

3

Inträdesbarriärer på offentliga marknader

LARS NORÉN

Abstract

I det här kapitlet argumenterar jag för att offentliga marknader generellt sett har höga inträdesbarriärer för de utförare som vill komma in på de här marknaderna. Barriärerna sätts upp av politiker och tjänstemän som säger sig vilja ha kontroll över kvaliteten på den service som distribueras. Höga barriärer sätts upp där servicen är svår att definiera, vilket exempelvis gäller för marknaderna för utbildning och social omsorg. Slutsatsen är att det finns två typer av barriärer. En är främst kopplad till kundvalsmarknader och handlar om kostnader för certifiering. Den andra är knuten till beställarmarknader och handlar om transaktionskostnader knutna till upphandlingar. Barriärerna innebär problem beroende på att utförare med små administrativa resurser kan ha svårt att komma in på marknaden och hävda sig i relation till större konkurrenter. Problemet torde vara reellt för många anställda som funderar på att bli företagare på offentliga marknader. Det kan därför vara viktigt för politiker och tjänstemän att försöka balansera behovet av att ha kontroll över kvaliteten och försöken att förmå anställda att bli företagare.

Inledning

Under 1990-talet började politikerna använda sig av marknader för att styra produktionen av offentligt finansierad kärnservice inom utbildning, omsorg och sjukvård. Politikerna såg marknaden som ett verktyg som gjorde det möjligt att uppnå politiska mål som effektivitet och valfrihet (Savas 1987; Donahue 1992; von Otter & Tengvald 1992; Naschhold 1996). I marknaden såg politikerna en möjlighet att inkorporera nya erfarenheter såsom exempelvis entreprenörskap i den offentliga sektorn. Politikerna menade att entreprenörer skulle kunna förse marknaden med kunskap och metoder för att sänka kostnader och föra fram nya servicekoncept. Konkurrens var den vägledande principen och de entreprenörer som förväntades konkurrera rekryterades huvudsakligen via två vägar. Den första var att de anställda inom offentlig verksamhet uppmanades att bli entreprenörer (Sundin 2000). Den andra var att entreprenörer från frivilligsektorn och den privata sektorn inbjöds att konkurrera med den egna kommunala verksamheten (Le Grand & Bartlett 1993). Entreprenörerna förväntades reformera den offentligt finansierade produktionen av service så att den blev effektivare och bättre anpassad till medborgarnas behov. En vanlig restriktion vid konstruktionen av offentliga marknader är att inträdet av nya utförare begränsas (Propper 1993). För att hålla uppe kvaliteten och skydda medborgarna förväntas politikerna på olika sätt

specificera den service som bjuds ut på marknaderna. Problemet är att specificering av servicens kvalitet tenderar att skapa höga administrativa kostnader för de producenter som vill in på marknaden. Dessa kostnader kan skapa barriärer för inträde. Vissa av bidragen i den här antologin handlar om hur anställda blir företagare och träder in på nya marknader (t.ex. Rapp; Sätre Åhlander; Westerberg). Min erfarenhet från de marknader inom offentlig kärnservice som jag har studerat är dock att få anställda startar nya företag. Jag ska komma tillbaka till det förhållandet i kapitlets slutsatser. Det allmänna problem som jag kommer att diskutera i kapitlet rör frågan om och i så fall hur politiker och tjänstemän kompromissar mellan kravet på att sätta upp barriärer och den uttalade viljan att bjuda in entreprenörer att konkurrera på marknaden.

Inom ekonomisk teori anses barriärer för inträde vara problematiska eftersom de tenderar att minska konkurrensen (White 1981; Fligstein 1990). Inträdesbarriärer varierar mellan marknader och de skapas framförallt av producenter som vill skydda sig från konkurrens (Porter 1983; 1985). Den typen av barriärer är säkert relevanta även på offentliga marknader. Vad gäller den offentliga produktionen av service finns också en annan typ av inträdesbarriär som är viktig. Politikerna försöker reglera inträdet beroende på att de har det övergripande ansvaret för den service som produceras (Propper 1993). De forskare som studerar offentliga marknader brukar hävda att de alla är unika beroende på historiska och institutionella förhållanden (Bartlett m.fl. 1994; Ferlie m.fl. 1996). Den institutionella ordningen såsom befintliga rutiner och procedurer (March & Olsen 1989) kan användas för att konstruera barriärer. Callon (1998a) hävdade att marknader skapas av aktörer som tar sin utgångspunkt i ekonomisk teori. Det jag vill göra i avsnittet är att följa de aktörer som använder sig av ekonomisk teori för att konstruera marknader och diskutera deras agerande i förhållande till idén om barriärer.

I det här kapitlet kommer jag att argumentera för att offentliga marknader med fokus på offentlig kärnservice generellt sett har höga barriärer för de utförare som vill komma in på marknaderna. I nästa avsnitt kommer jag att presentera teorier om marknaden. I de två följande avsnitten kommer fokus att ligga på hur inträdesbarriärer konstrueras dels i den nationella lagstiftningen, dels på kommunala marknadsplatser. I avsnittet därefter jämför jag inträdesbarriärer på olika marknader. I det avslutande avsnittet drar jag slutsatsen att inträdesbarriärerna är möjliga att påverka men att medvetenheten om dessa barriärer bland marknadens designers är begränsad. Studien har några avgränsningar. En är att jag inte avser att diskutera hur producenter på offentliga marknader försöker sätta upp barriärer för att försöka skydda sig själva för konkurrens. En annan är att jag enbart studerar marknaden där samhället finansierar servicen via skatten. Studien är baserad på intervjuer med representanter för 25 utförare samt med 14 tjänstemän som är delaktiga i designen av marknaderna. De aktuella marknaderna finns i Göteborgs kommun.

