



Forelesning 14: ELE 3729

Privatisering og konkurranseutsetting

Joakim Blix Prestmo, 15. april 2021



Agenda

- Hvorfor privatisering?
- Er offentlig sektor ineffektiv?
- Hva er privatisering, offentlige og private virksomheter?
- Hva sier forskning om privatisering?
- Konkurransenutsetting
- Anbud

Hvorfor privatisering?

- Hva er det som gjør at noen produkter leveres av det myndighetene, mens andre produkter selges på det private markedet?
- Dette er ikke et nytt tema, og valget mellom å tilby dette som en offentlig produsert produkt eller privat produsert vil fortsette å være oppe til diskusjon
- To dilemmaer:
 - Regulering av private selskaper
 - Koordinering i mangel på prismekanismer

Forts...

- I avveieningen mellom privat og offentlig produksjon kommer typisk følgende tema opp til diskusjon
 - Effektivitet og kostnad ved produksjonen -> pris
 - Kvalitet i produksjonen (særlig relevant når måling av kvalitet er krevende)
 - Fordeling av overskuddet (eks. oppdrettsnæringen)
 - Finansiering av langsiktige investeringer (alternativ anvendelse av kapitalen er få)

Forts...

- Privat eie - hvis:
 - Langsiktige leveranseavtaler
 - Gode mekanismer for kontroll på priser/effektivitet, kvalitet

Er offentlig sektor ineffektiv?

- Hvilke teorier kan vi benytte i privatiseringsdebatten?
 - Prinsipal-agent-teori
 - Asymmetrisk informasjon
- Hvilke typer offentlig produksjon har vi?
 - Offentlig infrastruktur (veier, post, jernbane, elektrisitet, vann, gass etc)
 - Offentlig tjenesteproduksjon (utdanning, helse, politi, avfallshåndtering)
 - Offentlig eierskap til næringsvirksomhet (energisektor, forsvarsindustri, nøkkelindustri, leverandører til det offentlige)
- 865 av 2700' sysselsatte
- 650 av 2500 mrd (BNP)

-
- En liten forbedring utgjør derfor en stor besparelse i ressurser, som kunne vært anvendt på en annen måte - flere og/eller bedre tjenester, eller lavere skatter
 - Når en tar innover seg hvor lite penger som flyttes i Nasjonalbudsjettet av Stortinget, så utgjør en liten effektivitetsforbedring et stort handlingsrom
 - Det har vært vanlig å hevde at offentlig sektor er ineffektiv, men det kan også privat sektor være

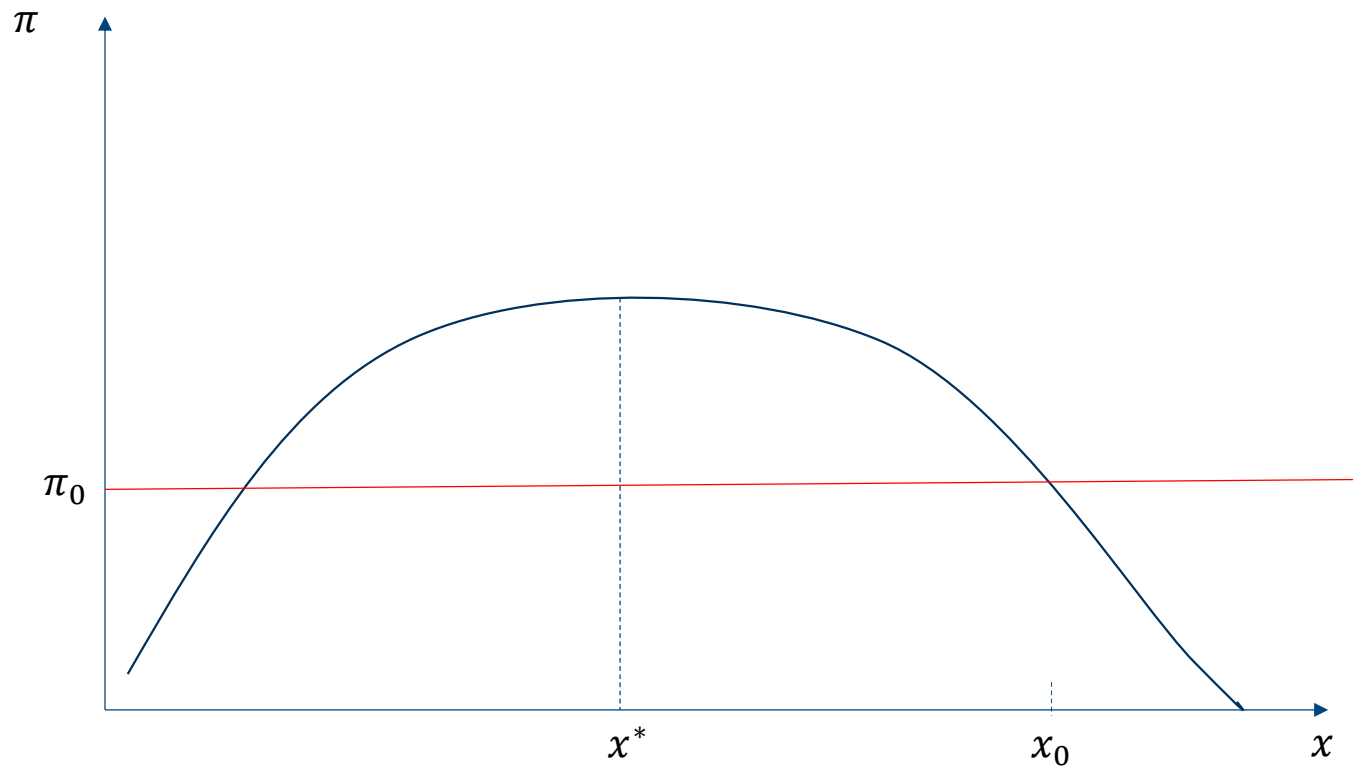
Stilliserte kjennsgjerninger om offentlig sektor

