

Offentlig avveckling

Nils Karlson*

Under trycket av ständigt ökande kostnader och återkommande kvalitetsproblem har den offentliga sektorns inriktning förändrats och dess omfattning minskats under det senaste decenniet. Inte minst har en rad verksamheter som tidigare bedrevs som legala monopol i offentlig regi ”privatiserats” genom avregleringar, entreprenader och checksystem.

Frågan är hur denna utveckling bör uppfattas ur ett marknadsperspektiv. Är det verkligen rimligt att, som de flesta bedömare gör, utgå ifrån den renodlat politiskt styrda verksamheten och beteckna alla avvikelser från denna norm som ”privatisering”? Eller är det rimliga att i stället ta marknadens institutioner, d v s kontraktsfriheten och den privata äganderätten, som utgångspunkt för analysen? Och hur ska man i så fall se på de genomförda ”privatiseringarna”? Kan denna typ av ”konkurrensutsättning” verkligen förväntas åstadkomma det som verkliga marknader förmår?

Syftet med detta kapitel är att analysera och jämföra politiskt styrd verksamhet med marknadsstyrd, med särskilt fokus på mekanismer för omvandling och avveckling inom såväl renodlat offentlig verksamhet som olika typer av blandformer, exempelvis offentlig verksamhet som lagts ut på entreprenad hos privata producenter. Kapitlet är i betydande utsträckning explorativt och resonerande, eftersom relevanta empiriska undersökningar knappt förekommer.

Konkurrensens roll på marknader

Vilken roll har då konkurrensen på marknaderna? Utmärkande för marknader är, vilket utvecklas ytterligare i flera andra kapitel i denna bok, att marknadens aktörer -- d v s köpare och säljare, konsumenter och producenter -- verkar inom en institutionell ram som garanterar etableringsfrihet, kontraktsfrihet, fri prissättning, fri konkurrens och privat äganderätt.¹ Följden är att varje marknadstransaktion i grunden är frivillig. Företag på marknaden existerar bara så länge det finns någon som är villig att betala för de varor och tjänster som produceras. Företag som misslyckas med att bättre än sina konkurrenter producera det som efterfrågas kommer helt enkelt att slås ut, dvs gå i konkurs.

Det bör understrykas att denna syn på marknaden skiljer sig radikalt från den som neoklassiska ekonomer omfattar. Enligt den jämviktsmodell som dessa utgår ifrån ryms institutioner, konkurser, innovationer, entreprenörer och faktiskt även verklig konkurrens överhuvudtaget inte i analysen. Det de kallar ”perfekt konkurrens” är en statisk situation där alla konsumenter och producenter antas ha fullständig, symmetrisk information om varandras preferenser, budgetrestriktioner, produktionsmöjligheter, osv.

Utgångspunkten här är således en annan. I likhet med situationen på verkliga marknader är uppfattningen här att företag ständigt lever under hotet att konkurreras ut, att tvingas avveckla

* Ratioinstitutet, Box 5095, 102 42 Stockholm. Telefon: 08 - 587 05 40. Telefax: 08 – 587 05 405. E-post: nils.karlson@ratioinstitutet.nu.

¹ Låt mig för eventuella missförstånds undvikande påpeka att upprätthållandet av dessa institutioner förutsätter varierande grad av offentliga insatser.

verksamheten. Även när ett företag har en stark marknadsdominans finns, tack vare den ovan beskrivna institutionella ramen, alltid hotet om att någon annan aktör etablerar sig på marknaden eller att ett närliggande substitut utvecklas. Detta får en rad viktiga konsekvenser.

Viktigast är att företagen hela tiden måste vara lyhörda för förändringar i konsumenternas behov, preferenser och betalningsvilja. Det i sin tur leder till att de ständigt måste satsa på kvalitet, förnyelse och effektivisering. Endast de företag som förmår upprätthålla en hög innovationsförmåga med stark kvalitets- och kostnads kontroll kommer långsiktigt att kunna överleva på en konkurrensmarknad. Konkursinstitutet fungerar som en *feedbackmekanism* som ger starka incitament till förnyelse och som förmedlar information om vad som fungerar dåligt. Marknadsprocessens mest betydelsefulla egenskap är kanske just denna förmåga att i en värld präglad av förändring och osäkerhet ständigt generera och utnyttja ny information och kunskap. Konkurrens på marknader fungerar, med Hayeks uttryck, som en ”upptäcktsprocedur”.²