Teorier om marknaden

Ett centralt tema i studier av barriärer för inträde är alltså att producenter försöker skapa sådana för att skydda sig från konkurrens. Porter (1983; 1985) beskriver t.ex. hur producenter försöker använda sig av processvolym, teknologier, patent och varumärken för att stänga ute konkurrenter. Det är säkert så att producenter försöker skapa barriärer även på offentliga marknader men det är uppenbart att staten också bidrar till att bygga barriärer. Inom den offentliga sektorn blir marknaden ett sätt att reglera förhållandet mellan stat och medborgare och inte enbart en mekanism för prissättning som inom ekonomisk teori (Brunsson & Hägg 1992). Det är politikerna som representerar staten och som har det yttersta ansvaret för hur skattebetalarnas pengar används och för att den service som erbjuds fungerar. Ansvaret gör att politikerna tenderar att försöka reglera kvaliteten på servicen (Challis m.fl. 1994; Propper 1993). Challis m.fl. menade att politikerna i huvudsak använder två verktyg för att reglera servicens kvalitet på offentliga marknader och dessa är – kontrakt och certifiering. Barriärer för inträde är därför en konsekvens av statens strävan efter att kontrollera servicens kvalitet på den offentliga marknaden.

Callon (1998a) menade att marknader konstrueras av aktörer som översätter ekonomisk teori till olika arrangemang på en marknadsplats. Översättning är en komplex process (Czarniawska & Joerges 1996) där översättarna måste anpassa teorin till den verklighet där marknaden skall byggas. Vad gäller den offentliga marknaden finns en rad restriktioner för en sådan översättning. Det beror på att de är inbäddade in sin historiska och institutionella kontext (Bartlett m.fl. 1994; Ferlie m.fl. 1996). Innan 1990-talet när marknaderna introducerades skedde produktionen och distributionen av service inom ramen för en politiskt styrd byråkrati. Inom den byråkratin fanns regler som var ämnade att styra servicens kvalitet och dessa regler var också potentiellt användbara för att styra kvaliteten på servicen på marknaden. Challis m.fl. argumenterade för att certifiering innebär att tillämpa ett antal regler för att välja ut producenter som skall få tillåtelse att komma in på marknaden.

När politiker är med och konstruerar marknader förväntas de försvara det som brukar betecknas allmänintresset. Det finns två aspekter av allmänintresset som är av betydelse i detta kapitel. En sådan är att politikerna anser sig behöva försvara intressen som är gemensamma för hela samhället. Ett exempel kan vara att skollagens portalparagraf anger att alla har rätt till en likvärdig utbildning oavsett var i landet man bor. En tolkning av den paragrafen baserad i ekonomisk teori är att politikerna vill undvika framtida kostnader som orsakas av aktörernas kalkyler på marknaden (Callon 1998b). En elevs kalkylerade skolval kan, exempelvis, indirekt bidra till segregation. Ett problem med en sådan kalkyl är att samhället på längre sikt kan få kostnader kopplade till dåligt utbildade medborgare. En annan aspekt av allmänintresset är att politikerna kan ha ett intresse av att skydda

medborgaren som enskild användare av servicen t.ex. från dålig behandling. På offentliga marknader finns ofta ett informationsövertag till producenternas fördel. Politikerna antas med andra ord ha ett övergripande ansvar inför medborgarna vad gäller service som finansieras med skattebetalarnas pengar.

Politikerna kan använda certifiering för att styra servicens kvalitet. Certifiering kan ses som ett sätt att föreskriva ett visst beteende, en viss formell struktur eller ett visst resultat av en verksamhet. Scott (1998) menade att de som vill utvärdera offentliga organisationer har tre möjligheter att göra det. De kan utvärdera resultat, aktiviteter eller personalens kapacitet. Jag koncentrerar mig på de två senaste i det här kapitlet. Personalens kapacitet handlar om organisationens potential för att utföra en viss uppgift medan aktiviteterna handlar om vad som kvantitativt och kvalitativt utförs i organisationen. Certifiering handlar om att på olika sätt specificera personalens kapacitet och de aktiviteter som skall utföras i organisationen. Det kan dock vara problematiskt att genomföra en sådan certifiering. Lipsky (1980) menade att tjänstemännen inom offentlig förvaltning arbetade med att omvandla politiska målsättningar till insatser för medborgarna men att de hade en hög grad av frihet att hantera den uppgiften. På ett liknande sätt menade Meyer & Rowan (1978) att lärare hade en hög grad av autonomi i sitt arbete. Det är därför möjligt att tänka sig att certifiering är kopplad till reglering av personalens kompetens snarare än till aktiviteterna. Den beskrivning som Lipsky respektive Meyer & Rowan gör är relevant främst för social service men knappast vad gäller utbildning i Sverige. Lindensjö & Lundgren (2000) hävdade att det finns en lång tradition i Sverige att detaljreglera utbildning. Även om detaljregleringen har minskat så definieras t.ex. kursplanerna för grund- och gymnasieskola fortfarande i skollagen. Som March & Olsen (1989) påpekar är rutiner i organisationer institutionaliserade och därmed tämligen stabila. Vi kan därför anta att de rutiner som finns för att på olika sätt reglera den service som skall produceras på marknaden blir viktiga vid översättningen av marknadens teori. Certifiering kan också ses som ett problem beroende på att den kan hindra utförare från att hitta nya och innovativa lösningar (Donahue 1992). Certifieringen kan också resa barriärer för inträde på marknaden (Propper 1993), eftersom den tenderar att generera administrativa kostnader som måste täckas av producenterna.

