

Välfärdsreformer gör vinstintresse till samhällsintresse

NIKLAS ELERT OCH MAGNUS HENREKSON

Niklas Elert är fil dr och forskare vid Handelns Forskningsinstitut (HFI).
niklas.elert@hfi.se

Magnus Henrekson är professor och senior forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN).
magnus.henrekson@ifn.se

De forskar främst om entreprenörskapets ekonomi.

Vi tackar Familjen Kamprads stiftelse för finansiellt stöd. Artikeln bygger på Elert och Henrekson (2023a, 2023b). Den som är intresserad av fördjupning och omfattande referenser hänvisas till dessa uppsatser. De är i sin tur en vidareutveckling och fördjupning av vår rapport ”Vinstintresset som samhällsintresse? Vinst, valfrihet och innovation i välfärden”, utgiven av Svenskt Näringsliv i början av 2023.

Kan konkurrens och vinstsyftande aktörer bidra till innovation och ökad effektivitet vid produktionen av offentligt finansierade välfärdstjänster? Vi analyserar ramvillkoren för två områden inom den svenska offentliga sektorn där privata företag getts möjlighet att verka, nämligen skolan och särskilda boenden för äldre. Vår slutsats är att privata aktörer har en viktig roll att spela på dessa marknader, men att regelverken behöver reformeras för att den fulla potentialen av deras inträde ska kunna realiseras.

Så länge privata företag tillåtits i välfärdssektorn har det varit en omdebatterad fråga ifall de ska få göra vinst och ge utdelning till sina ägare. Kritikernas huvudargument är att vinstintresset inte är förenligt med bättre välfärdstjänster på grund av ett välfärdsläckage: kapitalavkastningen till ägarna sägs innebära att verksamheten dräneras på resurser som annars skulle komma brukarna till godo. Stämmer då detta?

Vi gör en ingående analys av de kvasimarknader som präglar skolan och äldreboendena och pekar på de förutsättningar som krävs för att vinstintresset ska kunna sammanfalla med samhällsintresset. Vår slutsats är att konkurrensen och närvaron av vinstsyftande aktörer på kvasimarknader kan göra producerade tjänster bättre och mer effektiva, men bara om regelverket är rätt utformat. Vi identifierar en stor förbättringspotential på dessa kvasimarknader – med förbättrade regelverk skulle konkurrensen och närvaron av vinstsyftande aktörer kunna leda till betydligt bättre tjänster och utfall än i dag.

Regelverket är särskilt viktigt för välfärdssektorns innovationskraft. Innovationer är det enda sättet att säkerställa långsiktig produktivitetstillväxt i samhället och det är strävan efter avkastning som sporrar privata företag till innovation – att skapa bättre varor och tjänster och effektivare sätt att producera dem. Blygsamma men fortlöpande förbättringar får stor betydelse på sikt, både vad gäller kostnad och kvalitet.

Välfärdens kvasimarknader skiljer sig dock från vanliga marknader. Det blir särskilt tydligt om de betraktas ur epistemisk synvinkel, alltså när det kommer till kvasimarknadernas förmåga att skapa kunskap och göra saker begripliga för aktörerna som verkar på dem. För det första gör fasta priser det svårt att förmedla information, signalera kvalitet och konkurrera. För det andra kommer företagets intäkter inte från brukarna utan främst från skattemedel. För det tredje är lejonparten av utförarna fortfarande offentliga aktörer med svagare drivkrafter till innovation och kostnadskontroll.

De mål som sätts upp för verksamheten från det offentliga håll är dessutom ofrånkomligen konserverande till sin natur; det finns strikta gränser för hur innovativ du som utförare kan vara.

Det finns goda skäl till dessa begränsningar, men baksidan är att det blir svårare för kvasimarknader att generera det slags information och kunskap som utförare behöver för att innovera och förbättra sig. Möjligheten för brukare att fatta informerade val är också mindre än på vanliga marknader. Det finns dock gott om utrymme för reformer som skulle förbättra situationen och stärka aktörernas epistemiska position. Vi identifierar ett flertal nyckelreformer för skolan och äldreomsorgen. Vissa av dessa reformförslag är sannolikt också tillämpliga för andra kvasimarknader på välfärdsområdet.