Om och när ett företag inte klarar sig i konkurrensen träder till slut det formella konkursinstitutet i funktion. Det ser till att själva avvecklingen sker under ordnade former och att de resurser som fanns kvar i företaget fördelas i viss prioriterad ordning bland borgenärerna. Ett väl fungerande konkursinstitut frigör således resurser för ny verksamhet. För en mer utförlig analys, se Karl Gratzers och Per Strömbergs bidrag i denna antologi.

Det är hela denna dynamiska -- och i grunden entreprenörsdrivna -- process, där gammalt ersätts av nytt, där obsoleta affärsidéer och företag konkurreras ut av nya och mer bärkraftiga, som Joseph Schumpeter kallade *kreativ förstörelse*.³

Offentlig, politiskt styrd verksamhet och legala monopol

Den politiska sfären utgör i dag en mycket stor del av svensk ekonomi. Den offentliga sektorns utgifter omfattar totalt cirka 60 procent av BNP. En betydande del av dessa består av bidrag och transfereringar till olika företag, individer och enskilda verksamheter. Mätt utifrån antalet sysselsatta utgör den offentliga verksamheten istället cirka 32 procent av BNP, högst i Europa. Den offentliga sektorns konsumtion och investeringar som andel av BNP ger ungefär samma procenttal.⁴ De statliga företagen och de kommunala bolagen räknas dock inte in i statistiken. I antalet sysselsatta i offentlig sektor finns inte heller de med som arbetar i enskild verksamhet och som utför offentliga uppdrag på entreprenad eller som tillhandahåller offentlig service inom olika system för kundval.

Den politiskt styrda verksamheten kan schematiskt delas upp i två delar: dels ren myndighetsutövning, d v s rättstillämpning gentemot enskilda, dels sådan verksamhet som Konkurrensverket i en färsk rapport kallar *legala monopol*.⁵ I det följande kommer vi i huvudsak att ägna oss åt de legala monopolen. Med detta begrepp avses verksamhet som skyddas från konkurrens genom särskild lagstiftning och särskilda beslut av statsmakten. I praktiken handlar det om olika former av offentlig produktion och offentliga tjänster. Noteras bör även att det som av ekonomer brukar kallas *kollektiva varor*, d v s sådana varor och tjänster som det kan vara svårt att producera på en privat marknad -- försvar, polis, rättsväsende, m m -- endast utgör cirka 10 procent av de offentliga utgifterna. Resten är s k *privata varor* som mycket väl kan tillhandahållas i privat regi på marknaden.

² Hayek, 2002

³ Schumpeter, 1942

⁴ OECD, 2001

⁵ Konkurrensverket, 2002, s 36 ff

En typ av legala monopol uppstår, enligt Konkurrensverket, när en aktör får ensamrätt på att sälja en viss vara eller en tjänst inom hela eller delar av landet. Exempel på detta är Systembolaget, Apoteket, Svenska Spel och Svensk Bilprovning. Den andra typen av legala monopol är en följd av regler som ger stat, landsting eller kommun huvudmannaskap eller ansvar för att en viss verksamhet blir utförd eller att det finns ett visst produktutbud. Typexempel på detta är kollektivtrafik, väghållning, vård, skola och omsorg. I flertalet fall utförs denna verksamhet i egen offentlig regi, men under senare år har det också blivit vanligare att själva produktionen läggs ut på privata aktörer. Mer om detta nedan.

Utmärkande för den offentliga, politiskt styrda verksamheten är att dess inriktning, innehåll och omfattning bestäms av politiska beslut. Sådana beslut kännetecknas av att de kan påtvingas även dem som inte frivilligt vill efterfölja besluten i fråga.⁶ I förlängningen kan statens tvångsmakt användas för att tillse att besluten efterlevs. Detta är en avgörande skillnad mot marknadernas frivilliga avtal.