Politikerna kan också utnyttja transaktionen eller kontraktet som ett medel för att kontrollera servicens kvalitet (Challis m.fl. 1994). Med utgångspunkt från teorin om governmentality (Dean 1999) argumenterade Rose (1993) för att introduktionen av marknader kan ses som ett led i en neo-liberal styrform. Politikerna använder kunden för att styra utförarens produktion (Du Gay & Salaman 1992). Kunden (beställaren eller medborgaren i egenskap av konsument) förväntas utvärdera utföraren innan de skriver kontrakt. I det här sammanhanget blir värdering av resultat viktiga (Scott 1998). Kunden förväntas utvärdera producentens tidigare prestationer och potential för att utföra framtida prestationer. Den service det gäller är dock i allmänhet svår att specificera (Propper 1993). Det innebär att

det, som i ekonomisk teori kallas kostnader för transaktioner (Coase 1937; Williamson 1975), blir höga. Höga kostnader för transaktioner kan i sin tur leda till administrativa kostnader för producenterna och därmed barriärer för inträde på marknaden.

Översättningen av marknadens teori på nationell nivå

I Sverige förknippas marknader i allmänhet med politiska mål som ökad effektivitet och valfrihet. Marknaden är tänkt att ersätta den byråkrati som traditionellt har använts för att distribuera service som utbildning. I byråkratin var det politiker och tjänstemän som tog beslut om vilken service som skulle produceras och hur den skulle distribueras. När marknaden introducerades förväntades medborgarna få ett större inflytande över produktionen och distributionen av servicen. Produktionen av service förväntades styras av medborgarens val och utförarna förväntades anpassa servicens innehåll till medborgarnas behov. I det här kapitlet fokuseras valfrihet som ett viktigt politiskt mål.

Det finns två huvudsakliga översättningar av marknadens teori i den svenska offentliga sektorn och de är – beställarmodellen och kundvalsmodellen (Norén 2003). Beställarmodellen har sitt ursprung i EU-lagstiftningen som kom att översättas till – Lagen om offentlig upphandling (LOU) (SFS 1992:1528). Modellen används flitigt för att införa marknader inom social service och vuxenutbildning. Kundvalsmodellen har sitt ursprung i USA (Norén 2003). Rose och Milton Friedman (1980) har under flera decennier propagerat för en kundvalsmodell som är baserad på en skolpeng. Kundvalsmodellen översattes till svensk lagstiftning i början av 1990-talet. Modellen är obligatorisk inom grund- och gymnasieskolan samt inom personlig assistans för funktionshindrade. Den används också inom vissa kommuner inom social omsorg och inom vuxenutbildning. Det finns flera centrala skillnader mellan de två modellerna men jag vill framförallt peka på en skillnad som är viktig i det här kapitlet. På beställarmarknaden ligger fokus på beställaren som antas representera medborgarna när service upphandlas från utförarna. I kundvalsmodellen förses medborgaren med en peng och antas agera som en konsument på marknaden. Certifiering är den centrala inträdesbarriären på kundvalsmarknaden medan transaktionskostnaden är den dominerande barriären på beställarmarknaden.

Inträdesbarriärer på kundvalsmarknader

Marknaden för personlig assistans etablerades år 1994 efter det att riksdagen hade beslutat om en ny lag för funktionshindrade – Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade. En av lagens paragrafer stipulerade att vissa funktionshindrade hade rätt till personlig assistans. Med basis i lagen konstruerades en kundvalsmarknad där den funktionshindrade kunde använda en peng för att an-

ställa sina egna assistenter eller att köpa assistans från kommunen eller andra producenter. Syftet var att personer med funktionshinder skulle kunna leva ett liv som var så likt andra medborgares liv som möjligt. Paragrafen om personlig assistans öppnade upp en marknad för servicen personlig assistans, som var en ny företeelse i Sverige vid den här tiden. Från 1994 och framåt etablerade sig ett antal utförare på marknaden och många av dessa var helt nya verksamheter. Det var dock endast i ett fall i Göteborg, som jag känner till, där en före detta anställd inom offentlig förvaltning startade ett nytt företag. Det fanns också en mix av privata företag och organisationer från den frivilliga sektorn på marknaden. Den senare typen av organisation hade ofta nära kontakter till handikapprörelsen. Man kan hävda att det var de funktionshindrade själva som till stor del startade organisationer och företag som verkade på den marknaden. I slutet av 1990-talet hade kommunens utförare ca 60 procent av marknaden och de fristående producenterna 40 procent inom Göteborgs kommun.