Utförare på skolmarknaden har incitament som styrs av de mål som fastställs i läroplaner och myndighetsdirektiv. När målen är vaga och ogenomtänkta leder inte företagets vilja att konkurrera och eftersträva vinst till önskvärda resultat. Här gäller det alltså att inflationssäkra betygen och se till att skolor konkurrerar om att tillhandahålla kunskap, snarare än höga betyg till liten ansträngning. Det förutsätter läro- och kursplaner med väl definierat kunskapsinnehåll och ett betygssystem som garanterar att en viss uppnådd kunskapsnivå ger samma betyg oavsett skola.

Om skolor – offentliga eller friskolor – gravt underpresterar bör driften kunna outsourcas till en extern aktör med dokumenterad kompetens på området. Man bör överväga möjligheten att ge den nya aktören större frihetsgrader kring både ordningsregler och pedagogik.

För äldreomsorgens del bör den dominerande upphandlingsmodellen på denna kvasimarknad kompletteras med brukarval, så att äldre och deras anhöriga får mer att säga till om för att styra utförarna rätt. Stockholms stad hör till dem som gått före med att introducera en sådan kombination av upphandling och valfrihet för särskilda boenden och har sett goda resultat.

Ett sätt att åstadkomma detta är att ge brukaren en ”peng” som följer med till det boende som väljs. Precis som gymnasieskolpengen bör denna äldrepeng betalas av hemkommunen men kunna användas i hela landet. Det skulle innebära reella valmöjligheter även för invånare i mindre kommuner och skapa större upptagningsområden för aktörer som vill etablera sig men i nuläget inte får den ekonomiska kalkylen att gå ihop.

Båda skol- och äldreboendemarknaderna skulle dessutom gynnas av att informationen från brukarundersökningar blev lättillgänglig och begriplig. Man bör överväga att införa ratingsystem av det slag som växt fram för många privata tjänster. Om sådana ryktesmekanismer infördes skulle framtida brukare ges bättre beslutsunderlag samtidigt som utföraren måste bli ännu mer lyhörd när nuvarande brukare inte är nöjda. Också upphandlare av särskilda boenden (och andra tjänster) måste ges möjlighet att ta hänsyn till potentiella utförares tidigare leveranser, vilket alls inte är självklart med nuvarande upphandlingslagstiftning.

1. Två modeller

Medan det svenska skiftet mot kvasimarknader sammanfaller med trenden mot det som brukar kallas *New Public Management* (NPM), har utvecklingen också rötter i lokala initiativ. Detta är särskilt tydligt vad gäller förskolan och äldreomsorgen (Blix och Jordahl 2021) och utan dessa initiativ är det tänkbart att reformerna aldrig skulle ha kommit till stånd. Den välfärdsprivatisering som inleddes i slutet av 1980-talet har mynnat ut i två huvudsakliga kvasimarknadsmodeller: entreprenadmodellen och valfrihetsmodellen.

Entreprenadmodellen

Entreprenadmodellen är den kvasimarknadsmodell som främst används i den svenska äldreomsorgen, men också vid omsorgen om funktionshindrade, inom specialistsjukvården och ungdoms- och missbrukarvården. Modellen är ”uppifrån-och-ned” till sin natur: Politiker väljer mellan offentlig och privat tjänsteproduktion och vilka aktiviteter som kan vara aktuella, varefter utföraren utses genom ett upphandlingsförfarande där aktörer kan komma med anbud. Vinnaren får ett tidsbestämt avtal; den konkurrens som råder i upphandlingsmodellen är alltså *om* (snarare än *inom*) marknaden.

Om ett privat företag vinner upphandlingen skiftar hela produktionsenheten från offentlig till privat regi, vilket kan betraktas som en (förvisso tillfällig) privatisering. Det kraftfulla incitament som vinstintresset ger är det som i sådana lägen anses kunna stimulera till innovation och bättre tjänstekvalitet. Men samma vinstintresse riskerar också att fresta utföraren att genomföra besparingar som försämrar kvaliteten, i alla fall när det kommer till det slags kvalitet som är svårt att sätta fingret på och nagla fast i ett avtal (Shleifer 1998). Krav och granskning betraktas därför som centrala för att säkerställa att vinstintresset kanaliseras i rätt riktning efter en upphandling. Också när utföraren är offentlig behövs granskning, men då är problemet snarare att denne har alltför svaga incitament för all slags förändring. Oavsett utförare finns det också alltid en risk att kontrollen blir demoraliserande och kväver förändringsförsök i sin linda.

