

# Effektivare statlig verksamhet med privat medverkan?

– om konkurrensutsättning och styrning av offentlig verksamhet i privat regi

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

FÖRFATTARE: Ann-Kristin Sjöström (projektledare), Ingemar Eriksson, Nils Eklund och Josefina Selin

LAYOUT: Thomas Mejstedt

OMSLAG: Photodisc

TRYCK: Edita Sverige AB, Stockholm 2006

ESV 2006:15

ISBN: 91-7249-218-X

EKONOMISTYRNINGSVÄRKET

BOX 45316

104 30 STOCKHOLM

DROTTNINGGATAN 89

TELEFON: 08-690 43 00

FAX: 08-690 45 10

WWW.ESV.SE

# Innehåll

Sammanfattning.....	5
1 Utgångspunkter .....	9
1.1 Uppdraget.....	9
1.2 Avgränsning och metod .....	9
1.3 Ekonomisk styrning och effektivitet .....	10
1.4 Rapportens disposition.....	11
2 Konstitutionella förutsättningar och politiska motiv.....	13
2.1 Författningsmässiga förutsättningar .....	13
2.2 Förvaltningspolitiska motiv.....	14
3 Upphandling av offentliga tjänster på entreprenad.....	17
3.1 Upphandling av verksamhet i konkurrens .....	17
3.2 Entreprenadverksamhetens omfattning .....	17
3.3 Motiv till att upphandla tjänster på entreprenad .....	21
3.4 Om transaktionskostnader.....	22
3.5 Vad händer om entreprenören fallerar? .....	23
3.6 Förutsättningar för att entreprenadmodellen ska fungera på ett effektivt sätt .....	23
3.7 Ansvarsfördelning.....	24
3.8 Sammanfattande kommentarer.....	25
4 Offentlig–privat samverkan.....	27
4.1 Syftet med samverkan .....	27
4.2 Public–Private Partnership: byggande, drift och finansiering i privat regi .....	27
4.3 Motiv till att använda partnerskapsmodellen.....	28
4.4 Förutsättningar för att partnerskapsmodellen ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt .....	31
4.5 Sammanfattande kommentarer .....	32
5 Erfarenheter av upphandling på entreprenad samt offentlig–privat samverkan.....	33
5.1 Belägg för kostnadsminskningar och kvalitetsförbättringar.....	33
5.2 Bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet .....	36
5.3 Beställarens kompetens är avgörande.....	41
5.4 Sammanfattande kommentarer.....	45
6 Kundvalssystem med servicecheckar .....	47
6.1 Vad är en servicecheck? .....	47
6.2 Syftet med servicecheckar.....	47
6.3 Förutsättningar för att servicecheckar ska fungera väl.....	48
6.4 Kundvalssystem en form av upphandling.....	49
6.5 Styrning i ett kundvalssystem med servicecheckar.....	50
6.6 Risker.....	50
6.7 Användning av servicecheckar .....	51
6.8 Sammanfattande kommentarer .....	51
7 Konsekvenser för den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten .....	53
7.1 Ekonomisk styrning .....	53
7.2 Finansiell styrning .....	53
7.3 Resultatstyrning .....	55
7.4 Sammanfattande kommentarer.....	60

8 Avslutande kommentarer och förslag .....	61
9 Referenser .....	65
Bilaga 1 Regeringsuppdraget.....	68
Bilaga 2 Lagar och regler om myndigheters samarbete med företag .....	70
Bilaga 3 Exempel på offentlig–privat samverkan .....	72
Fängelser och fångvård i Australien .....	72
Nybyggnation och underhåll av skolor i Danmark .....	74
Drift och underhåll av vatten- och reningsverk i Kanada .....	75
Investering, drift och underhåll av vägar i Norge .....	76
Renovering av tunnelbanan i London.....	77

# Sammanfattning

På regeringens uppdrag redovisar och diskuterar ESV tre alternativa sätt att tillhandahålla offentliga tjänster. Dessa är upphandling på entreprenad (s.k. outsourcing), offentlig–privat samverkan (särskilt s.k. public–private partnership) och kundvalssystem med servicecheckar (s.k. vouchers). ESV diskuterar också hur erfarenheterna av olika former av samverkan med näringslivet kan bidra till att utveckla den ekonomiska styrningen i staten.

## **Få formella hinder för konkurrensutsättning**

Utgångspunkten i rapporten är de konstitutionella och förvaltningspolitiska förutsättningarna för myndigheter att lägga ut verksamhet på privata utförare. Regeringsformen (1974:152) medger att myndigheter överlämnar förvaltningsuppgifter till juridiska personer. Om uppgifterna innefattar myndighetsutövning måste dock lagstöd finnas. Regeringen ser anbudsupphandling som ett sätt att effektivisera offentliga tjänster och har uttalat att myndigheterna fortlöpande ska pröva möjligheterna att upphandla olika tjänster. Kärnverksamheter ska dock, enligt regeringens uppfattning, inte upphandlas. Regeringen definierar inte vad som ska anses ingå i kärnverksamheterna.

## **Upphandling på entreprenad och offentlig–privat samverkan**

Upphandling på entreprenad och offentlig–privat samverkan innebär att en offentlig huvudman upphandlar verksamhet i konkurrens. Tanken är att uppdraget ska gå till den utförare som erbjuder produktion till lägst pris givet en viss kvalitetsnivå och att konkurrensen mellan entreprenörerna bidrar till att pressa priset för verksamheten.

Upphandling på entreprenad lämpar sig särskilt för standardiserade tjänster som kan definieras på förhand (krav på kvalitet och kvantitet) och som kan följas upp på ett tydligt sätt. Upphandling på entreprenad används framför allt inom kommuner och landsting. Det rör sig både om tekniska tjänster, som avfallshantering och gatuunderhåll, och om tjänster inom t.ex. vård, skola och omsorg. Inom staten upphandlas t.ex. byggande, drift och underhåll av vägar och järnvägar på entreprenad.

Offentlig–privat samverkan utgör ett närmare och mer långsiktigt samarbete mellan den offentliga huvudmannen och den privata utföraren. En specifik form av samverkan, s.k. public–private partnerships, innebär att den privata utföraren finansierar, bygger och driver en anläggning (t.ex. en väg, en järnväg eller ett fängelse) på uppdrag av staten. Samverkansformen ska ge entreprenören incitament att göra en lämplig avvägning mellan anläggningskostnader och kostnader för drift och underhåll. Modellen möjliggör också en optimal riskfördelning mellan det offentliga och entreprenören, vilket ska bidra till att pressa kostnaderna.

Den privata utföraren står för investeringsutgiften och statens finansiella åtagande begränsar sig till att erlagga en avtalsenlig ”hyra”.

Partnerskapsmodellen används framför allt för att tillhandahålla kollektivt finansierade infrastrukturanläggningar. Arlandabanan drivs inom ramen för offentlig–privat samverkan. Diskussioner om partnerskapslösningar förs inom t.ex. infrastruktursektorn och försvarssektorn.

### **Kundvalssystem med servicecheckar**

Syftet med kundvalssystem med servicecheckar är att användarna ska få möjlighet att välja utförare av en kollektivt finansierad tjänst. Auktoriserade utförare konkurrerar om kundernas gunst och får en på förhand bestämd ersättning för de tjänster som kunderna tar i anspråk. Det viktigaste konkurrensmedlet är tjänsternas kvalitet. Kundvalssystem med servicecheckar används i några kommuner för tjänster inom skola, vård och omsorg. Kundvalssystem med servicecheckar används också inom den högre utbildningen.

### **Konkurrensutsättning ger ofta effektivitetsvinster**

Erfarenheter från Sverige och andra länder visar att konkurrensutsättning och upphandling av offentliga tjänster ofta leder till att verksamheten blir effektivare. Det kan yttra sig både i lägre kostnader och i högre kvalitet. Effektivitetsvinsterna beror t.ex. på förbättrat ledarskap, mer ändamålsenlig organisation, effektivare användning av utrustning och personal samt högre motivation hos personalen. Det är flera faktorer som i samband med konkurrensutsättningen medverkar till att driva fram dessa förändringar. Till dessa faktorer hör att beställare och utförare separeras, att beställaren tvingas se över verksamheten för att kunna ställa relevanta krav på utföraren och följa upp utförarens prestationer samt att konkurrens och prestationsbaserade ersättningsmodeller införs.

### **All verksamhet lämpar sig inte för konkurrensutsättning**

Flera förutsättningar måste vara uppfyllda för att konkurrensutsättning ska leda till effektivitetsvinster. Verksamheten måste kunna skiljas ut från övrig verksamhet, innehållet i tjänsterna måste kunna specificeras och följas upp, det måste finnas en fungerande marknad och den offentliga huvudmannen måste vara en kompetent upphandlare. Alla verksamheter lämpar sig med andra ord inte för konkurrensutsättning.

### **Kartlägg erfarenheter och ta fram en långsiktig konkurrensplan**

ESV anser mot denna bakgrund att man närmare bör analysera vilka verksamheter inom statsförvaltningen som är lämpliga att konkurrensutsetta. För de verksamheter som bedöms vara lämpliga bör en långsiktig konkurrensplan med konkreta åtgärder tas fram. På så sätt hinner både beställare och utförare förbereda sig inför konkurrensutsättningen, vilket är en viktig förutsättning för ett lyckat resultat.

En lämplig utgångspunkt för denna analys är en kartläggning av vilka statliga tjänster som redan i dag utförs av privata företag, en utvärdering

av effekterna samt en sammanställning av erfarenheterna. Jämförelser kan också göras med erfarenheter från kommunal verksamhet. Förutom att utgöra en värdefull grund för ovanstående analys kan en sådan genomgång svara på frågan om vilket genomslag regeringens uppmaning har haft om att myndigheterna fortlöpande ska pröva möjligheterna att upphandla olika tjänster.

### **Säkerställ att myndigheter får tillräckligt stöd**

Många myndigheter har behov av utbildning och externt stöd vid prövning av om en verksamhet lämpar sig för konkurrensutsättning och vid eventuell upphandling och övergång till den nya ordningen. ESV anser att nödvändiga kompetens- och stödåtgärder bör identifieras och tas med i konkurrensplanen.

En åtgärd som skulle kunna underlätta för myndigheterna är att samla all relevant information om upphandling och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet – kunskap som i dag är fördelad på flera ansvariga myndigheter – på en hemsida. Det kan t.ex. gälla lagar och regler, politiska riktlinjer, checklistor, verktyg, rapporter, inspirerande exempel, tips och råd samt hänvisning till vart man ska vända sig för ytterligare information.

### **Politiskt initiativ krävs**

För att en satsning på konkurrensutsättning ska komma till stånd krävs enligt ESV:s bedömning också politiskt initiativ. Myndigheternas incitament att på eget initiativ effektivisera sin verksamhet genom upphandling i konkurrens kanske måste stärkas eftersom övergången till utkontraktering är förenad med kostnader samtidigt som avkastningen kan vara osäker. I de flesta fall innebär upphandling i konkurrens t.ex. att verksamheten måste omorganiseras och att antal anställda måste reduceras.

### **Använd erfarenheter av utkontraktering för att utveckla den ekonomiska styrningen i staten**

Slutligen vill ESV påpeka att erfarenheter av utkontraktering av offentliga tjänster kan bidra till att utveckla den ekonomiska styrningen i staten. Eftersom det är nödvändigt att noga reglera verksamhet som läggs ut på en privat utförare bidrar utkontraktering av offentlig verksamhet sannolikt till att utveckla beställarnas förmåga att formulera effektiva mål och utforma användbara kontroll- och uppföljningsverktyg. ESV anser att denna kunskap bör tas tillvara i utvecklingen av statsmakternas styrning av statliga myndigheter och myndigheternas interna styrning.



# 1 Utgångspunkter

## 1.1 Uppdraget

ESV har av regeringen fått i uppdrag att

*”beskriva och ge exempel på modeller med olika former av marknads-mekanismer vid tillhandahållande av offentliga tjänster”.*

Till dessa modeller räknar regeringen bl.a. outsourcing, offentlig–privat samverkan och vouchers. Enligt uppdraget ska ESV vidare

*”beskriva och diskutera för- och nackdelar med de olika modellerna [...]. Särskild vikt ska läggas vid de erfarenheter som gjorts vid användningen av de olika modellerna i Sverige och utomlands. ESV skall också föreslå hur modellerna skulle kunna användas som en del i utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.”*

## 1.2 Avgränsning och metod

ESV har också fått ett parallellt uppdrag från regeringen. Inom ramen för detta parallella uppdrag ska ESV lämna förslag till hur statliga myndigheters administrativa stöd kan effektiviseras, t.ex. genom shared services och outsourcing. ESV ska också föreslå hur ett system för beräkning av nyckeltal för OH-kostnader kan konstrueras m.m. Detta parallella uppdrag är således avgränsat till statliga myndigheters administrativa stödverksamhet. Uppdraget redovisas i en separat rapport.

Med anledning av ovan nämnda parallella uppdrag diskuteras i denna rapport möjligheterna att konkurrensutsätta statlig verksamhet som inte utgör administrativ stödverksamhet. Att identifiera områden som skulle kunna lämpa sig för konkurrensutsättning ligger dock utanför ESV:s uppdrag.

Rapporten bygger huvudsakligen på befintliga studier. Tidsramen har inte möjliggjort inhämtning av primärdata. Bland referenslitteraturen finns bl.a. statliga offentliga utredningar, svenska och utländska utvärderingar, rapporter från kommuner och landsting samt vetenskapliga artiklar.

Rapporten har utarbetats inom ESV:s avdelning Statsmakternas styrning av Ann-Kristin Sjöström (projektledare), Ingemar Eriksson, Nils Eklund och Josefina Selin.

## 1.3 Ekonomisk styrning och effektivitet

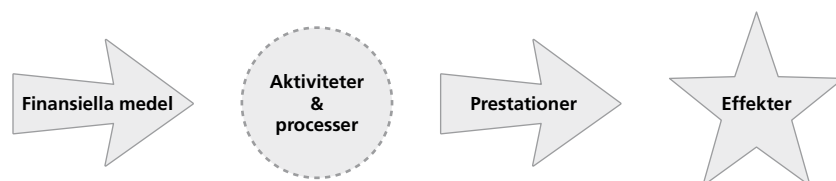
En naturlig utgångspunkt för denna rapport är det övergripande förvaltningspolitiska målet. Målet är att skapa organisations-, styr- och ledningsformer inom den offentliga förvaltningen som främjar de grundläggande värdena:

- demokrati,
- rättssäkerhet och
- effektivitet.

Enligt det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet innebär kravet på demokrati att förvaltningen ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som har fattats av riksdag och regering. Kraven på rättssäkerhet innebär att förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och andra författningar samt att enskilda ska ha möjlighet att få sin sak prövad i domstol. Kravet på effektivitet innebär att förvaltningen ska åstadkomma avsedda resultat och uppnå de mål som fastställts av statsmakterna och att detta ska ske kostnadseffektivt.

I ESV:s uppdragsbeskrivning betonar regeringen betydelsen av att de resurser som ställs till den offentliga sektorns förfogande utnyttjas på bästa sätt. ESV har därför valt att utgå från ett effektivitetsperspektiv.

Enkelt uttryckt gäller det att få mesta möjliga medborgarnytta till minsta möjliga resursuppföring, utan att de grundläggande värdena demokrati och rättssäkerhet blir lidande. Medborgarnas nytta har sitt ursprung i resultatet av den offentliga verksamheten. Resultatet kommer till uttryck genom verksamhetens prestationer och effekter. Resursuppföringen är lika med värdet av resursernas alternativa användning. Resursuppföringen skulle kunna approximeras med de finansiella medel som anvisas verksamheten, även om det innebär en underskattning av det alternativa värdet.<sup>1</sup> Effektiviteten utgörs av förhållandet mellan prestationerna och effekterna å ena sidan och de finansiella resurserna å andra sidan. Se figuren nedan.



En offentlig verksamhet tillförs finansiella medel (anslag, avgiftsintäkter etc.), som används för att leverera prestationer (vårdinsats, undervisningstimmor, beslut, vägar etc.), som i sin tur ger effekter i samhället (friska och nöjda åldringar, kreativ och effektiv arbetskraft, respekt för lagar och regler, ekonomisk tillväxt etc.).

<sup>1</sup> Finansiering med skatt är förenat med en samhällsekonomisk kostnad i form av överskottsborða.

Man brukar skilja på inre och yttre effektivitet. Inre effektivitet, som också kan kallas produktivitet, avser förhållandet mellan resurser och prestationer. Den inre effektiviteten har ökat om verksamheten kan prestera fler eller bättre prestationer (i linje med målen för verksamheten) eller om verksamhetens resursbehov har sjunkit, allt annat lika. Yttre effektivitet avser förhållandet mellan resurser och effekter. Den yttre effektiviteten har ökat om verksamheten ger ökade effekter i samhället (i linje med målen för verksamheten) eller om verksamhetens resursbehov har sjunkit, allt annat lika.

Man kan också skilja mellan statisk och dynamisk effektivitet. En organisation som har hög statisk effektivitet har hög yttre och inre effektivitet vid ett visst tillfälle. En organisation som har hög dynamisk effektivitet kan dessutom ställa om sig snabbt vid förändrade externa krav.<sup>2</sup>

Statsmakternas ekonomiska styrning av statlig verksamhet fokuserar på tilldelning av finansiella medel (finansiell styrning), formulering av mål för verksamhetens prestationer och effekter samt uppföljning av måluppfyllelsen (resultatstyrning). Statsmakterna överlåter emellertid i stor utsträckning åt myndigheterna att bestämma hur verksamheten ska bedrivas (aktiviteter och processer).

Myndigheten kan välja att utföra verksamheten inom den egna organisationen eller att upphandla tjänsterna av en extern utförare. Vägledande för valet bör vara vilket alternativ som skapar mest medborgarnytta utifrån tillgängliga resurser, förutsatt att kraven på demokrati och rättssäkerhet är uppfyllda. I denna rapport presenteras några av de alternativ som myndigheterna har till produktion i egen regi och erfarenheterna av sådana alternativ. I rapporten diskuteras också hur förutsättningarna för statsmakternas och myndigheternas styrning kan påverkas av att offentlig verksamhet bedrivs av externa utförare.

I rapporten utgår ESV med andra ord från ett statsförvaltnings- och effektivitetsperspektiv. Det finns även andra intressanta aspekter av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet, såsom effekter på löner, inkomstfördelning, sysselsättning och tillväxt. Denna rapport gör dock inte anspråk på att ge en fullständig bild av samtliga aspekter.

## 1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 görs en genomgång av de konstitutionella förutsättningarna för myndigheter att lägga ut verksamhet på privata utförare. Därefter undersöks i vilken mån förvaltningspolitiken begränsar myndigheternas möjlighet att välja hur deras tjänster ska tillhandahållas.

I kapitel 3 och 4 diskuteras olika former för upphandling av offentliga tjänster i konkurrens. Tanken med upphandling är att uppdraget ska gå till den utförare som erbjuder det lägsta priset för att utföra produktionen givet en viss kvalitetsnivå. Kapitel 3 handlar om upphandling av tjänster på entreprenad (s.k. outsourcing), medan kapitel 4 handlar om offentlig–privat samverkan.

<sup>2</sup> PLS Rambøll Management A/S (2000), 9ff och ESV (2001).

I kapitel 5 finns en sammanställning av utländska och svenska erfarenheter av upphandling på entreprenad och offentlig-privat samverkan. Erfarenheterna visar att kostnaderna för offentlig verksamhet i många fall har minskat sedan den upphandlats i konkurrens. I kapitlet diskuteras vilka mekanismer som ligger bakom utvecklingen och vilka konkreta förändringar i verksamheten som orsakar effektivitetsvinsterna. I kapitlet diskuteras också betydelsen av att vara en god beställare.

Kapitel 6 handlar om kundvalssystem med servicecheckar. Huvudsyftet med kundvalssystem är att användarna ska få möjlighet att välja utförare av en kollektivt finansierad tjänst. Systemet innebär att auktoriserade utförare, såväl privata som offentliga, konkurrerar om kunderna. Det viktigaste konkurrensmedlet är kvaliteten i verksamheten. I kapitlet diskuteras också svenska och utländska erfarenheter av kundvalssystem.

I kapitel 7 diskuteras hur förutsättningarna för statsmakternas och myndigheternas styrning kan påverkas om staten överlåter verksamhet till privata aktörer samt hur erfarenheterna från samverkan med näringslivet kan bidra till en utveckling av den ekonomiska styrningen i staten.

I kapitel 8 redovisas slutligen ESV:s reflektioner och idéer kring hur arbetet med dessa frågor bör fortskrida.

## 2 Konstitutionella förutsättningar och politiska motiv

### 2.1 Författningsmässiga förutsättningar

I 11 kap 6 § regeringsformen (1974:152), RF, finns bestämmelser om den statliga förvaltningen. I tredje stycket anges villkoren för att lägga en uppgift utanför den offentliga sektorn.

*”Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.”*

#### Förvaltningsuppgifter

Förvaltningsuppgifter får alltså läggas på andra huvudmän, såväl juridiska som enskilda personer. Vad som är förvaltningsuppgift definieras inte i RF. Bland författningarna finns exempel på hur förvaltningsuppgifter regleras.<sup>3</sup> En tolkning är att förvaltningsuppgifter helt enkelt utgör uppgifter som lagts på den statliga förvaltningen. RF lämnar utrymme för riksdag och regering att, från fall till fall eller från område till område, genom lag definiera förvaltningsuppgifter, bestämma verksamhetens art och omfattning och utforma styrning och styrmedel.

#### Myndighetsutövning

Myndighetsutövning är ett snävare begrepp än förvaltningsuppgift. I den förvaltningslag som gällde mellan 1971 och 1986 definierades myndighetsuppgift som offentlig verksamhet som innebär ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd eller annat jämförbart förhållande”. I den nya förvaltningslagen (1986:223) togs den explicita definitionen bort, men syftningen i det fortsatt använda begreppet är enligt JO fortfarande gällande.<sup>4</sup> Myndighetsutövning kan inte föras vidare utan stöd i lag.<sup>5</sup>

3 Se t.ex. lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde och lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. En restriktion för samverkan med privata bolag finns i kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Se vidare bilaga 2.