På marknaden för personlig assistans var barriärerna för inträde låga. Staten hade inte något system för certifiering av nya producenter som ville in på marknaden. Den enda typ av kontrakt som existerade på marknaden var mellan den funktionshindrade och producenten. Myndigheterna såg dock ibland avsaknaden av certifiering som problematisk. Företrädare för myndigheterna menade att de hade ansvar för servicens utförande men att de hade mycket begränsad insyn i hur servicen utfördes. Det var dock problematiskt för myndigheterna att sätta upp system för certifiering på den aktuella marknaden och ett skäl till det var att servicen var ny. Personlig assistans hade aldrig blivit definierad som service, och assistansen förväntades utformas i relationen mellan den funktionshindrade och assistenterna. Det var också svårt att definiera vilken kompetens assistenterna skulle ha. De personliga assistenterna representerade en ny grupp anställda i Sverige. Ett annat problem var att certifiering i allmänhet brukade följas av inspektion. Den personliga assistansen producerades dock hemma hos den funktionshindrade och myndigheten kunde knappast begära att inspektera någons hem. Vissa funktionshindrade var också starkt kritiska till myndigheternas sätt att organisera deras omsorg och ville helst hålla sig utanför myndigheternas kontroll. Ett tredje problem var att ansvaret för certifiering och inspektion delades mellan olika myndigheter. Det förefaller rimligt att anta att barriärerna för inträde kommer att förbli låga på den här marknaden.

Grundskole- och gymnasiemarknaderna skapades år 1992 respektive 1994. Villkoren för de nya marknaderna specificerades i tillägg till skollagen från 1985. Introduktionen av marknader innebar att eleverna förseddes med en skolpeng och därefter förväntades välja skola. En marknad för skolor utvecklades snabbt främst i de större orterna i Sverige under 1990-talet. Ett stort antal producenter från den privata sektorn och frivilligsektorn etablerade sig på marknaderna. I slutet av 1990-talet hade kommunala utförare ca 90 procent av grundskole- och 80 procent

av gymnasiemarknaderna. Ingen av de tio fristående skolor som jag har besökt hade startats av före detta anställda i kommunen.

Båda skolmarknaderna hade väl utvecklade barriärer för inträde i form av system för certifiering. Certifieringen baserades på skollagen som innehåller en rad specifikationer om vilka aktiviteter som skall utföras i skolan och vilken typ av personal som skall användas. Övergripande kursplaner definieras i relation till skollagen, skolorna förväntas rekrytera behöriga lärare och skolledaren skall ha en bakgrund som lärare. Skolverket har ansvar för både certifiering och inspektion av skolor. I slutet av 1990-talet förekom dock försök med att minska graden av reglering av kursplanen. Vissa skolor fick tillstånd att utveckla sina egna kursplaner.

Inträdesbarriärer på beställarmarknader

I Sverige är beställarmarknader konstruerade med utgångspunkt från LOU. Politiker och tjänstemän i svenska kommuner är skyldiga att följa lagen när de gör inköp från leverantörer som inte ägs av kommunen. Lagen går också att använda för att konkurrensutsätta den egna verksamheten. I lagen föreskrivs ett antal rutiner som de tjänstemän som är ansvariga för inköp måste följa vid upphandling av varor och tjänster. I det här avsnittet skall jag mycket kort presentera två beställarmarknader i Göteborg. Den ena handlar om vuxenutbildning och den andra om social service.

Marknaden för vuxenutbildning konstruerades i slutet av 1990-talet. Politiker i Göteborgs kommun ville bjuda in fristående leverantörer av vuxenutbildning att konkurrera med den egna kommunala vuxenutbildningen (Komvux). Komvux hade fram till att den nya marknaden skapades praktiskt taget monopol på vuxenutbildning i kommunen. Politikerna organiserade i slutet av år 1990 en beställarenhet som fick till uppgift att skapa en marknad för vuxenutbildning. Beställarna bjöd in privata och ideella utförare att konkurrera med Komvux. Resultatet blev att beställarenheten skrev kontrakt med 16 olika leverantörer av utbildning som alla skulle leverera service med olika inriktning. Själva upphandlingen karaktäriserades av att beställaren undvek att definiera den service som skulle upphandlas. Istället gjorde de en övergripande beskrivning av de målgrupper som man ville skulle få utbildning. Målsättningen var att dessa målgrupper via utbildningen skulle få arbete. Utförarna fick skriva omfattande rapporter där de fick utveckla en egen beskrivning av den målgrupp de tänkte vända sig till, hur de tänkte behandla målgruppen, vilken typ av personal de tänkte använda sig av och hur kvalitetssäkringen skulle gå till. Efter en rad komplicerade utvärderingar av anbuderna skrevs kontrakt med leverantörerna.

Under 1990-talet skapades en rad marknader för social omsorg inom Göteborgs kommun. Politikerna hade olika motiv för att skapa dessa marknader. På vissa marknader valde politikerna att enbart tillämpa upphandlingen gentemot fri-

stående producenter. På andra marknader inkluderade de också de egna producenterna i upphandlingen. Arbetet med inköp var likartat jämfört med marknaden för vuxenutbildning. Inköparna undvek att specificera servicen. Istället beskrev de översiktligt grupper av medborgare som behövde assistans. Utförarna ombads sedan beskriva den målgrupp de ville rikta sig mot, vilken personal de tänkte använda sig av och hur de skulle säkra kvaliteten. Det fanns dock en viktig skillnad jämfört med marknaden för vuxenutbildning. I egenskap av statlig myndighet hade Länsstyrelsen i uppgift att certifiera alla fristående producenter innan de kunde komma ifråga för att komma in på marknaderna. Det fanns dock undantag och ett var producenterna av personlig assistans som inte måste ansöka om certifiering hos Länsstyrelsen. Efter det att utförarnas anbud hade utvärderats skrevs kontrakt med ett urval utförare. I kontrakten fanns stipulerat att utförarna skulle följa alla relevanta paragrafer i lagstiftningen.

