortsätta öka, Konkurrensverket anser att ytterligare offentlig verksamhet för mellan 235 och 260 miljarder kronor skulle kunna konkurrensutsättas, vilket motiverar fortsatt forskning inom detta område för att höja kunskapsnivån om konkurrensutsättningens ekonomiska effekter.

Referenser

- Ahlin, Å. [2003], "Does School Competition Matter? Effects of a Large Scale School Choice Reform on Student Performance", Working Paper Series, nr 2003:2, Uppsala universitet, Sverige.
- Alexandersson, G, Fölster, S och Hultén S. [1996], "Den lokala busstrafiken: En lyckad avreglering?", *Ekonomisk Debatt*, årgång 24, nr 2.
- Andersson, F. [2002], *Konkurrens på kommunala villkor. Om konkurrensutsättning och gränsen mellan marknad och byråkrati*, Åjour-kunskapsöversikter, rapport 7, Svenska Kommunförbundet.
- Andersson, P. [2004], *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag*, Konkurrensverket.
- Andersson, S och Werner, S. [2001], *Svensk fjärrvärme- ägare, priser och lönsamhet*, rapport nr 2001:3, Institutionen för energiteknik, Chalmers Tekniska Högskola, Sverige.
- Andersson, S och Werner, S. [2003], *Fjärrvärme I Sverige 2001. En analys av ägande, jämställdhet, priser och lönsamhet i svenska fjärrvärmeföretag med vissa internationella utblickar*, rapport i samarbete med FVB Sverige AB.
- Arnek, M. [2002], *Empirical Essays on Procurement and Regulation*, Doktorsavhandling vid Nationalekonomiska Institutionen, Uppsala universitet, 2002.
- Bergman, M. [2002], *Lärobok för regelnissar- en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm.
- Bergström, F och Sandström, M. [2001], "Konkurrens mellan skolor för barnens skull", *Ekonomisk Debatt*, årgång 29, nr 5.
- Blom-Hansen, J. [2003], "Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark", *Public Choice*, nr 115, s419-438.
- Bös, D. [1991], *Privatization: A Theoretical Treatment*, Oxford: Oxford University Press.
- Christoffersen, H, Paldam, M och Wurtz, A. [1999], "Public versus private production. A study of the cost of school cleaning in Denmark", Working Paper, nr 1999:22, University of Aarhus, Denmark.
- Dagens Nyheter, "Dyr fjärrvärme höjer hyrorna", artikel från den 26 november 2004.
- Dagens Nyheter, "Miljoner i hyra för skolor utan elever", artikel från den 29 november 2004.
- Domberger, S och Jensen, P. [1997], "Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects", *Oxford Review of Economic Policy*, vol 13, nr 4, s67-78.
- Ekelund, M. [2004], *Konkurrensen på sjukvårdsmarknaden*, på uppdrag av Konkurrensverket.

Energimyndigheten [2003], *Värme i Sverige år 2003. En uppföljning av värmemarknaderna*.

Finansdepartementet, [2004:28], *Nationell rapport om ekonomiska reformer på produkt- och kapitalmarknaderna 2004*, Rapport Fi 2004:28.

Hallgren, T och Johansson, B. [2001], *Valfrihet och kundvals-system i kommunal verksamhet- underlag för lokala bedömningar*, Svenska Kommunförbundet.

Heckman, J och LaLonde, R. [1999], *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*, ur O. Ashenfelter och D. Cards, eds., *Handbook of Labor Economics*, North Holland, Kapitel 31.

Hjalmarsson, L och Khumbakar, S. [1998], "Relative performance of private and public ownership under yardstick competition: electricity retail distribution", *European Economic Review*, nr 42, s97-122.

Högberg, O. [1996], *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning-en studie av Stockholms stads äldreomsorg*, Institutet för kommunal ekonomi, Rapport 1996:59.

Industry Commission, [1996], *Competitive tendering and contracting by public sector agencies*, Rapport 48, Australian Government Publishing Service.