4 JO:s ämbetsberättelse 2001/02, 262: ”I den nu gällande förvaltningslagen (1986:223) förekommer begreppet myndighetsutövning i flera bestämmelser. Lagens användning av begreppet syftar inte till någon saklig ändring i förhållande till motsvarande avgränsning i den äldre förvaltningslagen.”

5 Se t.ex. lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan, 2 kap. 6 § skollagen (1985:1100), socialtjänstlagen (2001:453) och kommunallagen (1991:900). Restriktionen gäller inte bara utnyttjande av t.ex. bolag utan även inom den offentliga sektorn. Det framgår av lagen (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor. Se vidare bilaga 2.

Så länge inte explicit lagstöd finns för överlämnade av myndighetsutövningen är regelverk och tillämpning restriktiv. Det visar ett avgörande av JO år 2002, Fråga om anlitan av privaträttsliga subjekt som utredare inom socialtjänsten (Dnr 2598-2000 och 2617-2000). På grundval av uppgifter i massmedier gjorde JO en egen granskning. Enligt JO:s mening kan bestämmelsen i RF inte ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handläggningen av ett ärende.

*"Beredningen av och beslutet i ärendet måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Om ärendet (förvaltningsuppgiften) innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden kan nämnden enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF inte överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns stöd härför i lag. När det gäller socialtjänsten finns inte något sådant lagstöd. Det är därför inte möjligt för socialnämnden att till t.ex. ett bolag överlämna en uppgift att utföra utredningar enligt 50 § SoL."*

En slutsats är att överföring av myndighetsutövning till bolag är konstitutionellt möjlig men kräver särskild reglering. Omfattningen av överlämnandet samt preciseringen av uppgifter och skyldigheter bestäms av riksdagen i det enskilda fallet.

## 2.2 Förvaltningspolitiska motiv

Konstitutionen lämnar alltså utrymme för att låta annan än myndighet utföra förvaltningsuppgifter. I detta avsnitt behandlas de förvaltningspolitiska motiven för ett sådant förfaringsätt.

I 1998 års förvaltningspolitiska proposition pekade regeringen på "renodling av den statliga verksamheten" som ett medel att främja såväl effektiviteten som demokrati och rättsäkerhet.

*"Regeringens inriktning är att värna om kärnverksamheterna [...] Fortsatta effektivitetssträvanden kommer i första hand att handla om att det statliga åtagandet måste prövas med stor omsorg. De uppgifter som är artfrämmande för staten bör avvecklas eller överlätas till annan huvudman."*

Regeringen framhåller vidare att anbudsupphandling är något som fortlöpande ska prövas:

*”Många tjänster i de statliga myndigheterna, som i dag utförs i egen regi, kan enligt regeringens bedömning effektiviseras betydligt om de upphandlas i konkurrens. Möjligheterna att anbudsupphandla olika typer av tjänster, t.ex. IT-tjänster, skall därför fortlöpande prövas.”*

Men:

*”Uppgifter, som ingår i statens kärnverksamheter, skall inte upphandlas.”<sup>6</sup>*

I ett senare uttalande från kommun- och finansmarknadsminister Sven-Erik Österberg poängteras att

*”[...] den stora frågan i det fortsatta effektivitetsarbetet handlar om det statliga åtagandet. Var går gränsen? Vi måste värna om de statliga kärnverksamheterna och avveckla eller överlåta till andra att ta hand om uppgifter som inte måste utföras av myndigheter”<sup>7</sup>*

Den statliga verksamhet som utifrån de förvaltningspolitiska motiven kan konkurrensutsättas är med andra ord verksamhet inom ramen för det statliga åtagandet med undantag för de statliga kärnverksamheterna. Vad som ska anses ingå i kärnverksamheterna diskuteras emellertid inte närmare. Om innehållet i kärnverksamheten diskuteras med utgångspunkt från ekonomisk teori blir den snävt avgränsad till tjänster som inte kan tillhandahållas i en samhällsekonomiskt effektiv omfattning på marknadsmässiga villkor, framförallt kollektiva nyttigheter som försvar, rättsväsende och annan myndighetsutövning. I en allmän debatt om kärnverksamheten torde emellertid även andra aspekter tas fram. I praktiken blir därför avgränsningen av den statliga kärnverksamheten i hög grad en fråga om politiska värderingar. Det har inte ingått i ESV:s uppdrag att diskutera detta närmare. Uppdraget har varit att beskriva och diskutera hur kompetens i näringslivet kan utnyttjas så att det offentliga uppdraget, som det faktiskt ser ut, kan utföras till en lägre kostnad för samhället, dvs. på ett effektivare sätt.

---

6 Prop. 1997/98:136, 36.

7 Tal av statsrådet Sven-Erik Österberg vid förvaltningspolitisk konferens för myndighetschefer 26 maj 2005.



# 3 Upphandling av offentliga tjänster på entreprenad

## 3.1 Upphandling av verksamhet i konkurrens

Konkurrensutsättning innebär att en offentlig myndighet prövar om ett privat företag eller en förening kan driva en offentligt finansierad verksamhet på ett effektivare sätt än om det sker i offentlig regi.<sup>8</sup> Den form av entreprenad som i första hand avses här är tjänster som betraktas som specifika för den offentliga sektorn, inte stödtjänster som städning, vaktmästeri eller telefonväxel. Observera att upphandlingen inte innebär något skifte av ansvaret för det offentliga åtagandet. Om entreprenören av någon anledning tvingas upphöra med sin verksamhet måste den offentliga huvudmannen se till att behovet av tjänsterna i fråga tillgodoses på något annat sätt. Man ska alltså skilja mellan upphandling och privatisering. Privatisering innebär att det offentliga överlåter såväl ansvar som drift och finansiering av verksamheten.<sup>9</sup>

## 3.2 Entreprenadverksamhetens omfattning

### Kommunala sektorn

Externa entreprenörer har sedan länge utnyttjats för skötsel av vägar, renhållning, städning, färdtjänst, skolskjutsar och andra s.k. tekniska tjänster. Upphandling på entreprenad förekommer också när det gäller sociala tjänster som vård, omsorg och skola, även om det här ”rått en större tveksamhet inför renodlade marknadslösningar”.<sup>10</sup>

Sveriges Kommuner och Landsting har sammanställt uppgifter baserade på SCB:s räkenskapssammandrag över kommunernas (primärkommuner och landsting) upphandling av varor och tjänster åren 1999–2003. Från denna källa härstammar siffrorna i tabell 1 som visar utnyttjandet av olika typer av externa resurser i kommunerna.

---

<sup>8</sup> SOU 1999:139, 57.

<sup>9</sup> Det finns också vidare tolkningar av begreppet privatisering. Ibland räknas även upphandling i konkurrens som privatisering. I denna rapport används emellertid den snäva definitionen av begreppet.

<sup>10</sup> SOU 2006:1, 63.

**Tabell 1** Kommunernas utnyttjande av externa resurser 1999, 2001 och 2003, i miljoner kronor och som andel av den justerade driftkostnaden<sup>a</sup>

Typ av extern resurs	1999		2001		2003	
	Milj. kr	%	Milj. kr	%	Milj. kr	%
Externa lokalhyror	13 794	5	14 437	4	16 079	4
Inköp av varor	29 046	10	30 163	9	30 533	8
Köp av verksamhet	36 695	12	45 194	14	56 985	15
Övriga externa resurser	26 064	9	26 875	8	28 441	8
<b>Totalt</b>	<b>105 600</b>	<b>35</b>	<b>116 700</b>	<b>36</b>	<b>132 037</b>	<b>366</b>

**Källa:** Kommunernas marknadsanvändning år 2003.

<sup>a</sup> Driftkostnad brutto minus bidrag och transfereringar, interna intäkter och försäljning till andra kommuner.

I externa resurser ryms varor, tjänster, inhyrningar, entreprenader som lagts ut på andra utförare än den egna kommunen och som belastar kommunen som en kostnad. Investeringskostnader ingår inte. Det största och snabbast växande externa resursslaget är ”köp av verksamhet”, som omfattar köp av hela verksamheter där leverantören svarar för arbetsledning. Observera att i ”köp av verksamhet” ingår bidrag till bl.a. friskolor och köp av utbildningsplatser i andra kommuner. Hur köpen av verksamhet fördelat sig på olika verksamhetsområden under perioden 1999–2003 redovisas i tabell 2.

**Tabell 2** Kommunernas köp av verksamhet fördelat på verksamhetsområden 1999, 2001 och 2003, i miljoner kronor och som andel av respektive verksamhetsområdes justerade driftkostnad<sup>a</sup>

Typ av verksamhet	1999		2001		2003	
	Milj. kr	%	Milj. kr	%	Milj. kr	%
Politisk verksamhet	75	2	67	2	61	2
Infrastruktur och skydd	2 532	12	3 042	13	3 420	14
Fritid och kultur	364	3	400	3	567	4
Pedagogisk verksamhet	16 814	13	20 673	14	27 554	17
Vård och omsorg	14 839	14	17 605	15	21 466	16
Riktade insatser	160	2	431	8	210	3
Affärsverksamhet	1 911	11	2 977	17	3 709	19
<b>Totalt</b>	<b>36 695</b>	<b>12</b>	<b>45 194</b>	<b>14</b>	<b>56 985</b>	<b>15</b>

**Källa:** Kommunernas marknadsanvändning år 2003.

<sup>a</sup> Driftkostnad brutto minus bidrag och transfereringar, interna intäkter och försäljning till andra kommuner.

*Politisk verksamhet:* stöd till politiska partier, revision m.m.

*Infrastruktur och skydd m.m.:* näringsfrämjande åtgärder, konsument- och energirådgivning, turistverksamhet, gator, vägar och parkering, parker, miljö- och hälsoskydd, alkoholtillstånd, räddningstjänst samt totalförsvaret och samhällsskydd.

*Fritid och kultur:* kultur och fritidsverksamhet.

*Pedagogisk verksamhet:* barnomsorg, skolor för barn och ungdom samt vuxenutbildning.

*Vård och omsorg:* primärvård, hälso- och sjukvård, vård och omsorg om äldre och funktionshindrade, individ- och familjeomsorg samt familjerätt.

*Riktade insatser:* flyktingmottagande och arbetsmarknadsåtgärder.

*Affärsverksamhet:* näringsliv och bostäder, kommunikationer samt energi, vatten och avfall.

De största köpen av verksamhet avser barnomsorg och skola samt vård och omsorg. Dessa båda områden svarade för 85 procent av de totala köpen av verksamhet under perioden 1999–2003. Inom parentes kan nämnas att områdena i fråga också svarade för hälften av resursförbrukningen inom den kommunala sektorn. Snabbast växte dock köpen av verksamhet inom den kommunala affärsverksamheten.

Av rapporten från Sveriges Kommuner och Landsting framgår vidare att kommunerna till större delen köper verksamhet av privata leverantörer (dvs. föreningar, övriga företag och enskilda personer). Totalt köpte kommunerna verksamhet av privata leverantörer för drygt 39 miljarder kronor år 2003, vilket motsvarade 69 procent av de totala köpen av verksamhet det året.

Omfattningen av upphandling varierar mellan kommuner. Ytterligare information om detta kan hämtas från Statistiska centralbyrån.

Erfarenheterna av det externa resursutnyttjandet i kommunerna förefaller ha varit övervägande positiva.

*”Den ökade användningen av konkurrensutsättning inom den offentliga sektorn, som främst sker genom offentlig upphandling av tjänster inom vården, skolan, kultur- och fritidsverksamheten i kommuner och landsting upplevs av många politiker, tjänstemän och brukare vara något som positivt bidragit till en ökad kvalitet i verksamheten [...] För att klara konkurrensen tvingas den egna produktionen eller egenregin i samband med konkurrensutsättning se över sin organisation, bemanning, arbetsmetodik och system för kvalitetssäkring.”<sup>11</sup>*

## Staten

Rent konstitutionellt finns stora möjligheter att lägga ut statlig verksamhet på entreprenad (se kapitel 2) och övergången till resultatstyrning har gett myndigheterna stor frihet att själva välja i vilka former och med vilka resurser, inköpta eller egna, verksamheten ska bedrivas.

Enligt Nationalräkenskaperna uppgick de totala inköpen av varor och tjänster i staten (insatsförbrukningen) till drygt 80 miljarder kronor år 2003, vilket motsvarade knappt 40 procent av den statliga förvaltningens (exkl. affärsverk) produktionsvärde<sup>12</sup> det året. Tyvärr finns ingen information om fördelningen av inköpen på olika typer av verksamhetsområden och ändamål, liknande den information som Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram för kommunerna. En motsvarande uppdelning för statens del skulle möjligen kunna göras, men något försök i den riktningen har ESV inte bedömt vara meningsfullt inom ramen för föreliggande uppdrag.

<sup>11</sup> SOU 1999:139, 191.

<sup>12</sup> Produktionsvärdet är lika med summan av inköp av varor och tjänster (insatsförbrukning), lönekostnader och kapitalförslitning. Produktionsvärdet är alltså ett mått på verksamhetens resursförbrukning.

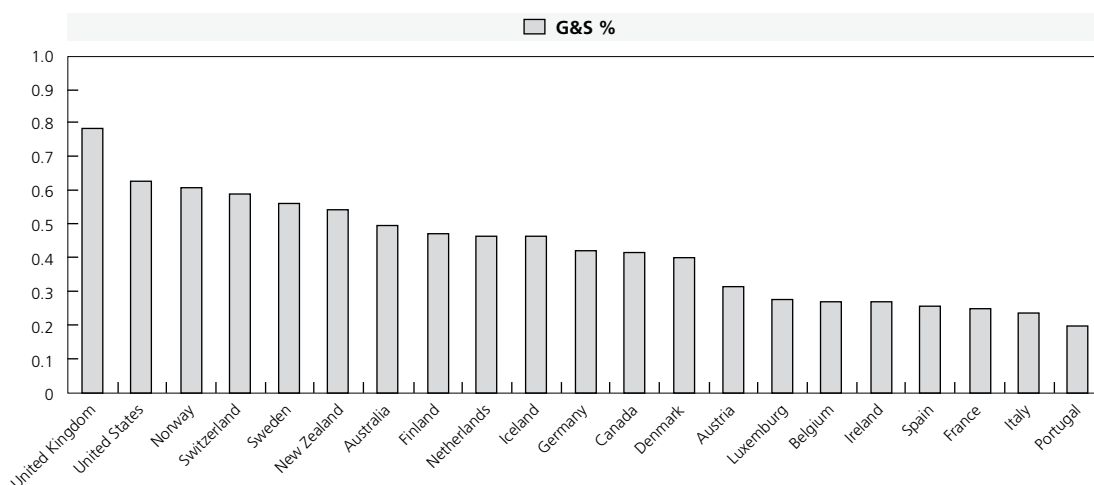
Uppgiften är nämligen inte helt lätt. Ett problem i sammanhanget är, som Upphandlingskommittén påpekade, att

*”[...] de redovisningssystem som tillämpas i den offentliga sektorn ofta inte gör det möjligt att på ett enkelt sätt särskilja de kostnader som avser verksamhet som bedrivs av externa producenter från de totala kostnaderna.”<sup>13</sup>*

Enligt uppgifter hämtade ur statsredovisningssystemet (Hermes) uppgick utgifterna för av staten externt upphandlade tjänster till drygt 50 miljarder kronor år 2005 (för år 2003 var motsvarande siffra 44 miljarder kronor). Av totalsiffran på 50 miljarder kronor utgjorde utgifter för lokaler, post, tele, operationell leasing, banktjänster, datatjänster, transporter m.m. drygt 17 miljarder kronor. Utgifterna för köp av hela verksamheter där leverantören också svarar för arbetsledning (det som i Sveriges Kommuner och Landstings sammanställning kallas ”köp av verksamhet”) jämte köp av stödtjänster skulle alltså i staten rymmas inom en utgiftsram på ca 30 miljarder kronor.<sup>14</sup> Den statistik som finns i statsredovisningssystemet medger dessvärre inte någon finare uppdelning av utgifterna, t.ex. på verksamhetsområde eller ändamål.

I figur 1 redovisas OECD-sekretariatets beräkning av inköpen av varor och tjänster i relation till den totala resursförbrukningen i statsförvaltningen år 2003 i ett urval av organisationens medlemsländer. Skalan på den vertikala axeln går från noll till ett, dvs. från noll till hundra procent.

**Figur 1** Statliga myndigheters inköp av varor och tjänster i förhållande till total resursförbrukning år 2003 (Central Government Services)



Source: OECD Secretariat calculations based on Government Statistics Data, 2003.

13 SOU 1999:139, 54.

14 50–17 mdkr=33 mdkr.

Av figuren framgår att andelen inköpta varor och tjänster av den totala resursförbrukningen i den svenska statsförvaltningen ligger över genomsnittet för de länder som ingår i undersökningen. Närmare bestämt uppgick nämnda andel till ca 55 procent år 2003.<sup>15</sup> Sverige befinner sig dock i lä av Storbritannien, där inköp av varor och tjänster svarade för inte mindre än 80 procent av statsförvaltningens resursförbrukning år 2003. Lika anmärkningsvärda är emellertid länderna långt till höger i diagrammet, där motsvarande andel inte utgör mer än mellan 20 och 30 procent.

Man kan inte dra alltför långtgående slutsatser av en jämförelse av det här slaget (utan närmare kännedom om vilka strukturella faktorer som ligger bakom siffrorna). Men man kanske törs säga så mycket som att det ser ut som om den svenska statsförvaltningen i en internationell jämförelse i relativt hög grad utnyttjat möjligheterna till specialisering som upphandling av varor och tjänster erbjuder. Förmodligen har de svenska myndigheterna utnyttjat möjligheterna att upphandla stödtjänster som lokalvård, fastighetsunderhåll, telefonväxel och vaktmästeri. Den stora potentialen till effektivisering genom ökad upphandling skulle i så fall finnas i de delar som ligger kärnverksamheten närmare. Om denna potential ska tas till vara krävs en systematisk och förutsättningslös prövning av vad för slags statlig verksamhet som med fördel kan läggas ut på entreprenad.

### 3.3 Motiv till att upphandla tjänster på entreprenad

De motiv som brukar åberopas för att upphandla tjänster på entreprenad är främst följande:

- Upphandling i konkurrens innebär prispress och bättre kontroll över kostnaderna.
- Entreprenören har lättare att anpassa verksamheten efter efterfrågan.
- Entreprenören tillför verksamheten nya idéer. Nya lösningar testas och offentlig och privat verksamhet lär av varandra.

Syftet med att upphandla tjänster på entreprenad är att ge externa entreprenörer möjligheter att konkurrera som utförare av verksamhet som bedrivs i offentlig regi. I bästa fall kan detta leda till att verksamheten kan bedrivas till lägre kostnader och med högre kvalitet beroende på att utförare som konkurrerar har starkare incitament att utveckla verksamheten och att anpassa den till användarnas behov än en offentlig myndighet.

<sup>15</sup> Avser troligen inköpsens andel av statlig konsumtion, dvs. lönekostnader plus insatsförbrukning. Enligt nationalräkenskaperna uppgick emellertid denna andel till knappt 50 procent år 2003. Inköpsens andel av statens produktionsvärde uppgick, som tidigare nämnts, samma år till 40 procent. Det är denna siffra som är den intressanta från analytisk synpunkt eftersom den tar hänsyn till användning av samtliga produktionsresurser, såväl insatsvaror och arbetskraft som realkapital.

Entreprenadmodellen kan vidare ge den offentliga huvudmannen en större flexibilitet när det gäller att ompröva en verksamhet och genomföra förändringar i verksamheten än om denna utförs av egen personal. Förutsättningen är att verksamheten inte omprövas under ett entreprenadkontrakts löptid. En entreprenör tar aldrig risken för omprövning.

### 3.4 Om transaktionskostnader

Att utnyttja marknadsmekanismen genom att upphandla tjänster på entreprenad är förenat med kostnader, s.k. transaktionskostnader. I dessa ingår kostnader för:

- insamling och utvärdering av relevant information om leverantörer, priser etc. (kontaktkostnader),
- förhandlingar och upprättande av kontrakt med leverantörer (kontraktskostnader) samt
- löpande uppföljning av att leverantörernas prestationer motsvarar kontraktet (kontrollkostnader).

Transaktionskostnadernas storlek varierar naturligtvis med hänsyn till upphandlingens komplikationsgrad. De är förhållandevis låga om upphandlingen gäller standardiserade produkter som finns på marknaden, men höga om det gäller specialiserade produkter, som kanske inte finns färdigutvecklad på marknaden.

Bilden kompliceras av asymmetrisk information, dvs. att beställare och leverantör inte har tillgång till samma information om produkten. I Regelutredningens betänkande poängteras att

*”[o]m det är svårt att verifiera t.ex. kvaliteten i en produkt och endast säljaren har god information om denna är det svårt att komma överens för parterna. Hög grad av bristande och asymmetrisk information ökar alltså kontraktskostnaderna och tenderar att leda till vertikal integration, d.v.s. att ett eller ett fåtal företag organiserar hela produktionsprocessen. Långsiktighet i relationen underlättas då eftersom de negativa konsekvenserna av att lämna oriktig information blir större. Om de olika stegen i produktionsprocessen leder till produkter som är lätta att standardisera minskar transaktionskostnaderna och möjliggör vertikal separation.”<sup>16</sup>*

För att det ska vara lönsamt att upphandla offentlig verksamhet krävs att transaktionskostnaderna är lägre än värdet av de effektivitetsvinster som konkurrensutsättningen kan resultera i. Samarbeten som genererar stora effektivitetsvinster kan motivera högre transaktionskostnader.