Valfrihetsmodellen

Valfrihetsmodellen är den kvasimarknadsmodell som i huvudsak används för att organisera den svenska skolan, men också inom förskola, hemtjänst och primärvård. Den kan beskrivas som ”nerifrån-och-upp” så till vida att brukarna är de som väljer, utrustade som de är med en offentligt finansierad ”peng”, medan utförarna inte konkurrerar om utan *inom* marknaden, dit tillträdet är relativt fritt. Utförarna kan vara såväl offentliga som privata och de privata är antingen vinstsyftande eller ideella. Ifall en brukare väljer ett privat alternativ innebär det alltså en mer gradvis privatisering – en brukare åt gången – än i entreprenadmodellen.

Konkurrensen är det som anses ge valfrihetsmodellens utförare anled-

ning att hela tiden förbättra verksamheten, eftersom de annars går miste om den peng användarna har med sig. Centralt är att förlusten av pengan anses vara oattraktiv både för den egenintresserade utföraren som drivs av vinstintresse och för den osjälviske utföraren som vill använda pengan för att kunna hjälpa varje brukare så mycket som möjligt (Le Grand 2009).

Vinstintressets och valfriheten som nödvändiga villkor för innovation

Shleifer (1998) diskuterar de generella förutsättningarna för privat och offentligt ägande. Han fokuserar på vad som i praktiken är en kvasimarknad av entreprenadtyp där utförarna har två investeringsincitament: (i) de investeringar som reducerar kostnader och (ii) de investeringar som förbättrar kvalitet eller leder till innovation. Eftersom en privat utförare i egenkap av ägare själv tillgodogör sig avkastningen på sina investeringar har denne mycket starkare incitament till innovation än en offentlig utförare. Men incitamenten för att genomföra kostnadsminskningar som får negativa effekter på kvalitet är också starkare, särskilt den sortens kvalitet som inte kan fastslås i ett avtal med tjänstens beställare. Shleifer betonar dock att denna risk minskar avsevärt så länge något av nedanstående villkor är uppfyllda:

- *Om innovationer har en viktig roll att spela.* Utförares starkare incitament för innovation kan då kompensera för eventuella negativa kvalitetseffekter från kostnadsminskningar.
- *Om det finns valfrihet, alltså om brukare kan välja mellan olika utförare.* En säljare som drar ner på kvaliteten för att minska kostnader möter då konsekvenser i form av mindre efterfrågan.
- *Om privata utförare måste ta hänsyn till sitt rykte.* De blir då mindre benägna att ägna sig åt kostnadsbesparingar som försämrar den icke-kontrakterbara kvaliteten.

Shleifer menar att något av dessa villkor för det mesta håller, vilket innebär att det normativa argumentet för offentlig produktion generellt sett är svagt. En viktigare insikt kanske är att de förutsättningar han identifierar för framgångsrik välfärdproduktion i privat, vinstsyftande regi inte är skrivna i sten utan kan påverkas med institutionella reformer.

På centrala punkter möter hans resonemang dessutom Le Grands (2009) resonemang kring den verktygslåda som kan och brukar användas för att tillhandahålla välfärdstjänster. Verktygslådan innehåller fyra huvudsakliga verktyg (eller idealmodeller): tillit, kontroll, röst och valfrihet.

Tillitsverktyget innebär att staten litar på att utförare och fackmän tillhandahåller en bra välfärdstjänst och därför låter bli att lägga sig i de beslut dessa fattar. När kontrollverktyget används ger staten tvärtom strikta order eller instruktioner för hur tjänsten ska tillhandahållas, ofta i kombination med mål- och belöningssystem. När röstverktyget används kommer det an på användarna att kommunicera vad de tycker till utförarna och det offentliga. De kan göra det genom allt från personliga möten

till klagomål riktade till förtroendevalda. Valfrihet, slutligen, innebär att brukare har möjlighet att rösta med fötterna och välja mellan olika utförare.

De fyra verktygen kan alla betraktas som en del av det institutionella ramverket, alltså de regler och normer som påverkar tjänsteproduktionen i välfärdssektorn. Le Grand (2009, s 14) betonar att samtliga fyra verktyg har styrkor och bör vara en del av välfärdsverktygslådan. Med utgångspunkt i sin erfarenhet som praktiker och forskare menar han likväl att:

I de flesta situationer har tjänster vars leveranssystem innefattar stora inslag av valfrihet och konkurrens de bästa förutsättningarna att leverera en god lokal tjänst. Om de utformas väl kan sådana system leverera tjänster som är av högre kvalitet och mer effektiva än sådana som primärt förlitar sig på tillit, kontroll eller röst. Därtill – i kontrast till vad många tror – kommer de också att vara mer jämlika eller socialt rättvisa.