Konstruktionen av barriärer för inträde hade stora likheter i de båda typerna av beställarmarknader. De fanns huvudsakligen två problem som aktörerna på marknaderna berättade om. Både beställare och utförare menade att kostnaderna för transaktionerna var höga. Det var svårt för beställare och utförare att komma fram till ett pris för servicen. Svårigheterna med prissättning hade att göra med problemen att definiera servicen. Utförarna hade höga administrativa kostnader för att specificera målgrupp, för hur de skulle behandla sin målgrupp, för att beskriva personalstruktur och system för kvalitetssäkring. Det var svårt för små fristående leverantörer att mobilisera de resurser som behövdes för detta. Det andra problemet hade att göra med det institutionaliserade system som fanns för att reglera servicen. När inköparna fick svårighet med att definiera servicen använde de sig istället av institutionaliserade regler definierade i lagstiftning och av professioner. Dessa procedurer var likartade jämfört med certifiering på kundvalsmarknader. Beställarna krävde att utförarna skulle följa ett stort antal regler. Utförarna beklagade sig dels för de administrativa kostnaderna, men också för att de inte hade full frihet att hitta nya kostnadseffektiva vägar för att utforma servicen. De många reglerna bidrog dock till att beställarna kunde undvika rättsprocesser i samband med upphandlingen.

En jämförelse mellan olika typer av barriärer

Jag kommer att göra två olika typer av jämförelser i det här avsnittet. Den ena är en jämförelse mellan barriärer för inträde på kundvals respektive beställarmarknader. Den andra är jämförelser mellan olika kundvalsmarknader avseende barriärer.

Barriärer på beställar- och kundvalsmarknader

Det fanns kostnader för certifiering både på beställar- och kundvalsmarknaderna. Dessa kostnader hade en koppling till politikernas sätt att definiera allmänintresset. Det fanns ett stort antal institutionaliserade regler som utförarna förväntades följa. Dessa regler gällde både för vilken typ av personal som utförarna förväntades använda sig av och för vilka aktiviteter som utfördes. Reglerna användes dock på olika sätt på kundvals- respektive beställarmarknader. Reglerna blev aktuella när frågan uppkom om utförarna skulle släppas in på marknaderna, men också vid inspektion av utförarnas agerande. Certifiering är en ganska omfattande process på båda typerna av marknader. Utförarna måste presentera ett dokument där de visar att de är förmår uppfylla de regler som finns. Bruket av certifiering varierar dock mellan olika marknader. En förklaring till det kan vara att det ibland är svårt att artikulera ett allmänintresse t.ex. på marknaden för personlig assistans. Ett problem med certifiering och inspektion är att de kan skapa höga administrativa kostnader för utförarna.

En annan förklaring är att certifiering baseras på institutionaliserade regler och rutiner för reglering av servicens innehåll. Politiker har möjlighet att använda sig av dessa regler för att skydda sig själva i en politiskt känslig situation. De regler som används var dock inte konstruerade med syfte att reglera marknader, men de kunde också användas för att reglera de nya marknaderna. Politikerna kunde använda reglerna för att underlätta övergången från en byråkratisk till en mer marknadsbaserad styrning av serviceproduktionen. Marknaden för personlig assistans visar dock att det kan vara svårt att använda sig av certifiering om det inte redan tidigare finns etablerade regler. Det innebär att samhället i det fallet har små möjligheter att kontrollera servicens innehåll. Innehållet bestäms istället i relationen mellan medborgaren i egenskap av konsument och utföraren på marknaden. Det stora antalet regler t.ex. på skolmarknaden ses dock ibland som ett problem. Det finns försök i Sverige med att minska antalet regler t.ex. inom skolans område. Det innebär i så fall att certifiering kommer att minska i betydelse i framtiden. Certifieringen blir därmed inte lika betydelsefull som barriär för inträde.

Det finns transaktionskostnader på både beställar- och kundvalsmarknader men de är av olika karaktär. Kostnaderna för transaktioner hade att göra med beställarnas och konsumenternas problem med att bedöma utförare och deras potentiella prestationer. Både beställare, konsumenter och utförare har kostnader för transaktioner. Jag koncentrerar mig först på relationen mellan beställare och utförare. Beställarna på beställarmarknader ville att utförarna skulle specificera hur de skulle anpassa sin service till olika grupper av konsumenter men också till olika typer av regler t.ex. i lagstiftningen. De procedurerna valdes beroende på att beställarna inte hade möjlighet att specificera den service de ville upphandla. Beställarna fick därför göra omfattande beskrivningar som upphandlarna senare fick

utvärdera. Dessa procedurer var så omfattande att det fanns exempel på utförare som valde att inte gå in på marknaderna. Kostnaderna för transaktioner på kundvalsmarknaderna var av en annan karaktär. Som har beskrivits av Savas (1987) är det på den typen av marknad möjligt att använda sig av medborgaren som i egen skap av konsument får kontrollera servicen. Om konsumenten ogillar servicen kan hon alltid använda sig av möjligheterna till exit. Det kan dock vara svårt för medborgarna att kontrollera servicen i förhand. Därför finns det försök i Sverige att skapa större transparens avseende den service som erbjuds (Norén 2001). Dessa försök kan tolkas som en vilja att reducera producentens övertag avseende information om servicens karaktär. De ökade kraven på transparens ställer också högre krav på att utförarna redovisar sin verksamhet. Det är dock idag svårt att göra en bedömning av de administrativa kostnaderna för att skapa transparens.