---

16 SOU 2005:4, 135.

### 3.5 Vad händer om entreprenören fallerar?

En risk vid upphandling är att entreprenören inte lyckas fullfölja avtalet på ett tillfredsställande sätt eller helt enkelt går i konkurs. Det offentliga är då som huvudman ansvarig för att medborgarna trots allt får den service de har rätt att kräva. Entreprenörers fallissemang kan öka kostnaderna för det offentliga. För att minska denna risk måste upphandlingen skötas professionellt (mer om det nedan). Det innebär bl.a. förmåga att bedöma olika anbuds rimlighet (genomsåda glädjekalkyler) samt att bedöma entreprenörens kompetens.

### 3.6 Förutsättningar för att entreprenadmodellen ska fungera på ett effektivt sätt

De grundläggande villkoren för att upphandling av offentliga tjänster på entreprenad ska vara ett alternativ till produktion i egen regi är följande:

- Det måste finnas en fungerande marknad för de tjänster som ska upphandlas.
- Den offentliga huvudmannen måste vara en kompetent upphandlare.
- Det måste gå att specificera innehållet i tjänsterna (kvantitet och kvalitet).
- Det måste gå att följa upp att de levererade tjänsternas kvalitet överensstämmer med vad som avtalats.

Ett problem när offentlig verksamhet läggs ut på entreprenad är att marknaden kan vara outvecklad. Antalet aktuella eller potentiella leverantörer kan vara alltför litet för att en regelrätt konkurrensupphandling ska kunna ske. Om verksamheten i offentlig regi läggs ned finns risk för att den offentliga huvudmannen hamnar i en beroendeställning till den privata entreprenören. I värsta fall byts ett monopol ut mot ett annat, vilket naturligtvis inte är önskvärt. Den risken kan förväntas vara stor om verksamheten i fråga är storskalig eller kräver specialiserad kompetens.

Det offentliga måste vidare vara en kompetent upphandlare av tjänster. Upphandlingskommittén har emellertid konstaterat att det finns brister i det avseendet.

*”Många upphandlande enheter saknar [...] tillräckliga resurser och kompetens för att kunna iakttå reglerna om offentlig upphandling och att i övrigt genomföra upphandlingar på ett affärsmässigt godtagbart sätt. Detta gäller särskilt upphandlingar inom den mjuka sektorn.”<sup>17</sup>*

Det kan vara svårt för det offentliga att inom vissa verksamhetsområden upprätthålla en tillräckligt god upphandlarkompetens utan att i någon

---

17 SOU 2001:31, 59.

omfattning bedriva verksamhet i egen regi. Om offentliga utförare konkurrerar med privata entreprenörer är det givetvis viktigt att konkurrensen blir så rättvis som möjligt, vilket bl.a. förutsätter att de interna produktionsenheterna får bära såväl alla direkta kostnader som en rimlig andel av de indirekta kostnaderna (overhead-kostnaderna).

Upphandling av offentliga tjänster ställer stora krav på de verksamhetsansvariga myndigheternas styrning av entreprenaderna.

Styrningen sker med följande instrument:

- specifikation av den funktion som upphandlas i avtalet mellan beställare och utförare,
- löpande uppföljning och kontroll av den upphandlade funktionen eller tjänsten samt
- villkoren för ersättning till entreprenören inklusive möjligheter att utkräva skadestånd eller gottgörelse på annat sätt.

Även denna fråga har behandlats av Upphandlingskommittén.<sup>18</sup> Kommittén framhåller bl.a. att det vid tjänsteupphandling inom kommuner och landsting ibland kan vara svårt att definiera vilken kvalitet som efterfrågas.

### 3.7 Ansvarsfördelning

En viktig demokratisk aspekt är tydligheten i vem som bär ansvar för verksamheten. Vid produktion i offentlig regi ligger allt ansvar för en verksamhet (beställning, utförande och kontroll) på en och samma organisation. Ansvaret ligger entydigt på myndigheten. Vid konkurrensutsättning överför den offentliga organisationen uppgiften att tillhandahålla en tjänst till en extern utförare. Även om myndigheten aldrig kan fransäga sig sin ansvarighet inför regeringen kan medborgarna uppleva att ansvarsfrågan blir otydlig eftersom den privata utföraren har praktiskt ansvar för det dagliga arbetet. Problemet accentueras då den privata utföraren står för service som riktar sig direkt till medborgarna. Det kan finnas risk för att den offentliga organisationen utnyttjar en sådan otydlighet och undviker att stå till svars för verksamheten t.ex. vid klagomål.<sup>19</sup>

Ansvaret kan å andra sidan bli tydligare om verksamheten läggs på entreprenad. I kontraktet mellan beställaren och utföraren regleras både den service som ska tillhandahållas och ansvarsfördelningen mellan parterna, vilket gör det lättare att identifiera orsaken till eventuella brister i verksamheten. Vid upphandling av en tjänst följer dessutom beställaren i regel upp utförarens prestationer på ett tydligare sätt, vilket kan öka informationen om verksamheten.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Kapitel 2 i SOU 2000:131.

<sup>19</sup> OECD (2005), 136 och Domberger (1998), 171.

<sup>20</sup> Industry Commission (1996), 5.

### 3.8 Sammanfattande kommentarer

Förutsättningarna för att upphandling på entreprenad ska vara ett alternativ är att de tjänster eller prestationer som upphandlas kan preciseras och att det går att utan alltför stora kostnader följa upp att leverantörerna uppfyller sitt åtagande enligt kontraktet. Det ställs med andra ord höga krav på beställaren och upphandlingen kan i vissa fall bli mycket resurskrävande. De ökade transaktionskostnaderna får naturligtvis inte överstiga värdet av de förbättringar i termer av kostnadssänkningar eller kvalitetsförbättringar som upphandlingen resulterar i.

Konkurrensutsättning inom den offentliga sektorn sker främst genom upphandling av tjänster inom vården, skolan, kultur- och fritidsverksamheten i kommuner och landsting. Även i staten förekommer upphandling av verksamhet i konkurrens, t.ex. byggande samt drift och underhåll av vägar och järnvägsanläggningar. Den statliga verksamheten är emellertid starkare präglad av rena förvaltningsuppgifter än den kommunala, varför potentialen att upphandla verksamhet i konkurrens torde vara mindre än i den kommunala sektorn. Upphandlingen av tjänster måste naturligtvis ske i former som säkerställer de offentlighetsrättsliga förvaltningsprinciperna och myndigheternas integritet.



## 4 Offentlig–privat samverkan

### 4.1 Syftet med samverkan

Offentlig–privat samverkan är ett begrepp som omfattar ett antal samarbetsformer av olika karaktär. Gemensamt för dessa är att det rör sig om ett långsiktigt samarbete mellan en offentlig huvudman och näringslivet där syftet är att på bästa möjliga sätt tillvarata den kompetens som är specifik för vardera partnern i syfte att tillhandahålla tjänster så effektivt som möjligt. Målsättningen är många gånger att etablera något nytt: investering i ny infrastruktur, utveckling och användning av nya produktionsmetoder eller serviceverksamheter etc. Offentlig–privat samverkan förekommer internationellt inom många olika områden. I bilaga 3 ges exempel på samverkan inom fångvård, skolor, vatten- och reningsverk samt transportinfrastruktur.

### 4.2 Public–Private Partnership: byggande, drift och finansiering i privat regi

En specifik form av samverkan, som på engelska kallas ”Public–Private Partnership” (PPP), innebär att den privata sektorn förutom att projektera och bygga samt under en längre period sköta drift och underhåll av en anläggning, också svarar för finansieringen av investeringsutgiften (dvs. finansiering under byggtiden).<sup>21</sup> Närmare bestämt anger myndigheterna vilka funktionskrav en anläggning ska uppfylla och överlåter ansvaret för projektering, konstruktion, byggande och finansiering på en kommersiell entreprenör, vanligen ett konsortium som bildats för att genomföra projektet. Entreprenören får rätten att mot betalning sköta drift och underhåll av anläggningen under en längre period (koncession). Koncessionen utgör säkerhet för den kommersiella finansieringen. De intäkter som entreprenören får ska täcka kostnaderna för kapital, drift och underhåll samt kalkylerad vinst. Intäkterna kan bestå av en periodisk ersättning från det offentliga eller av avgifter som tas ut av användarna. I det förra fallet kan ersättningen relateras till anläggningens tillgänglighet och funktion. Efter kontraktstidens slut överförs anläggningen i offentlig ägo mot ett överenskommet vederlag.

---

<sup>21</sup> OECD (2005), 131.

Genom denna form för samverkan söker man åstadkomma effektivast möjliga arbetsfördelning mellan myndigheter och privata entreprenörer.

*”Parterna har från olika utgångspunkter ett intresse av att minimera projektets totala kostnader, vilket såväl kortsiktigt som framförallt långsiktigt minskar statens kostnader. Verkens längre erfarenheter och större kunnande inom tidiga skeden används främst till myndighetskontakter, tillstånd och till att ställa rätt funktionskrav på anläggning och drift. Den privata sektorns kunnande och kreativitet inriktas på att skapa och genomföra lösningar som ger lägsta totalkostnad med avseende på projektering, byggande, drift och underhåll.”<sup>22</sup>*

Storbritannien, där begreppet ”Public–Private Partnership” myntades i början av 1990-talet, är det enda land i OECD där modellen används i större omfattning. Närmare bestämt uppskattas partnerskapsmodellen i Storbritannien ha svarat för en tiondel av investeringarna i den offentliga sektorn åren 2003–2004. I andra OECD-länder har modellen använts mer sparsamt.<sup>23</sup>

I Sverige har partnerskapsmodellen<sup>24</sup> främst diskuterats när det gäller transportinfrastruktur (vägar och järnvägar). Arlandabanan är hittills det enda exemplet där modellen har använts i större skala. Projektet har dock inte helt finansierats på marknaden, utan staten medverkar som finansör, bl.a. med ett villkorlån till projektbolaget A-Train AB. Staten delar därmed den kommersiella risken med den privata partnern.<sup>25</sup>

## 4.3 Motiv till att använda partnerskapsmodellen

De som förespråkar partnerskapsmodellen brukar framförallt peka på följande fördelar:

- Entreprenören får incitament att göra en lämplig avvägning mellan anläggningskostnader resp. kostnader för drift och underhåll under kontraktets löptid.
- Konkurrensen mellan entreprenörer medför att kostnaderna för att tillhandahålla infrastrukturen pressas ner.
- Modellen möjliggör en optimal riskfördelning mellan det offentliga och entreprenören.
- Statens finansiella åtagande begränsar sig till att erlægga en avtalsenlig hyra.

<sup>22</sup> Ds 2000:65, 47f.

<sup>23</sup> OECD (2005), 141.

<sup>24</sup> PPP-modellen har i Sverige uppträtt under olika artistnamn, t.ex. ”alternativ finansiering genom partnerskap” (Ds 2000:65) och ”privatfinansiering genom partnerskap” (Statskontoret (1998)).

<sup>25</sup> Det statliga villkorslånet uppgår till en miljard kronor (motsvarande en fjärdedel av de totala kostnaderna för samfinansieringsprojektet). Det löper utan ränta och är efterställt alla övriga fordringar i A-Train AB. I stället för återbetalning har staten rätt till en årlig vinstdelning från projektbolaget.

Partnerskapsmodellen bygger på att det offentliga upphandlar infrastruktur som ska uppfylla vissa specificerade funktioner (funktionsentreprenad) och överlåter åt entreprenörer på marknaden att utveckla de effektivaste lösningarna. Utgångspunkten är då att ett privat företag kan planera, bygga och underhålla en anläggning till en lägre kostnad än en offentlig myndighet på grund av de ekonomiska incitament som existerar på en marknad med fungerande konkurrens.

Kapitalmarknadens roll är att bedöma entreprenörens finansiella ställning och uthållighet:

*”Genom att ställa krav på privat finansiering av ett vägprojekt via ett projektbolag kommer kapitalmarknaden att ha ett intresse av att genomföra den ’due diligence’ som krävs för att en funktionsentreprenad skall kunna fungera utan större störningar”<sup>26</sup>*

Finansiärerna sätter också press på entreprenören:

*”Genom att långgivare kommer att svara för större delen av finansieringen förutsätts de ställa krav på projektbolaget i syfte att säkerställa projektets ekonomi. Därigenom skapas ett tryck på projektbolaget att driva projektet så att finansiärernas kapital inte riskeras”<sup>27</sup>*

För att minimera upplåningskostnaderna kan staten ställa ut en lånegaranti, vilket avsevärt minskar finansiärernas risktagande. Då försvinner emellertid samtidigt finansiärernas incitament att göra grundlig genomlysning av projektet och ställa krav på utförarna. Därmed urholkas också de potentiella fördelarna med partnerskapsmodellen.

Partnerskapsmodellen beskrivs ofta som en metod för att på ett optimalt sätt fördela risker mellan å ena sidan den offentliga sektorn och å andra sidan näringslivet.

*”Genom att låta den privata sektorn ansvara för hela processen kan staten överföra en stor del av riskerna i ett projekt. Kostnaden för staten att överföra sagda risker bedöms bli lägre än kostnaderna för staten att bära riskerna i traditionella projekt.”<sup>28</sup>*

En effektiv riskfördelning innebär att varje typ av risk hanteras av den part som har de bästa förutsättningarna att bedöma, påverka och kalkylera denna. Hur en sådan riskfördelning kan se ut i samband med ett infrastrukturprojekt åskådliggörs i nedanstående tablå, som hämtats från en rapport från Vägverket om alternativ finansiering av väginvesteringar. I rapporten delas riskerna in i planeringsrisker, byggnadsrisker, underhållsrisker, finansiella risker, politiska eller legala risker, marknadsrisker och avkastningsrisker.<sup>29</sup>

26 Bruzelius (1999), 33.

27 Ds 2000:65, 8.

28 Se t.ex. Ds 2000:65, 48.

29 Vägverket (1999), 28.

**Tabell 3** Sammanställning av risker i samband med ett vägprojekt

	Beställare	Finansiär	Entreprenör
Planering	X		
Byggande			X
Underhåll			X
Drift			X
Finansiering		X	
Politiska beslut/legala faktorer	X		
Marknaden (utnyttjande)		X	
Avkastning		X	

**Källa:** Vägverket (1999), 31.

Observera att staten i princip alltid kan bära de risker som är förknippade med ett projekt av det här slaget i större omfattning och till en lägre kostnad än företag. Däremot kan ett vinstdrivande och konkurrensutsatt företag ha starkare incitament att välja kostnadseffektiva metoder för att bygga och underhålla en anläggning än en statlig myndighet och därmed vara bättre på att kontrollera eller hantera risker. Detta beror då ytterst på företagets strävan att i alla sammanhang reducera kostnader och inte på att den privata sektorn är bättre på att bära risker.<sup>30</sup> I bilaga 3 beskrivs närmare hur risker fördelats mellan den offentliga respektive privata partnern i ett samverkansprojekt inom fångvården i Australien.

Att överlåta risker i samband med projektering, byggande och finansiering på entreprenören är givetvis inte gratis utan avspeglas i den ersättning entreprenören kräver av staten:

*”[...] the degree of risk transfer to the private sector will influence the overall cost of the project to the public sector as all risk will be associated with a price premium. Therefore the objective must be to achieve not simply risk allocation for its own sake”.*<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Bruzelius (1999), 26.

<sup>31</sup> European Commission (2003), 51.

## 4.4 Förutsättningar för att partnerskapsmodellen ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt

En grundläggande förutsättning är naturligtvis att det finns en fungerande marknad med entreprenörer som är kapabla att åta sig de stora och långsiktiga projekt som det här är fråga om. Sådana företag finns på den internationella marknaden. Det konsortium som vann upphandlingen av Arlandabanan bestod sålunda av NCC samt två utländska företag: Ahlstrom och John Mowlem Construction.<sup>32</sup>

Vidare måste den statliga uppdragsgivaren ha en tillräcklig kompetens som kravställare och upphandlare. En nackdel med partnerskapsmodellen är att den är förknippad med höga transaktionskostnader i samband med upphandling och förhandlingar med utförare. Man måste också räkna med att avtalet måste omförhandlas under sin löptid.<sup>33</sup>

Erfarenheter av partnerskapsmodellen i andra länder, bl.a. i Storbritannien och Finland, pekar på att en förutsättning för framgång är att man inför varje projekt noga överväger och tydliggör ansvarsfördelningen mellan de olika parterna. Man måste också kunna hantera situationer där grundläggande förhållanden ändrats på ett sådant sätt att avtalet behöver förhandlas om helt eller delvis.

En annan viktig fråga är att utforma ersättningen till entreprenören så att anläggningen kan utnyttjas på ett effektivt sätt. I princip kan entreprenören få betalt antingen med avgifter från dem som utnyttjar anläggningen (om det är fråga om en väganläggning av trafikanterna) eller med en periodisk ersättning (hyra) från staten. I det senare fallet kan hyran baseras på

- utnyttjandet av anläggningen (skuggtull) eller
- hur olika funktionskrav, t.ex. kapacitet, tillgänglighet och säkerhet, tillgodoses (prestation).

Att använda skuggtullar för att finansiera vägar brukar inte rekommenderas av ekonomer eftersom marknadsrisken då överförs på en part, dvs. entreprenören, som saknar förutsättningar att hantera den på ett effektivt sätt.<sup>34</sup> Med en prestationsbaserad hyra står staten för marknadsrisken, men får möjlighet att justera de årliga betalningarna med hänsyn till anläggningens tillgänglighet och till hur olika funktionskrav tillgodoses.

I bilaga 3 ges internationella exempel på hur prestationsbaserade ersättningssystem har konstruerats i samband med upphandling av fångvård, väghållning och kollektivtrafik.

32 Aktierna i det gemensamt ägda projektbolaget, A-Train AB, övertogs 2004 av australiensiska Macquarie Bank. Aktierna innehas av ett svenskt bolag, MEIF Stockholm AB, som ägs av ett dotterbolag till Macquarie European Infrastructure Fund (MEIF) med säte i Luxemburg.

33 Vägverket (1999), 7.

34 Bruzelius (1999), 37f.

## 4.5 Sammanfattande kommentarer

Partnerskapsmodellen är ett nytt koncept för att tillhandahålla framförallt kollektivt finansierade infrastrukturanläggningar. Genom att den privata entreprenören får ansvaret för projektering, byggande samt drift och underhåll under en lång period får han incitament att minimera kostnaderna för anläggningen under en stor del av dess ekonomiska livstid.

Om investeringen finansieras på kapitalmarknaden begränsas statens åtagande i princip till att betala en överenskommen årlig ersättning när anläggningen tagits i drift samt att svara för vissa risker som den privata partnern inte kan hantera på ett effektivt sätt, t.ex. förändringar i förutsättningarna på grund av politiska beslut.

Den främsta nackdelen med partnerskapsmodellen är att den är förenad med stora transaktionskostnader och ställer höga krav på upphandlingskompetens.

# 5 Erfarenheter av upphandling på entreprenad samt offentlig–privat samverkan

Det är omöjligt att ge en fullständig och heltäckande bild av erfarenheterna av att utnyttja kompetens i näringslivet vid tillhandahållande av offentlig verksamhet. I detta avsnitt återges slutsatserna i ett stort antal utländska och svenska studier. Många studier avser kommunal verksamhet, men även erfarenheter från statlig verksamhet redovisas. Studierna gäller såväl stödverksamhet som s.k. kärnverksamhet. Erfarenheterna visar sig vara förhållandevis samstämmiga.

## 5.1 Belägg för kostnadsminskningar och kvalitetsförbättringar

### **Internationella studier av upphandling på entreprenad**

Enligt en aktuell rapport från OECD har konkurrensutsättning av offentlig verksamhet medfört kostnadsminskningar på i genomsnitt 15–20 procent i Australien, 5–30 procent i Danmark, 20–25 procent på Island och 20 procent i Storbritannien. Även studier från USA pekar på genomsnittliga kostnadsminskningar på över 30 procent. I de fall kvaliteten på servicen förändrades i samband med konkurrensutsättningen har förändringen varit till det bättre.<sup>35</sup>

En sammanställning av en mängd internationella empiriska studier av utkontraktering av offentlig verksamhet som gjordes på 1990-talet visar att konkurrensutsättningen generellt sett resulterade i minskade kostnader. Studierna omfattar upphandling av olika verksamheter på olika nivåer i den offentliga sektorn (t.ex. städtjänster, vägunderhåll, sophämtning, sjukhustjänster) i framför allt USA, Storbritannien och Australien. I 75 procent av studierna kunde man konstatera att kostnaderna för verksamheten hade minskat. Typiskt sett minskade kostnaderna med 20 procent, även om storleken på kostnadsminskningarna varierade från fall till fall. Endast ett fåtal studier visar på kostnadsökningar och i förekommande fall var kostnadsökningarna förhållandevis små. Studierna visar att kostnadsminskningarna bevarades över tid i förhållande till kostnadsnivån före upphandlingen och att kvaliteten på tjänsterna inte försämrades. Det

---

<sup>35</sup> OECD (2005), 135.

fanns inget starkt samband mellan storleken på kostnadsminskningen och verksamhetens karaktär.<sup>36</sup>

Enligt sammanställningen torde kostnadsminskningarna vara något överskattade i flera av studierna. Anledningen är att alla relevanta kostnadsposter inte alltid har räknats med. Till de kostnader som många gånger underskattas hör transaktionskostnader och omställningskostnader (kostnader för övertalighet och omorganisation). Det finns emellertid analyser av storleken på de kostnader som ofta utelämnas. Dessa studier tyder på att de utelämnade kostnaderna ofta är små. Slutsatsen av sammanställningen ligger därför fast: utkontraktering av offentlig verksamhet leder i de flesta fall till betydande kostnadsminskningar.<sup>37</sup>

En rapport om erfarenheterna i de olika nordiska länderna av konkurrensutsättning av kommunal verksamhet visar att konkurrensutsättningen har medverkat till en effektivisering av den kommunala sektorn genom både sänkta kostnader och förbättrad kvalitet. Rapporten behandlar särskilt förhållandena på områdena för sophämtning och äldreomsorg.<sup>38</sup>

En statistisk analys av vägunderhåll i Danmark visar också att köp av externa tjänster från privata sektorn leder till kostnadsminskningar utan att kvaliteten försämras.<sup>39</sup>

### **Svenska utvärderingar av upphandling på entreprenad**

En empirisk analys av Vägverkets konkurrensutsättning av drift och underhåll i Sverige indikerar att anbudskonkurrensen minskar Vägverkets produktionskostnader med cirka 25 procent jämfört med när Vägverket upphandlar direkt av den egna produktionsenheten. Kostnadsminskningen förefaller inte ha skett på bekostnad av kvaliteten, även om detta inte är helt klarlagt.<sup>40</sup>

En sammanställning av en mängd svenska utvärderingar av konkurrensutsättning av kommunal verksamhet (sophämtning, städning, idrottsanläggningar, äldreomsorg, barnomsorg, kommunalteknik etc.) visar att konkurrensutsättningen i flertalet fall har medfört märkbart ökad effektivitet, i form av kostnadsminskningar och/eller kvalitetsförbättringar. En undersökning pekar på att införandet av konkurrens i äldreården i vissa kommuner efter en tid har medfört prisutjämning mellan olika utförare. Utförarna konkurrerar därefter i första hand med verksamhetens kvalitet och i andra hand med priset.<sup>41</sup>

I en studie av Stockholms stads konkurrensutsättning av drift och underhåll av gator jämförs den faktiska kostnaden för den konkurrensutsatta verksamheten med en uppskattning av vad denna verksamhet skulle ha kostat i avsaknad av konkurrens. Resultatet visar att

36 Industry Commission (1996), 125ff och 525ff. Se även Domberger & Jensen (1997), 72ff och Blom-Hansen (2003), 420 för en sammanställning av internationella studier.