Det Le Grand föredrar är med andra ord en kvasimarknad av valfrihetstyp; han menar att incitamenten för reform och förändring då bäddas in i själva modellen. Detta eftersom konkurrensen om brukarna (och om deras resurser) får människor att sträva mot innovation och bättre kvalitet – vare sig utförarna är själviska, osjälviska eller någonting däremellan. Den osjälviske utföraren kommer att vilja ha mer resurser för att kunna hjälpa fler människor, medan den själviske kommer att vilja ha mer resurser eftersom denne månar om sitt uppehälle eller vill maximera sin vinst. Och för den som är både självisk och osjälvisk (likt de flesta av oss) kommer dessa bevekelsegrunder att förstärka varandra.

Shleifer och Le Grand är inte ensamma om att tycka att det är en god idé att kombinera vinstintresse och valfrihet i utformandet av kvasimarknader. Lundberg m fl (2022, s 56–58) menar också att det är möjligt att värna icke-verifierbar kvalitet med ”kundvalssystem inom ramen för en upphandling eller andra liknande mekanismer som gör att efterfrågan varierar med subjektivt upplevd kvalitet.” Valfrihet bygger dock på att brukarnas val faktiskt är reellt. Så är ofta inte fallet. Kostnaden för ett byte av skola eller särskilt boende är i regel hög för individen och det är långt ifrån säkert att det finns några reella alternativ att tillgå. Detta indikerar att kombinationen vinstintresse och valfrihet på sin höjd är ett nödvändigt, men långt ifrån ett tillräckligt, villkor för att kvasimarknader ska kunna leverera innovationsmässigt och ge långsiktiga förbättringar.

Tillräckliga villkor kommer till rätta med kvasimarknaders epistemiska problem

Vissa villkor måste vara uppfyllda för att kvasimarknader ska fungera väl. Ett sätt att förstå om dessa villkor är uppfyllda är att tillämpa ett evolutionärt perspektiv på kvasimarknader, där de jämförs med normala marknader. På de senare är vikten av konkurrens och vinstsyftning uppenbar för såväl genereringen som selektionen och replikeringen av innovationer.

Därtill tillkommer ett specifikationsproblem som inte har någon egentlig motsvarighet på en vanlig marknad.

I fråga om genereringen av innovationer ger ett evolutionärt perspektiv vid handen att kvasimarknader med nödvändighet kommer att vara mer konservativa än normala marknader. Till exempel måste en huvudman/byråkrat som vill värna om kvaliteten deklarerat vad utförare måste tillhandahålla, en specifikation som (också om den är mycket generell formulerad) begränsar innovationsutrymmet eftersom den stänger av (hittills okända) vägar till upptäckt och utveckling av värdefull kunskap. Att detta kan vara ett betydande problem understryks av det faktum att de flesta produkt- och distributionsmarknader är oigenkännliga jämfört med för bara några årtionden sedan. Det offentliga specifikation av tjänsteinnehållet är likväl ofrånkomlig. Den måste alltså vara tillräckligt bred för att ge brukare och utförare reella valmöjligheter och samtidigt så pass konkret att förbättringssträvanden fokuseras till relevanta dimensioner.

En av de tydligaste epistemiska ”nackdelarna” med kvasimarknader jämfört med vanliga marknader med bäring på både generering, replikering och selektion av innovationer handlar om att priser inte tillåts fylla samma funktion som på vanliga marknader. På de kvasimarknader där brukare kan välja agerar de inte med sina egna ekonomiska medel utan har med sig en offentligt finansierad värdecheck. Den jämlika köpkraft som pengarna representerar är det som, i Le Grands (2009, s 54) ögon, gör valfrihetsmodellen till ett ”fundamentalt jämlikhetsskapande verktyg” jämfört med om tjänsten i stället erbjöds på en vanlig marknad där kunden själv betalar för tjänsten. Likväl försvagar denna jämlikhet aktörernas epistemiska position jämfört med en vanlig marknad och hämmar därmed systemets möjligheter till innovation betänkligt.

När en entreprenör introducerar en innovation utgör positiva vinster – till följd av att tillräckligt många kunder efterfrågar den – urvalskriteriet (Holcombe 2013). Den del av den bokförda vinsten som överstiger marknadens riskjusterade avkastning kan klassas som en *entreprenörsränta* som uppstår för att innovationen gett entreprenören ett tillfälligt monopol. Räntan kan betraktas som kompensation för den (icke-kalkylerbara) osäkerhet entreprenören burit när denne genererat innovationen.

