

Konferens om privatiseringar, Vaxholm 16–17 juni 2008

Henrik Jordahl och Erik Lindqvist, IFN

Privatiseringar i olika former stod i fokus när IFN ordnade en internationell konferens i Vaxholm. Deltagarna från Danmark, Finland, Israel, Italien, Sverige och USA förde intensiva diskussioner och njöt av två ljusa sommarnätter. Bland presentationerna fanns ämnen som kontraktsavtalad offentlig verksamhet, försäljning av statligt ägda företag och konkurrens mellan skolor. Konferensen exemplifierade att ekonomiska studier – både teoretiska och empiriska – har hög relevans för dessa politiskt aktuella ämnen. Privatiseringar och samspelet mellan privat och offentlig sektor är ett levande forskningsområde med stort utrymme för framtida bidrag.

Privat produktion av offentligt finansierade tjänster utgjorde ett huvudtema under konferensen och flera uppsatser behandlade den konflikt mellan hög kvalitet och låga kostnader som följer av svårigheten att skriva bindande och precisa kontrakt om kvalitet. Steven Tadelis från Berkeleyuniversitetet presenterade en uppmärksammas uppsats om vilka typer av offentligt finansierade tjänster som produceras i privat regi. I uppsatsen utvecklar Tadelis först en teoretisk modell för vilka tjänster som köps in av privata företag. Modellens viktigaste slutsatser är att privat produktion är lämplig när det är lätt att kontrollera kvalitet, eller när tjänstens kvalitet inte är så viktig. I uppsatsen undersöker Tadelis sedan empiriskt i vilken mån dessa faktorer kan förklara vilka tjänster ett tusental amerikanska städer köper från privata företag. Ett tjugotal stadsadministratörer har för ett fyrtiotal tjänster fått göra en bedömning av möjligheten att kontrollera kvalitet och vikten av kvalitet. Brottsbekämpning var den tjänst som ansågs svårast att kontrollera kvaliteten för medan sophämtning ansågs vara en av de lättaste. Kvaliteten ansågs viktigast vid akutsjukvård och minst viktig vid juridisk rådgivning. I enlighet med teorins förutsägelser var graden av privat produktion lägst för tjänster där det är svårt att kontrollera kvaliteten och där kvaliteten anses viktig. De uppmätta effekterna var dessutom starka. Exempelvis hade ingen stad privatiserat brottsbekämpning medan en tredjedel privatiserat sophämtning.

I Sverige är institutionsvård av ungdomar med sociala problem ett exempel på en offentligt finansierad tjänst där avvägningen mellan kvalitet och kostnader är av stor betydelse. Från ett mycket litet inslag av privata aktörer kring början av åttiotalet drivs idag en klar majoritet av

så kallade Hem för Vård och Boende (HVB) i privat regi. Erik Lindqvist från IFN presenterade en ny studie av hur privatiseringen påverkar vårdens kvalitet och kostnader. Studien visar bland annat att den genomsnittliga vårdtiden är ett år längre i privata än i offentliga vårdhem, vilket gör att totalkostnaden är dubbelt så hög för privat som för offentlig vård. En trolig förklaring är att skillnaden i vårdtid beror på att många privata vårdhem överdriver ungdomars vårdbehov i syfte att tjäna pengar. I sin presentation betonade Lindqvist samtidigt att allt inte är bättre i de offentliga vårdhemmen. Eftersom den offentligt anställda personalen inte har något ekonomiskt incitament att fylla vårdhemmets platser, kan de frestas att sortera ut ungdomar som är särskilt jobbiga att ha att göra med. Studien visar också att offentliga hem har relativt högre sammanbrottsfrekvens för ungdomar med särskilt allvarliga problem, och att dessa ungdomar är relativt mindre brottsbenägna efter att ha vårdats i ett privat vårdhem.

Privat produktion av offentligt finansierade tjänster och avvägningen mellan kostnader och kvalitet behandlades även i två teoretiska uppsatser. Christian Schultz från Köpenhamns universitet presenterade en teoretisk modell som visade på vikten av strategisk delegering vid privat produktion av offentligt finansierade tjänster. Modellen tog fasta på att kontrakt med privata tjänsteproducenter i regel är inkompleta, vilket innebär att många oförutsedda händelser inte regleras i kontraktet. Genom att delegera både valet mellan offentlig och privat produktion och förhandlingarna med privata producenter till en person som själv gör en ”lämplig” avvägning mellan kvalitet och kostnader går det att förbättra både den offentliga uppdragsgivarens förhandlingsposition och den privata producentens ekonomiska incitament.