I ett demokratiskt samhälle som vårt eget finns naturligtvis även en hel rad särskilda institutioner som syftar till att se till att de politiska besluten fattas genom och i överensstämmelse med demokratiska principer och värden.⁷ Grundläggande är att det är folket i egenskap av väljare som bestämmer. När besluten sedan väl är fattade genomförs de -- i en renodlat offentlig, politiskt styrd verksamhet -- inom ramen för en byråkrati eller förvaltning. På hierarkiskt maner går ordervägen uppifrån och ner.

Ett sätt att beskriva skillnaden mellan politik och marknad är således att marknaden fungerar som en *trial-and-error-process* där kunskap och information om preferenser, produktionsmetoder, kvalitet, betalningsvilja, mm genereras underifrån, medan information av motsvarande slag inom politiken först måste insamlas lokalt och aggregeras till central nivå för att sedan med hjälp av direktiv föras ut till dem som ska verkställa de fattade besluten.

Kvasipratiserad verksamhet

Under senare år har en rad tidigare rent politiskt styrda verksamheter avreglerats i syfte att främja konkurrens och valfrihet. Exempelvis har post, järnvägar, telefoni, radio, tv och flera andra statliga legala monopol konkurrensutsatts på olika sätt. Många kommuner och landsting har också infört olika former av check- eller kundvalssystem inom daghem, vård, skola och omsorg. Dessutom har det blivit vanligare att tidigare offentligt producerad verksamhet, såsom äldreomsorg och kollektivtrafik, läggs ut på entreprenad hos privata utförare.

Inom nästan alla kommuner förekommer privat verksamhet av detta slag. Inom exempelvis barnomsorgen arbetar i dag cirka 10 procent av de anställda i enskilda företag, dvs aktieföretag, ekonomiska föreningar eller ideella föreningar. Motsvarande siffror på skolområdet är 4 procent, inom äldre- och handikappomsorgen 14 procent, och inom hälso- och sjukvården 12 procent.⁸ Fortfarande arbetar således nio av tio inom dessa områden i den offentliga sektorn.⁹

Denna utveckling brukar i den allmänna debatten, men även inom forskningen, kallas ”privatisering”, trots att det sällan är fråga om att en verklig marknad har införts. Följaktligen blir även de utvärderingar som har gjorts av effekterna av denna sk privatisering ofta tvivelaktiga. Överhuvudtaget råder betydande terminologisk förvirring på hela detta område.

⁶ För en analys och ytterligare referenser, se Karlson, 2002, s 126.

⁷ Se Berggren, Karlson & Nergelius, 2001, för en utförlig analys av demokratins konstitutionella regelverk.

⁸ Se Jordahl, 2002, och SCB, 2001.

⁹ SCB, 2001

Utgångspunkten för de flesta bedömare är den renodlat politiskt styrda verksamheten, och alla avvikelser från denna norm betecknas som ”privatisering”. Det vanliga är således att privatisering definieras som ”ökat inflytande för privata brukare”.¹⁰ Verkligt förvirrande blir när exempelvis SNS’ välfärdspolitiska råd, i en i övrigt intressant och informationsrik rapport, hävdar att den yttersta formen av privatisering består av rena kontantbidrag för fri disposition.¹¹ Likaså präglas en väsentlig del av den offentliga debatten av ett ensidigt fokus på själva huvudmannskapet eller ägarformen. Privat skiljs från offentligt beroende vem som är huvudman för verksamheten -- ett exempel är förbudet mot privatägda sjukhus.

Om vi som här i stället tar marknadens institutioner, d v s kontraktsfriheten och den privata äganderätten, som utgångspunkt blir analysen av naturliga skäl annorlunda och, enligt min uppfattning, mer rimlig. Utifrån detta perspektiv innebär således varje inskränkning i dessa institutioner att konkurrensen minskar. Sådana inskränkningar, eller interventioner som de ibland kallas¹², kan göras på flera olika sätt, men för enkelhetens skull ska vi här utgå ifrån tre grundläggande friheter som finns på marknader:

- *Fria konsumentval* – rätten att med frivilliga avtal välja producent eller leverantör
- *Etableringsfrihet* – rätten att med frivilliga avtal producera och sälja varor och tjänster
- *Fri prissättning* - rätten att med frivilliga avtal prissätta, och därmed fritt finansiera, varor och tjänster

Varje reglering av dessa friheter innebär således en inskränkning i marknadens funktionssätt. En reellt privatiserad verksamhet utmärks därmed av fria konsumentval, etableringsfrihet och fri prissättning, medan en fullständig planekonomi utmärks av motsatsen, d v s helt styrda konsumentval, avsaknad av etableringsfrihet och centralt fastställda priser eller avgifter (skatter). Utifrån detta perspektiv kan man se marknader och renodlat offentligt styrd verksamhet som ändpunkter på en skala där graden av reglering av dessa friheter utmärker ändpunkterna.