- Baseres på «industrial organisation» Laffont og Tirole, 1991 SK1
- Svak kostnadseffektivitet (intern effektivitet)
- Mangler konkurranse og ingen trussel om konkurs
- Myke budsjettskranker
- Manglende insentiver hos ledelsen
- Sikker jobb, hvorfor gi jernet?

«Bevis for SK1»

- Vinmonopolet, Skatteetaten, NAV
- Osthøvel-kutt
- Statistisk sentralbyrå
- Prinsipal-agent-teorien: Siden bedriften har myke budsjettskranker og få insentivordninger vil ikke prinsipalen kunne styre agenten.
 - Dette er ikke et argument som utlukkende gjelder offentlig sektor
 - Motiveres ikke av overskudd/lønn alene - preferanser hos ledere i offentlig sektor gjør nok at de motiveres gjennom andre faktorer
- Baumols salgsmaksimeringsmodell...

Baumols salgsmaksimeringsmodell



SK2

- Har ikke belønningssystemer som stimulerer til innsats
- Selvseleksjon, flere med preferanser for trygghet og likhet
- Mangefasetterte mål og ikke alle er målbare

«Bevis for SK2»

- Tellekant-system
- Målekort/målstyring
- Fokus på prestasjon og ikke resultat ofte hensiktsmessig
- «Andre» personer som jobber i offentlig forvaltning
- Eks:
A: {110, [0.5:0, 200:0.5]}
B: {165, [0.4:0, 300:0.6]}
- Person A vil jobbe i offentlig sektor og B i privat sektor

SK3

- Ingen konkurranse og konkurranse gir bedre prestasjoner

«Bevis for SK3»

- Mange offentlige virksomheter konkurrerer med private, direkte eller implisitt
- NTNU/UiO/NHH vs BI
- Fastlegen vs Aleris
- Vinmonopolet vs tax-free/systembolaget
- Tog vs fly
- Hvordan kontrollere kvaliteten når vi har imperfekt informasjon

SK4

- Svak lønnsomhet gir ikke opphav til
 - Fiendtlige oppkjøp
 - Reorganisering
- Manglende insentiver (opsjoner) for å tenke langsiktig (standard på realkapitalen)

