

Privatoffentliga partnerskap – ett mångvetenskapligt projekt om demokratiskt ansvar och förändrade gränser mellan det privata och offentliga

ULRIKA MÖRTH – MARIA BERGSTRÖM – KARIN SVEDBERG NILSSON¹

Inledning

Vi befinner oss, på många plan, i en tid då gränser mellan offentligt och privat omprövas, omformas, flyttas och luckras upp (Svedberg Nilsson 1999, 2000; Mörth 2008). Den offentliga sektorn har blivit alltmer företagslik när idéer om ”New Public Management” och marknad har fått ett kraftigt genomslag i tänkandet kring offentliga organisationer (Hood 1995; Lane 2000; Christensen & Laegreid 2001). På många områden sker privatiseringar och avregleringar av sådant som traditionellt setts som statliga och offentliga kärnområden. Samtidigt uppmanas företag att ta ett bredare samhällsansvar och företag deltar aktivt i skapandet av samhällets regelverk. Det blir också vanligare med nära samarbeten och allianser mellan privata och offentliga organisationer i form av privatof-

fentliga partnerskap (PPP, dvs. ”Public and Private Partnerships”). Partnerskap mellan privata och offentliga organisationer är ett samlingsbegrepp för olika juridiska verksamhetsformer när offentlig makt utövas i nära samverkan med privata aktörer (Van Ham & Koppenjan 2001:598; Rosenau 2002; Mörth & Sahlin-Andersson 2006).

Privatoffentliga partnerskap befinner sig i gränslandet mellan de två traditionella styr- och organiseringsprinciperna – stat/hierarki och marknad. Marknaden uppfattas som atomistisk, exkluderande och sätter beslutets innehåll före dess form medan kollektiva nyttigheter i den statliga och offentliga sfären handlar om inkluderande politiska beslutsprocesser med betoning på formerna för beslutsfattandet (Pierre 1999). Det handlar även om två olika regelsystem – offentlig rätt respektive privaträtt. Vi menar att privatoffentliga partnerskap utmanar denna klassiska dikotomisering mellan privat och offentligt och att partnerskap är en viktig del av en framväxande ny samhällsstyrning karakteriserad av ”från Government till Governance”. I denna nya samhällsstyrning utvecklas en offentlig domän (såväl nationell, europeisk som global) vilken kan ses som en fjärde organiseringsform till de redan etablerade formerna stat, marknad och civilt samhälle (Drache 2001; Ruggie 2004; se också Hirst 1997).

Forskningsproblem

Det övergripande syftet med projektet är att undersöka på vilket sätt privatoffentliga partnerskap utmanar den liberaldemokratiska förståelsen av demokratiskt ansvarsutkrävande. Vad händer med liberala värden, förknippade med den offentliga och politiska värden, såsom öppenhet, folkligt deltagande, rättssäkerhet, debatt och möjligheten till parlamentariskt demokratiskt ansvarsutkrävande när centrala kollektiva

1 Ulrika Mörth är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet.
E-post: ulrika.morth@statsvet.su.se
Jur. dr Maria Bergstrom är verksam vid Juridiska institutionen, Stockholms universitet.
E-post: maria.bergstrom@juridicum.su.se
Ek. dr Karin Svedberg Nilsson är verksam vid Institutionen för företagande och ledning, Handelshögskolan i Stockholm.
E-post: karin.nilsson@hhs.se

nyttigheter och tjänster utförs i form av privatoffentliga partnerskap? Vilka värden växer fram i den nya offentliga domänen, som t ex en ökad betoning på privaträttsliga kontraktsrelationer (*juridifiering*) och/eller ökad betoning av frivilliga utbytesrelationer (*marknadisering*)? Det specifika syftet är att studera tre europeiska partnerskap – Galileo, vaccintillverkning och brotts- och terroristbekämpning – och hur den parlamentariska ansvarsutkrävandeprocessen fungerar, och då särskilt tjänstemäns relationer till politiker och företag. På vilket sätt hanteras den vertikala demokratiska ansvarskedjan av tjänstemän med den horisontella kontraktsrelationen med privata företag? Vad händer med möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande, och rättslig och marknadsmässig kontroll, när det privata och offentliga blir mer sammanvävda med varandra med ett mer delat, kanske också utspätt, ansvar som följd? Eller utgör privatoffentliga partnerskap möjligheter till en tydliggjord ansvarsfördelning i samhället?