¹⁰Se exempelvis Söderström & Lundbäck, 2000 och Bergman, 2002, s 12.

¹¹ Söderström, Andersson, Edebalk & Kruse, 2001, s 15f

¹² För en generell analys, se Mises, 1977.

Om- snarare än avregleringar

Nästan alla ”privatiseringar” och avregleringar som ägt rum de senaste decennierna är snarare exempel på omregleringar, där väsentliga inskränkningar i marknadens tre grundläggande friheter fortfarande förekommer. Några verkliga marknader är det således inte fråga om för exempelvis post, järnvägar, telefoni, radio eller tv. I än mindre utsträckning gäller detta vård, skola och omsorg. I samtliga dessa fall regleras i varierande utsträckning konsumentval, etablering och prissättning.

Det finns en rad mer eller mindre goda skäl för regleringar som syftar till att garantera viss tillgänglighet eller standard för tjänsterna i fråga. Bland annat hävdas det ofta att risk för monopol och marknadsdominans respektive förekomsten av externa effekter motiverar ingreppen, men även fördelningspolitiska mål och paternalistiska föreställningar är vanliga.¹³ Säkerligen förekommer även att olika särintressen har lyckats påverka utformningen, exempelvis i syfte att utestänga alternativa producenter.¹⁴ Helt klart är regleringarna i olika avseende inskränker konkurrensen.

Entreprenad- och kundvalsmodellen

De i debatten två vanligaste formerna av kvasiprivatiseringar är de som kallas entreprenad- respektive kundvalsmodellen.¹⁵

Entreprenadmodellen innebär att offentligt bestämd verksamhet upphandlas genom anbudstävlan. Stat eller kommun agerar således som ett inköpsmonopol (monopsoni) som på förhand fastställer innehåll och kvalitet i den vara eller tjänst som upphandlas. När upphandlingen är avslutad ges den vinnande producenten ett faktiskt monopol på verksamheten till dess nästa anbuds-förfarande genomförs. Finansieringen är i huvudsak offentlig, även om vissa avgifter kan förekomma.

I detta fall förekommer således inga fria konsumentval och ingen fri prissättning. Etableringsfriheten är dessutom begränsad till själva anbudssituationen. Konkurrensen består i att olika producenter kan bjuda under varandra i kostnader. Ingen reell konkurrens finns vad gäller tjänstens eller varans innehåll eller kvalitet.

Kundvalsmodellen innebär att elever, föräldrar, vårdtagare, m fl ges möjlighet att välja utförare av offentligt bestämd verksamhet. Innehåll och kvalitet fastställs genom lagar och regler och i vissa fall av kommun eller landsting, genom att vissa producenter ”auktoriseras”. Finansieringen är i huvudsak offentlig, även om vissa avgifter kan förekomma, och administreras ofta med stöd av ett checksystem.

I detta fall förekommer ingen fri prissättning. Konsumentvalet begränsas till val mellan olika producenter av en politiskt bestämd vara eller tjänst. Även etableringsfriheten begränsas till att gälla ett visst utbud. Konkurrensen här består således i att olika producenter till en given intäkt per kund kan erbjuda ett utbud av viss offentligt bestämd verksamhet.

Omvandling och avveckling inom offentlig verksamhet

Hur går då omvandling och avveckling till inom den offentliga, politiskt styrda verksamheten? Någon motsvarighet till marknadens konkurrens och, i slutändan,

¹³ Se exempelvis Jordahl, 2002., Blomquist & Christiansen, 1995, och Bergman, 2002.

¹⁴ För en översiktlig analys av avregleringar och särintressen, se Eliasson & Karlson 1998. För en mer allmän analys av rent-seeking, se Tollison, 1997.