37 Industry Commission (1996), 134ff och 540ff.

38 Nordiska konkurrensmyndigheterna (1998).

39 Blom-Hansen (2003), 423ff.

40 Arnek (2002) *I produktionskostnaderna inkluderas inte kostnader för beställarorganisation, uppföljning, kontroll etc.*

41 Andersson (2002), 40 och Konkurrensverket (2002), 116f och 167.

konkurrensutsättningen reducerat kostnaderna med ca 18 procent. Transaktionskostnaderna bedömdes dock vara förhållandevis höga, vilket minskar kostnadseffekten något.<sup>42</sup>

Landstingsförbundet har låtit göra en jämförelse av privata och offentligt drivna öppenvårdsmottagningar. Jämförelsen omfattar 40 privatmottagningar inom sex specialiteter i Stockholm och ca 20 offentliga sjukhusmottagningar. Man har studerat både kostnader, intäkter och patienternas behov av vård. Resultaten visar att kostnaden per besök är klart högre bland de offentliga mottagningarna och att skillnaden i kostnader inte kan förklaras av skillnader i vårdtyngd. Kostnadskillnaderna tycks i stället bero på organisation och verksamhetsformer samt incitament att hushålla med resurserna.<sup>43</sup>

En studie av svenska statliga myndigheters upphandling av lokalvård i mitten av 1990-talet visade att lokalvård som upphandlades i konkurrens var ca 22 procent billigare än lokalvård som myndigheterna bedrev i egen regi utan föregående upphandling i konkurrens.<sup>44</sup>

### **Brittiska utvärderingar av partnerskapsmodellen**

Erfarenheterna av offentlig–privat samverkan (PPP) är fortfarande begränsade, även internationellt sett. De anläggningar som har tagits i drift är fortfarande i början av en lång kontraktperiod, varför det inte går att dra några långtgående slutsatser om resultaten utifrån ett livscykelperspektiv. Flera utvärderingar av brittiska PPP-projekt visar emellertid att anläggningarna blir klara i tid och till överenskommet pris i betydligt högre utsträckning än projekt som upphandlats på ett traditionellt sätt. I de fall då priset på ett PPP-projekt blev högre än kontrakterat var orsaken ändrade beställningar från den offentliga sektorn.<sup>45</sup>

En utvärdering av 37 PPP-anläggningar som tagits i drift i Storbritannien (sjukhus, fängelser, vägar, kontor, laboratorium etc.) visar att de offentliga beställarna var nöjda eller mycket nöjda med anläggningarnas funktion och kvalitet. I vissa projekt hade användarenkäter gjorts. Dessa visade att även användarna var nöjda med projekten. I utvärderingen gör man ingen bedömning av i vilken utsträckning resultaten beror på upphandlingsformen, men man konstaterar att PPP ger den kontrakterade parten incitament att satsa på en anläggning av god kvalitet eftersom det kan reducera de totala kostnaderna över hela kontraktperioden.<sup>46</sup>

Man har också undersökt de brittiska myndigheternas uppfattning om i vilken mån PPP-kontrakt inom respektive myndighets område bidrar till att ge medborgarna mer värde för pengarna. Undersökningen omfattade 121 kontrakt inom olika områden, t.ex. IT-system, bibliotekstjänster, vägbyggen och olika investeringar inom hälso- och sjukvården, kriminalvården, skatteväsendet och försvaret. Drygt 80 procent av myndigheterna ansåg att deras PPP-projekt för närvarande bidrog på ett

42 Nurmis (1996).

43 Jungner, T, Lindqvist R och Svalander, P-A (1997).

44 Statskontoret (1994), 55.

45 HM Treasury (2003), 45ff och National Audit Office (2003) s 11ff.

46 National Audit Office (2003), 16f.

tillfredsställande, bra eller väldigt bra sätt. Undersökningen visade att myndigheternas inställning var ännu mer positiv då kontrakten ingicks.<sup>47</sup>

En annan undersökning av projekt som tagits i drift (totalt 61 projekt, bl.a. fängelser, polisstationer, vägar, broar, sjukhus, skolor samt byggnader som ska användas inom försvaret) visar att 75 procent av de tillfrågade cheferna i den offentliga sektorn med ansvar för PPP-projekt ansåg att den privata parten levde upp till deras förväntningar.<sup>48</sup>

## 5.2 Bättre förutsättningar för en effektiv verksamhet

Kostnadsminskningar utgör bara effektivitetsvinster i den mån de är ett resultat av att tillgängliga resurser används på ett bättre sätt. Minskade kostnader som beror på en inkomstomfördelning mellan grupper i samhället utgör inte en samhällsekonomisk effektivitetsvinst. Om utförarnas löner pressas ned i samband med konkurrensutsättningen blir verksamheten visserligen billigare för beställaren och i förlängningen skattekollektivet, men verksamheten har inte blivit effektivare. Om utförarna däremot introducerar bättre produktionsmetoder som resulterar i ökad produktion allt annat lika har en samhällsekonomisk vinst gjorts. Flera studier visar att merparten av kostnadsminskningarna från utkontraktering utgör reella effektivitetsvinster.<sup>49</sup>

Effektivitetsvinsterna (reducerade kostnader eller förbättrad kvalitet) är alltså en följd av nya lösningar (ledning, organisation, tekniska metoder etc.) som möjliggör bättre användning av tillgängliga resurser. Det är flera omständigheter som bidrar till att förbättra förutsättningarna för en effektivare verksamhet i anslutning till konkurrensutsättningen: separation av beställare och utförare, beställarens kravspecifikationer, beställarens uppföljning och övervakning av utförarens prestationer samt införandet av konkurrens. Konkurrensen tvingar anbudslämnarna att hitta lösningar som är bättre eller billigare än konkurrenternas. Hotet om att bli av med ett kontrakt i nästa anbudsruna utgör också ett incitament för utföraren att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt. Utrymmet för effektivitetsvinster vid konkurrensutsättning beror på hur väl den offentliga verksamheten sköts i utgångsläget.

### Separation av beställare och utförare

Upphandling av tjänster på marknaden förutsätter en åtskillnad mellan beställare och utförare. I vissa sektorer får såväl egna produktionsenheter som privata företag konkurrera om uppgiften som utförare, medan det i andra endast finns privata utförare. Det har visat sig att en uppdelning av funktionerna beställare och utförare leder till att kundernas behov uppmärksammas i högre utsträckning och att mindre hänsyn tas till

47 National Audit Office (2001), 2.

48 HM Treasury (2003), 51.

49 Industry Commission (1996), 13ff samt Domberger & Jensen (1997), 74.

utförarnas intressen än när en och samma enhet agerar som både beställare och utförare. Med en beställar–utförarmodell kan beställarna utöva ett tryck på utförarna å kundernas vägnar genom att ställa krav på service och kvalitet.<sup>50</sup>

### **Förberedelse inför upphandling**

För verksamheter som inte tidigare har upphandlats i konkurrens har arbetet med att formulera förutsättningarna för upphandlingen i många fall gett insikter som har kunnat ligga till grund för en omprövning av verksamheten (servicenivå etc.).<sup>51</sup>

Förberedelserna har resulterat i utförligare krav på service och kvalitet och nya instrument för att följa upp och utvärdera utförarens prestationer, vilket i sin tur har bidragit till högre kvalitet i verksamheten. De effektivitetsvinster, i form av såväl lägre kostnader som högre kvalitet, som har sin grund i förberedelserna kan vara särskilt stora i verksamheter som inte tidigare har konkurrerats ut.<sup>52</sup>

### **Konkurrens och ägarförhållanden**

De allra flesta empiriska undersökningar visar att det är graden av konkurrens i sig som är avgörande för effekterna på effektivitet och kvalitet i produktionen, inte om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi. Verksamhet som bedrivs i offentlig regi blir också effektivare när den utsätts för konkurrens. Det finns också exempel på att konkurrensutsättning har ökat effektiviteten i verksamhet som inte har utsatts för konkurrens, utan drivits parallellt i egen regi.<sup>53</sup>

Det finns några undersökningar som indikerar att ägarformen har betydelse för effektiviteten. Den tidigare nämnda studien som gjordes på uppdrag av Landstingsförbundet visar t.ex. privata öppenvårdsmottagningar var effektivare än offentliga.<sup>54</sup> En brittisk undersökning av kommunala upphandlingar visar att den offentliga sektorn sparade dubbelt så mycket under kontraktperioden i de fall privata utförare hade vunnit kontraktet än i de fall offentliga produktionsenheter hade vunnit upphandlingarna. Detta resultat kan tolkas som ett tecken på att ägarformen hade betydelse för effektivitetsvinsterna (de privata utförarna var effektivare än de offentliga).

En annan tolkning av undersökningsresultatet är att de privata företagen hade missgynnats i upphandlingarna. Denna tolkning baseras på det faktum att de offentliga produktionsenheterna hade lyckats vinna flera

50 Domberger (1998), 161.

51 Statskontorets analys av statliga myndigheters upphandling av lokalvård visar t.ex. att myndigheterna minskade städfrekvenserna i samband med att verksamheten lades ut på entreprenad. En tolkning är att konkurrensutsättningen bidrog till att tjänstens innehåll anpassades till behoven på ett mer effektivt sätt. Se vidare Statskontoret (1994), 56.

52 Domberger (1998), 162, PLS Rambøll Management A/S (2000), 24, Industry Commission (1996), 9 och Konkurrensverket (2002), 167f.

53 Domberger & Jensen (1997), 75, Domberger (1998), 163, Andersson (2002), 40 och 45, Söderström & Lundbäck (2001), 2, Konkurrensverket (2002), 11 och 113, Blom-Hansen (2003), 434, PLS Rambøll Management A/S (2000), 6, Industry Commission (1996), 11ff.

54 Jungner, T, Lindqvist R och Svalander, P-A (1997).

upphandlingar trots att de sedan under kontraktperioden presterade sämre än de privata utförarna. Bristerna i konkurrensneutralitet kan ha flera orsaker (se vidare avsnitt 5.3). Sådana brister kan få till följd att privata utförare avstår från att delta i upphandlingarna, vilket i sin tur leder till minskad konkurrens.<sup>55</sup>

### Ersättningsmodeller

Upphandling av offentliga tjänster ställer stora krav på de verksamhetsansvariga myndigheternas styrning av entreprenaderna. Ett styrinstrument är villkoren för ersättning till entreprenören inklusive möjligheter att utkräva skadestånd eller gottgörelse på annat sätt.

Ersättningsmodellerna bör vara utformade så att utförarna ges ekonomiska incitament att upprätthålla hög kvalitet och kostnadseffektivitet i verksamheten. Naturligtvis måste modellerna utformas olika beroende på vilken verksamhet det gäller.<sup>56</sup>

I PPP-projekt överförs finansiella risker till den privata parten (se kapitel 4). Överföringen av dessa risker ger den privata utföraren starkare incitament att t.ex. bli klar med ett byggprojekt i tid och att tillhandahålla tjänster av hög kvalitet. Utföraren får nämligen inte ersättning förrän anläggningen är färdig att tas i bruk, vilket betyder att utföraren vid en försening inte får några inkomster samtidigt som han har kostnader för investeringen. Därtill är den löpande ersättningen för de tjänster som tillhandahålls beroende av att de håller överenskommen kvalitet.<sup>57</sup>

Ersättningen till privata fångelser i Australien beror t.ex. på antal rymningar, självmord och angrepp på fångar respektive personal samt på fångarnas tillgång till utbildning och arbete etc. I Norge får ett företag som ansvarar för investering och underhåll av en vägsträcka ersättning som bl.a. beror på antal trafikolyckor, tiden det tar att ersätta vägskyltar etc. Ersättningen till de företag som renoverar Londons tunnelbana beror bl.a. på passagerarnas restider (kapacitet), förseningar (tillgänglighet) och miljön på stationer och i tåg. Utförarna får bonus för goda prestationer och avdrag för dåliga. Se vidare bilaga 3.

En utvärdering av i drift tagna PPP-projekt i Storbritannien visar att nästan alla myndigheter med erfarenhet från PPP-projekt är nöjda med hur riskerna har fördelats mellan parterna i deras projekt, medan bara två tredjedelar av de privata utförarna anser att riskerna har fördelats på ett riktigt sätt i projekten.<sup>58</sup> Två andra utvärderingar visar att man har lyckats överföra bygg- och anläggningsrisker till den privata sektorn på ett effektivt sätt i Storbritannien. De anläggningar som har uppförts inom ramen för ett PPP-samarbete har blivit färdigställda inom tids- och budgetramar i betydligt högre utsträckning än andra anläggningar.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Domberger (1998), 163f och 174ff.

<sup>56</sup> För en diskussion om olika ersättningsprinciper inom vården, se t.ex. Konkurrensverket (2002), 135ff.

<sup>57</sup> Allen, G (2001), 28ff.

<sup>58</sup> National Audit Office (2001), 4.

<sup>59</sup> HM Treasury (2003), 45 ff och National Audit Office (2003), 11ff.

## Uppföljning av kvaliteten

Eftersom beställarens direkta kontroll över verksamheten minskar till följd av konkurrensutsättningen tvingas beställaren att skapa rutiner för att kunna kontrollera att utföraren gör sitt jobb i enlighet med de krav som beställaren har ställt.

Flera undersökningar av konkurrensutsättning av offentliga tjänster visar att man efter konkurrensutsättning mer systematiskt följer upp kvaliteten, t.ex. genom brukarundersökningar, undersökningar bland personalen och rapportering från utförarna.<sup>60</sup> En striktare uppföljning har i vissa fall också införts för verksamhet som även fortsättningsvis ska bedrivas i offentlig regi. På så sätt möjliggörs lärande jämförelser mellan den privata och den offentliga verksamheten, vilket kan leda till ytterligare effektivitetsvinster.<sup>61</sup>

En utvärdering av fler än 100 PPP-anläggningar i Storbritannien visar att tre fjärdedelar av de privata utförarna ansåg att myndigheterna hade ett bra sätt att följa upp deras prestationer. Några ansåg dock att myndigheternas noggranna övervakning hade påverkat deras relation negativt. Samma utvärdering visar emellertid av 72 procent av myndigheterna och 80 procent av de privata företagen ansåg att samarbetet mellan myndigheten och företaget fungerade bra eller mycket bra. Bara 1 procent av myndigheterna och 4 procent av företagen ansåg att samarbetet fungerade dåligt.<sup>62</sup>

## Förändringar i verksamheten skapar effektivitetsvinsterna

Konkurrensutsättning av offentlig verksamhet innebär alltså att beställare och utförare separeras, att beställaren tvingas se över verksamheten för att kunna ställa relevanta krav på utföraren och följa upp utförarens prestationer samt att konkurrens och nya ersättningsmodeller införs. Dessa faktorer medverkar till att driva fram konkreta förändringar i verksamheten som i sig gör verksamheten effektivare.

En sammanställning av en mängd internationella empiriska studier av utkontraktering av offentlig verksamhet visar att effektivitetsvinsterna framför allt beror på en kombination av följande tre faktorer:

1. Förbättrat ledarskap och effektivare arbetsmetoder  
– mindre personal krävs för att utföra en given prestation och cheferna fokuserar på strategiska frågor i stället för på den dagliga verksamheten
2. Tillgång till kunskap, nya idéer och ny teknologi – förbättrar förutsättningarna för nya innovativa lösningar
3. Effektivare användning av utrustning och anläggningstillgångar.<sup>63</sup>

En undersökning av konkurrensutsättning av välfärdstjänster i Danmark och Sverige (hemhjälp, färdtjänst, dagis, invandrarundervisning och

60 Domberger (1998), 164, Konkurrensverket (2002), 167 och 183 samt PLS Ramboll Management A/S (2000), 38f.

61 Se t.ex. exemplet från Australien i bilaga 3.

62 National Audit Office (2001), 3ff.

63 Industry Commission (1996), 13f.

vårdhem) visar att följande förändringar låg till grund för de effektivitetsvinster som kunde konstateras i verksamheten:

- Ledningen: personerna byttes ut och antalet chefer reducerades
- Organisationen: plattare organisation, ökad delegering och minskad administration (i flera fall hade den privata utföraren en stor och professionell central serviceorganisation bakom sig som kunde sköta administrationen på ett effektivt sätt)
- Ersättningsmodell: ekonomisk mål- och ramstyrning ersattes av pris per prestation, vilket förbättrade beställarens kunskap om kostnader och tidsåtgång samt bidrog till att öka utförarens kapacitetsutnyttjande
- Arbetsmetoder: anpassning av verksamheten efter beställarens krav och specifikationer med effektivare planering och arbetsprocesser som resultat
- Personalen: högre motivation bland personalen till följd av ökat ansvar och den bekräftelse det innebär att vinna en anbudsupphandling.<sup>64</sup>

En undersökning bland anställda i sju vårdföretag i Sverige som Svenska kommunalarbetsförbundet tagit initiativ till visar att de flesta anställda i privata vårdföretag tycker att det är bättre att jobba där än inom den kommunalt drivna äldreården. Undersköterskor, vårdbiträden och sjuksköterskor tycker att de får mer ansvar och befogenheter och mer varierande arbetsuppgifter hos entreprenadföretagen än hos offentliga arbetsgivare. De tycker att vårdföretagen överträffar det offentliga när det gäller förmågan att tänka nytt, effektivt utnyttjande av resurser, ansvarsfördelning och delaktighet, möjligheter att påverka och ta egna initiativ, kortare beslutsvägar, mindre administration samt chefers förmåga att belöna. En majoritet av de tillfrågade anser att verksamheten hos entreprenadföretagen är effektivare och därmed billigare. Merparten av de tillfrågade tror att privat äldreården och omsorg kostar mindre än offentlig. De vanligaste förklaringarna till denna uppfattning är att de privata företagen har lägre personaltäthet, är mer kostnadsmedvetna, har effektivare organisation, färre chefer och mindre administration.<sup>65</sup>

En utvärdering av konkurrensutsättningen av regionalt vägunderhåll i Danmark, där det vinnande privata företaget fick ta över samtliga anställda från den offentliga sektorn, visade att det privata företaget kunde reducera kostnaderna betydligt genom att utnyttja arbetskraften på ett bättre sätt. Vägunderhåll är ett säsongsbetonat arbete, där snöröjning kräver betydande insatser. Det privata företaget som hade diversifierad verksamhet kunde dock finna andra arbetsuppgifter för personalen under sommaren.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> PLS Rambøll Management A/S (2000), 27ff.

<sup>65</sup> Svenska kommunalarbetsförbundet (1998). Även i en uppföljande studie, som gjordes bland anställda i såväl kommuner som privata företag, får den privata vården genomgående högre betyg än den offentliga. Se vidare Svenska kommunalarbetsförbundet (2000).

<sup>66</sup> Blom-Hansen (2003), 434.

Sjöfartsverket har också lyckats reducera sina kostnader för isbrytning genom en effektivare resursanvändning. När isbrytarna inte behövs för isbrytning under vintern används fartygen av privata företag t.ex. för vetenskapliga expeditioner i Arktis eller som offshorefartyg i Nordsjön (för ankarhantering, bogsering, leverans av bränsle och färskvatten till plattformarna etc.). På så sätt fördelas den fasta kostnaden för fartygen på hela året, vilket minskar kostnaderna och håller nere sjöfartens avgifter för isbrytning.<sup>67</sup>

### 5.3 Beställarens kompetens är avgörande

Det är alltså flera faktorer som ligger bakom de effektivitetsvinster som många gånger följer av en konkurrensutsättning. Även om beställaren inte kan påverka alla faktorer så är beställarens kompetens många gånger avgörande för utfallet av en upphandling.

