

## Förvaltningens gräns mot marknaden - Om mekanismer bakom och effekter av kommunernas marknadsutnyttjande

Recenseras av Sven A. Haugland

Författare av boken är Tobias Johansson.

Boken är utgiven av Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet (2006) och omfattar 206 sidor.

Tobias Johansson gir seg i boken *Förvaltningens grens mot markanden - om mekanismer bakom og effekter av kommunernas marknadsutnyttjande* i kast med en problemstilling som er blitt stadig mer aktuell i de senere år, nemlig bruk av eksterne leverandører for å produsere kommunale tjenester. I økende grad bruker svenske kommuner eksterne leverandører for å levere kommunale tjenester. Dette skjer innenfor flere virksomhetsområder som for eksempel pedagogisk virksomhet, pleie og omsorg, infrastruktur og forretningsvirksomhet. Tradisjonelt har svenske kommuner produsert de fleste tjenester i egenregi, mens man nå opplever at deler av kommunal virksomhet styres ved hjelp av kontrakter og konkurranse. Denne utviklingen ser man ikke bare i Sverige, men i de fleste vestlige land øker bruken av eksterne leverandører for å produsere kommunale tjenester.

Fra et teoretisk og vitenskapelig ståsted er utfordringen å forstå hva det er som avgjør grensegangen mellom koordinering over markeder og koordinering internt i organisasjoner. Hvorfor skal man kjøpe noe når man kan produsere det selv, eller hvorfor skal man produsere selv når det kan kjøpes? Dette er et viktig spørsmål innenfor forskningsområdet "The Theory of the Firm", og spesielt teoriretningen transaksjonskostnadsteori. Denne teorien, som er utviklet av Nobelprisvinner Ronald Coase og professor Oliver E. Williamson, søker å forklare hvorfor det i noen situasjoner er mest effektivt å organisere økonomisk aktivitet internt i organisasjoner og hvorfor det i andre situasjoner er mest effektivt å bruke markedet. Denne teorien har fått stor utbredelse innenfor bedriftsøkonomi, og den

har vært mye benyttet for å belyse problemstillinger knyttet til outsourcing, vertikal integrasjon og samarbeid mellom bedrifter.

Transaksjonskostnadsteorien betrakter marked og organisasjon som to alternative institusjonelle former for hvordan økonomisk virksomhet kan organiseres. Hvorvidt en transaksjon bør gjennomføres i markedet eller internt i en organisasjon er avhengig av den relative effektivitet til de to formene. Et sentralt begrep i teorien er tilgangsspesifisitet eller transaksjonsspesifikke investeringer. Dette er investeringer som kjøper eller selger gjennomfører og som er spesifikt knyttet til en bestemt transaksjon. Slike investeringer kjennetegnes av at de har høyere verdi innenfor en relasjon mellom kjøper og selger enn utenfor. Dersom en leverandør gjennomfører slike investeringer, vil leverandøren ha behov for å beskytte seg mot at relasjonen til kjøper avsluttes før man har fått igjen avkastningen på investeringene. Det er omfanget av slike investeringer som i følge teorien er avgjørende for om man bør velge marked eller intern organisering. Generelt sier teorien at i situasjoner hvor det ikke er nødvendig eller kun i begrenset grad er nødvendig å gjennomføre slike investeringer bør man bruke markedet. I situasjoner med middels store investeringer bør partene benytte langsiktige kontrakter og samarbeid, og når det er behov for omfattende spesifikke investeringer bør transaksjonen gjennomføres internt i egen organisasjon.

Imidlertid har teorien i begrenset grad vært benyttet på offentlige organisasjoner, og en av målsetningene med studien er å undersøke om teorien også kan anvendes på offentlig virksomhet. Den sentrale problemstillingen i studien er å anvende et transaksjonskostnadsteoretisk perspektiv på kommunal bruk av eksterne leverandører, og dermed bidra med kunnskap om så vel den kommunale forvaltningens grense mot markedet som med kunnskap om teoriens forklaringskraft og relevans for offentlig sektor. Mer spesifikt forsøkes det å gi svar på følgende to spørsmål:

1. Hvorfor velger visse kommuner i større utstrekning enn andre å gjøre bruk av eksterne leverandører i stedet for å drive virksomheten i egenregi?
2. Har valget mellom ekstern leverandør og egenregi noen betydning for virksomhetens prestasjoner?