Projektet tar sin utgångspunkt i tidigare forskning om det ansvarsdilemma som uppstår i olika privatoffentliga partnerskap (Hodge & Greve 2005, Mörth och Sahlin-Andersson 2006). Partnerskap handlar ofta om eller resulterar i krav att dela på ansvar. Det kan också betyda ett utspärrat ansvar där ingen i slutändan kan ställas till svars (Elander 1999). Detta *ansvarsdilemma* leder lätt till efterfrågan på en tydliggjord arbetsfördelning och på en tydligare organisation. Ansvarsdilemmat har därför sin grund i två andra dilemman, nämligen *självständighetsdilemmat* och *avgränsningsdilemmat*. Partnerskap utformas vanligen som tillfälliga och partiella i den meningen att de som medverkar i partnerskapet också samtidigt fungerar som egna suveräna aktörer. Ett första dilemma som partnerskapen ställs inför rör därmed en avvägning mellan au-

tonomi och samordning. För att partnerskapet skall fungera, och utvecklas behövs, liksom för all verksamhet, arbetsformer och arbetsfördelning. För att partnerskapet skall synliggöras behöver det också organiseras, hållas samman och styras. Men de samverkande parterna skall samtidigt vara självständiga parter – var och en med sina mål, arbetsformer, problem och utvecklingsplaner. De medverkande parterna måste med andra ord ständigt göra avvägningar mellan å ena sidan behovet av nära anpassning till och samverka med övriga parter, och å andra sidan behovet av att bevara och utveckla sin egen verksamhet och sin självständighet. Det här dilemmat framkommer särskilt tydligt i sådana partnerskap som involverar parter som samtidigt också är konkurrenter – till exempel företag inom samma bransch. Detta *självständighetsdilemma* tar sig uttryck i en ständig avvägning mellan informellt och formellt arbetssätt, ibland olika utvecklat under olika skeden av partnerskapet. Partnerskapen är vanligen avgränsade såväl organisatoriskt som resursmässigt och tidsmässigt. Samtidigt bildas partnerskapen ofta just för att hantera stora globala problem – så stora problem att de inte anses kunna hanteras av enskilda organisationer eller ens enskilda sektorer. Detta *avgränsningsdilemma* handlar med andra ord om att verksamheten måste avgränsas, samtidigt som ambitionerna och visionerna är närmast gränslösa. För många deltagare i partnerskap kommer detta dilemma vanligen till uttryck i samtidiga krav på att utvidga partnerskapet för att få bättre kapacitet att agera och att avgränsa det så att det inte tar överhanden över parternas övriga verksamhet.

Även om partnerskap idealt sett tänks organiseras som samarbeten mellan jämställda parter vilka delar på ansvar och risker, inrymmer de liksom all samverkan na-

turligtvis olika typer av maktrelationer. I vissa fall dominerar de privata och i vissa fall de offentliga. Det finns med utgångspunkt i den observationen anledning att ställa frågor kring hur maktfördelning mellan privata och offentliga parter kan påverka ansvarsfördelning mellan offentligt och privat. Det grundläggande antagandet bakom ansvarsutkrävande är att identifierbara individer och institutioner har oberoende, relativt komplett och förutsägbar kontroll över handlingar och resultat. Detta antagande har emellertid allt mindre relevans för de realiteter som råder för dagens beslutsfattare inom den offentliga sektorn (Thomas 2003). Regeringar och stater ingår i högre grad än tidigare i olika nätverk, såväl lokalt, nationellt, europeiskt som på global nivå (Everson 2004, Jacobsson & Sundström 2006). I en tid av kollektivt regeringsansvar kan inte en individ eller institution identifieras som innehavande fullständig kontroll. Detta betyder att privat-offentliga partnerskap och andra nätverksbaserade former av samarbete inte passar in på en individ-orienterad hierarkisk makt- och ansvarskedja (Thomas 2003). Parallellt med denna utveckling kan man också se en pluralism av ansvarsutkrävandemekanismer. I avsaknad av en ordning, där man saknar formella mekanismer för ansvarsutkrävande, spelar olika icke-statliga organisationer en viktig kontrollerande roll, samtidigt som även deras eget ansvar, legitimitet och representativitet blir allt viktigare (Power 1997, Bexell 2005, Grant och Keohane 2005). Ansvarsbegreppet används här på lite olika sätt, dels utifrån den liberala representativa demokratins funktionssätt och dels utifrån mer samhällsbaserade ansvarsmekanismer. Den första användningen av begreppet ansvar kan betecknas som ansvarsutkrävande ("accountability"). För ett effektivt ansvarsutkrävande krävs en tydlig principal-agentrela-

tion (Przeworski m.fl. 1999). Samhällsbaserade ansvarsmekanismer handlar om ansvarstagande ("responsibility"). Det är ett bredare ansvarsbegrepp eftersom det inte nödvändigtvis handlar om auktoritativa relationer eller om ansvarsutkrävandemekanismer ex ante. Det kan handla om hur företag frivilligt tar på sig samhällsansvar eller att olika icke-vinstdrivande organisationer övervakar företagens utfästa samhällsansvar (cf Svedberg Nilsson 2007).