#### **Krav på kunskap om regelverk, marknad och verksamhet**

För att vara en bra beställare krävs förtrogenhet med lagar och regler och god kunskap om marknadens funktionssätt. Upphandlingskommittén understryker att upphandlande enheter måste ha tillgång till

*”[...] en professionell och kompetent upphandlingsorganisation som följer regelverket och därutöver har förmåga att utnyttja marknaden för att uppnå de mål och förväntningar som beställare och medborgare kan ställa på offentlig upphandling”.*<sup>68</sup>

Därtill måste beställaren ha kunskap om den verksamhet som ska upphandlas. Ett väl genomarbetat och strukturerat förfrågningsunderlag med kvalitetsmål och kvalitetskrav är av central betydelse, både för att anbudsgivarna ska ha en möjlighet att göra en kalkyl över vilka resurser som krävs för att fullgöra sitt åtagande och för att beställaren ska kunna bedöma inkomna anbud samt kontrollera och följa upp ingångna avtal.<sup>69</sup> Upphandlingskommittén menar att en orsak till kvalitetsbrister i upphandlingsverksamheten är att

*”[...] den ansvariga ledningen inte har analyserat och preciserat vilka behov som skall tillfredsställas med den aktuella upphandlingen. Avsaknad av distinkta kvalitetsmål och krav på utförande försvårar i hög grad en professionell kvalitetsbedömning av anbudsgivare och anbud.”*<sup>70</sup>

Det är en utmaning för beställaren att specificera kraven på ett sätt som garanterar kvaliteten i den offentliga verksamheten samtidigt som den

---

67 Sjöfartsverket.

68 SOU 2001:31, 19.

69 SOU 1999:139, 80f.

70 SOU 2001: 31, 59.

privata partens utrymme att hitta nya och mer kostnadseffektiva lösningar inte begränsas. Internationella studier visar att avtal som reglerar utförarens resultat (prestationer och effekter) snarare än hur tjänsterna ska utföras genererar störst effektivitetsvinster. Erfarenheter från OECD-länderna visar att offentliga beställare tenderar att vara alltför beskrivande och processorienterade i sina kontrakt.<sup>71</sup>

### **Bristande konkurrens är ett problem**

En annan svårighet vid upphandling av offentlig verksamhet kan vara att marknaden är outvecklad. Beställaren har i sådana fall ett ansvar för att utforma konkurrensutsättningen så att en fungerande marknad på sikt kan utvecklas. Det har visat sig att många problem kan undvikas om beställaren i ett tidigt skede utformar och kommunicerar en långsiktig strategi för konkurrensutsättningen. Det tvingar den offentliga organisationen att förbereda sig väl. Samtidigt klargörs förutsättningarna för potentiella anbudslämnare. Konkurrensverket anser att

*”en långsiktig plan bidrar till att tillämpningen av konkurrenslösningar och nya organisationsformer inte blir ett mål i sig utan ett medel att effektivisera verksamheten till nytta för samhällsekonomin och ytterst konsumenterna.”<sup>72</sup>*

Även på mer utvecklade marknader kan bristande konkurrens vara ett problem. Flera studier tyder på att marknadskoncentrationen har ökat på svenska upphandlingsmarknader där den offentliga sektorn är den huvudsakliga beställaren. Färre och större företag tenderar att lämna anbud. Denna utveckling har observerats för drift och underhåll av vägar, kollektivtrafik och äldreomsorg. Det är inte uteslutet att utvecklingen är ett resultat av att offentliga upphandlingar ofta innebär relativt stora åtaganden för företagen. Effekten av upphandlarnas agerande kan bli att kostnaderna för den offentliga sektorn ökar eller att kunderna får betala högre avgifter.<sup>73</sup>

Vid en enskild upphandling gäller typiskt sett att ju fler anbudslämnare desto hårdare konkurrens och lägre anbud.<sup>74</sup> Därtill kommer att många anbudslämnare försvårar konkurrensbegränsande samarbeten mellan anbudsgivarna. Genom att välja rätt upphandlingsstrategi kan beställaren förbättra förutsättningarna för få många anbudslämnare. Faktorer som påverkar företagens benägenhet att lämna anbud är bl.a. den totala volymen som upphandlas, avtalstidernas längd och kontraktens finansiella och verksamhetsmässiga omfattning. En begränsad total upphandlingsvolym kan hämma nyetableringen av företag. Om å andra sidan alltför många och stora upphandlingar sker samtidigt är risken att företag avstår från att lämna anbud på grund av begränsad produktionskapacitet. Med långa avtalstider är det svårt att fastställa effektiva ersättningsprinciper. Med korta

71 OECD (2005), 137f, Ising (2004), 3f och Industry Commission (1996), 1.

72 Konkurrensverket (2002), 118 och 169ff.

73 Konkurrensverket (2002), 103, 118 och 299 samt Arnek (2002).

74 Domberger & Jensen (1997), 69.

avtalstider riskerar kontinuiteten i de offentliga tjänsterna i stället att försämrans. Dessutom kan korta avtalstider avskräcka mindre företag från att lämna anbud på områden som förutsätter stora investeringar. Alltför stora entreprenader kan utestänga små företag från att lämna anbud, medan alltför små entreprenader kan vara ointressanta för större företag.<sup>75</sup>

### **Konkurrensneutralitet är ett måste**

Det är också viktigt att det råder konkurrensneutralitet mellan anbudsgivarna: ingen utförare får gynnas eller missgynnas. Risken för brister i konkurrensneutraliteten är störst då egenregienheter får konkurrera om uppdragen. Egenregienheter kan ha både kostnadsfördelar och informationsövertag. Kostnadsfördelar uppstår om utförarenheten inte behöver bära sina egna kostnader. Svårigheten ligger i att fördela myndighetens gemensamma kostnader (lokalkostnader, kapitalkostnader, administrativa kostnader etc.) på ett sätt som motsvarar utförarenhetens faktiska resursanvändning. Det finns därmed risk för att utförarenheten subventioneras med medel från övriga verksamheten, vilket skulle snedvrیدا konkurrensen till nackdel för konkurrenterna. En egenregienhet kan också dra nytta av exklusiv information om beställarens behov, krav och önskemål. Denna information kan ha sitt ursprung i utförarenhetens tidigare erfarenhet av verksamheten, men också i underhandskontakter med beställarna.<sup>76</sup>

Blotta misstanken om att egenregienheter favoriseras framför privata utförare kan få potentiella konkurrenter att avstå från att lämna anbud, med minskad konkurrens som följd. Det är därför viktigt att det finns tydliga regler och rutiner för att säkra att utförarna behandlas lika.

### **Affärsmässighet bör prägla upphandlingar**

All offentlig upphandling bör präglas av affärsmässighet. Däri ingår bl.a. att den upphandlande enheten när den i enlighet med 1 kap. 22 § lagen om offentlig upphandling bedömer vad som är det ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet” tar

*”[...] hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m.”<sup>77</sup>*

Det finns en risk för att man vid utvärdering av anbud lägger större vikt vid faktorer som är lätta att mäta, t.ex. pris, än vid andra faktorer, t.ex. kvalitet. Det kan leda till att anbudslämnare som erbjuder orealistiskt låga priser favoriseras. Förslagna entreprenörer kan sedan under kontraktets löptid försöka förhandla upp priset, alternativt försöka komma undan

75 OECD (2005), 138, Konkurrensverket (2002), 12, 67, 113, 160, 165, 168, 172f och Industry Commission (1996), 30f.

76 Domberger (1998), 174ff och Konkurrensverket (2004).

77 SOU 2000:131, 49.

med lägre kvalitet på tjänsterna. I förlängningen kan ett sådant beteende leda till att seriösa företag drar sig ur marknaden för offentliga tjänster.<sup>78</sup>

Upphandlingskommittén framhöll i sitt betänkande att det

*”[f]rån leverantörernas sida förekommer felkalkylering och glädjekalkyler som inte täcker de kostnader som motsvarar erforderliga insatser. Avvikelser från utfästelser i anbud och kontrakt kan leda till kvalitetsbrister i den verksamhet som myndigheten svarar för gentemot medborgarna. Kvalitetsbrister kan i sin tur leda till försämrad tilltro till den offentliga verksamheten och merkostnader för att åtgärda bristerna.”<sup>79</sup>*

### **Fortfarande brister i beställarkompetensen**

Upphandlingskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att många upphandlande enheter saknar resurser och kompetens för att upphandla på ett affärsmässigt sätt. Kommittén ansåg att den offentliga upphandlingen skulle kunna effektiviseras och efterlyste en ”professionalisering av upphandlingsverksamheten”.<sup>80</sup>

Konkurrensverket hävdar att beställarkompetensen inom den offentliga sektorn i Sverige har förbättrats de senaste åren, men anser att det finns tecken på att kunskaperna fortfarande behöver kompletteras.<sup>81</sup>

Erfarenheter från OECD-länder visar att det finns en risk att den offentliga beställaren efter en tids konkurrensutsättning förlorar kunskapen om den verksamhet som han upphandlar. Det kan resultera i att beställaren, när han ska utforma underlaget inför kommande upphandlingar, är helt beroende av den entreprenör som för närvarande har kontraktet. Ett sätt att behålla nödvändig beställarkompetens är fortsätta driva viss verksamhet i egen regi.<sup>82</sup>

### **Konkurrensutsättning tar tid**

Det krävs en hel del förberedelser innan offentlig verksamhet kan börja drivas i privat regi. Erfarenheter från kommunal verksamhet i Sverige visar att upphandlingen av en större driftentreprenad på vård- och omsorgsområdet sällan tar mindre än 1,5 år från det att beslut tas om att verksamheten ska konkurrensutsättas till det att vinnaren av anbudstävlingen kan börja driva verksamheten.<sup>83</sup>

Även upphandlingar av enstaka projekt kan ta tid. Det gäller t.ex. upphandlingar som ska resultera i långsiktiga och nära samarbeten, vilket betyder att både beställare och utförare har att ta ställning till en mängd olika faktorer. En utvärdering av ett sextiototal PPP-anläggningar som tagits i drift i Storbritannien visar att upphandlingstiden var längre än

78 Domberger (1998), 164 och OECD (2005), 138f.

79 SOU 2001:31, 59ff.

80 SOU 2001:31, 59.

81 Konkurrensverket (2002), 11.

82 OECD (2005), 136f och Konkurrensverket (2002), 10f och 117.

83 Konkurrensverket (2002), 164.

vid konventionella upphandlingar, men att byggprocessen var kortare. Merkostnaderna i upphandlingsskedet kan således tjäna in genom ökad säkerhet i den fortsatta processen.<sup>84</sup>

## 5.4 Sammanfattande kommentarer

Det finns belägg för att utkontraktering av verksamhet som tidigare har bedrivits i offentlig regi leder till att verksamheten blir effektivare. Det kan yttra sig både i lägre kostnader och i högre kvalitet. Slutsatsen bygger på en mängd empiriska studier från olika länder och verksamheter. Det går dock inte att överföra dessa erfarenheter direkt till den svenska statsförvaltningen. Alla verksamheter är olika och vissa verksamheter är bättre lämpade än andra att upphandlas och konkurrensutsättas.

För flera offentliga tjänster finns i dag ingen fungerande marknad. För några tjänster kommer det troligen inte heller att utvecklas någon sådan, då det begränsade marknadsunderlaget utgör ett inträdeshinder för företag. Vissa myndigheters tjänster är troligen så specifika och av så begränsad omfattning att privata företag inte har incitament att satsa på marknaden – i alla fall inte utan att kräva en stor riskpremie, vilket skulle reducera eventuella vinster med konkurrensutsättning. Situationen är anorlunda för t.ex. administrativ stödverksamhet och kommunal service. Administrativ stödverksamhet som löneadministration, fakturahantering etc. utförs på liknande sätt i alla myndigheter och i privata företag. För en utförare som förlorar ett kontrakt med en statlig myndighet återstår fortfarande många andra potentiella uppdragsgivare. För kommunala servicetjänster, t.ex. vård- och omsorg, finns också en förhållandevis stor marknad. Det är en omfattande sektor med flera marknadssegment och stor geografisk spridning.

Transaktionskostnaderna utgör också en restriktion. För att konkurrensutsättningen ska lyckas krävs att verksamheten kan regleras i avtal och att kostnaderna för att kontrollera verksamheten inte är för höga.

De potentiella effektivitetsvinsterna beror dessutom på utgångsläget. Organisationer som redan arbetar löpande med att utvärdera om uppgiften löses på bästa och billigaste sätt samt genomför insatser för att förbättra och effektivisera verksamheten blir förmodligen inte effektivare av konkurrensutsättning.

Det är därför viktigt att man från fall till fall utvärderar om någon form av konkurrensutsättning är ett bättre alternativ än att fortsätta bedriva verksamheten i egen regi och i så fall hur konkurrensutsättningen ska genomföras. En sådan analys innefattar komplicerade bedömningar.

Man måste t.ex. gå igenom verksamheten för att se om den går att skilja ut från övrig verksamhet och analysera vilka konsekvenser det skulle få för organisationen. Man måste också bedöma marknadsförutsättningarna och de legala förutsättningarna för att upphandla verksamheten.

<sup>84</sup> HM Treasury (2003), 49f. Det brittiska finansministeriet gör dock bedömningen att upphandlingstiden kan kortas ned utan att förutsättningarna för fortsättningen av ett projekt försämrats. Den brittiska regeringen har också tagit flera initiativ i denna riktning.

Man bör även bedöma de ekonomiska konsekvenserna och riskerna med eventuell konkurrensutsättning. Innan upphandlingen genomförs måste man också överväga t.ex. om personalen ska tas över av leverantören, vem som ska äga utrustningen, hur man ska säkra att beställarkompetens vidmakthålls, hur lång avtalstiden ska vara, vilka kvalitetskrav som ska gälla samt hur verksamheten ska styras och kontrolleras.

Samtidigt som sådana bedömningar kan vara svåra att göra är noggranna analyser och förberedelser en förutsättning för att en konkurrensutsättning ska bli lyckad. Upphandlingskommittén har pekat på kompetensbrister hos många upphandlande enheter. Många mindre myndigheter upplever att de inte kan fylla rollen som beställare ens av administrativ stödverksamhet.<sup>85</sup> Eftersom upphandling och utkontraktering av annan verksamhet kan vara ännu mer krävande har myndigheterna sannolikt stort behov av externt stöd både vid prövning och vid genomförande.

---

85 SOU 2001:31, 59 och ESV (2004), 22.

# 6 Kundvalssystem med servicecheckar

## 6.1 Vad är en servicecheck?

En servicecheck eller välfärdscheck (voucher) är en form för distribution av tjänster som det offentliga finansierar. Servicecheckarna representerar en viss köpkraft. Syftet är att användarna på så sätt ska få möjlighet att välja leverantör av en kollektivt finansierad tjänst. Man upprättar med andra ord ett *kundvalssystem*. Utförarna kan vara både offentliga organ och privata företag.

Servicecheckar kan förekomma i (åtminstone) tre olika former:

- En explicit check som den offentliga huvudmannen delar ut och som används som betalning för utförda tjänster. Utföraren löser sedan in checkarna hos huvudmannen.
- En implicit check som innebär att utföraren får betalt av den offentliga huvudmannen för utförda tjänster.
- Användarna betalar utföraren och får sedan mot uppvisande av kvitto ersättning av den offentliga huvudmannen.

## 6.2 Syftet med servicecheckar

Motivet till att införa ett kundvalssystem är som sagt att ge medborgarna möjligheter att själva välja leverantör av välfärdstjänster och därmed innehåll och inriktning på den vård eller omsorg man vill ha. Men varför lämnar man då inte helt enkelt ett kontantbidrag? Uppenbarligen är syftet att styra användarna mot den typ av tjänst det är fråga om och ett urval utförare som bedömts lämpade utifrån fastställda kriterier.

*”[...] the goal is not to facilitate market exchange but to redistribute income or guide consumption. The inflexibility of the voucher compared with cash – deriving from the fact that it can only be cashed in certain places, in return for certain services – is part of its raison d’être [...] Designation of the recipient ensures that they are not tradable across consumers and designation of the service ensures that they are not equivalent to more fungible means of exchange such as cash.”<sup>86</sup>*

Vid anbudsupphandling av sociala tjänster utsätts leverantörerna för konkurrens vid vissa specifika tillfällen (i samband med upphandlingen)

---

86 Cave, Martin (2001), 60.

och det är den offentliga huvudmannen som bestämmer produktionens omfattning och innehåll. I ett kundvalssystem däremot utsätts leverantören för kontinuerlig konkurrens. Leverantören har större möjligheter att välja en lämplig (med hänsyn till efterfrågan) skala på verksamheten och utforma servicen i enlighet med användarnas preferenser. Användarna har möjlighet att välja utförare eller byta om de är missnöjda. Ett kundvalssystem kan mot den bakgrunden ses som en marknadsanpassning av både konsumtion och produktion, medan upphandling av tjänster på entreprenad bara är en marknadsanpassning av produktionen.

Den ökade marknadsanpassningen är dock förenad med ökade transaktionskostnader för såväl den offentliga huvudmannen som användarna. För huvudmannen bl.a. i samband med lämplighetsprövning av leverantörer och uppföljning av deras verksamhet och för användarna vid val av leverantör. Att transaktionskostnaderna ökar är emellertid inte i sig något argument mot kundvalsmodellen, så länge kostnaderna inte överstiger den av användarna upplevda nyttan.

### 6.3 Förutsättningar för att servicecheckar ska fungera väl

En grundläggande förutsättning är naturligtvis att det finns en fungerande marknad för den typ av tjänst det är fråga om eller att införandet av ett kundvalssystem med servicecheckar har utsikter att stimulera fram en sådan marknad. Den ersättning utföraren får är direkt beroende av hur många kunder han kan dra till sig. Det betyder att en etablering på en marknad med kundvalssystem, precis som på vilken annan marknad som helst, är förenad med ett risktagande för den enskilda entreprenören.

Vidare får den offentliga huvudmannen inte ställa alltför rigorösa krav på utföraren och det tjänster som levereras. Det måste finnas utrymme för produktdifferentiering, annars förfelas naturligtvis syftet med kundvalssystemet.

Det måste också vara möjligt för användarna att fatta välinformerade beslut vid val av utförare. Just detta kan vara ett problem när det gäller sociala tjänster. Exempelvis kan det i vissa fall vara svårt för kunden att bedöma kvaliteten på en tjänst innan han har provat den. Är det fråga om tjänster som används upprepade gånger är detta inget större bekymmer. Men vissa tjänster konsumerar man bara en gång, t.ex. blindtarmsoperation. I andra sammanhang kan det vara förenat med kostnader att byta utförare, t.ex. skola.

För att skapa rimliga konkurrensvillkor mellan en offentlig huvudmans verksamhet i egen regi och externa utförare måste huvudmannen införa en strikt beställar–utförarorganisation med rättvisande internprissättning. Internpriserna ska naturligtvis avspegla samtliga med verksamheten för- enade kostnader, både de direkta och de indirekta.

*”Både politikerna och tjänstemännen måste se sig som medborgar- nas förlängda arm, inte som ansvariga för en kommunal driftsor- ganisation.”<sup>87</sup>*

En svaghet med servicecheckar som utgår från fixerade priser är att de inte fungerar vid obalanser i efterfrågan och utbud på marknaden. Olika utförare får samma ersättning per check. Om det t.ex. uppstår överskotts- efterfrågan på en skola måste därför utbildningsplatserna där ransoneras. Detta kan ske på olika sätt, t.ex. turordning eller lottning. Om olika for- mer för ransonering behöver tillgripas reduceras naturligtvis fördelarna med servicecheckar. I värsta fall kan obalanser leda till att vissa skolor tar hand om de mest lönsamma (minst kostsamma) eleverna (s.k. ”cream- skimming”).

Förekomsten av skalfördelar kan begränsa tillgången till utförare i en viss region så att lokala monopol uppstår. Det gäller framförallt i glest befolkade områden.

## 6.4 Kundvalssystem en form av upphandling

Kundvalssystem med check är i regel utformade på sådant sätt att pri- vata utförare bedriver en viss verksamhet på uppdrag av kommunen. Uppdragsförhållandet innebär att upphandlingsskyldighet i princip ska gälla. Frågan togs upp av upphandlingskommittén, som emellertid avstod från att föreslå någon reglering av kundvalssystem i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling eller i någon särskild lagstiftning. Kommittén ansåg att

*”[...] kundvalssystem hänger intimt samman med vilka krav på styrning och kontroll som bör ställas på samhällsfinansierade väl- färdstjänster och att kundvalssystem inte passar in i upphandlings- lagstiftningens normsystem.”*

Kommittén menade därför att kundvalssystem inom äldreomsorg, sjuk- vård, barnomsorg m.m. borde utredas i särskild ordning.<sup>88</sup> Regeringen delade denna bedömning,<sup>89</sup> men något uppdrag har ännu inte lagts ut.

87 Svenska kommunförbundet (2001), 21.

88 SOU 2001:31, 25.

89 Prop. 2001/02:142, 86.

## 6.5 Styrning i ett kundvalssystem med servicecheckar

Styrningen i ett kundvalssystem sker genom att den offentliga huvudmannen specificerar den tjänst som ska tillhandahållas mot servicechecken och vad den får kosta.

Styrning sker vidare genom att de företag som ska ingå i ett kundvalssystem i regel ska ha bedömts som lämpliga (auktoriserats) av någon offentlig myndighet. Exempelvis auktoriseras utförare av barnomsorg av Barnomsorgs- och utbildningsnämnden, skolor godkänns av Skolverket, anordnare av hemtjänst och annan kundvalsservice inom äldre- och handikappomsorg auktoriseras av äldre- och omsorgsnämnden. Producenterna följs upp och utvärderas fortlöpande.

## 6.6 Risker

Kundvalssystem med check kan innebära att den politiska makten över resursfördelning och prioriteringar minskar. I stället för traditionella anslag får den enskilda skolan, förskolan eller äldreboendet ersättning för de tjänster som kunderna har tagit i anspråk.