Giancarlo Spagnolo från Handelshögskolan och universitetet Tor Vergata i Rom presenterade en uppsats om betydelsen av relationen mellan köpare och säljare vid offentliga upphandlingar. Av rättssäkerhetsskäl ska alla anbud i princip behandlas som om de vore anonyma. Lagstiftningen försvårar därmed bruket av så kallade relationskontrakt som bygger på att parternas rykte och trovärdighet byggs upp över tiden. Relationskontrakt kan fungeras som ett substitut till mer formella kontrakt. Spagnolo visade att det kan vara nödvändigt att begränsa antalet budgivare i en offentlig upphandling för att ge det vinnande företaget incitament att upprätthålla hög kvalitet. Genom att minska antalet budgivare skapas ett överskott till vinnaren, vilket ger incitament att producera hög kvalitet för att inte bli utesluten från kommande upphandlingar.

Företagsprivatiseringar och skillnader mellan statligt och privat ägande var ett annat huvudtema under konferensen. Politiskt dagsaktuellt blev det när Richard Friberg presenterade en uppsats om försäljningen av statligt ägda företag. Friberg är professor vid Handelshögskolan och skrev uppsatsen tillsammans med Pehr-Johan Norbäck och Lars Persson när han under våren 2008 var gästforskare hos IFN. Den teoretiska analysen utgår från empiriska studier som visar att privatiseringar av offentligt ägda företag är associerade med en ökad effektivitet, men att denna ökning sker innan företaget övergått i privat ägo. En möjlig förklaring till detta är att statens vinstfokus blir snävare i det ögonblick som man beslutar att privatisera ett företag. Dessutom kan staten ha strategiska incitament att investera i företagets lönsamhet om det därigenom blir mer lönsamt att spela ut olika köpare mot varandra.

En relaterad fråga är vilka företag eller projekt som privatiseras. Nadav Levy från SUNY i Albany, New York, presenterade en teoretisk uppsats om hur statens behov av en god kreditvärdering kan påverka beslutet att privatisera genomförandet av ett visst projekt, t ex byggnation av en motorväg. Levy argumenterar för att staten har ett incitament att först låna till ett projekt, men därefter fästa liten vikt vid att projektet genomförs på ett sådant sätt att lånet kan betalas tillbaka. Genom att privatisera genomförandet av ett projekt kan en stat binda sig vid att betala tillbaka lånet, vilket förbättrar kreditvärdigheten.

Skillnader mellan statligt och privat ägande var också i fokus när Panu Poutvaara från Helsingfors universitet uppmärksammade konferensdeltagarna på att den offentliga sektorn i regel använder relativt mycket arbetskraft och relativt lite kapital jämfört med den privata sektorn. Poutvaara demonstrerade med hjälp av en teoretisk modell att en sådan skillnad kan vara ekonomisk effektiv om skatten på arbete är högre än skatten på kapital samtidigt som arbetskraftsutbudet är elastiskt. Anledningen att skatt på arbete inte är en kostnad för den offentliga sektorn eftersom den betalar skatt till sig själv. Givet dagens skatter på arbete och kapital blir följaktligen arbetskraft relativt billigt att använda i offentlig sektor.

Yossi Spiegel från Tel Aviv University bidrog med en empirisk uppsats om hur privata företag inom el-, tele-, och vattenförsörjning ökar sin skuldsättningsgrad i syfte att få mer betalt från offentliga myndigheter. Genom att öka sin skuldsättningsgrad blir företagens överlevnad mer känslig för vilket pris myndigheterna sätter. Eftersom en konkurs innebär ett avbrott i leveranserna som är kostsamt för hela samhället är det tänkbart att myndigheter är

mindre benägna att sätta låga priser om företagen har en hög skuldsättningsgrad. Uppsatsen fann stöd för denna hypotes i en analys av ett knappt hundratal europeiska företag.

Konferensprogrammet rymde också en teoretisk översiktsartikel om privatiseringar. I artikeln visade Alberto Cavaliere från universitetet i Pavia hur den teoretiska litteraturen har rört sig från modeller med principaler och agenter till mer politisk-ekonomiska modeller.