På en normal marknad kommer entreprenörsräntan gradvis att urholkas, vanligtvis för att konkurrenter upptäcker den nya vinstmöjligheten och utmanar entreprenören genom imitation och förbättringar av innovationen. Dessa replikativa entreprenörer är ofta outhärliga för innovationers spridning (Baumol 2010). Urholkandet av räntan innebär inte att innovationens nytta försvinner, bara att den skiftar till ett konsumentöverskott som vanligtvis är mycket stort (Nordhaus 2005). Medan det är tänkbart att magnituderna skiljer sig åt i fråga om personliga tjänster råder det ingen tvekan om att entreprenörsräntan har en viktig epistemisk funktion när det kommer till att allokera resurser dit de skapar störst värde.

Replikering kan och borde spela en betydelsefull roll för innovation

också på kvasimarknader med brukarval; både hos Shleifer (1998) och Le Grand (2009) framstår utförarens strävan efter att imitera och överträffa den som kommit på ett nytt sätt att göra saker och ting på som den centrala mekanismen som leder till goda utfall och långsiktiga förbättringar. Frånvaron av variabla priser lägger en hämsko på denna process, eller snarare flera: utförare kan vare sig använda högre priser för att signalera högre kvalitet, eller utmana genom att sänka priset. En del av kunskapen som priser förmedlar på vanliga marknader får i stället, paradoxalt nog, förmedlas genom det slags köer som ekonomer vanligtvis betraktar som ett symptom på ineffektivitet: en lång kö till en utförare signalerar hög kvalitet och är också en nyckelvariabel när utförare och investerare ska besluta om expansion.

Behovet av goda selektionsmekanismer försvinner inte heller när vi lämnar fria marknader, men ser olika ut beroende på kvasimarknadsmodell: i entreprenadmodellen utförs selektionen vanligtvis av en byråkrat som ger anbudsvinnaren ett avtal. I valfrihetsmodellen är det i stället brukarna som väljer, på ett sätt som påminner mer om vanliga marknader, och som framstår som mer attraktivt just för att ”experimenten” som utförs får mindre konsekvenser och är lättare att korrigera och lära av än då en stor upphandling ger en oseriös aktör ett *de facto* monopol i flera års tid. Det epistemiska problemet kan vara stort också för seriösa aktörer som ”äger” den lokala marknaden: kunder kan inte rösta med fötterna och man har ingen att jämföra sig med; med andra ord kan det vara svårt att veta om utfallen är bra eller dåliga.

En ytterligare brist i selektionen är att det ofta är någon annan än den som nyttjar en tjänst som är den som väljer: målsmän, inte elever, i fråga om skolan; släktingar, inte åldringar, i fråga om särskilda boenden. Kostnaderna (främst icke-monetära) med att byta både äldreomsorgsutförare och skola är också höga, vilket understryker behovet av ett system som genererar det slags information brukare behöver för att minska risken att göra ett dåligt val.

Vart och ett av dessa problem skulle sannolikt förvärras på kvasimarknader där vinster förbjuds eller begränsas. Det drabbar entreprenörsräntan och de centrala epistemiska signaler denna ger, vilket hämmar omvandlingstrycket och incitamenten att innovera och replikera framgångsrika innovationer, samtidigt som det blir svårare att dra till sig externt kapital för att möjliggöra en expansion. Till saken hör också att privata utförare, trots att de ökat i antal, fortfarande är i klar minoritet på samtliga svenska kvasimarknader, och att även om kraftfulla incitament kan innebära problem gäller detsamma för svaga incitament. Detta är uppenbart när det kommer till grundtanken bakom konkurrens på kvasimarknader: medan vinstsyftande aktörer rimligen borde vilja expandera sin verksamhet som svar på ökad efterfrågan behöver detsamma knappast gälla för offentliga utförare eller icke-vinstsyftande privata alternativ (Chatterji 2018). De kan förvisso fortfarande fungera som välfärdsinnovatörer, men imiterande aktörer med vinstintresse behövs för att deras innovationer ska få spridning.

2. Reformförslag: Så blir kvasimarknaderna mer innovativa

Analysen fokuserar på de allra viktigaste åtgärderna som behöver göras på varje område, med utgångspunkt i behovet av att mildra kvasimarknadernas epistemiska problem avseende specifikation, generering, replikering och selektion jämfört med vanliga marknader.