Det är nödvändigt att utforma ersättningen till utförarna så att de inte ges incitament att påverka det urval av kunder/elever/patienter som söker sig till dem. Skillnaden i kostnad mellan t.ex. att utbilda en elev som har sämre förutsättningar och en elev som har bättre förutsättningar är mycket stor. Om den enskilda skolans ersättning är densamma för alla elever har skolan ett intresse av att locka till sig duktiga elever. Omfattningen på problemet med urval och bortval beror på i vilken utsträckning utförarnas ersättning kan göras beroende av de kostnadsskillnader som finns.<sup>90</sup>

Det primära syftet med ett kundvalssystem är att öka valmöjligheterna för användarna, inte att sänka kostnaderna för tjänsterna genom att låta olika leverantörer konkurrera. I ett kundvalssystem finns ju ingen prispress i vanlig mening på leverantörerna, eftersom det är kommunen som ensidigt bestämmer priset. Tvärtom kan systemet bli kostnadsdrivande eftersom användarnas fria val förutsätter att det finns en viss överkapacitet.<sup>91</sup> Om en ny skola blir populär kan det leda till att andra skolor står halvtomma under en period.<sup>92</sup> Omvandlingen av marknaden går långsammare. Utförare med dålig service eller ineffektiv verksamhet, som på en fri marknad hade gått i konkurs, kan med servicecheckar leva vidare under en period eftersom inträdet på marknaden är begränsat.<sup>93</sup>

90 Andersson (2002), 35.

91 Svenska kommunförbundet (2001), 22.

92 Andersson (2002), 33.

93 Söderström och Lundbäck (2001), 7f. Se också OECD (2005).

## 6.7 Användning av servicecheckar

Kundvalsmodeller med servicecheckar används internationellt i betydande omfattning, framförallt inom skola, barnomsorg och äldreomsorg.<sup>94</sup>

I Sverige används kundvalssystem främst inom skolan och den högre utbildningen. Kundvalssystem används också, om än relativt sparsamt, inom vård och omsorg. Enligt en undersökning av Socialstyrelsen förekom år 2003 kundvalssystem där användaren kan välja utförare av vård och omsorg i inte fler än tio kommuner, huvudsakligen i Stockholms län. I ytterligare fyra kommuner hade man beslutat införa möjligheter för enskilda att välja utförare genom servicecheckar eller liknande. Överlag ingick hemtjänst i kundvalssystemet (om än i varierande omfattning). I tre av kommunerna ingick även särskilt boende.<sup>95</sup>

När kommuner infört kundvalssystem har det i regel inneburit att privata utförare har bjudits in att på lika villkor konkurrera med kommunernas egenregiverksamhet. I de kommuner som arbetat längst med kundvalssystem verkar erfarenheterna i allmänhet ha varit goda. Samtidigt finns, enligt en studie av kundvalssystem i kommunal verksamhet,

*”[...] olika uppfattningar mellan olika politiska partier och kanske också mellan politiker inom ett och samma parti. Valfrihet och kundvalssystem innebär inga färdiga modeller att ta ställning till för eller emot utan står mer för olika sätt att tillmötesgå nya krav på individualisering av tjänster och fria val av dessa.”<sup>96</sup>*

## 6.8 Sammanfattande kommentarer

Kundvalssystem med servicecheckar lämpar sig naturligtvis bara som distributionsform för tjänster som konsumeras individuellt, typ vård, skola och omsorg. Det är också inom dessa områden som kundvalsmodellen använts i Sverige. Vid sidan av den högre utbildningen, där ett kundvalssystem med (implicita) servicecheckar redan används, är det svårt att se några verksamheter i den statliga sektorn där ett sådant koncept skulle kunna införas.

---

94 OECD (2005), 146.

95 Socialstyrelsen (2004), 30.

96 Svenska Kommunförbundet (2001), 17.



# 7 Konsekvenser för den ekonomiska styrningen av den statliga verksamheten

## 7.1 Ekonomisk styrning

Statsmakternas styrning av förvaltningen sker med många olika medel. Den fråga som ska behandlas i detta kapitel är på vilket sätt utnyttjande av olika former av ”marknadsmekanismer” påverkar förutsättningarna för statsmakternas ekonomiska styrning. Detta är från början ett företags-ekonomiskt begrepp, vilket i staten används som samlingsnamn för finansiell styrning och resultatstyrning.

Det övergripande målet för den ekonomiska styrningen i staten är att skapa förutsättningar för

- god kontroll av statens finanser,
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar samt
- hög produktivitet och effektivitet i användningen av statens resurser.

## 7.2 Finansiell styrning

Finansiell styrning innebär att verksamheter styrs med hjälp av de ekonomiska ramar de får disponera samt olika restriktioner och villkor knutna till dessa. Statens viktigaste finansiella styrmedel är

- anvisning och tilldelning av anslag
- dispositionsrätt till avgiftsinkomster
- regler och villkor för utnyttjande av anslag och avgifter
- bemyndiganden
- låneramar och kreditramar.

### **Finansiell styrning av myndigheter**

För att finansiera myndigheters förvaltningskostnader används ramanslag. Syftet är att ge myndigheterna ett fullständigt kostnadsansvar för löner, lokaler och andra förvaltningskostnader.

Myndigheterna får sålunda själva besluta om hur anslagsmedlen ska fördelas på olika kostnadslag. Under förutsättning att inte övrigt regelverk lägger hinder i vägen är det alltså i princip fritt fram att bestämma om en viss funktion eller tjänst ska produceras i egen regi eller läggas ut

på entreprenad. I det förra fallet är det personalkostnader, förbrukningsmateriel, lokalkostnader etc. som avräknas anslaget, i det senare fallet ersättningen till entreprenören. Statsmakternas finansiella styrning sker alltså med samma medel i båda fallen.

### **Finansiell styrning i samband med s.k. partnerskapsfinansiering**

Vid entreprenader enligt s.k. partnerskapsmodell där statens enda finansiella åtagande är att erlagga en överenskommen periodisk hyra till entreprenören gäller samma principer som ovan: ersättningen redovisas mot tilldelat anslag. I den mån avgifter tas ut av användarna för att helt eller delvis finansiera anläggningen reduceras naturligtvis anslagsbelastningen. Statsmakternas styrning blir mer komplicerad om det offentliga medverkar vid finansieringen av anläggningen. Om medverkan inskränker sig till att staten lämnar garantier för lån upptagna på marknaden, ska staten, dvs. Riksgäldskontoret, i vanlig ordning ta betalt för sitt risktagande. Men om staten dessutom delar de kommersiella riskerna i projektet kan de finansiella konsekvenserna bli svårare att överblicka. Detta gäller i synnerhet om avtalet efter hand revideras på ett sätt som ökar statens åtagande.

Riksrevisionen fann vid en granskning av statsmakternas styrning av Arlandabanan att de avtal som företaget A-banan slutit för statens räkning inneburit ett ökat statligt åtagande. Riksrevisionen konstaterade också att ”någon samlad redovisning av statens exponering för projektets kommersiella risker inte har redovisats”.<sup>97</sup>

ESV har i ett remissyttrande påpekat att

*”[...] finansiering genom partnerskap innebär en komplikation i det nuvarande systemet för ekonomisk styrning i staten. För att ekonomistyrningen ska fungera på ett tillfredställande sätt måste statens samtliga ekonomiska åtaganden, oavsett finansieringsform, så långt det är möjligt kunna preciseras samtidigt som ansvaret för finansiering, uppföljning och redovisning bör vara entydigt. Eftersom investeringar inte budgeteras och redovisas på ett enhetligt sätt i staten är det svårt för riksdagen att överblicka statens ekonomiska åtaganden om flera olika former av finansiering av infrastrukturinvesteringar används”.<sup>98</sup>*

Om partnerskapsfinansiering används för att tillhandahålla infrastruktur, som normalt finansieras enligt 22 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, frångår man huvudregeln att ifrågavarande investeringar ska redovisas och budgeteras utgiftsmässigt, inte kostnadmässigt. Anledningen till att redovisning och budgetering är utgiftsmässig när det gäller infrastrukt-

<sup>97</sup> Riksrevisionen (2004), 9f.

<sup>98</sup> ESV dnr. 13-1401/2000.

tur är att riksdagen på det sättet anser sig ha bättre kontroll över investeringarna.<sup>99</sup> Villkendera modellen man väljer är en smaksak. Men det kan vara en fördel om statsmakterna följer en enhetlig linje när det gäller redovisning och budgetering.

### Myndigheternas finansiella styrning av privata utförare

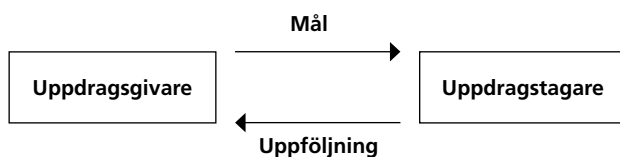
Myndigheternas finansiella styrning av sina uppdragstagare sker framförallt genom de villkor som gäller för den ersättning entreprenörerna erhåller. Det är viktigt att ersättningen på ett rimligt sätt motsvarar resursåtgången för olika prestationer, t.ex. behandlingar som ett sjukhus levererar. Annars finns risk för att entreprenören plockar russinen ur kakan, dvs. koncentrerar sig på de mest lönsamma prestationerna. När det gäller tillhandahållande av transportinfrastruktur enligt s.k. partnerskapsmodell bör den periodiska ersättningen vara relaterad till den funktion som levereras, dvs. anläggningens tillgänglighet, säkerhet etc.

## 7.3 Resultatstyrning

### Vad är resultatstyrning?

Resultatstyrning är ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Resultatstyrningen bygger på delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden återkoppling och analys av resultatet. Den kan användas på alla nivåer i staten – mellan riksdag och regering, mellan regering och myndigheter samt inom myndigheterna.

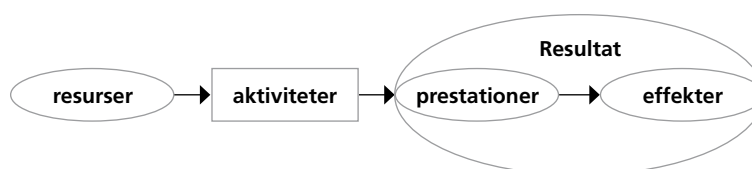
Grundtanken är att uppdragsgivaren, till exempel regeringen, beslutar om vad som ska åstadkommas. Uppdragstagaren beslutar därefter hur verksamheten ska genomföras.



Frågan är vad konsekvenserna för resultatstyrningen blir om staten överlåter förvaltningsuppgifter eller verksamhet till privata utförare. En utgångspunkt för att besvara den frågan är att resultatstyrningen i sig bygger på inspiration från erfarenheter av styrning från företag. Ett exempel på detta är att styrningen utformas som ett åtagande mellan två parter; uppdragsgivare och uppdragstagare. Ett annat exempel är att resultatbegreppet används för att fokusera såväl krav på som syfte med

<sup>99</sup> Finansutskottets betänkande 1992/93:FiU4y, 4.

verksamheten. I staten är resultat antingen prestationer eller effekter. Med prestationer menas de tjänster eller produkter som myndigheterna åstadkommer för att uppfylla sina åtaganden. Med effekter menas de förändringar i samhället som följer på myndighetens insatser. Det är vanligt att samband i verksamheten tecknas i ett produktionsperspektiv.



Myndigheternas uppgifter, dvs. dess prestationer, anges i instruktionen. Den årliga styrningen av myndigheten sker med regleringsbrevet.

Regleringsbrevet består av två huvuddelar, en verksamhetsdel och en finansieringsdel. I verksamhetsdelen anges mål, återrapporteringskrav, uppdrag samt kompletterande organisationsstyrning. Målen ska avse sådant som myndigheten bör uppnå under året. Återrapporteringskraven avser sådan information som myndigheten ska rapportera till regeringen, främst i årsredovisningen. Såväl mål som återrapporteringskrav följer normalt indelningen i verksamhetsstrukturen. Det innebär t.ex. att mål formuleras för varje verksamhetsgren, verksamhetsområde och politikområde. Uppdrag avser ofta en beställning av en viss utredning eller liknande som avrapporteras i särskild ordning. Med organisationsstyrning avses styrning av myndighetens interna verksamhet, t.ex. personal eller IT-frågor. I regleringsbrevets finansieringsdel redovisas myndighetens ekonomiska ramar samt de restriktioner och villkor som är knutna till dessa.

I ett praktiskt, tekniskt och formellt perspektiv är det möjligt att utforma resultatstyrningen, som den regleras med dokument, också i avtal eller kontrakt mellan regeringen eller därtill bemyndigade statliga myndigheter och privata bolag. Den slutsatsen bygger på regeringsformens bestämmelse att förvaltningsuppgifter är möjliga att lägga ut på bl.a. privata bolag. Då begreppet *förvaltningsuppgift*, som redovisats inledningsvis, inte är tydligt avgränsat eller bestämt går det inte att identifiera förvaltningsuppgifter genom nedbrytning från en allmän definition. Istället kan förvaltningsuppgifter sägas vara de uppgifter regeringen i instruktioner lagt på den statliga förvaltningen. Uppgifter vars utförande, inom ramen för resultatstyrningens begreppsvärld, definieras som prestationer. I de fall regeringen bedömer att detta produktionsperspektiv kan och bör renodlas för en statlig uppgift är samverkan med privata entreprenörer en utvidgning av resultatstyrningen.

I det följande pekar ESV på några förhållanden, utöver själva produktionsuppdraget, som kan behöva uppmärksammas i sammanhanget.

## Det statliga helhetsperspektivet

De statliga myndigheterna har inte bara ett ansvar för genomförande, ”produktion”, av sina uppgifter. Med t.ex. myndighetsuppgiften följer också ett utvecklings- och samverkansuppdrag. I 7 § verksförordningen (1995:1322) finns bestämmelser om hur verksamheten ska bedrivas. Myndighetens chef ska verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar tillvara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. Vidare ska verksamheten fortlöpande följas upp och prövas, bl.a. när det gäller konsekvenserna av de författningsföreskrifter och särskilda beslut som rör verksamheten. Vid behov ska åtgärder vidtas. Detta vidare perspektiv på den statliga förvaltningen lyfts fram i budgetpropositionen för år 2006.

Inom politikområdet ”Effektiv statsförvaltning” ges för följande mål för verksamhetsområdet ”Styrning, ledning, verksamhetsutveckling”:

*”Målen för verksamheten är att utveckla styrning och ledning, ekonomisk styrning och organisering av statlig förvaltning samt att säkerställa att alla myndigheter systematiskt och kontinuerligt bidrar till förvaltningens verksamhetsutveckling och kompetensförsörjning i syfte att uppnå en effektiv statsförvaltning. Förvaltningspolitiken syftar till att öka värdet av den statliga kärnverksamheten så att förvaltningens förmåga att lösa olika samhällsproblem stärks.”*

I vilken mån denna del i det statliga åtagandet utgör en restriktion för offentlig–privat samverkan kan diskuteras. Utgångspunkten bör dock vara antagandet att förmågan till utveckling m.m. även finns hos privata bolag och att även den uppgiften bör gå att reglera när överenskommelser görs. En viktig fråga är att långsiktigt kunna värna relevant kompetens hos flera konkurrerande aktörer.

I det statliga helhetsperspektivet ska myndigheten vidare beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologisk hållbar utveckling, jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationspolitiken. ESV har tillsammans med Statens kvalitets- och kompetensråd (KKR) och Statskontoret kartlagt och analyserat hur dessa s.k. generella krav används för att styra den statliga verksamheten.<sup>100</sup> I rapporten visas att de generella kraven har en tendens att öka i antal och att det ofta är besvärligt för såväl Regeringskansliet som myndigheterna att hantera dem. Flera frågor infinner sig i sammanhanget. Eftersätts något av dessa uppdrag om förvaltningsuppgifter överläts till privata aktörer? Kan frågorna regleras i kontraktet med den privata parten så att uppdragen inte eftersätts? Går det att utan större risker vidga ansvaret för de privata entreprenörerna?

ESV:s bedömning är att problemet att avgränsa och precisera dessa frågor inte ska ses som hinder för att lägga förvaltningsuppgifter på privata aktörer. Svårigheten att formulera dessa ofta allmänt hållna statliga åtaganden eller ambitioner finns, som framgår av den anförda rapporten,

---

100 ESV (2003).

även i förhållande till de statliga myndigheterna. Däremot kan det finnas hinder och restriktioner i t.ex. upphandlingsregelverk, EU-direktiv eller EG-rätten. I upphandlingsutredningens slutbetänkande behandlas frågan om en upphandlande enhet får ställa krav på en leverantör som inte är av renodlat ekonomisk karaktär, t.ex. krav på miljö eller sociala hänsyn.

Utredningens uppfattning är att domar från EG-domstolen innebär att en upphandlande enhet får ställa sådana krav och att kraven får användas vid bedömningen av vad som är ekonomiskt mest fördelaktigt:

*”Allmänt gäller dock att kravet måste ha något samband med föremålet för upphandlingen och att det måste gå att kontrollera om en leverantör kan uppfylla ställda krav.”<sup>101</sup>*

Kravet på koppling mellan generella frågor och en specifik verksamhet ligger i linje med en av slutsatserna av ovan anförda rapport. ESV, KKR och Statskontoret konstaterar i rapporten att de generella kraven på myndigheterna ofta inte är tillräckligt anpassade till myndigheternas kärnverksamhet.<sup>102</sup>

Det finns i regeringsformen ett generellt krav på att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt att iakttaga saklighet och opartiskhet. Kan denna skyldighet förenas med att offentliga uppgifter utförs av eller i samverkan med privata företag? ESV har inte närmare utrett denna fråga men vill hänvisa till att det i skollagen (1985:1100) finns bestämmelser som reglerar villkoren för fristående skolors inordning i det statliga åtagandet. Man bör kunna pröva om inte det som i lag kan åläggas privata aktörer lika väl kan uttryckas i avtal mellan två parter.

Myndigheters beslut kan överklagas i förvaltningsdomstolar. Frågan är om denna medborgarnas rätt påverkas om staten överlåter verksamhet till privata aktörer. ESV har inte heller undersökt denna fråga men kan även här hänvisa till exemplet skollagen (1985:1100). Där anges att fristående skolor står under tillsyn av Statens skolverk. Ett annat exempel är lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter. Där regleras hur man klagar på beslut av bolag eller andra enskilda organ, som enligt särskilda bestämmelser överklagas till regeringen, till en förvaltningsdomstol eller till en förvaltningsmyndighet.

En av hörnstenarna i den svenska demokratin är offentlighetsprincipen, som bl.a. omfattar rätten att ta del av allmänna handlingar. En allmän handling är en handling som är förvarad, inkommen eller upprättad hos myndighet. Konsekvensen av att en myndighet lägger ut en del av sin verksamhet på ett privat företag kan bli att medborgarnas rätt till insyn begränsas.

---

101 SOU 2006:28, 22.

102 ESV (2003).

## Utveckling av resultatstyrningen

Under hela den tid som resultatstyrning har tillämpats i statsförvaltningen (cirka 15 år) har det förekommit en diskussion om hur verksamhetsmål ska formuleras. Det har funnits och finns en omfattande kritik mot alltför vaga och övergripande mål. De s.k. SMART-kriterierna tillämpas alltför sällan när regeringen utformar mål för de statliga myndigheterna.<sup>103</sup> Finansutskottet har vid olika tillfällen gett uttryck för denna kritik.

De bristande målformuleringarna kan i några fall bero på att det upplevs som onödigt att lägga ned tid på att ta fram genomarbetade mål för en verksamhet som bedrivs i statlig regi. Myndighetens intressen kanske förutsätts ligga i linje med statsmakternas intressen. Om verksamheten däremot upphandlas och läggs ut på ett privat företag kan det upplevas som betydligt viktigare att reglera verksamheten i ett kontrakt så att mål och resultatkrav vid ”leverans” klargörs. Det behöver emellertid inte vara någon principiell skillnad mellan uppdrag till myndigheter inom staten, till kommuner eller till privata företag. Kravet att med t.ex. tydliga mål konkretisera statsmakternas beslut och åtaganden borde vara det samma. En ökad offentlig och privat samverkan skulle i det perspektivet kunna bidra till att utveckla statsmakternas förmåga att formulera förvaltningsuppgifter i termer av mål eller uppdrag. Tanken är att just nödvändigheten av tydliga målformuleringar i ett kontrakt mellan två oberoende parter motiverar insatser för pregnans och precision som eljest skulle ha eftersatts. Dessa procedurer kan utveckla kunskapen och förmågan att utforma effektiva mål, vilket skulle kunna nyttiggöras även i den ordinarie myndighetsstyrningen. En ökad samverkan med näringslivet kan på så sätt bidra till att utveckla förmågan till resultatstyrning i staten.

I andra fall kan det vara så att verksamhetens karaktär gör det svårt, eller att det upplevs som svårt, att fastställa tydliga mål. En liknande svårighet är om målen för en verksamhet inte bygger på renodlade produktions- eller effektivitetskrav utan mer uttrycker politiska kompromisser eller överenskommelser. I sådana fall är det följaktligen svårare att reglera offentlig privat samverkan genom resultatstyrning. I det sammanhanget kan det också påpekas att verksamheter där regeringen styr en verksamhet med informella medel eller genom utnämningmakten kan vara svåra ordna i privat regi.

ESV vill slutligen peka på att det inte är givet att mängden kostnadsdrivande aktiviteter ökar om verksamhet läggs på privata bolag. Visserligen tillkommer transaktionskostnader vid upphandling och utkontraktering, men om verksamheten bedrivs i offentlig regi uppstår en annan typ av kostnader. ESV har i olika projekt visat att den administrativa bördan för myndigheterna har ökat.<sup>104</sup> I en forskarrapport till ESV har forskarna Bengt Jacobsson och Göran Sundström beskrivit hur ”den reellt existerande resultatstyrningen över åren har kommit att bli en genomreglerad aktivitet” och därmed kostnadsdrivande institution.<sup>105</sup> ESV har också

103 Vid formuleringen av mål att styra en verksamhet med ska kriterierna Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta vara uppfyllda.

104 Se t.ex. ESV (2004) och ESV (2005).

105 Jacobsson & Sundström (2001).

pekat på konsekvenserna av ökade krav på utförarna i den statliga verksamheten.<sup>106</sup> Frågan är om mängden kostnadsdrivande aktiviteter eller uppgifter verkligen ökar om offentlig verksamhet överförs till privata aktörer. De kanske snarare ändrar karaktär. Kostnader till följd av inomstatliga krav försvinner (generella krav enligt verksförordningen, krav att följa EA-regelverket etc.) samtidigt som kostnader för kontrakt och kontroll kan tillkomma.

## 7.4 Sammanfattande kommentarer

Framgången vid användningen av privata aktörer för utförandet av förvaltningsuppgifter eller välfärdstjänster är beroende av hur väl den statliga beställaren lyckas hävda de politiska åtagandena när de demokratiskt beslutade uppgifterna ska preciseras i kommunikation och relationer med aktuella marknadsaktörer. I mångt och mycket är denna process snarlik den som äger rum när uppgifter ges till myndigheter i instruktion och regleringsbrev.