Skillnader mellan kundvalsmarknader

Det finns också en del intressanta skillnader mellan olika kundvalsmarknader avseende barriärer för inträde. Kostnaderna för certifiering var högre på marknaderna för grund- och gymnasieskolan jämfört med marknaden för personlig assistans där det inte fanns någon certifiering. En tolkning av det är att personlig assistans var en ny service, som dessutom ingick i en ny lagstiftning. Det fanns ingen möjlighet för dem som designade marknaden att använda sig av regler för att specificera servicen eller för att certifiera utföraren. Företrädare för myndigheterna tyckte ibland att detta var problematiskt beroende på att de ansåg sig ha ett ansvar för att medborgaren inte blev illa behandlad. Problemet var att det var svårt att hitta användbara rutiner för certifiering. En annan tolkning av skillnaderna mellan de båda kundvalsmarknaderna var att allmänintresset definierades på olika sätt. Allmänintresset var politiskt mer känsligt på marknaderna för utbildning.

Marknaden för personlig assistans har i jämförelse med marknaderna för utbildning en hög andel fristående producenter. Det kan tolkas som att barriärerna för inträde är lägre på marknaden för personlig assistans och det är en rimlig förklaring. Det är dock viktigt att inte överbetona skillnaderna. Det behövs t.ex. en relativt liten kapitalinsats för att etablera sig som en producent av personlig assistans. De organisationer som erbjuder personlig assistans arbetar som ett slags bemanningsföretag och de har ett begränsat behov av lokaler och utrustning. Det torde kräva betydligt mer kapital för att etablera t.ex. en skola. Även här finns dock idag stora variationer t.ex. om en del av undervisningen kan ske på distans via Internet. Jämförelsen mellan marknader i det här avsnittet visar att institutionaliserade regler är betydelsefulla för att skapa eller undvika kostnader för certifiering och transaktioner. Jag tar den insikten med mig till det avslutande avsnittet.

Slutsatser

I det här kapitlet har jag argumenterat för att offentliga marknader med fokus på offentlig kärnservice generellt sett har höga barriärer för inträde för de utförare som vill komma in på marknaderna. Barriärer konstrueras huvudsakligen utifrån det politiska argumentet om att servicekvaliteten måste hållas uppe med syfte att skydda medborgarna i egenskap av användare av offentligt finansierad service. I kapitlet har jag hävdat att barriärer för inträde handlar om kostnader som främst drabbar fristående mindre producenter. Det innebär att dessa barriärer kan vara problematiska för anställda som vill bli företagare på dessa marknader. Det är rimligt att anta att mindre organisationer har svårt att skaffa sig de administrativa resurser som är nödvändiga för att kunna komma ifråga som utförare. Barriärerna för inträde består av kostnader för certifiering och transaktioner.

Kostnaderna för certifiering baseras på statens reglering av utförarens aktiviteter och personal. De regler som var knutna till den tidigare förvaltningens reglering av servicen är en viktig förklaring till förekomsten av certifiering. Staten använder sig av den tidigare regleringen för att skapa certifiering och det skapar kostnader för utförarna. Med undantag för marknaden för personlig assistans fanns det existerande regelverk som kunde omvandlas till system för certifiering. Certifieringen kunde också skapa barriärer för inträde på ett mer implicit sätt eftersom det försvårade nytänkande. Donahue (1992) menade att om myndigheterna ville dra nytta av konkurrensen måste utförarna ha möjlighet att utforma sin verksamhet på det sätt som de finner lämpligt. Certifieringen ger problem för nya utförare att minska kostnader, att formulera nya servicekoncept och att konkurrera med etablerade producenter på marknaden.

Politikernas ansträngningar att reglera den service som utförarna producerar leder också till en annan typ av barriär för inträde som är baserad på transaktionskostnader. Den service som produceras på marknader för utbildning och social service är komplex, svår att definiera och innebär därmed höga kostnader för transaktioner. Inköparna krävde att utförarna skulle hantera de regler som skulle specificera servicen och i praktiken blir det därmed utförarnas uppgift att specificera servicen. Det skapade höga transaktionskostnader och därmed också inträdesbarriärer. Det finns dock möjligheter att hantera höga kostnader för transaktioner. Ett första alternativ är att inordna transaktionen i en hierarki (Williamson 1975). Donahue (1992) menade att marknader inom offentlig sektor ofta är ett resultat av politiska beslut och i sådana vägs ofta inte kostnader för transaktioner in. Frågan är dock om den här typen av verksamhet är lämplig att organisera med hjälp av en marknad. Ett andra alternativ att hantera kostnader för transaktioner är att förlita sig på långsiktiga sociala relationer baserade på förtroende (Eccles 1981; Brunsson & Hägg 1992). Problemet är att Lagen om offentlig upphandling motverkar sådana långsiktiga relationer. Ett tredje alternativ är att höga transaktionskostnader kan motverkas med hjälp av standardisering. Brunsson & Jacobs-

son (1998) menade att standardisering är ett snabbt ökande fenomen som ofta utvecklas av institutionen inom ramen för EU. Som ett fjärde alternativ kan man också tänka sig att marknads aktörer utvecklar egna standarder för hur servicen skall preciseras (Knights & Morgan 1983). En sådan standardisering kan dock innebära höga kostnader som små företag kanske inte kan bära.