Skolan: kunskapssyn och betygssystem

Det offentligas specifikation av tjänsteinnehållet är som sagt ofrånkomligt på en kvasimarknad. Samtidigt är det ofrånkomligt att det blir konserverande genom att det stänger vissa möjligheter som producenter på en fri marknad är fria att utforska. Specifikationen måste alltså vara tillräckligt bred för att ge brukare och utförare reella valmöjligheter och samtidigt så pass konkret att förbättringssträvanden fokuseras mot relevanta dimensioner. I fråga om den svenska skolan är det uppenbart att den nuvarande specifikationen av uppdraget kanaliseras vinstintresse och konkurrens i delvis fel riktning. Detta beror på två institutionella och ömsesidigt förstärkande institutionella förutsättningar.

För det första anförtror skolans kunskapssyn (institutionaliserad i läro- och kursplaner och i de berörda myndigheternas anvisningar) som slog igenom med 1994 års läroplaner inte lärare ett reellt, kunskapsfrämjande uppdrag (Henrekson och Wennström 2022). Detta är knappast förvånande, med tanke på att kunskapssynen ifrågasätter existensen av objektiv kunskap och fråntar läraren mandatet att förmedla det slags kunskap elever behöver genom att insistera på att eleven ska konstruera denna kunskap själv.

För det andra gör betygssystemets konstruktion (i hög grad en konsekvens av kunskapssynen) att betygen blir opålitliga kunskapsmått. Det har yttrat sig både i betygsinflation och i dramatiska skillnader i betyg mellan skolor för jämförbara prestationer. Betygssystemet blir därigenom ett hinder för att skolor ska kunna konkurrera i termer av kunskap. Dessa snedvridande kontrollmått gör, i sin tur, att vinstintresset och konkurrensincitamenten kanaliseras i (delvis) fel riktning.

Reformer som förbättrar kunskapssyn och inflationssäkrar betygssystemen skulle skapa en självförstärkande effekt mellan tillit och kontroll. Det epistemiska problemet skulle minska betydligt, vilket skulle bygga in sunda incitament för kunskapsfrämjande innovation i valfrihetssystemet. De positiva konsekvenserna skulle dessutom snabbt slå igenom. För en gång skull är det också fråga om ett slags ”gratislunch” – elevernas kunskaper skulle förbättras över hela linjen och detsamma gäller för möjligheterna till kunskapsfrämjande innovation på skolmarknaden. Att däremot enbart genomföra en isolerad betygssreform skulle sannolikt få begränsade effekter.

Äldreboendena: komplettera med valfrihet

Privatägandets starkare incitament är som sagt ett tveeggat svärd i fråga om upphandlingar. Så är inte minst fallet inom äldreomsorgen, där det helt

enkelt är svårt att definiera, specificera och mäta många viktiga kvalitetsaspekter. Just de drivkrafter som kan resultera i omsorgsfrämjande innovation riskerar också att sänka verksamhetens icke-kontrakterbara kvalitet. Som Lundberg m fl (2022, s 13) konstaterar ställer det regelverk som finns kring offentlig upphandling

krav på transparens, likabehandling, förutsägbarhet, öppenhet och proportionalitet. Dessa grundläggande principer gör det svårare att värna om kvalitet som är svår att ”sätta fingret på”, det som ekonomer brukar kalla icke verifierbar kvalitet och som skulle kunna beskrivas som ”mjuka” kvalitetsaspekter.

Därtill finns aspekter av kvalitet som går att ”sätta fingret på” men som ändå lyser med sin frånvaro i upphandlingsavtalen. Allt från magsår till dödlighet kan sägas tillhöra den kvalitetskategorin. I synnerhet dödlighet har blivit ett vanligt mått på detta slags kvalitet i vetenskapliga studier. Detta mått nämns sannolikt inte i upphandlingsavtalen eftersom det vore en alltför otydlig kvalitetsindikator. Det är också tänkbart att avtal som betonar sådana kvalitetsmått skulle sända fel signaler till utförarna: för mycket fokus på att förlänga de äldres liv riskerar att göra livskvaliteten sekundär.

Ett viktigt steg mot att lösa, eller åtminstone mildra, problemet vore att komplettera en ren upphandlingsmodell med ett valfrihetssystem. Detta eftersom en sådan mekanism skulle låta efterfrågan variera med brukarnas subjektivt upplevda kvalitet; med andra ord är brukarna med och styr specifikationen i rätt riktning. Med en boendepeng som följer den enskilde brukaren skulle dennes bedömning av vad som är en god kvalitet bli vägledande för utförarna. Detta bygger dock på att marknaden är tillräckligt stor för att det ska vara lönsamt för aktörer att etablera sig, vilket talar för att öppna upp för en nationell äldre-LOV eller åtminstone större upptagningsområden då detta kraftigt minskar riskerna för nya aktörer. En brukare i storstaden skulle då kunna välja ett äldreboende med fina omgivningar på landsbygden (där driftskostnaderna sannolikt är lägre), men utan att ändra folkbokföringsort så att folkbokföringskommunen betalar omsorgspengen till landsbygdskommunens utförare.