Det som tillkommer är statens förmåga att först identifiera om sannolika och trovärdiga entreprenörer finns och sedan teckna och följa upp avtal som fullt ut täcker det politiska åtagandet för verksamheten i fråga.

---

106 ESV (2003).

## 8 Avslutande kommentarer och förslag

### **Anbudsupphandling – ett medel för att öka effektiviteten i statsförvaltningen**

Enligt det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet ska det statliga åtagandet renodlas och statsförvaltningens tjänster tillhandahållas på ett sådant sätt att de ger största möjliga nytta för medborgarna inom givna ekonomiska ramar. Omfattningen av det statliga åtagandet är ytterst en politisk fråga. I flera fall kan emellertid tjänster som ingår i detta och som finansieras med skatter med fördel tillhandahållas av andra än de myndigheter som är huvudmän för verksamheten. Regeringen har också uttryckt att anbudsupphandling kan öka effektiviteten i den statliga förvaltningen och att möjligheterna att anbudsupphandla olika tjänster därför ska prövas fortlöpande.

Anbudsupphandling av s.k. stödtjänster, t.ex. fakturahantering och städning förekommer redan i betydande omfattning i hela den offentliga sektorn. Erfarenheter från Sverige och andra länder visar emellertid att konkurrensutsättning även kan sänka kostnaderna och öka kvaliteten för andra tjänster. I Sverige praktiseras upphandling av verksamhet i betydande omfattning i den kommunala sektorn när det gäller s.k. tekniska tjänster som avfallshantering, skötsel av vägar, färdtjänst och skolskjutsar. Upphandling på entreprenad förekommer också inom vård, skola och omsorg. Några kommuner har infört kundvals-system med servicecheckar, framförallt inom vård och omsorg, för att medborgarna ska få möjlighet att välja utförare. Även inom staten har viss verksamhet lagts ut på privata entreprenörer. Exempelvis upphandlas byggande, drift och underhåll av vägar och järnvägar i konkurrens. Det finns också möjlighet för privata företag att genomföra arkeologiska undersökningar efter beslut av länsstyrelsen.<sup>107</sup> Arlandabanan drivs inom ramen för offentlig-privat samverkan. Detta är en form för entreprenad som är ovanlig i Sverige, men diskussioner om partnerskapslösningar förs vidare inom infrastruktursektorn och försvarssektorn.

### **Verksamheter som kan definieras som prestationer kan lämpa sig för konkurrensutsättning...**

Konkurrensutsättning är inget självändamål. Verksamhet ska naturligtvis bara upphandlas i konkurrens om det innebär att medborgarna får mer värde för pengarna.

<sup>107</sup> Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, är dock inte tillämplig vid val av utförare av arkeologiska undersökningar. Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är den enskilt största utföraren av arkeologiska undersökningar. En utredning (SOU 2005:80) har lagt förslag om att bolagisera den enhet inom RAÄ som utför arkeologiska undersökningar.

Ett villkor för att upphandling och utkontraktering ska vara det bästa alternativet är att kontrakts- och kontrollkostnaderna inte är alltför höga. Det förutsätter att verksamheten som ska upphandlas kan specificeras och följas upp på ett tydligt sätt. Det handlar med andra ord om tjänster som lämpar sig väl för resultatstyrning. Skillnaden mellan att styra sådan verksamhet med resultatstyrning internt i staten eller med ett civilrättsligt kontrakt behöver inte vara så stor. Kontraktsförhållandet mellan den offentliga huvudmannen och den privata entreprenören kan i själva verket ses som en utvecklad form för ekonomisk styrning i den meningen att det finns en tydlig koppling mellan resultatstyrning och finansiell styrning. I detta sammanhang är det värt att påpeka att styrningskostnaderna kan vara omfattande även om en verksamhet bedrivs inom staten.

### **...om graden av konkurrens inte är för låg...**

Vinsten med att upphandla och lägga ut tjänster på privata entreprenörer kan begränsas av andra faktorer än transaktionskostnaderna. Omfattningen på verksamheten kan t.ex. vara alltför liten för att en väl fungerande marknad med effektiv konkurrens ska utvecklas. Flera studier visar att det är graden av konkurrens snarare än ägarförhållandena (offentlig eller privat verksamhet) som är avgörande för effektivitetsvinsterna. Vissa myndigheters tjänster kan vara så specifika och av så begränsad omfattning att det utgör ett inträdeshinder för företag. Det är förenat med ett ekonomiskt risktagande att vara beroende av en eller ett fåtal uppdragsgivare. Med begränsad konkurrens minskar trycket på utförarna att pressa priserna och höja kvaliteten i verksamheten, vilket reducerar de potentiella vinsterna med konkurrensutsättning.

### **...och om verksamheten inte redan bedrivs effektivt**

De effektivitetsvinster som ofta uppstår vid konkurrensutsättning beror på att den nya utföraren eller de nya utförarna tar tillvara tillgängliga resurser på ett bättre sätt än den offentliga huvudmannen tidigare gjort, t.ex. genom att tillämpa nya tekniska lösningar, smartare planering eller en effektivare organisation. Offentliga organisationer som aktivt arbetar för att utvärdera och utveckla verksamheten kan redan ha genomfört dessa effektivitetsfrämjande åtgärder och har därmed mindre att vinna på konkurrensutsättning.

### **Andra verksamheter lämpar sig inte för konkurrensutsättning**

För andra verksamheter, framförallt sådana där det är svårt att specificera prestationer och produkter, kan det vara problematiskt att ställa upp relevanta och mätbara mål. Det kan också vara besvärligt att fånga upp resultatet av verksamheten på ett rättvisande och tydligt sätt. Sådana verksamheter kan inte enbart styras med hjälp av resultatstyrning, utan statsmakterna använder även t.ex. uppdragsstyrning, informell styrning och utnämningmakten. Verksamheter av denna typ kan vara mindre lämpliga att lägga ut på privata aktörer. Detsamma gäller för verksamheter där utförarens oberoende anses viktigt. Upphandlingen av tjänster måste naturligtvis ske i former som säkerställer de offentlighetsrättsliga förvaltningsprinciperna.

## Kartlägg erfarenheter och ta fram en konkurrensplan

En god hushållning med allmänna medel är ett grundläggande krav som statsförvaltningen måste leva upp till. ESV anser mot den bakgrunden man närmare bör analysera vilka verksamheter inom statsförvaltningen som är lämpliga att konkurrensutsätta. För de verksamheter som bedöms vara lämpliga bör en långsiktig konkurrensplan med konkreta åtgärder tas fram.<sup>108</sup> På så sätt hinner både beställare och utförare förbereda sig inför konkurrensutsättningen, vilket skapar förutsättningar för ett lyckat resultat.

En lämplig utgångspunkt för denna analys är en kartläggning av vilka statliga tjänster som redan i dag utförs av privata företag, en utvärdering av effekterna samt en sammanställning av erfarenheterna. Jämförelser kan också göras med erfarenheter från kommunal verksamhet. Förutom att utgöra en värdefull grund för ovanstående analys kan en sådan genomgång svara på frågan om vilket genomslag regeringens uppmaning har haft om att myndigheterna fortlöpande ska pröva möjligheterna att upphandla olika tjänster.<sup>109</sup>

## Säkerställ att myndigheter får tillräckligt stöd

Många myndigheter har behov av utbildning och externt stöd vid prövning av om en verksamhet lämpar sig för konkurrensutsättning och vid eventuell upphandling och övergång till den nya ordningen.<sup>110</sup> ESV anser att nödvändiga kompetens- och stödåtgärder bör identifieras och tas med i konkurrensplanen.<sup>111</sup>

En åtgärd som skulle kunna underlätta för myndigheterna är att samla all relevant information om upphandling och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet – kunskap som i dag är fördelad på flera ansvariga myndigheter – på en hemsida. Det kan t.ex. gälla lagar och regler, politiska riktlinjer, checklistor, verktyg, rapporter, inspirerande exempel, tips och råd samt hänvisning till vart man ska vända sig för ytterligare information.

## Politiska initiativ krävs

För att en satsning på konkurrensutsättning ska komma till stånd krävs enligt ESV:s bedömning också politiskt initiativ. Förmodligen fordras tydligare incitament eller påtryckningar än de uppmaningar som regeringen i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet har riktat till myndigheterna om att fortlöpande pröva att anbudsupphandla olika typer av tjänster. Myndigheternas incitament att på eget initiativ

108 Konkurrensverket föreslog år 2002 att en sådan plan skulle tas fram för statsförvaltningen, men detta har ännu inte gjorts. Se vidare KKV (2002).

109 Prop. 1997/98:136, 36.

110 Se t.ex. SOU 2001:31 och ESV 2004.

111 I länder som Storbritannien och Danmark arbetar man t.ex. med att ta fram s.k. Public Sector Comparators som ska underlätta en objektiv prövning av om en investering bör finansieras på traditionellt sätt eller inom ramen för offentlig-privat samverkan. Man har sett att priset på kapital undervärderas vid offentliga investeringar. Vid privata investeringar inkluderas risken för ekonomisk förlust i låneräntan, vilket inte görs vid offentliga investeringar eftersom eventuella förluster alltid kan täckas med offentliga medel. Se vidare t.ex. National Audit Office (2000).

effektivisera sin verksamhet genom upphandling i konkurrens kanske måste stärkas eftersom övergången till utkontraktering är förenad med kostnader samtidigt som avkastningen kan vara osäker. I de flesta fall innebär upphandling i konkurrens t.ex. att verksamheten måste omorganiseras och att antal anställda måste reduceras.

### **Erfarenheterna av utkontraktering kan bidra till att utveckla den ekonomiska styrningen i staten**

Slutligen vill ESV påpeka att erfarenheter av utkontraktering av offentliga tjänster kan bidra till att utveckla den ekonomiska styrningen i staten. Det finns konstaterade brister i tillämpningen av resultatstyrningen.<sup>112</sup> Finansutskottet och Riksrevisionen anser t.ex. att de mål som regeringen formulerar för myndigheterna är otydliga och svåra att följa upp och myndigheter anser att det är svårt att mäta gjorda insatser. Eftersom det är nödvändigt att noga reglera verksamhet som läggs ut på en privat utförare bidrar upphandling och utkontraktering av offentlig verksamhet sannolikt till att utveckla beställarnas förmåga att formulera effektiva mål och utforma användbara kontroll- och uppföljningsverktyg. ESV anser att denna kunskap bör tas tillvara i utvecklingen av statsmakternas styrning av statliga myndigheter och myndigheternas interna styrning.

---

112 Regeringen planerar mot denna bakgrund att tillsätta en utredning med uppdrag att utvärdera resultatstyrningen.

## 9 Referenser

- Allen, Grahame (2001), *The Private Finance Initiative (PFI)*, Research Paper 01/117, Economic Policy and Statistics Section, House of Commons Library.
- Andersson, Fredrik (2002), *Konkurrens på kommunala villkor Om konkurrensutsättning och gränsen mellan marknad och byråkrati*, Svenska kommunförbundet.
- Blom-Hansen, Jens (2003), *Is private delivery of public services really cheaper?, Evidence from public road maintenance in Denmark*, Public Choice 115: 419–438.
- Brubaker, Elizabeth (2003), *Revisiting Water and Wastewater Utility Privatization*.
- Bruzelius, Nils (1998), *Köpa väg eller köpa vägtjänster? En analys av nya metoder för finansiering av vägar*, Lund University, Institute of Economic Research och Sydsvenska industri- och handelskammaren.
- Bruzelius, Nils (1999), *Nya metoder för finansiering av vägar*, Kommunikationsforskningsberedningen, Stockholm.
- Cave, Martin (2001), *“Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services”*, OECD Journal on budgeting, Vol. 1, No. 1.
- CUPE (2004), *Hamilton water back in public hands*, [http://communities.cupe.ca/www/rscupdates/Hamilton\\_water\\_back\\_in\\_pu](http://communities.cupe.ca/www/rscupdates/Hamilton_water_back_in_pu).
- Domberger, Simon och Jensen, Paul (1997), *Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 13, No.4, s 67–78.
- Domberger, Simon (1998), *The Contracting Organization A Strategic Guide to Outsourcing*.
- Ds 1994:53, *Motiv för offentliga åtaganden*.
- Ds 2000:65, *Alternativ finansiering genom partnerskap*.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen, (2003) *Kortlægning af offentligt-privat samspil i forbindelse med byggeri, renovering, drift og vedligeholdelse af folkeskoler*.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005), *OPP-Markedet i Danmark 2005-2010*.
- ESV dnr. 13-1401/2000, *Remiss – Ds 2000:65 Alternativ finansiering genom partnerskap*.
- ESV (2001), *Verksamhetslogik*, 2001:16.
- ESV (2003), *Att styra med generella krav*, 2003:30.
- ESV (2004), *Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter*, 2004:1.
- ESV (2005), *Nyckeltal för OH-kostnader*, 2005:3.
- European Commission (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*.
- Finansdepartementet (2005), *Stat och kommun som marknadsaktörer*, PM 2005-12-05, Dnr Fi2006/611.
- HM Treasury (2004), *Value for Money Assessment Guidance*.
- House of Commons Committee of Public Accounts (2005), *London Underground Public Private Partnerships*.

Industry Commission (1996), *Competitive Tendering and Contracting by Public Sector Agencies*, Melbourne.

Ising, Stefan (2004), *Nye veje til offentlig-private partnerskaber, Offentlig Økonomistyring, Børsens Ledeshåndbøger*.

Jacobsson, Bengt och Sundström, Göran (2001), *Resultat utan lärande – erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning*, SCORE 2001-15.

Jungner, Torsten, Lindqvist, Rikard, Svalander, Per-Axel (1997), *Kostnadsjämförelser privata & offentliga läkarmottagningar*, Landstingsförbundet.

Karlsson, Matilda (2005), *Avreglering, konkurrensutsättning och ekonomisk effektivitet – offentligt eller privat? En översikt av svensk empirisk forskning*.

Konkurrensverket (2002), *Vårda och skapa konkurrens Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, 2002:2.

Konkurrensverket (2004), *PM 2004-02-16 Beställar- och utförarmodellen inom statsförvaltningen*, Dnr 969/2003.

National Audit Office (2000), *The financial analysis for the London Underground Public Private Partnerships*.

National Audit Office (2001), *Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI projects*.

National Audit Office (2003), *PFI: Construction Performance*.

National Audit Office (2004), *London Underground PPP: Were they good deals?*

Nordiska konkurrensmyndigheterna (1998), *Konkurrensutsetting av kommunal virksomhet*, 1998:40.

Nurmis, Peeter (1996), *Kostnadseffekter av konkurrensutsättningen – en studie av Stockholms stads gatudrift och –underhåll samt missbruksvård för vuxna*, Institutet för kommunal ekonomi, rapport 1996:61.

OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Observer Policy Brief, November 2005.

Olsson, Hans (1991), *Konkurrensförhållandenas betydelse för produktiviteten*, Expertrapport nr. 7 till Produktivtetsdelegationen, Stockholm.

PLS Rambøll Management A/S (2000), *Effektivitet gennem konkurrence Udbud af velfærdsservice – hvad gør leverandøren anderledes?*

PricewaterhouseCoopers (2002), *Organization of Municipal Water and Wastewater Systems In Ontario*.

Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Prop. 2001/02:142, *Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.*

Pyddoke, Roger (1991), *Kostnadsbesparingar av anbudskonkurrens inom offentlig sektor*, Expertrapport nr. 7 till Produktivtetsdelegationen, Stockholm.

Riksrevisionen (2004), *Arlandabanan Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*, RIR 2004:22.

Sjöfartsverket, *Effektiv och lönsam isbrytning med högsta kapacitet i ny kombination med offshoreverksamhet*, [http://www.sjofartsverket.se/upload/584/a14\\_4.pdf](http://www.sjofartsverket.se/upload/584/a14_4.pdf).

Socialstyrelsen (2004), *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*.

SOU 1991:59, *Konkurrens för ökad välfärd*, Huvudbetänkande av konkurrenskommittén.

SOU 2000:117, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*. Betänkande av Konkurrensrådet.

SOU 2001:31, *Mer värde för pengarna*, Slutbetänkande från Upphandlingskommittén.

SOU 2001:52, *Välfärdstjänster i omvandling*, Forskarantologi från kommittén för välfärdsbokslut.

SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*, Betänkande av regelutredningen.

SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2*, Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004.

State Government of Victoria (2000), *Audit review of government contracts, contracting, privatisation probity and disclosure in Victoria 1992-1999*.

Statens vegvesen (2001), *PPP-projekt E39 Klett–Bårdshaug*.

Statens vegvesen (2005), *Landets første OPS-prosjekt åpnet*, <http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1120115734060&pagename=vegvesen%2F5V%2FVartikkel%2F5V%2FVartikkel%2FMedRelatert&c=5V%2FVartikkel>.

Statskontoret (1994), *Åtgärder för ökad konkurrens inom den statliga sektorn*, 1994:26.

Statskontoret (2001), *Vägen till utkontraktering*, 2001:101.

Statskontoret (2005), *Förslag till inriktning och åtgärder för en fortsatt utveckling av den offentliga förvaltningen*, 2005-06-13.

Svenska kommunalarbetsförbundet (1998), *Upplevelser och erfarenheter från arbete inom äldreomsorg*.

Svenska kommunalarbetsförbundet (2000), *Vardagens hjältar – undersköterskor och vårdbiträden i svensk äldreomsorg*.

Svenska kommunförbundet (2000), *Konkurrens för fortsatt välfärd?*

Svenska kommunförbundet (2001), *Valfrihet och kundvalssystem i kommunal verksamhet – underlag för lokala bedömningar*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2003), *Kommunernas marknadsanvändning år 2003*, Rapport nr. 5.

Sveriges Kommuner och Landsting (2005), *Offentligt–privat partnerskap Lägesbeskrivning*.

Söderström, Lars och Lundbäck, Mattias (2001), *Vinsten som drivkraft Ekonomisk forskning om effekterna av etableringsfrihet och vinstmotiv inom sjukhusvård och utbildning*, Svenskt Näringsliv.

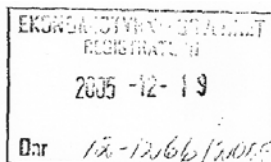
Trafikutskottets betänkande 2001/02:YTU2.

Trydegård, Gun-Britt (2001), *”Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet”*, *Välfärdstjänster i omvandling*. Forskarantologi från Kommittén för välfärdsbokslut (SOU 2001:52).

Vägverket (1999), *Alternativ finansiering av väginvesteringar*.

Vägverket (2003), *Alternativ finansiering 2003*, 2003:175.

# Bilaga 1 Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut 11  
2005-12-08 Fi2005/6187

Finansdepartementet

Ekonomistyrningsverket  
Box 45316  
104 30 STOCKHOLM

## Effektivare statlig administration

### Ärendet

Fortsatt höga krav och förväntningar från medborgare och företag fordrar att organiseringen av den offentliga förvaltningen ses över och att samverkan över myndighetsgränserna ökar. De resurser som ställs till den offentliga sektorns förfogande måste utnyttjas på bästa sätt och nya lösningar behöver prövas för att värna om de statliga kärnverksamheter. Ekonomistyrningsverket (ESV) har undersökt myndigheternas s.k. overheadkostnader (OH-kostnader) dvs. kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler (ESV 2005:3 Nyckeltal för OH-kostnader). I rapporten framkommer att flertalet myndigheter avsätter en betydande del av de tillgängliga resurserna till sådan stödverksamhet. I syfte att åstadkomma mer inom ramen för oförändrade resurser är det angeläget att undersöka vilka möjligheter som finns att minska dessa OH-kostnader.

Regeringen beslutar denna dag ett uppdrag till ESV om modeller med marknadsmekanismer vid tillhandahållande av offentliga tjänster (dnr Fi2005/6186).

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att fortsätta det arbete som inlemts (ESV 2005:3) med att undersöka myndigheternas OH-kostnader, dvs. kostnader för styrning, samordning, administration och lokaler.

Uppdraget innebär att ESV skall lämna förslag till hur statliga myndigheters administrativa stöd skulle kunna effektiviseras t.ex. genom samordning (s.k. "shared services") eller genom entreprenadlösningar (s.k. "outsourcing"). ESV skall även ge förslag till hur ett system för beräkning av relevanta nyckeltal avseende OH-kostnader skulle kunna konstrueras. En översiktlig beskrivning av nuläget avseende OH-kostnader

YaleForum.se

E-post: [registrator@finance.ministry.se](mailto:registrator@finance.ministry.se)

2

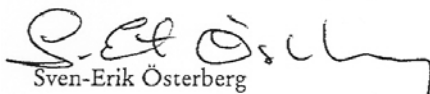
skall lämnas och viktiga utvecklingsområden/exempel på administrativ samverkan mellan myndigheter, belysas. I uppdraget ingår även att undersöka vilka incitament och hinder, bl.a. organisatoriska och finansiella, som finns för samverkan inom det administrativa området.

Relevanta delar av vad som framkommer i ESV:s uppdrag rörande modeller med marknadsmekanismer vid tillhandahållande av offentliga tjänster skall beaktas (dnr Fi2005/6186).

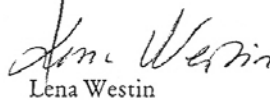
Uppdraget skall redovisas senast den 3 april 2006.

Ersättning för Ekonomistyrningsverkets kostnader utgår med högst 400 000 kronor. Medlen rekvireras från Regeringskansliet (Finansdepartementet). Finansiering sker genom det under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning upptagna anslaget 1:3 Statskontoret ap 1 Förvaltningspolitisk utveckling.

På regeringens vägnar



Sven-Erik Österberg



Lena Westin

Kopia till  
Statskontoret  
Statens kvalitets- och kompetensråd  
Fi/BA BuS  
Fi/SMS  
Fi/ESA

## Bilaga 2 Lagar och regler om myndigheters samarbete med företag

I *lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde* bemyndigas t.ex. Handelshögskolan i Stockholm att pröva frågor om utbildningsbidrag för doktorander till studerande vid högskolan. Musikaliska akademien bemyndigas att pröva frågor om statsbidrag till musikpedagogisk utbildningsverksamhet inom privata musikskolor i Stockholm och om villkor för detta bidrag. Vidare anges att för utövande av förvaltningsuppgift enligt denna lag gäller de föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen utser. Liknande lag finns inom kulturområdet.