Utifrån denna diskussion om ansvarsbegreppet vill vi undersöka europeiska partnerskap och hur den parlamentariska ansvarsutkrävandeprocessen fungerar. Av särskilt intresse är den "mellanposition" som tjänstemän och myndigheter hamnar i, en position mellan politiker/politiska organ och olika företag. Hur hanterar myndigheter den vertikala relationen till politiker å ena sidan, och den horisontella relationen till företag å den andra? Vi är också intresserade av att undersöka om andra mer samhällsbaserade ansvarstagandemekanismer kan kompensera för de eventuella problem som partnerskap innebär utifrån den parlamentariska makt- och ansvarskedjan. På vilket sätt tar företag ansvar för offentlig verksamhet och vilka ansvarsutkrävandemekanismer, politiska, juridiska, och marknadsmässiga, har upprättats?

Tre olika europeiska partnerskap inom tre centrala policyområden studeras. De är valda utifrån olika komplexiteter vad gäller ansvarsdilemmat och därmed utifrån olika grad av komplexiteter vad gäller det demokratiska ansvarsutkrävandet. Det första partnerskapet rör Galileo och europeisk infrastruktur, områden med överstatligt beslutsfattande. Galileo handlar om utvecklandet av ett europeiskt satellitnavigeringssystem där systemet ägs av det offentliga och driften är tänkt att drivas av ett privat konsortium (EK 1999). Ansvarsdilem-

mat framstår som relativt oproblematiskt. En särskild europeisk myndighet skall övervaka programmet som handlar om komplexa politiska, juridiska och marknadsmässiga frågor. Hur hanterar myndigheten relationen mellan krav från den politiska sfären å ena sidan och krav från marknadsaktörerna? Den andra fallstudien rör ett partnerskap om en europeisk vaccintillverkning mot fågelinfluensan (EK 2004). Här finns betydande komplexiteter när det gäller avgränsnings-, självständighets- och ansvarsdilemmat. EUs medlemsstater ställs inför frågor om huruvida en gemensam vaccintillverkning innebär en förskjutning från nationell hälsopolitik till framväxten av en europeisk rättslig kompetens på området. Ska därmed det demokratiska ansvarsutkrävandet ske på den europeiska nivån och inte på den nationella nivån som traditionellt är fallet med hälsofrågor? Vilken roll har nationella och europeiska myndigheter för att förhandla fram en marknadslösning på vaccinproblemet? Vilka krav kan ställas på företagen i arbetet med att bygga upp en europeisk vaccintillverkning i en situation av en närmast monopolsituation för företagen? Det tredje partnerskapet och policyområdet rör bekämpningen av organiserad terrorism och annan brottslig verksamhet. Den europeiska kommissionen har, tillsammans med ministerrådet och Europaparlamentet, presenterat ett ramprogram om hur man under 2007-2013 ska utveckla privatoffentliga partnerskap för att öka säkerheten i Europa (Ministerrådet 2007). Komplexiteten när det gäller avgränsnings-, självständighets- och ansvarsdilemmat är mycket hög. Polissamarbete och andra traditionella nattväktarstatsområden får en alltmer tydlig europeisk dimension, såväl politiskt som rättsligt (Bergström 2006a, 2006b 2007). Vilka ansvarsutkrävandemekanismer finns på nationell respektive eu-

ropeisk nivå? Det är också ett område med en ökad marknadisering där privata företag har hand om traditionella polisiära frågor. I likhet med vaccinfallet handlar detta fall om globala och närmast gränslösa frågor, samtidigt som det finns en förväntan om autonomi mellan aktörerna eftersom kravet på demokratiskt ansvarsutkrävande är hög. Hur hanterar Europol och andra europeiska myndigheter krav och förväntningar från politiskt håll med krav och förväntningar från företagen?

Följande specifika frågor om politisk kontroll och ansvarsutkrävandemekanismer ställs till det empiriska materialet:

Vilket/vilka uttalade mål finns med partnerskapet? Finns det flera mål och är de i såfall svåra att förena med varandra (t ex att partnerskapet både skall ske på marknadsmässiga villkor och vara transparent och inkluderande?)

Hur är partnerskapet organiserat och reglerat? Vilken roll har olika europeiska och nationella myndigheter gentemot politiker och företag? Hur sker återkopplingen från företagen i partnerskapet till politiska beslutsfattare?

Hur fattas beslut om partnerskapet – av parterna eller andra, som t ex politiska organ eller av övervakande myndigheter?

Finns en uttalad klar arbetsfördelning mellan parterna? Hur ser denna arbetsfördelning ut i den sociala praktiken? Har myndigheter en tydlig roll gentemot politiker och företag eller handlar det mer om oklara roller som tjänstemännen själva utformar?