Nyckelargumentet i det här avsnittet är att barriärer för inträde skapas av politiker i ett försök att skydda det som de definierar som allmänintresset. En annan förklaring är att de regler som skapar barriärer är resultatet av ett framgångsrikt lobbyarbete från olika intressegrupper (Buchanan 1969). Under 1900-talet har semiprofessionella grupper som t.ex. lärare ofta försökt styra kraven på personalens kompetens hos utförarna och ofta fått gehör för detta hos myndigheterna (Friedman & Friedman 1980). Professionella grupper har ett högt anseende i samhället (Meyer & Rowan 1978; DiMaggio & Powell 1983) och det verkar rimligt att dessa grupper försöker reglera inträdet på marknaden genom att ställa krav på att utförarna använder sig av professionell personal. Vissa teoretiker hävdar till och med att de nya marknaderna är ett sätt för politikerna att utmana professionella gruppers monopol på viss verksamhet (Walsh 1995; Gewirtz 1997). Frågan är dock om denna utmaning är framgångsrik. De som skapar marknader tycks i stor utsträckning förlita sig på professionella grupper.

Det är också möjligt att hävda att den reglering som nu sker av marknaderna är en kvarleva av en svunnen tid. Regler och rutiner tenderar att få ett eget liv, de kan användas av aktörer för olika syften och de förändras endast långsamt (March & Olsen 1989). Ibland tycks de som skapar marknader vilja minska kostnaderna för certifiering och transaktioner. Ett exempel är försöken med att slopa timplanerna i skolan. Det huvudsakliga argumentet för detta är i linje med Donahues uppfattning att utförarna skall få möjlighet att utveckla helt egna koncept. Detaljstyrningen har också alltmer kommit att överges till förmån för målstyrning (Rombach 1991). En intressant fråga är om den ökande målstyrningen på längre sikt kommer att bidra till lägre kostnader för certifiering och transaktioner. Kanske blir det istället så att minskade kostnader för certifiering tenderar att öka kostnaderna för transaktioner.

En möjlig invändning mot mitt resonemang är att det inte nödvändigtvis är barriärer mot inträde, som gör att det finns relativt få anställda som startat eget på de marknader som min studie berör. Som jag inledningsvis nämnde innehåller antologin flera bidrag som visar att anställda faktiskt startar företag på avreglerade marknader. För en sådan invändning talar t.ex. marknaden för personlig assistans. Majoriteten av de producenter av personlig assistans som startades i mitten av 1990-talet drevs av funktionshindrade personer med stark anknytning till olika handikapporganisationer. Marknaden och etableringen av producenter på marknaden kan därmed ses som ett resultat av en konsumentrörelse. Det skulle vara lätt för en anställd att etablera sig på en sådan marknad, men förmodligen ganska svårt för den före detta anställda att konkurrera med de etablerade producenterna.

Mot invändningen talar att just marknader för offentlig kärnservice är politiskt kontroversiella. Det medför att allmänintresset artikuleras på en rad olika sätt och det kan i sin tur sätta spår i form av barriärer. Andra marknader inom offentlig sektor som till exempel städmarknaden beskriven av Rapp (antologins kapitel 9) och marknader inom andra sektorer i samhället kan vara mindre politiskt kontroversiella och därmed blir också barriärerna för inträde sannolikt mindre markerade.

En annan möjlig invändning mot mitt resonemang är att det behövs någon form av samhällelig specifikation av servicen, så att inte kvaliteten blir för låg. Det verkar vara en rimlig invändning men det indikerar också att det finns en kompromiss mellan att tillåta nya utförare att komma in på marknaden och att ha kontroll över servicens kvalitet. Det tycks finnas minst två problem här. Ett är att medvetenheten om att problemet inte verkar vara särskilt stort bland dem som är med och konstruerar marknader. De som kräver att utförarna skall följa en stor andel regler är inte alltid medvetna om att det skapar barriärer för inträde. Ett andra problem är att reglerna är institutionaliserade och vi vet att sådana regler förändras långsamt. Det finns alltså en kompromiss mellan att efterleva regler och att organisera konkurrensen på marknaderna.

I kapitlet har jag ibland haft svårt att följa min avgränsning att inte inkludera den konventionella debatten om att producenterna på marknaden försöker skydda sig mot konkurrens genom att bygga barriärer för inträde. Utförare på marknaden kan utnyttja olika sätt för att försöka hålla konkurrenter utanför marknaden. Ett sätt som är användbart på beställarmarknader är att offerera ett lågt pris. Sådana åtgärder torde vara speciellt viktiga på marknader som kräver höga investeringar. Här finns det utrymme för intressanta framtida studier av offentliga marknader.

Ett stort tack till Konkurrensverket som har ställt medel till förfogande för den forskning som rapporteras här.

Referenser

- Bartlett W, Propper C, Wilson D & Le Grand J (1994) *Quasi-markets in the welfare state*. Bristol UK: SAUS.
- Brunsson N & Hägg I (1992) *Marknadens makt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brunsson N & Jacobsson B (1998) *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Buchanan J (1969) *Cost and choice – An inquiry in economic theory*. Chicago, Illinois: Markham Publishing Company.
- Callon M (1986) "Some elements of a sociology of translation – domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay" i Law J (red.) *Power, Action and Belief*. London UK: Routledge & Kegan Paul.
- Callon M (1998a) "The embeddedness of economic markets in economics" i Callon M (red.) *The laws of the market*. Oxford UK: Blackwell Publishers.