Konkurrens mellan skolor behandlades i en teoretisk och i en empirisk uppsats. Fredrik Andersson från Lunds universitet och IFN presenterade en teoretisk modell av förhållandet mellan konkurrens och segregering. Han framhöll bland annat att konkurrensen mellan skolar avtar med ökad segregering. Diskussionen grep in i den empiriska undersökning av den svenska friskolereformen från 1992 som Anders Böhlmark från Stockholms universitet presenterade. Tack vare en grundlig datainsamling bygger uppsatsen på data fem år före och 15 år efter reformen. Det går därmed att mäta hur friskolereformen har påverkat konkurrens effekter på både kort och lång sikt. På kort och medellång sikt verkar reformen ha lett till förbättrade studieresultat. På lång sikt går det dock inte att hitta några effekter i form av ökad sannolikhet för högre studier i kommuner med en hög andel friskolor. Det finns även vissa tecken på att friskolereformen har lett till något högre skolkostnader och en viss segregering av elever.

Edward Stringham från Trinity College i Hartford Connecticut stod för konferensen mest radikala anförande. Han argumenterade för att juridiska tvistemålsprocesser kan lösas mer effektivt av privata förlikningsmän än av statliga domstolar. De bärande argumenten var att statliga domstolar varken sätter rätt priser på sina tjänster eller bryr sig tillräckligt om vilka tjänster de tvistande parterna egentligen efterfrågar.

Konferensen innehöll också en bokpresentation. Harvardprofessorn Steven Kelman presenterade sin bok *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*, som bygger på hans praktiska erfarenheter av att reformera systemen för offentlig upphandling i USA under 1990-talet. Att anställda i stora organisationer och speciellt i offentlig sektor motsätter sig förändringar är en utbredd uppfattning. Enligt Kelman är dock sådana farhågor överdrivna eftersom det i alla organisationer finns förändringsbenägna personer. Hans erfarenheter påvisar vikten av att ledarna för förändringsarbetet är ihärdiga och inte avbyter förändringsprocessen alltför tidigt.

Konferensen arrangerades av Henrik Jordahl och Erik Lindqvist inom IFN:s forskningsprogram om Tjänstesektorns ekonomi. Almega bidrog med finansiellt stöd.

Referenser

Anderberg, Dan och Fredrik Andersson (2008), "Horizontal and Vertical Differentiation in School Competition with Vouchers", mimeo, Lund University.

Böhlmark, Anders och Mikael Lindahl (2007), "The Impact of School Choice on Educational Performance, Segregation and Costs: Swedish Evidence", IZA Discussion Paper nr 2786.

Bennedsen, Morten och Christian Schultz (2007), "Arm's Length Provision of Public Services", Mimeo, University of Copenhagen.

Bortolotti, Bernardo, Carlo Cambini, Laura Rondi och Yossi Spiegel (2007), "Capital Structure and Regulation: Does Ownership Matter?", Mimeo, Tel Aviv University.

Calzolari, Giacomo och Giancarlo Spagnolo (2008), "Relational Procurement", Mimeo, University of Rome 'Tor Vergata'.

Caplan, Bryan och Edward Stringham (2008), "Privatizing the Adjudication of Disputes", Mimeo, George Mason University.

Cavaliere, Alberto och Simona Scabrosetti (2008), "Privatization and Efficiency: From Principals and Agents to Political Economy", kommande i *Journal of Economic Surveys*.

Friberg, Richard, Pehr-Johan Norbäck och Lars Persson (2008) "Privatization, Investment and Ownership Efficiency", IFN Working Paper nr 744.

Kelman, Steven (2005), *Unleashing Change: A Study of Organizational Renewal in Government*, Brookings Institution Press.

Levin, Jonathan och Steven Tadelis (2007), "Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities", NBER Working Paper nr 13350.

Levy, Nadav och Ady Pauzner (2008), "Government's Credit-Rating Concerns and the Privatization of Public Projects", Mimeo, SUNY Albany.

Lindqvist, Erik (2008) "Privatization of Credence Goods: Theory and Evidence from Service Contracting", IFN Working Paper nr 750.

Poutvaara, Panu och Andreas Wagener (2008), "Why is the Public Sector More Labor-Intensive? A Distortionary Tax Argument", kommande i *Journal of Economics*.