Med utgangspunkt i transaksjonskostnadsteorien er den sentrale forklaringsvariabelen tilgangsspesifisitet. Antakelsen er at det er først og fremst i situasjoner med liten grad av tilgangsspesifisitet at kommunene vil velge å bruke eksterne leverandører. Siden det ofte kan være vanskelig å måle i hvilken grad det er gjennomført spesifikke investeringer, gjør forfatteren bruk av tre variabler som antas å ha sammenheng med tilgangsspesifisitet. Disse tre er: antallet potensielle leverandører, heterogenitet i preferansestrukturen hos kommunenes innbyggere og antallet geografisk spredte utbudspunkter for de kommunale tjenestene. Forfatteren argumenterer for at bruken av eksterne leverandører øker med antallet potensielle leverandører, minsker med garden av heterogenitet i preferansestrukturen og minsker med antallet geografisk spredte utbudspunkter.

Det empiriske materialet i undersøkelsen er hentet fra to kommunale virksomheter; eldreomsorg og vinterveivedlikehold. I tillegg analyseres et større aggregat av kommunal virksomhet. Eldreomsorgen og aggregatet av kommunal virksomhet analyseres med utgangspunkt i regnskapsdata, mens vinterveivedlikehold analyseres med utgangspunkt i enkétdata.

Resultatene fra eldreomsorgen viste at antall potensielle leverandører førte til økt bruk av eksterne leverandører, mens antall tettsteder førte til mindre bruk. Når det gjelder vinterveivedlikehold, så var det vanskelig å trekke klare slutninger, men resultatene tydet også her på at antall potensielle leverandører bidrar positivt til bruk av eksterne leverandører. Resultatene av analysene av aggregatet av kommunal virksomhet viste at antall tettsteder hadde negativ effekt på bruk av eksterne leverandører, mens heterogenitet i preferansestrukturen ikke gav entydige resultater. I tillegg ble betydningen av en rekke kontrollvariabler undersøkt. De viste gjennomgående at dersom kommunen var beliggende i et storbyområde, så økte dette bruken av eksterne leverandører, mens venstrestyre førte til mindre bruk av eksterne leverandører.

For å undersøke om valget mellom ekstern leverandør og kommunal egenproduksjon påvirket kommunenes prestasjoner, så ble det undersøkt om de enkelte kommunene benyttet seg i større eller mindre grad av eksterne leverandører enn hva man med utgangspunkt i transaksjonskostnadsteorien kunne forvente. Negativ misstilpasning er da en indikasjon på at en kommune bruker mindre eksterne leverandører enn hva teorien tilsier, mens positiv misstilpasning indikerer at kommunen bruker mer eksterne leverandører enn hva teorien tilsier. Resultatene viste at negativ misstilpasning og veldig stor positiv misstilpasning førte til svakere prestasjoner, mens lav til middels positiv misstilpasning ikke førte til svakere prestasjoner. Disse resultatene tyder på at kommunenes kontraktsvalg påvirker kommunenes prestasjoner.

Et viktig bidrag i studien er at grensegangen mellom marked og egenproduksjon i offentlig sektor belyses med utgangspunkt i en vel etablert teori i foretaksøkonomi. Det finnes få studier som har brukt denne teorien på offentlig sektor. Videre er det få studier også innenfor foretaksøkonomi som har analysert sammenhengen mellom kontraktsvalg og prestasjoner. På dette punkt er studien innovativ. Det er også mange interessante resultater i studien, og studien gir et viktig bidrag til diskusjonen om bruk av eksterne leverandører i offentlig sektor. Boken er lettlest og godt strukturert.

En begrensning i studien er at forfatteren bruker aggregerte data, mens transaksjonskostnadsteorien betrakter den enkelte transaksjon som analyseenhet. Forfatteren diskuterer ikke hvilke utfordringer eller begrensninger det ligger i å bruke teorien på hele virksomhetsområder eller til og med aggregat av kommunal virksomhet. Videre måler ikke forfatteren direkte omfanget av tilgangsspesifisitet, men bruker tre andre variabler som indikatorer. Man kan derfor stille spørsmålsteget ved hvor valide og reliable disse målene er. Forfatteren

kunne med fordel ha synliggjort i større grad at disse tre variablene gir en god indikasjon på omfanget av spesifikke investeringer. Disse to forholdene gjør at man nok kan stille spørsmålstegn ved i hvilken grad de empiriske analysene gir svar på de teoretiske problemstillingene som tas opp i boken. De empiriske resultatene er uten tvil interessante, men man må være noe forsiktig med å trekke teoretiske implikasjoner av resultatene.