Vidare erbjuder många privata äldreboenden redan sina brukare tilläggstjänster till reducerat pris tack vare rutavdrag för hushållsnära tjänster. Av epistemiska skäl är det klokt att institutionalisera den sortens *topping-up* så att detta slags valfrihet också kan erbjudas av kommunala aktörer. Som Karlson och Lundbäck (2022, s 35) uttrycker det när de diskuterar sådana tilläggstjänster inom hemtjänsten kan de fungera som ”ett slags experimentverkstad och en värdemätare på vad äldre egentligen behöver hjälp med.” De förbättrade möjligheterna att konkurrera både med pris och kvalitet vore avgörande för att förbättra innovationsklimatet inom äldreomsorgen, så att den blir successivt bättre för alla.

Båda områdena: stärk brukarvalet

När det kommer till generering, replikering och selektion av innovation på

kvasimarknader lägger som sagt fasta priser en hämsko på dessa processer. För att få en uppfattning om kraften i de mekanismer som då undertrycks kan man beakta de betydande skillnaderna i bostadspriser i områden som är jämförbara frånsett att det ena området ger barnen tillträde till en ”bättre” skola i länder eller städer som inte tillämpar skolval. Frånvaron av brukarval gör att skolvalet blir ett boendeval (Burgess 2016). Det är oundvikligt att kvasimarknadernas fasta priser skapar epistemologiska problem. De kan dock mildras genom att man på andra vis vinnlägger sig om att valet av skola eller äldreboende är reellt och så informerat som möjligt.

Ett uppenbart sätt att förbättra informationsunderlaget vid skolvalet är att kräva att kommuner i god tid före skolvalet ger alla vårdnadshavare transparent och lättöverskådlig information om upptagningsområdets skolor. Det finns brett forskningsstöd för att sådan jämförande information bör bygga på några få väl valda kvalitetsmått, medan den som vill fördjupa sig ges möjlighet att göra det. Detta borde vara tillämpligt både för skolan och för äldreomsorgen.

I sin upphandlingsrapport argumenterar Lundberg m fl (2022, s 14) för att Sverige kan säkra kvaliteten i upphandlingar genom att ”verka för ett europeiskt ratingsystem som tar hänsyn till tidigare leveranser och gå före genom att införa det för svenska upphandlingar.” Det systemet kan enligt författarna modelleras på de system som redan används för hotell, taxitjänster och andrahandsuthyrning. Det finns goda skäl att stärka ryktesmekanismerna på äldreomsorgsområdet på detta vis, men också på skolmarknaden och andra områden med brukarval. Om (blivande) brukare ges bättre beslutsunderlag i form av recensioner från brukare med erfarenhet av en skola skulle existerande brukares röst på allvar bli en potent kraft, just för att den kan hjälpa blivande brukare med deras val.

Båda områdena: Skydda brukare mot misslyckanden

Logiken med valfrihet på kvasimarknader är att utförare som inte attraherar tillräckligt med brukare bör straffas ekonomiskt. I idealfallet fungerar valet som en återkopplingsmekanism som ger svagare utförare möjlighet och anledning att korrigera sin kurs. Misslyckanden är likväl ofrånkomliga i ett konkurrenssystem, men det är viktigt att de inte drabbar brukare mer än absolut nödvändigt. För det första kan det därför vara önskvärt att minimera risken att dramatiska misslyckanden alls inträffar. Det kan exempelvis åstadkommas genom att kräva en bankgaranti från den som driver en skola eller ett särskilt boende i aktiebolagsform. Garantin skulle dels ge incitament till ännu en aktör, banken, att bevaka utförarens ekonomi. Dels skulle den skydda brukare mot en plötslig nedläggning genom att ett utlöst garantibelopp tillfaller den utförare som åläggs att ta över. På så vis sätts också en prislapp på kommunens skyldighet att utan dröjsmål se till att alla brukare i kommunen har en plats, vilket är värdefull information för såväl utförarna som för kommunens huvudmän.