Flera av dessa frågor kan besvaras med hjälp av officiellt material men här krävs också omfattande intervjuer med såväl privata som offentliga aktörer. Forskningen i detta projekt bygger vidare på analysen i Mörth (2008). Denna bok är ett pionjärarbete eftersom det hittills inte finns några djupare demokratianalyser av PPPs åtmins-

tone inte vad gäller europeiska sådana. Det nya projektet väljer på ett mer systematiskt sätt jämförbara fall av PPPs, samtidigt som analysen i det nya projektet blir mångvetenskaplig. Det nya projektet kan således bli såväl teoriutvecklande som ge nya och fördjupade empiriska kunskaper.

Referenser

- Bergström, Maria, 2006a, "Polis- och straffrättsligt samarbete på frammarsch?", *Europarättslig tidskrift*
- Bergström, Maria, 2006b, "Straffrättsliga påföljder inom ramen för den första pelaren", *Europarättslig tidskrift*
- Bergström, Maria, 2007, *Spillover or Activist Leapfrogging? Criminal Competence and the Sensitiveness of the European Court of Justice*, Sieps 2007:2
- Bexell, Magdalena, 2005, *Exploring Responsibility*, doktorsavhandling, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet
- Tom Christensen and Per Laegreid, red, 2001, *New Public Management. The Transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate
- Drache, Daniel, red, 2001, *The Market or the Public Domain*, London: Routledge
- Elander, Ingemar, 1999, "Partnerskap och demokrati", *SOU 1999:83*
- Europeiska kommissionen 1999, *Galileo*, COM (1999), 54
- Europeiska kommissionen 2004, *Influenza Pandemic Preparedness*, COM (2004), 201
- Everson, Michelle, 2004, "Accountability and Law in Europe", *The Modern Law Review*, 67:1, ss. 124-138
- Grant, Rut och Robert Keohane, 2005, "Accountability and Abuses of Power in World Politics", *American Political Science Review*, 99:1, ss. 29-44
- Hirst, Paul, 1997, *From Statism to Pluralism*, London: UCL Press
- Hodge, G och Carsten Greve, 2005, *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Cheltenham: Edward Elgar
- Hood, Christopher, 1995, "The New Public Management in the 1980's: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20:2/3, ss. 93-109
- Jacobsson, Bengt och Göran Sundström, 2006, *Från herrnådd till invänd i Europa*, Liber
- Lane, Janerik, 2000, *New Public Management*, London: Routledge
- Ministerrådet, 2007, Beslut nr 2007/125/JHA "Establishing the programme Prevention of and Fight against Crime as part of the general programme Security and Safeguarding Liberties", OJ L 058, 24.2.2007
- Mörth, Ulrika och Kerstin Sahlin-Andersson, red, 2006, *Privatoffentligt partnerskap – styrning utan hierarkier och tvång?* SNS Förlag
- Mörth, Ulrika, 2008, *Public-Private Partnerships in the EU: A Choice Between Efficiency and Accountability?* Cheltenham: Edward Elgar (kommande)
- Pierre, Jon, 1999, "Marknaden som politisk aktör", *SOU 1999:131*
- Power, Mike, 1999, *The Audit Society*, Oxford: Oxford University Press
- Przeworski, Adam, Susan Stokes and Bernard Manin, red, 1999, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press
- Rosenau, Pauline Vaillancourt, red, 2002, *Public-Private Policy Partnerships*, Cambridge, MA: The MIT Press
- Rothstein, Bo, 2002, *Vad bör staten göra?* SNS Förlag
- Ruggie, John Gerard, 2004, "Reconstituting the Global Public Domain", *European Journal of International Relations*, 10:4, ss. 499-532
- Svedberg, Nilsson, Karin, 1999, *Effektiva företag? En studie av hur privatiserade organisationer konstrueras*, Doktorsavhandling, Stockholm: EFI
- Svedberg, Nilsson, Karin, 2000, "Marknadens decennium – gränsmdragande reformer i den offentliga sektorn under 1990-talet", i Szebehely, Marta, red, *Välfärd, vård och omsorg*, SOU 2000:38
- Svedberg Nilsson, Karin, 2007, "Accounting for Social Responsibility", i Magnus Boström och Christina Garsten, red, *Organizing Transnational Accountability*, Cheltenham: Edward Elgar
- Thomas, Paul, 2003, "Accountability", i Guy Peters and Jon Pierre, red, *Handbook of Public Administration*, London: SAGE
- Van Ham, H and Jaan Koppenjan 2001, "Building Public-Private Partnerships. Assessing and Managing Risk Report in Port Development", *Public Management Review*, 3:4, ss. 593-616.