- Callon M (1998b) "An essay on framing and overflowing – economic externalities revisited by sociology" i Callon M (red.) *The laws of the market*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Challis L, Day P, Klein R & Scrivens E (1994) "Managing Quasi-markets – Institutions of regulation" i Bartlett W, Propper C, Wilson D & Le Grand J (red.) *Quasi-markets in the Welfare state – The emerging findings*. Bristol UK: SAUS Publications.
- Coase R (1937) "The nature of the firm" i *Economica*. Vol. 4, s. 396–405.
- Coase R (1960) "The problem of social cost" i *The Journal of Law and Economics*. Vol. 3, s. 1–44.
- Czarniawska B & Joerges B (1996) "Travels of ideas" i Czarniawska B & Sevón G (red.) *Translating Organizational change*. Berlin; N.Y.: Walter de Gruyter.
- Dean M (1999) *Governmentality – Power and rule in modern society*. London UK: Sage publications.
- DiMaggio P & Powell W (1991/1983) "The iron cage revisited – Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields" i Powell W & DiMaggio P (red.) *New institutionalism in organizational analysis*. Chicago, Illinois: The University of Chicago press.
- Donahue J (1992) *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS Förlag.
- Du Gay P & Salaman G (1992) "The cult(ure) of the customer" i *Journal of Management Studies*. Vol. 29:5, s. 616–633.
- Eccles R (1981) "The quasi-firm in the construction industry" i *Journal of Economic Behavior and Organization*. Vol. 2, s. 335–357.
- Ferlie E, Ashburner L, Fitzgerald L & Pettigrew A (red.) (1996) *The new public management in action*. Oxford UK: Oxford University Press.
- Fligstein N (1990) *The transformation of corporate control*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Friedman M & Friedman R (1980) *Frihet att välja*. Malmö: Liber läromedel.
- Gewirtz S (1997) "The education market, labour relations in schools and teacher unionism in the UK" i Glatter R, Woods P & Bagley C (red.) *Choice and diversity in schooling*. London UK: Routledge.
- Knights D & Morgan G (1993) "Organization theory and consumption in a post-modern era" i *Organization Studies*. Vol. 14:2, s. 21–234.
- Le Grand J & Bartlett W (1993) *Quasi-markets and social policy*. London, UK: MacMillan Press Ltd.
- Lindensjö B & Lundgren U (2000) *Utbildningsreformer och politisk styrning*. Stockholm: HLS förlag.
- Lipsky M (1980) *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*. New York, New Jersey: Russel Sage Foundation.
- March J & Olsen J (1989) *Rediscovering institutions – The organizational basis of politics*. New York: Free Press.

- Meyer J & Rowan B (1978) "The structure of educational organizations" i Meyer M W & m.fl. (red.) *Environments and Organizations*. San Francisco, California: Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Naschhold F (1996) *New frontiers in public sector management*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Norén L (2001) "Offentliga marknader och IT" i Grönlund Å & Ranerup A (red.) *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati? – Visioner, verklighet, vidareutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Norén L (2003) *Valfrihet till varje pris – Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Göteborg: BAS.
- Porter M (1983) *Konkurrensstrategi*. Göteborg: ISL Förlag.
- Porter M (1985) *Competitive advantage – Creating and sustaining superior performance*. New York, N.J.: The Free Press.
- Propper C (1993) "Quasi-markets and regulation" i Le Grand J & Bartlett W (red.) *Quasi-markets and social policy*. London UK: MacMillan Press Ltd.
- von Otter C & Tengvald K (1992) "Vouchers – A revolution in social welfare?" i *Economic and Industrial Democracy*. Vol. 13:4, s. 535–550.
- Rapp G (2006) "Möjligheter och hinder för avknoppare – Tioårigt perspektiv på privatiseringen av städverksamheten i två kommuner" i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Rombach B (1991) *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.
- Rose N (1993) "Government, authority and expertise in advanced liberalism" i *Economy and Society*. Vol. 22:3, s. 283–300.
- Savas E S (1987) *Privatization – The key to better government*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, Inc.
- Scott R (1998) *Organizations – Rational, natural and open systems*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall. (Fourth edition).
- SFS 1992:1528 Lag om offentlig upphandling (LOU). <http://rixlex.riksdagen.se/>.
- Sundin E (2000) *Bibliotekarien som startade eget. Ett exempel på det mesta*. Örebro: Forum för småföretagsforskning (FSF).
- Sätre-Åhlander A-M (2006) "Företagande som bieffekt – Om utvecklingen från anställda till företagare som en del av den pågående samhällsomvandlingen" i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv*. Arbetsliv i omvandling 2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.
- Walsh K (1995) "Quality through markets – The new public service management" i Wilkinson A & Willmott H (red.) *Making quality critical*. London: Routledge.
- Westerberg L (2006) "Att vara del av omvandlingen inom offentliga sektorn" i Sundin E & Thörnquist A (red.) *När anställda blir företagare – Studier om företagande i ett*

strukturomvandlings- och arbetsmarknadsperspektiv. Arbetsliv i omvandling
2006:17. Norrköping: Arbetslivsinstitutet.

White H (1981) "Where do markets come from?" i *American Journal of Sociology*.
Vol. 87:3, s. 517–547.

Williamson O (1975) *Markets and hierarchies – Analysis and antitrust implications*.
New York, N.J.: Free Press.