I *lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter* finns bestämmelser om överklagande av beslut av bolag och andra enskilda organ, som enligt särskilda bestämmelser får överklagas till regeringen, till en förvaltningsdomstol eller till en förvaltningsmyndighet.

En restriktion för samverkan med privata bolag finns i *kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)*. Där finns en bestämmelse som innebär att myndigheter inte får bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt eller förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt. Regeringen kan besluta om undantag från regeln. Denna möjlighet ska dock, enligt vad som anförs i den förvaltningspolitiska propositionen (1997/98:136), användas mycket restriktivt och bara när det finns tungt vägande skäl. Regeringen ska ha riksdagens bemyndigande att driva verksamheten i fråga i privaträttslig form.

I *lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan* anges att kommuner och landsting får sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne ska bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Om en kommun eller ett landsting med stöd av lagen överlämnar uppgiften att bedriva undervisning till en enskild fysisk eller juridisk person, får kommunen eller landstinget till denne överlämna också den myndighetsutövning som hör till uppgiften.

I lagar som reglerar större offentliga åtaganden anges explicit att myndighetsutövning inte kan vidareföras utan stöd i lag, t.ex. 2 kap. 6 § *skollagen (1985:1100)*:

*”Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte med stöd av denna bestämmelse lämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ.”*

Liknande bestämmelser finns i *socialtjänstlagen* (2001:453). Även i *kommunallagen* (1991:900) finns restriktionen:

*”Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.”*

Restriktionen gäller inte bara utnyttjande av t.ex. bolag utan även inom den offentliga sektorn. Det framgår av *lagen* (1994:686) om försöksverksamhet med medborgarkontor angående avtal med myndigheter:

*”En kommun får träffa avtal med en statlig myndighet, en allmän försäkringskassa eller ett landsting om att åt dessa utföra sådana förvaltningsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning.”*

Myndighetsutövning kan sägas utgöra sådan verksamhet som står under tillsyn från JO eller JK, se t.ex. 2 § *lagen* (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän:

*”Under ombudsmännens tillsyn står*

- 1. statliga och kommunala myndigheter,*
- 2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,*
- 3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,”*

# Bilaga 3 Exempel på offentlig–privat samverkan

## Fängelser och fångvård i Australien

I delstaten Victoria i Australien inleddes 1993 ett offentlig–privat samarbete i syfte att bygga och driva tre fängelser. Dessa privata fängelser representerar tre av de tretton fängelser som utgör delstatens fängelse-system. Victoria har 45 procent av sina fångar i privata fängelser vilket är den högsta siffran i världen.

År 1996 träffades avtal mellan utförare och Victorias justitiedepartement om att tre nya fängelser skulle byggas för att ersätta gamla fängelser. Avtalet utformades utifrån modellen Build Own Operate där företagen var ansvariga för byggnation, underhåll och kriminalvård. Delstaten skulle enligt avtalet hyra ut marken och betala avgifter för inkvartering och kriminalvård samt ge företagen en prestationsbaserad ersättning (PLF – Performance Linked Fee). Genom PLF gavs möjlighet att ändra betalningen om servicen inte levde upp till den avtalade standarden. Det fanns även en separat avgift som företagen skulle betala delstaten om en fånge lyckades rymma. Avtalet var utformat att löpa i 20 år och vid slutet av uthyrningsperioden skulle fängelserna övergå i statens ägo.

Delstatens huvudsakliga motiv för samarbetet var att minska kostnader och säkra kvaliteten i tjänsterna. För att kunna kontrollera kvaliteten i tjänsterna införde Victoria systemet SDO (Service Delivery Outcomes). Systemet mäter kvaliteten i fångseldriften genom exempelvis antalet rymningar, antalet självmord, angrepp på fångar eller fängelsepersonal. Systemet mäter även i vilken utsträckning fångarna får utbildning och träning i fängelserna (deltagande i studier och deltagande i arbetsförberedande program) och fångarnas deltagande i näringsverksamhet på fängelset (antalet arbetsområden fångarna kan delta i). SDO-systemet fångar också upp hälsoaspekter (andel fångar som är undersökta av sjukvårdspersonal inom 24 timmar efter det att fången tagits emot). SDO-mätningarna görs både på de privata och på de offentliga fängelserna. SDO-systemet möjliggör på detta sätt jämförelser mellan offentliga och privata fängelser.

PLF-avgiften är knuten till SDO-mätningarna. För att uppnå full betalning måste majoriteten av de olika SDO-områdena vara utan allvarliga anmärkningar. Om 50 procent eller mindre av ett SDO-område är uppfyllt utbetalas ingen PLF-avgift för de privata fängelserna.

SDO-systemet har kritiserats för att ha kortsiktigt fokus och att det inte återger alla viktiga aspekter i utförarnas prestationer. Det fattas resurser för att bevaka fängelsernas prestationer på ett komplett sätt. Mätningarna blir därför beroende av de uppgifter som företagen rapporterar

in. Det finns risk att fängelserna inte rapporterar incidenter som sker i fängelserna, då detta ger en lägre avgift. Några straff för att inte rapportera incidenter finns inte. Diskussioner finns om att ändra systemet för att positiva prestationer ska uppmuntras.

För att kunna kontrollera kriminalvården inrättades en kriminalvårdskommitté. Denna kommitté hade till uppgift att skapa standarder för kriminalvården, utföra strategisk planering, behandla fängelsestraff, följa upp kriminalvården i fängelserna samt agera rådgivande åt delstaten hur utförarna skötte sina åtaganden.

Ett syfte med det offentlig-privata samarbetet var att överföra några risker inom projektet till den privata sektorn. Under utvecklingsfasen i projektet ansvarade delstaten för risker förenade med godkännande av planering, risker för befintliga föroreningar samt ändringar i konstruktionen på grund av initiativ från delstaten. Risken för räntehöjning bars fram till kontraktsskrivandet av båda parter. Alla andra risker rörande exempelvis konstruktion och kostnaden att färdigställa byggandet bars av företagen.

I det operativa skedet i projektet delades riskerna för förändring av antalet och blandningen av fångar, förändring i begäran om driftsstandard och behovet av nya faciliteter mellan delstaten och utförarna. Alla andra former av risker (exempelvis kostnaderna för underhåll) bars av företagen.

Enligt en utvärdering som gjordes år 2000 av delstaten Victoria har de fastställda målen med samarbetet till stor del uppfyllts. Nya fängelser har ersatt gamla fängelser till en lägre kostnad än vad det skulle ha kostat att fortsätta driva de gamla fängelserna. När det gäller riskerna i projektet har majoriteten av riskerna legat på den privata sektorn. Enligt utvärderingen har införandet av SDO och möjligheten till jämförelse mellan offentliga och privata fängelser lett till en allmän standardhöjning även bland de offentliga fängelserna, trots att de inte har samma finansiella incitament och straff som de privata fängelserna. Innan partnerskapet fanns också standarder, men de var mindre exakta och övervakningen av dessa standarder var inte strikt. Efter partnerskapet fanns SDO-systemet i alla fängelser i Victoria.

Till de negativa effekterna av att ha olika utförare inom samma fängelsesystem hör brister i underhåll av anläggningarna, olika regler i olika fängelser och brist på information mellan fängelserna. Exempelvis kan en fånge passera genom många enheter utan att viktig information förs vidare från en aktör till en annan (exempelvis information om hälsotillstånd). Ett av de privata fängelserna har lyckats bra i SDO-mätningarna. Ett annat av de privata fängelserna har börjat prestera bättre i mätningarna, efter att ha haft en dålig början. Det tredje privata fängelset har lyckats mindre bra i SDO-mätningarna.<sup>113</sup>

Sammanfattningsvis har samarbetet mellan det privata och offentliga varit lyckat i Victoria då majoriteten av de mål som delstaten formulerat har tillfredsställts genom lägre kostnader och ökad kvalitet, även om det utvecklade mätsystemet behöver förbättras.

---

113 State Government of Victoria (2000).

## Nybyggnation och underhåll av skolor i Danmark

Den danska myndigheten Erhervs- og Boligstyrelsen startade 2003 en kartläggning av danska kommuners erfarenheter med offentlig-privata lösningar inom skolområdet. Undersökningen visar att de danska kommunerna främst använder partnerskap vid renowing och nybyggnation samt vid drift och underhåll. Ungefär hälften av Danmarks kommuner är delvis eller helt orienterade mot offentlig-privat samverkan inom skolområdet.<sup>114</sup>

En kommun som har använt partnerskapsmodeller vid nybyggnation av skolor är kommunen Solrød. Kommunen skulle bygga flera nya skolor och provade två olika modeller för genomförandet. Det ena projektet skedde genom offentlig-privat samverkan där kommunen använde sig av ett nära samarbete med tidigare samarbetspartners. Det andra projektet var utformat på traditionellt sätt (genom vanlig upphandling) med nya samarbetspartners.

Kommunen var även i behov av drift och underhåll av skolor och använde sig då av offentlig-privat samarbete. I båda av de offentlig-privata samarbetena stod kommunen för finansieringen av projekten medan entreprenören utförde uppdragen.

Kommunens motiv för att använda partnerskapslösningar var att skapa mesta möjliga värde för pengarna och bästa kvalitet samt att skapa ett minimum av intern administration inom kommunen.

Det första projektet med offentlig-privat partnerskap utfördes i nära samarbete mellan det offentliga och privata med god kommunikation i en projektgrupp. Projektet genomfördes i två etapper. Då den första etappen fungerat väl beslutade man att genomföra etapp två i ett närmare partnerskap. Man omförhandlade priserna från första etappen och kunde enas om att sänka priserna för etapp två med 7 procent. Därutöver kunde kommunen spara 50-75 procent av sina omkostnader för administration och kontroll genom att låta utföraren medverka i planeringen i projektgruppen. Hela projektet genomfördes smidigt och kunde avslutas utan problem. Kommunens besparingar och det lyckade samarbetet berodde enligt kommunen på den goda kommunikationen mellan parterna i projektgruppen vilket minskade behovet av administration och kontroll.

Det andra projektet genomfördes på traditionellt vis utan entreprenörens inblandning i planeringsprocessen. All kommunikation mellan parterna skedde via konsulter vilket innebar en trögare arbetsprocess och en ökad administration. Projektet var även specificerat på förhand vilket minskade flexibiliteten för utföraren. Projektets arbetsgång var problemfyllt genom dålig kommunikation och höga kostnader för administration och kontroll.

Även i partnerskapsprojektet där entreprenören skulle sköta drift och underhåll av skolor fanns ett nära samarbete mellan parterna. Upphandlingen omfattade all drift och underhåll som skulle genomföras och entreprenören fick själv bestämma, efter förhandling med de enskilda skolorna, hur arbetet skulle fördelas över året. Det faktum att utföraren fick planera och driva verksamheten effektiviserade arbetet och minskade

---

114 Erhervs- og Byggstyrelsen (2005).

de administrativa kostnaderna. I detta projekt kunde kommunen sänka sina kostnader med 15-20 procent.<sup>115</sup>

Projektet som drevs genom offentlig-privat partnerskap var alltså framgångsrika då kostnaderna för kommunen kunde sänkas och arbetet genomföras problemfritt.

## Drift och underhåll av vatten- och reningsverk i Kanada

Kommunen Hamilton i Ontario och ett privat företag skrev 1995 under ett avtal som innebar att företaget skulle underhålla och driva ett vattenverk och tre reningsverk mot en avgift från kommunen. Verken skulle förbli i kommunens ägo och kontraktet skulle löpa i 10 år.<sup>116</sup> År 1999 blev företaget uppköpt av ett annat företag som övertog kontraktet. År 2001 blev även detta företag uppköpt och ännu ett företag tog över driften och underhållet av verken.

Huvudorsaken till val av utförare var att denna lovade att investera i kommunen, bl.a. genom att flytta sitt huvudkontor till Hamilton, vilket skulle skapa nya arbeten. Målet med samarbetet var även att spara pengar genom minskade kostnader för att driva verken.

Det första företaget hade utlovat en mängd olika investeringar i kommunen men uppfyllde endast ungefär hälften av dessa löften. Företaget hade lyckats skapa 100 nya jobb helt i enlighet med sin utfästelse men vid 1998 hade företaget endast investerat 6,5 miljoner dollar av utlovade 15 miljoner dollar i kommunen.

När det andra företaget tog över kontraktet utförde de ytterligare investeringar av ett värde på 7,5 miljoner dollar, vilket var ett villkor för att företaget skulle få tillåtelse att ta över kontraktet.

Vid 2001, när det tredje företaget tog över kontraktet, kunde Hamilton sänka sina kostnader mer än vad som var utlovat i kontraktet. Kommunen beräknade att kunna spara 1.8 miljoner dollar per år genom långsiktiga driftskostnadsänkningar som Hamilton fick ta del av när kontraktet löpte ut år 2005. Många av besparingarna kunde genomföras genom en halvering av personalstyrkan på grund av datorisering och automatisering av verksamheten. Detta ledde dock till många strejker och fackliga konflikter.

Miljömässigt minskades en del av utsläppen av vissa ämnen genom samarbetet, medan andra utsläpp ökade. Under tiden företagen drev verken inträffade även flertalet allvarliga utsläpp av kloakvatten som drabbade kommunen.

Hamilton kunde göra besparingar på 3 procent genom partnerskapet. Denna siffra var dock låg jämfört med andra kommuner som upphandlat vatten- och reningsverk i konkurrens mellan olika företag.<sup>117</sup>

115 Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003).

116 PricewaterhouseCoopers (2002).

117 Brubaker, 2003

Efter mycket diskussioner och påtryckningar från invånarna i kommunen röstade kommunen 2004 för att verken skulle återgå i offentlig regi.<sup>118</sup> Detta tycks vara en trend i Kanada då flera kanadensiska kommuner har slutat att använda sig av offentlig-privata lösningar vid vattenhantering.

## Investering, drift och underhåll av vägar i Norge

År 2001 fattade Stortinget beslut om att genomföra tre vägprojekt genom offentlig-privat samarbete i Norge. En av vägarna var motorvägen E39 mellan städerna Klett och Bårdshaug. Detta var det första offentlig-privata samarbetet i anslutning till väginvesteringar i Norge.

Enligt Statens vegvesens rapport ”PPP-project E39 Klett-Bårdshaug” från 2001, som beskriver utgångspunkterna för samarbetet, var avgörande för valet av företag vid upphandlingen att få ett så ekonomiskt fördelaktigt anbud som möjligt.<sup>119</sup> Det norska Vägverket tog även hänsyn till utförarnas kunskap, erfarenhet, kapacitet och finansiella styrka (för att slutföra projekt av den här storleken och komplexitet). Företaget Orkdalsvegen AS fick kontraktet och de i sin tur anlidade Skanska AB för planering, design, konstruktion, drift samt underhåll av vägen de kommande 25 åren. Orkdalsvegen ansvarade för planeringen av projektet och stor flexibilitet gavs gällande de tekniska lösningarna. Företaget fick det övergripande ansvaret för tillgänglighet, säkerhet, miljö och estetiska standarder på vägen. Vidare bar företaget riskerna som var förenade med planering, konstruktion, förseningar, drift och underhåll av vägen.

Orkdalsvegen stod för finansieringen av projektet och staten betalar en årlig avgift till företaget från vägens öppnande 2005 till hösten 2030 då vägen avgiftsfritt överlämnas till staten. Vägen finansieras också av en vägtull som betalas av dem som kör på vägsträckan.

Huvudmotivet för det offentlig-privata samarbetet var att pröva om samarbetet kunde öka effektiviteten i vägbyggen och på samma gång ge den offentliga sektorn ökad kontroll över projekten. Målen var även att ge allmänheten en väg med hög säkerhet, skapa mer värde för pengarna samt att uppnå optimal risköverföring mellan den privata och den offentliga sektorn.

För att uppnå en effektiv och konstruktiv samarbetsform i partnerskapet utformade parterna regleringar i kontraktet för att förhindra och lösa konflikter. För att säkra att utföraren hade incitament att leva upp till Vägverkets mål utformade verket en betalningsmekanism. Idén var att den årliga avgiften staten betalade utföraren varierade beroende på hur väl företaget presterade.

Betalningsmekanismen har sin grund i de fyra olika delarna tillgänglighet, prestation, säkerhet och trafik. Ersättningen för tillgänglighet är utformad för att ge Orkdalsvegen incitament att bygga vägen med hög

---

118 CUPE 2004

119 Statens vegvesen har bekräftat att projektet har genomförts i enlighet med dessa utgångspunkter.

standard med hänsyn tagen till vägens hela livslängd. Företaget belönas för design av högkvalitativa vägar som behöver lite underhåll. Ersättningen för prestationer mäts i underhåll och drift av vägen genom exempelvis vinterväghållning, vägens yta och tiden det tar för företaget att ersätta trasiga vägs skyltar m.m. Detta mått säkrar att underhåll, drift och design håller hög standard. För att öka säkerheten på vägen är en del av betalningen beroende av antalet personskador och olyckor på vägen. Denna siffra jämförs med det målsatta antalet olyckor som bestäms utifrån antal olyckor på en liknande vägsträcka. Företaget får betalt för slitage på vägen om trafiken på vägen överskrider den beräknade mängden trafik.<sup>120</sup>

Vägen öppnades 2005, två månader före planerat tack vare en snabb byggnadsprocess och nu återstår att se om partnerskapet fortsätter att lyckas.<sup>121</sup>

## Renovering av tunnelbanan i London

År 2003 beslutade Storbritanniens transportdepartement att Londons tunnelbana skulle renoveras inom ramen för ett offentlig-privat samarbete. På 90-talet hade den offentliga aktören London Underground misslyckats att uppgradera Central Line. Som en följd av detta hade staten lite förtroende för att London Underground kunde hantera en så stor investering som att renovera hela tunnelbanesystemet. Staten valde därför att dela upp tunnelbanan så att underhåll och renovering sköttes av olika företag och att driften av tågen sköttes av en offentlig aktör.

Tunnelbanan finansieras genom statliga bidrag och genom biljettförsäljning. London Underground betalar en månadsavgift till företagen för att täcka kostnaderna för underhåll. Kontraktet löper på 30 år men omförhandlas vart 7,5:e år för att skapa en utvärdering av samarbetet.

Enligt en utvärdering som utförts av National Audit Office i Storbritannien fanns vid upphandlingen begränsad information om i vilket tillstånd tunnelbanan befann sig och det fanns lite erfarenhet av hur prissättningen skulle ske. Detta ledde till att företagen inte kunde lämna något anbud med fast pris bortom de första 7,5 åren i avtalet. Utförarna fick i stället lämna en uppskattning av priserna för de kommande 30 åren (omkring 15,7 miljarder pund). Transaktionskostnaderna i projektet blev höga (455 miljoner pund). Huvudorsaken till detta var att departementet ansåg att anbuden var för höga efter första budgivningen. Departementet beslutade därför att göra en ny upphandling vilket förlängde processen cirka fem månader.

Ett motiv till samarbetet var att staten önskade att överföra risken med försenat arbete och dåliga prestationer till den privata sektorn. Huvudmotivet till samarbetet var att få finansiering och utnyttja expertis från den privata sektorn. Under många år hade investeringar i tunnelbanan eftersatts (motsvarande ett värde av 1-1.5 miljarder pund) och därför

---

120 Statens vegvesen 2001

121 Statens vegvesen 2005

fanns ett uppdämt behov av att utföra stora investeringar i tunnelbanan. En stabil finansiering säkrades genom att utförarna lånade pengar för att finansiera de investeringar som krävdes i det initiala skedet av samarbetet. Den offentliga sektorn behövde på detta sätt inte bekosta den investering som krävdes i början av projektet, utan ersatte företagen för kostnader i underhåll och drift genom månadsavgiften.

För att garantera att hänsyn togs till allmänintresset ansågs det viktigt att säkerheten för passagerare, biljettförsäljning och marknadsföring fanns under London Undergrounds ansvar.<sup>122</sup> London Underground vill sporra företagen att fokusera på sådant som de anser att passagerarna värderar så som åktid, säker och pålitlig service samt renlighet. För att göra detta är avgiften som London Underground betalar till företagen beroende av deras prestationer. Prestationerna mäts i kapacitet, atmosfär och tillgänglighet. Kapaciteten testas exempelvis när infrastrukturen har förbättrats och man mäter om detta medfört minskade restider för passagerarna. Atmosfären mäts i kvaliteten i miljön på stationerna och i tågen. Tillgängligheten mäts till exempel i de timmar kunderna förlorar i tid vid förseningar. Betalningssystemet är utformat för att reducera antalet dåliga prestationer och ge företagen bonus om de presterar bättre än förväntat.

Det offentlig-privata samarbetet har till stor del tillfredställt departementets huvudmål genom att den privata sektorns expertis och investeringar används för att genomföra uppgraderingar av tunnelbanan. Enligt utvärderingen av National Audit Office är det oklart om det slutgiltiga priset för samarbetet kommer att bli rimligt då de periodiska omförhandlingarna av priset skapar osäkerhet kring vad priset kommer att bli. Det kommer att dröja till 2015 innan de mesta uppgraderingarna är genomförda och företagen behöver inte få tunnelbanan i optimalt tillstånd förrän 2026. Därför återstår det att se om samarbetet lyckas eller inte.<sup>123</sup>

---

122 House of commons Committee of Public Accounts 2005

123 National Audit Office 2004



**Ekonomistyrningsverket utvecklar och implementerar en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning som syftar till**

- god kontroll av statens finanser
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- hög produktivitet och effektivitet.

Vi är statens experter på resultatstyrning och finansiell styrning och ansvarar för god redovisningssed. Vi har unika kunskaper om statens finanser och erbjuder kostnadseffektiva administrativa stödsystem.

Vårt arbete omfattar alla nivåer i staten och vi arbetar i nära samverkan med främst Regeringskansliet och myndigheterna. Vi bedriver även internationell verksamhet.



**EKONOMISTYRNINGSVERKET**