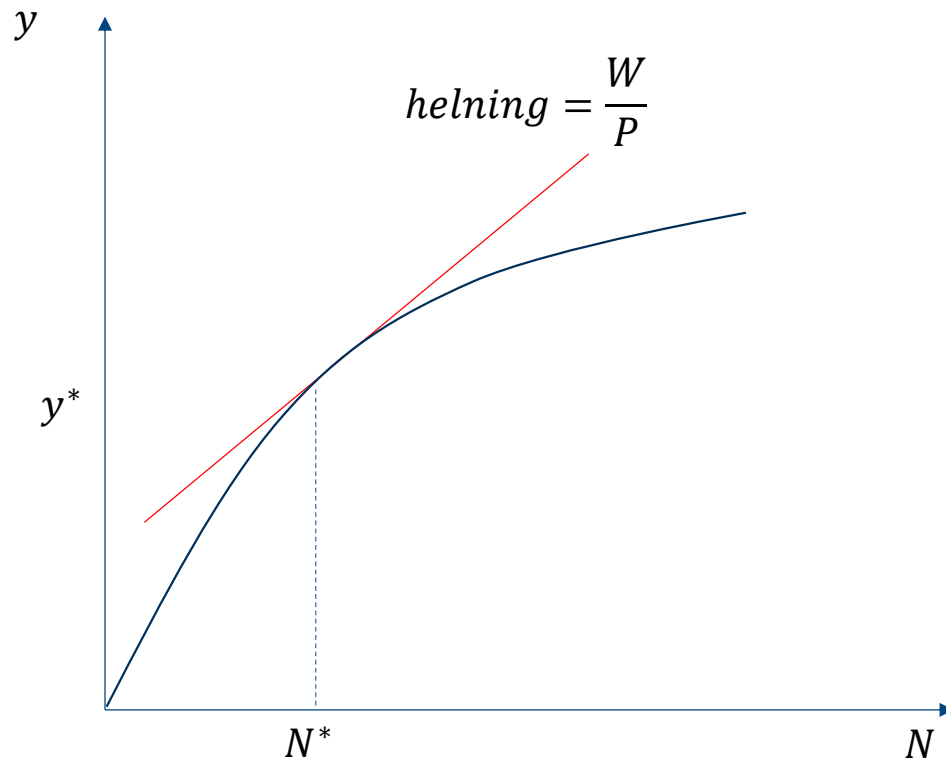
«Bevis for SK4»

- Offentlige virksomheter kan også bli lagt ned, privatisert eller endret hvis kvaliteten eller lønnsomheten er lav

Hvilke produkter bør produseres privat/offentlig?

- Hvilke produkter hører hjemme i et marked? Sah og Stiglitz (1986) sikkerer en enkel modell
- To typer feil
 - Type 1: Gode prosjekter blir ikke gjennomført
 - Type 2: Dårlige prosjekter blir ikke gjennomført
- To organisasjonsstrukturer
 - Hierarkisk - beslutninger via mange ledd
 - Polyarkisk - flat organisasjon, beslutning tas i korte ledd av mange
- Den hierakiske er sårbar for type1-feil
- Den Polyarkiske er sårbar for type2-feil

Neoklassisk produksjonsteori



- Neoklassisk produksjonsteori sier ingenting om eierstruktur og effektivitet
- Driften i selskapet - hva er riktig?
 - Hvordan organisere bedriften
 - Informasjonsflyt i bedriften
 - Belønningssystem
 - Konflikter mellom ledelse og eiere?
- Dette er tema som i liten grad dekkes i mikroøkonomi-faget på vårt nivå

Noen definisjoner

- Offentlig vs privat virksomhet
- Privatisering av konsum vs privatisering av produksjon
- Privatisering av konsum innebærer at større andel av det som i dag dekkes av det offentlige må dekkes av «egen lommebok».
- Vi skal snakke om privatisering av **produksjon**

Forts...

- Hva ligger i eierskap?
 - Råderett over kapitalen
 - Fastsette formål og organisering
 - Rett til å inngå kontrakter med leverandører
 - Rett til å disponere overskuddet
- Offentlig eide virksomheter kan være både statlig og kommunalt eide (vinmonopol, Hydro)
- Skiller mellom kommersielle og ikke-kommersielle bedrifter (sykehus, skoler mv)

Begreper

- Privatisering
- Liberalisering
- Deregulering
- Reregulering
- Kontraktsstyring
- Konkurransetsetting
 - Konesjonskonkurranse - anbud
 - Markedskonkurranse - konkurrerende virksomheter leverer produktene
 - Målestokk-konkurranse - Normering av kostnadene (barnehager)

Hva sier forskning om privatisering?

- Hva sier empirien om privatisering?
- Utfordrende å analysere effektene mellom ulike virksomheter
- Private konkurrerende virksomheter skummer fløten? Eks med Aleris/Dr.Dropin og off. helsevesen
- Søppeltømming - her er produktet tydelig og kvaliteten målbar
- Uansett, privatisering gir ikke nødvendigvis økt lønnsomhet hvis det ikke følges opp av økt konkurranse

Konkurransetsetting

- Def: Private virksomheter, etter konkurranse, leverer tjenester og produksjon som tradisjonelt har vært levert av kommunale etater og virksomheter
- Hvorfor konkurranseutsette?
 - Rasjonalet er at det skal produserer mer effektivt eller høyere kvalitet til lik pris
- Men hvorfor skal **eieformen** påvirke økonomisk effektivitet?
- Tidligere sette på stiliserte kjennsgjerninger og diskutert realismen i disse

Forst...