Jugner, T, Lindqvist, R och Svalander P-A. [1997], *Kostnadsjämförelser privata och offentliga läkarmottagningar*, Landstingsförbundet, Stockholm.

Konkurrensverket, [2004], *Tandvård och konkurrens*, Konkurrensverkets rapportserie, 2004:1.

Konkurrensverket, [2002], *Konkurrensen i Sverige 2002*, Konkurrensverkets rapportserie, 2002:4.

Konkurrensverket, [2002], *Vårda och skapa konkurrens*, Konkurrensverkets rapportserie, 2002:2.

Konkurrensverket, [1999], *Kommuners upphandling av bygg- och anläggningstjänster*, Konkurrensverkets rapportserie, 1999:6.

Konkurrensverket, [1998], *Avreglerade marknader i Sverige- en uppföljning*, Konkurrensverkets rapportserie, 1998:3.

Konkurrensverket, [1993], *Daghemsverksamhet-kostnader och konkurrensförutsättningar*.

Landstingsförbundet [2004], *Privata läkare och sjukgymnaster i öppen vård med ersättning enligt nationell taxa 2003*.

Lundbäck, M. [2002], "Vinster av konkurrensutsättning av den offentliga sektorn", Ratio Working Papers, nr 6.

- Meggison, W och Netter, J. [2001], "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization", *Journal of Economic Literature*, vol 39, nr 2.
- Melly, B. [2003], "Public-private sector wage differentials in Germany: evidence from quantile regression", forthcoming in: *Empirical Economics*.
- Morin, A och Widell, H. [2002], *Öppen sjukvård- Mätning av patientupplevd kvalitet på landstingsnivå mm*, Svenskt Näringsliv.
- Nordung, N. [2001], *Gymnasieskolor- offentligt/privat*, Svenskt Näringsliv.
- Nurmis, P. [1996], *Kostnadseffekter av konkurrensutsättning-en studie av Stockholms stads gatudrift- och underhåll samt missbruksvård för vuxna*, Institutet för kommunal ekonomi, Rapport 1996:61.
- 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, nr 4, s451-476.
- Ohlsson, H. [1996], "Ownership and input prices: a comparison of public and private enterprises", *Economic letters*, vol. 53, s33-38.
- Pollitt, M. [1999], "A survey of the liberalisation of public enterprises in the UK since 1979", Working Paper, University of Cambridge.
- Post- och Telestyrelsen, [1999], *De lokala postoperatörernas rabatter och priser 1999*.
- Post- och Telestyrelsen, [2004], *Den svenska postmarknaden-en beskrivning och övergripande analys*, 2004:20.
- Skolverket, [2004], *Vad kostar de fristående grundskolorna? En studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader*, Skolverkets aktuella analyser 2004.
- Skolverkets hemsida: www.skolverket.se, 2005-01-24.
- Socialstyrelsen, [2004], *Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen*, Lägesbeskrivningar 2004.
- SOU, [2005:4], *Liberaliseringar, regler och marknader*, Betänkande från Regelutredningen.
- SOU, [2003:115], *Tryggare fjärrvärmekunder*, Delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen.
- SOU, [2002:7], *Konkurrensen på elmarknaden*, Slutbetänkande från Elkonkurrensutredningen.
- Statskontoret, [2004], *Bättre konkurrens med kommunala bussbolag-en utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken*, 2004:24.
- Suzuki, K. [2001], "Marketization of elderly care in Sweden", Uppsats nr 137, Handelshögskolan, Stockholm.

Svenska Dagbladet, "Avregleringarna har höjt priserna", artikel från den 16 september 2004.

Svenska Dagbladet, "Bara riktig konkurrens sänker priser", artikel från den 16 september 2004.

Veiderpass, A. [2004], *Avreglerad elförsörjning. Ökad konkurrens och ökad effektivitet? Rapport 1 och 2*, Göteborg, Department of Economics, på uppdrag av Konkurrensverket.

Vickers, J och Yarrow, G. [1988], *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, MA: MIT Press.