¹⁵ Se Svenska kommunförbundet, 2001, Konkurrensverket, 2002, och Söderström, Andersson, Edebalk & Kruse, 2001.

konkursinstitut för avveckling av icke-fungerande eller icke-önskvärd verksamhet finns ju inte att tillgå.

Visserligen finns i demokratier en viktig feedbackmekanism i form av de allmänna valen och den fria opinionsbildningen. Partier och politiker som inte levererar det som väljarna efterfrågar kommer till slut att förlora sitt stöd om de inte ändrar politikens innehåll i linje med väljarnas preferenser. I jämförelse med konkurrens på marknader är dock denna mekanism väsentligt trögare, mer indirekt och lider dessutom av ett antal välkända snedvridningar. Viktigast bland dessa är tendenser till kortsiktighet och inflytande för särintressen.¹⁶

Tydligt är dock att vissa förändringar av den offentliga verksamhetens inriktning och omfattning har ägt rum under senare år. När det gäller statlig verksamhet nåddes exempelvis en topp vad gäller produktion och konsumtion av tjänster 1993. En minskning har därefter skett inom flera områden -- exempelvis har skattemyndigheternas och länsstyrelsernas tjänsteproduktion minskat med 30 respektive 20 procent. Mest dramatiska är sannolikt förändringarna inom försvaret där antalet anställda har minskat med en tredjedel sedan 1990. Dessa neddragningar har dock i betydande utsträckning uppvägs av ökade satsningar på högre utbildning och forskning, vilket i dag är det område som har flest statsanställda.¹⁷ Hos kommuner och landsting har antalet anställda som arbetar inom barnomsorg, skola, vård och omsorg samt hälso- och sjukvård minskat med cirka 8 procent sedan 1995, en minskning som bara delvis kompenseras av fler anställda inom kommunala bolag och hos privata utförare av tjänsterna i fråga.¹⁸

Det uttalade motivet för neddragningarna har hela tiden varit de dåliga statsfinanserna och den svaga ekonomiska utvecklingen, undantaget är möjligen minskningen av försvaret.¹⁹ Trots att besluten har fattats genom explicita beslut i demokratisk ordning har processen utmärkts av betydande tröghet och starka offentliga protester från inblandade byråkratier, fack, anställda och andra särintressen. Välkända exempel på detta är nedläggningar av militära förband eller landstingsdrivna sjukhus, men det gäller även avveckling av enskilda skolor, daghem eller vårdcentraler.

Några systematiska analyser av hur dessa förändringar har genomförts finns dessvärre inte. Offentlig statistik saknas i stort sett. Undantaget är en studie som genomförts av Riksrevisionsverket där 42 statliga myndigheters reaktioner på besparingskrav under perioden 1995 till 1998 redovisas.²⁰ De vanligaste åtgärderna var att inte återbesätta tjänster och att säga upp administrativ personal. Även lokalytorna minskades och hyresavtal omförhandlades. Det förekom också att arbetsrutiner ändrades och att ett mer allmänt förändringsarbete stimulerades. En viktig konsekvens var dessutom att kostnadsmedvetenheten hos personalen ökade. Samtidigt redovisas ökad stress och farhågor för hur kvaliteten på verksamheten utvecklas. Någon regelrätt nedläggning rapporteras inte.

Konkurrens och avveckling inom kvasiprivatiserad verksamhet

Svårigheterna att omvandla och avveckla renodlat offentlig verksamhet är sannolikt ett av skälen till införandet av de olika former av kvasiprivatiserad verksamhet som skett under senare år. Den ökade valfrihet som dessa reformer innebär har också uppfattats som positiv i

¹⁶ För en generell analys, se Karlson, 2002, Chapter 4.

¹⁷ Statskontoret, 2001

¹⁸ För sifferunderlag, se SCB, 2001.

¹⁹ Se exempelvis Statskontoret, 2001.

²⁰ Riksrevisionsverket, 1999

sig. Som betonats ovan innebär dock dessa omregleringar *inte* att marknadens fria konsumentval, etableringsfrihet och fria prissättning införts. En rad olika regleringar förhindrar konkurrensens kreativa förstörelse och omvandlingstryck.