Tre grunner til at privat sektor er mer effektiv:

1. Raskere og mer smidig i privat sektor
 2. Tilpasset et miljø med konkurranse
 3. Sterkere insentivsystemer
- Men har vi vist at ikke nødvendigvis er tilfellet
 - I dag kjøper staten inn mye fra private aktører (vakttenester, kantinedrift, verkedtjenester, it-tjenester osv).
 - Men det kjøpes også inn tjenester som leveres direkte til publikum som erstatning for offentlig produksjon

Erfaring fra konkurranseutsetting

- Tekniske tjenester
 - Renhold - utenfor kjernevirksomhet i det fleste offentlige (og private virksomheter)
 - Vegbygging - Statens vegvesen drev tidligere med asfaltering (dette er nå skilt ut som et eget privat selskap - Mesta).
 - Tog (Gjøvikbanen og Flytoget har lenge vært konkurranseutsatt, nå har de fleste andre strekninger kommet etter).
 - Analysene viser at det ikke er eierformen, men konkurranseutsettingen som øker produktiviteten

forts...

- Omsorgstjenester
 - Konkurransetutting er krevende og omdiskutert
 - Mennesker
 - Kvalitet uobserverbar
 - Lavteknologi/lite kapital - mye arbeidsinnsats - gjør at potensiale for effektivitsforbedring er mindre
 - Lønn og lønnskostnader ofte lavere i private virksomheter
 - Kontrakter og kvalitet
 - Hvilken struktur skal vi ha på kontraktene for at de skal fange opp kvalitet, når denne ikke er målbar?
 - Flerdimensjonale mål
 - Kostplusskontrakt vs fastpriskontrakt - belønnes ikke for å senke kvaliteten
 - Kombinasjon...

Modell for kontrakt ved konkurranseutsetting

- Variabler
 - Kvaliteten på tjenestene (uobserverbar), Q
 - Arbeidskraft, N , lønn, w ,
 - Kapital, K , rente/pris, r
 - Differanse mellom inntekt og kostand, π
- Antar
 - $N = aK$
- Modell
 - Produktfunksjon: $Q = -K^2 + bK$
 - Kostnadene: $C = wN + rK = waK + rK = (wa+r)K$
 - Nyttefunksjon: $V = a*Q + (1-a)\pi$, $0 < a < 1$

Modell for kontrakt ved konkurranseutsetting

- Løsning for det optimale nivået av K

- Maksimere $Q - C$: $-K^2 + bK - (wa - r)K$
- Gir $K^* = \frac{b-wa+r}{2}$

- Kostpluss

- Betyr at $\pi = \pi_0$ eller $\pi = 0$ (slik vi regner med)
- $K_1 = \frac{b}{2}$
- Altså er K_1 høyere enn K^* ved kostpluss \rightarrow altså produksjonen/kvaliteten blir for høy

- Fastpris

- Produsenten mottar P for levering
- $\pi = P - C = P - (wa + r)K$
- Maksimerer V : $a(-K^2 + bK) + (1 - a)(P - (wa + r)K) \rightarrow K_2 = \frac{b - \frac{1-a}{a}(wa+r)}{2}$

- Hvis $a = \frac{1}{2}$, så får vi samme svar som det optimale, men hvis profitt vektes mer av bedriften, blir kvaliteten lavere

Anbud

- En måte å organisere konkurranseutsetting på er anbud/anbudskonkurranser
- Private tilbydere kommer med pris på et produkt og hvis de vinner anbudet (basert på kvalitet/pris) så får de rett til å leverer produktet
 - Typisk en matrise av krav og spesifikasjoner som påvirker hvem som vinner (eks. SMN og bærekraft)
- Skal gi økt effektivitet
- Auksjon avgjør hvem som får tilslaget (denne kan være både åpen og lukket)
 - Og foregår ofte gjennom flere runder

Forts...

- Utfordringer:

1. Hva skal på anbud, bare drift, eller drift og investeringsansvar (tenk busser og bussdrift)
2. Anbudsvinneren har den ansvar for kostnader, eller både kostnader og inntekter (bestemme pris på billetten selv)
3. Hindre uformelle samarbeid (asfaltering)
4. Er den billigste budgiveren best? Leverer den varene og unngår de konkurs (Veireno)
5. Utnytte stordriftsfordeler, eller splitte opp (renovasjon i Oslo, et selskap eller forskjellige selskaper i ulike bydeler)
6. Hva med kompetansen i offentlige virksomheter
7. Hvordan sikre tilstrekkelig kvalitet i leveransen?

Neste forelesning

- Siste forelesning er 28. april: Kom med innspill til tema dere ønsker jeg skal dekke på oppsummeringsforelesningen

- PS! Jeg kommer til å lage en kort reprise av forelesningen av skatteøkonomi som det ikke ble gjort opptak av