De misslyckanden som trots allt inträffar bör vara kostsamma, men inte

för brukarna utan för utförarna som inte får räddas undan konsekvenserna av sitt dåliga agerande. På skolområdet vore en metod att ge Skolinspektionen rätt att sätta underpresterande skolor under tvångsförvaltning snarare än att bara stänga dem. I ett sådant läge bör driften av den underpresterande skolan kunna *outsourcas* till en extern aktör med dokumenterad kompetens. I dag är regelverket sådant att kommunen själv måste driva en skola efter en nedläggning oavsett hur illa skickad man är för detta. Rimligen bör den utförare som tar över en krisande skola också ges större frihetsgrader i fråga om pedagogik och ordningsregler för att komma till rätta med en dålig utbildningsmiljö. Det finns amerikanska belägg för gynnsamma effekter när kroniskt underpresterande skolor ersätts med en friskola, sannolikt eftersom de som tar över oftast betonar disciplin och intensiv elevfokuserad undervisning (s k *tutoring*) (Cohodes och Parham 2021).

3. Avslutning

Vår slutsats är att privata aktörer har en viktig roll att spela på välfärdens kvasimarknader, men att ramverken behöver reformeras för att den fulla potentialen av deras inträde ska kunna realiseras. Likväl kommer alla detaljer inte att bli rätt från början och vissa av reformernas positiva effekter kan dröja. För att säkerställa att vinstintresset och samhällsintresset sammanfaller måste politiska beslutsfattare värna stabiliteten i systemet genom att tänka långsiktigt och fortsätta betona värdet av konkurrens och vinstsyftande företag samtidigt som man anpassar regelverken. Då minskar också frestelsen att utnyttja svagheter i systemen. Företag kan i stället tänka på sitt långsiktiga engagemang och alla utförare fokusera på utvecklandet av bättre välfärdstjänster.

Ingen vinner på detaljstyrning. Poängen med de reformer vi föreslagit är att underlätta för välfärdsmarknaderna att själva generera den information och kunskap som behövs. Utförarna får då bättre förutsättningar att konkurrera baserat på sådant som brukarna värderar högt, vilket stimulerar till innovationer som sedan, om de visar sig värdefulla, kopieras av andra aktörer. Just eftersom dessa marknader fortfarande domineras av offentliga utförare med svagare drivkrafter till innovation och förbättringar blir det ännu viktigare att de privata utförare som faktiskt finns kan ta risker i förhoppning om framtida avkastning. Med väl avvägda regelverk kan vinstintresset då fås att sammanfalla med samhällsintresset.

REFERENSER

Baumol, W J (2010), *The Microtheory of Innovative Entrepreneurship*, Princeton University Press, Princeton NJ.

Blix, M och H Jordahl (2021), *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment*, Oxford University Press, Oxford.

Burgess, S M (2016). "Human Capital and

Education: The State of the Art in the Economics of Education", IZA Discussion Paper 9885, Bonn.

Chatterji, A K (2018), "Innovation and American K-12 Education", *Innovation Policy and the Economy*, vol 18, s 27-51.

Cohodes, S R och K S Parham (2021), "Charter Schools' Effectiveness, Mechanisms, and

Competitive Influence”, NBER Working Paper 28477.

Elert, N och M Henrekson (2023a), ”Incentivizing Innovative Entrepreneurship in Quasi Markets”, IFN Working Paper, Stockholm.

Elert, N och M Henrekson (2023b), ”The Profit Motive in the Classroom – Friend or Foe?”, IFN Working Paper 1468, Stockholm.

Henrekson, M och J Wennström (2022), *Dumbing Down: The Crisis of Quality and Equity in a Once-great School System – and How to Reverse the Trend*, Palgrave Macmillan, Cham.

Holcombe, R (2013), *Producing Prosperity: An Inquiry into the Operation of the Market Process*, Routledge, London.

Karlson, N och M Lundbäck (2022), *Rätt att*

välja – framtidens vård och omsorg, Dialogos, Stockholm.

Le Grand, J (2009), *The Other Invisible Hand*, Princeton University Press, Princeton NJ.

Lundberg, S, M Arve, M Bergman och L Henriksson (2022), *Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik*, SNS Förlag, Stockholm.

Nordhaus, W D (2005), ”Schumpeterian Profits and the Alchemist Fallacy”, Yale Working Papers on Economic Applications and Policy 6, Department of Economics, Yale University, New Haven CT.

Shleifer, A (1998), ”State versus Private Ownership”, *Journal of Economic Perspectives*, vol 12, s 133–150.