Viktigast är att den offentliga styrningen av verksamheternas innehåll och kvalitet effektivt blockerar de incitament till lyhördhet, innovationsförmåga och kvalitetstänkande som utmärker verkliga marknader. Om det genom olika former av regleringar, upphandlingsförfaranden eller auktorisationer inte är möjligt att etablera verksamhet som erbjuder konsumenterna helt nya och annorlunda tjänster, saknas själva möjligheten till nytänkande. Ett "fritt" konsumentval mellan privata eller offentliga producenter som erbjuder i stort sett samma offentligt reglerade utbud är helt enkelt inte särskilt mycket värt.

På motsvarande sätt förhindrar inskränkningar i den fria prissättningen såväl producenters som konsumenters möjligheter att finansiera nysatsningar. Prisregleringar leder dessutom lätt till bristande kostnadsmedvetande, särskilt när även det fria konsumentvalet är inskränkt. Konkurrensverket konstaterar exempelvis rent allmänt att "prisregleringar i kombination med bristande konkurrens innebar att företagens kostnadsökningar relativt lätt kunde 'övervältras' på konsumenterna genom prishöjningar. Detta torde ha bidragit till ett minskat incitament hos företagen att motverka eller hindra kostnadsökningar för verksamheten."²¹

Likväl är det främst på kostnadssidan som positiva effekter av kvasipratiseringarna har kunnat iakttas, även om vissa studier även pekar på förbättrad kvalitet. För en översikt, se Mattias Lundbäcks bidrag i denna antologi.²² Låt oss dock något närmare se på mekanismerna för omvandling och avveckling inom entreprenads- respektive kundvalsmodellen.

Offentligt finansierad och reglerad verksamhet på entreprenad

Entreprenadmodellen innebär som nämnts att offentligt bestämd verksamhet upphandlas genom anbudstävlan. Det förekommer inga fria konsumentval och ingen fri prissättning. Etableringsfriheten är begränsad till själva anbudssituationen. Konkurrensen består i att olika producenter kan bjuda under varandra i kostnader.

Att kostnaderna för verksamhetens således minskar, åtminstone inledningsvis, är därför inte att förvånas över. De producenter som inte erbjuder tillräckligt goda villkor kommer att konkurreras ut och avvecklas. En rad problem, varav vissa redan har noterats,²³ kan dock förväntas. Ett är att vinnande företag riskerar att lägga ett bud som det i praktiken visar sig bli svårt att leva upp till, med åtföljande kostnads- och kvalitetsproblem som följd. Detta är ett välkänt fenomen inom nationalekonomiska analyser av auktioner och kallas allmänt "The Winner's Curse".²⁴

Problematiskskt är även att köparen utgörs av ett monopol, eftersom det leder till att dennes förmåga att utforma lämpliga villkor och kravspecifikationer inte är konkurrensutsatt, med åtföljande kompetensproblem och bristande innovationsförmåga som följd. En väsentlig risk är dessutom att olika former korruption eller oönskade bindningar uppstår i relationen mellan tjänstemän hos denne ensamme köpare och de större tänkbara leverantörerna.²⁵ Faran är även att detta monopoli i sin tur stimulerar framväxten av oligopol eller rent av privata monopol på producentsidan.²⁶ Och då har inte särskilt mycket åstadkommit.

²¹ Konkurrensverket, 2002, s 60

²² Dessa slutsatser styrks även av Mueller, 1989.

²³ Söderström, Andersson, Edebalk & Kruse, 2001

²⁴ Thaler, 1992

²⁵ Denna risk är även uppenbara för legala uppköps- och försäljningsmonopol av det slag som Systembolaget och Apoteket utgör.

²⁶ I detta sammanhang har

Offentligt finansierad och reglerad verksamhet med kundval

Kundvalsmodellen innebär som nämnts att möjlighet finns att välja utförare av offentligt bestämd verksamhet. Fri prissättning förekommer inte och etableringsfriheten begränsas till att gälla ett visst fastställt utbud. Konkurrenten består i att olika producenter ges möjlighet att till en given intäkt per kund erbjuda ett utbud av viss offentligt bestämd verksamhet.

Fördelen med denna modell är att möjligheten till konsumentval, om än begränsat, påverkar producenternas beteenden. Viss kvalitetskonkurrens kan därför förväntas. Producenter som inte erbjuder ett tillräckligt attraktivt utbud kommer att förlora kunder, konkurreras ut och avvecklas. Denna konkurrens är dock starkt begränsad på grund av avsaknaden av fri prissättning och etableringsfrihet för innehållsligt nya och annorlunda produkter och tjänster. Noteras bör även att eftersom ingen budgetrestriktion finns hos konsumenterna kan väsentligt större efterfrågan än utbud förväntas, med köer, mygel och svarta marknader som följd.

Från avvecklingsblock till utvecklingsblock?

Vilka konsekvenser får då den bristande konkurrensen och de tröga mekanismerna för offentlig avveckling på de områden som diskuterats ovan?

De legala monopolerna har knappast avskaffats inom de områden som analyserats. I flera avseenden kvarstår monopolerna på inköpsidan. Utbudets innehåll och kvalitet är i de flesta fall politiskt fastställt. Detsamma gäller priserna och finansieringen. Följaktligen kan denna typ av ”konkurrensutsättning” inte heller förväntas åstadkomma det som konkurrens på verkliga marknader förmår. Väsentligast är att den process av kunskapsbildning och kunskapsanvändning, som beskrivits mer utförligt i Dan Johansson och Nils Karlsons kapitel i denna antologi, är satt ur spel.

Min slutsats är därför att avsaknaden av fria konsumentval, etableringsfrihet och fri prissättning leder till bristande lyhörighet för förändringar i konsumenternas behov, preferenser och betalningsvilja. Dessutom kommer bristen på reell konkurrens att få till följd att viljan att satsa på kvalitet, förnyelse och effektivisering är otillräcklig inom stora delar av den offentliga sektorns tjänsteproduktion.

Detta gäller såväl inom den renodlat offentliga verksamheten, som inom de områden där kvasiprivatiseringar har genomförts. I vissa fall finns till och med risken att de av- eller omregleringar och upphandlingsmetoder som införts i dessa halvmesyrer snarare leder till sänkt kvalitet och minskad konkurrens än motsatsen.²⁷ Utan tvekan behövs ytterligare forskning och fler empiriska undersökningar på dessa områden.

En iakttagelse är dessutom att bristande kvalitet i praktiken aldrig verkar vara skälet till avveckling av offentligt styrd verksamhet, undantaget den avveckling som förekommer inom kvasiprivatiseringar av typen kundval. Fokus på effektivitet i meningen kostnadsbesparingar har snarast stått i förgrunden för den omvandling och avveckling som förekommit. Överhuvudtaget är förändringar av offentlig verksamhets inriktning och omfattning, trots uttryckliga politiska beslut, en trög process som att döma av de fåtaliga empiriska undersökningar som förekommer verkar utmärkas av ”osthyvelsprincipen” och minsta gemensamma nämnare istället för klara prioriteringar.

²⁷ Ett välkänt exempel är den misslyckade omregleringen av den kaliforniska elmarknaden. Se Taylor & VanDoren, 2001.

Utifrån den gjorda analysen följer även att endast sådan verksamhet där behovet av kvalitetsutveckling, innovationer och lyhördhet är obefintligt och där kostnader inte utgör något problem bör kvarstå som legala monopol.

I övrigt bör möjligheten till full konkurrensensutsättning och reella privatiseringar tas till vara. Ett minimum av regleringar bör vara tillräckligt för att åstadkomma politiskt önskvärd tillgänglighet och ministandard inom utvalda områden, exempelvis i form av obligatoriska privata försäkringslösningar. Även här finns onekligen behov av ytterligare forskning och kreativa förslag.

Med detta perspektiv öppnas också möjligheten att se stora delar av den offentliga verksamheten som en entreprenörmöjlighet, snarare än som ett kostnadsproblem. Det finns exempelvis inga som helst skäl till varför inte väsentligt större resurser skulle komma att satsas på vård, skola och omsorg om dessa verksamheter bedrevs på en verklig marknad.

För att dessa verksamheter skall kunna utvecklas från att vara offentliga ”avvecklingsblock” till de dynamiska utvecklingsblock som diskuteras i presentationen av den svenska tillväxtskolan i tidigare kapitel i denna antologi, krävs emellertid att ändamålsenliga institutionella block först skapas. I dag saknas nämligen inom dessa sektorer de avgörande institutionerna och därför kan inte heller de kompetenser som krävs för utvecklande av utvecklingsblocken förväntas uppkomma.

I de offentliga planmonopol som dessa i realiteten bedrivs inom saknas exempelvis av uppenbara skäl:

- Entreprenörer, som förmår utveckla nya och bärkraftiga affärsidéer
- Riskkapitalister, som kan bedöma risker och finansiera produktutveckling och marknadsföring
- Industrialister, som kan utveckla affärsidéerna till full skala - gärna även på exportmarknader

Eftersom en reell marknad saknas finns heller inga förutsättningar för dessa kompetenser att växa fram. Utan reell konkurrens mellan verkliga företag om krävande kunders gunst kan vi faktiskt inte heller veta om de tjänster som produceras verkligen är bra eller dåliga. För att så ska kunna bli fallet behövs institutioner som garanterar privat äganderätt, etableringsfrihet, fri prissättning och fri konkurrens. Och naturligtvis en skattenivå som möjliggör uppbyggande av ett privat riskkapital som förmår finansiera en önskad expansion.

Referenser

Berggren, N., Karlson, N. & Nergelius, J., 2001, *Den konstitutionella revolutionen*. Stockholm: City University Press

Bergman, M., 2002, *Lärobok för regelnissar*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Stockholm: Finansdepartementet

Blomquist, S. & Christiansen, V., 1995, “Public provision of public goods as a redistributive device in an optimum income tax model”, *Scandinavian Journal of Economics* 97, 547-567

Eliasson, G. & Karlson, N., 1998, *The Limits of Government. On Policy Competence and Economic Growth*. Papers from the Sixth Conference of International Joseph A Schumpeter Society in Stockholm, Stockholm: City University Press

Hayek, F A, 2002, *Kunskap, konkurrens och rättvisa – Hayek om marknadsekonomin processer*. Stockholm: Ratio

Jordahl, H., 2002, *Vad har hänt med de enskilda alternativen?* Stockholm: Refominstitutet

- Taylor, J. & VanDoren, P, 2001, ” California's Electricity Crisis: What's Going On, Who's to Blame, and What to Do”, Cato, <http://www.catoinstitute.com/pubs/pas/pa-406es.html>
- Karlson, N., 2002, *The State of State. An Inquiry Concerning the Role of Invisible Hands in Politics and Civil Society*. With a new preface by the author, New Brunswick & London: Transaction Publishers
- Svenska kommunförbundet, 2001, *Valfrihet och kundvals-system – underlag för lokala bedömningar*. Stockholm: Svenska kommunförbundet
- Konkurrensverket, 2002, *Vårda och skapa konkurrens*. Sundbom P-A (red). Rapport 2002:2. Stockholm: Konkurrensverket
- Mises, L. v., 1977, *A Critique of Interventionism*. New York: Arlington House Publishers
- Mueller, D., 1989, *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press
- OECD, 2001, *Economic Survey Sweden*. Paris: OECD
- Riksrevisionsverket, 1999, *Myndigheters agerande i ett besparingsskede – den interna organisationen*. Effektivitetsrevisionen, Stockholm: RRV 1999:35
- SCB, 2001, *Statistiska bilder av privatiseringen av välfärdstjänster*. Rapport sammanställd av Ingegerd Berggren. Stockholm; SCB
- Schumpeter, J, 1942, *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row
- Statskontoret, 2001, *Staten i omvandling*. Stockholm: Statskontoret
- Söderström, L & Lundbäck, M, 2001, ”Vinsten som drivkraft”. Rapport. Stockholm: Svenskt Näringsliv
- Söderström, L., Andersson, F., Edebalk, P. G., & Kruse, A., 2001, *Privatiseringens gränser. Perspektiv på välfärdspolitiken*. SNS Välfärdspolitiska rådets rapport 2000, Stockholm: SNS Förlag
- Thaler, R., 1994, *The Winner's Curse. Paradoxes and Anomalies of Economic Life*. Princeton: Princeton University Press
- Tollison, R. D., 1997, ”Rent seeking”, ed. Mueller, D., *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press