

IFN Policy Paper nr 76, 2017

Granskning av ESO-rapporten *Dags för omprövning* av Per Molander

Henrik Jordahl

Granskning av ESO-rapporten *Dags för
omprövning* av Per Molander

Henrik Jordahl

Institutet för Näringslivsforskning

4 april 2017

Rapporten är skriven för Svenskt Näringsliv.

Sammanfattande bedömning i punktform

Per Molanders (2017) ESO-rapport *Dags för omprövning* behandlar huvudsakligen olika typer av privatiseringar av välfärdstjänster och näringslivsinspirerade styrmetoder inom offentlig verksamhet. Frågeställningarna är angelägna och upplägget föredömligt i sin systematik. Tyvärr lider rapporten samtidigt av flera brister som är så allvarliga att den inte bör ligga till grund för politiskt beslutsfattande. Föreliggande granskning behandlar i punktform åtta sådana allvarliga brister i *Dags för omprövning*.

1. *Rapportens omfattning*. Rapporten behandlar ett mycket stort problemområde. De frågor som behandlas inkluderar privatiseringar, outsourcing, konkurrens, valfrihet, upphandlingsregler, ansvarsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna, lämpliga managementmetoder i välfärdssektorn, pensionssystemets utformning, resultatstyrning på olika nivåer, samt behovet av statliga analysmyndigheter. Jämfört med tidigare ESO-rapporter som behandlar likande frågor framstår problemområdet som alltför omfattande. För att hantera denna situation görs djärva generaliseringar som går ut över slutsatserna tillförlitlighet.
2. *Historieskrivningen*. Rapporten hävdar felaktigt att valfrihet har börjat användas som ett huvudargument för de ökade privata inslagen i välfärdssektorn först när kostnadsminskningar eller kvalitetshöjningar har uteblivit. Detta görs utan hänvisning till någon enda källa. I själva verket var valfrihet ett tungt argument bakom bland annat friskolereformen, vilket framgår i den borgerliga regeringens första proposition i frågan 1992.
3. *Definitionen av New Public Management*. Rapporten lanserar en egen definition av det mångtydiga begreppet New Public Management som ”en konsekvent strävan efter den mest marknadsnära lösning som är förenlig med verksamhetens grundläggande restriktioner”. Att avvika från etablerade definitioner skapar förvirring och ger i det här fallet även upphov till meningslösa argument om vilken definition som är korrekt och vad New Public Management egentligen är. Tyvärr har rapporten även en tendens att definiera arbetssätt som fungerar dåligt som New Public Management, medan arbetssätt som fungerar bra inte räknas in.
4. *Användningen av ekonomiska teorier*. Rapporten använder ekonomiska teorier som argument fastän teorierna inte stöds av empiri på de relevanta analysområdena. Teorier används dessutom ofta ensidigt, genom att förbehåll och motverkande faktorer ignoreras, samt genom att andra relevanta faktorer som ligger utanför teorierna utelämnas.
5. *Selektivt utelämnade referenser*. Många relevanta svenska och internationella studier har utelämnats. Detta gäller bland annat flera närliggande ESO-rapporter, tunga studier av användandet av näringslivsinspirerade styrningsmetoder i välfärdssektorn

och studier av ansvarsutkrävande av skolor. Det är iögonfallande att många relevanta men utelämnade referenser talar emot den tes som drivs i *Dags för omprövning*.

6. *Empirisk dubbelstandard*. Kraven på evidens och relevans skiljer sig tydligt åt beroende på om en studie finner positiva eller negativa effekter av något som definieras som New Public Management. Endast de studier som talar för New Public Management problematiseras och utsätts för metodkritik.
7. *Synen på valfrihet*. Valfrihet framställs som något problematiskt, i synnerhet i skolan, genom att valfrihetens nackdelar betonas medan dess fördelar utelämnas eller avfärdas.
8. *Omotiverade och felaktiga slutsatser*. Rapporten avslutas med ett antal policyslutsatser som är förvånansvärt detaljerade givet rapportens allmänna hållning. Policyslutsatserna motiveras inte tillräckligt och bygger i flera fall på en beskrivning av forskningsläget som helt enkelt inte stämmer.

1. Rapportens omfattning

Dags för omprövning är en ovanligt anspråksfull ESO-rapport som drar långtgående slutsatser. De frågor som behandlas inkluderar privatiseringar, outsourcing, konkurrens, valfrihet, upphandlingsregler, ansvarsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna, lämpliga managementmetoder i välfärdssektorn, pensionssystemets utformning, allmänhetens förtroende för statliga myndigheter, resultatstyrning på olika nivåer, samt behovet av statliga analysmyndigheter. Studieområdet är med andra ord mycket omfattande. Frågan är om det med rimlig precision går att behandla alla dessa frågor inom ramen för en enda ESO-rapport. Normalt sett behandlar en ESO-rapport ett betydligt smalare problemområde, som konkurrens i äldreomsorgen (Bergman och Jordahl 2014), sjukvård i privat regi (Andersson m.fl. 2014) eller institutionsvård av ungdomar med sociala problem (Lindqvist 2014). För att hantera det omfattande problemområdet görs djärva generaliseringar som går ut över slutsatserna tillförlitlighet.

2. Historieskrivningen

Historiska studier kan i bästa fall lära oss något om samtid och framtid. Så är tyvärr inte fallet i *Tid för omprövning* eftersom rapportens historieskrivning i ett par fall är direkt felaktig. Molander gör en poäng av att valfrihet inte var ett huvudargument ”när NPM-doktrinen lanserades” (s. 161). Han hävdar istället att ”de viktigaste motiv som presenterades för ett regimskifte var en önskan att öka effektiviteten i den offentliga verksamheten och att dämpa utgiftsutvecklingen” (s. 9). Valfriheten sägs ha tagit över som huvudargument först när ”utlovade kostnadsminskningar eller kvalitetshöjningar har uteblivit” (s. 160). Men ingenstans får man veta *vem* som presenterade de ursprungliga motiven för ökade privata inslag eller *när*

detta skedde. Faktiskt åberopas inte ett enda dokument eller någon enda källa som stöd för denna historieskrivning. I själva verket hade införandet av privat produktion för skattefinansierade tjänster flera motiv där valfrihet definitivt var ett av de tyngre. Det fanns heller ingen enskild aktör som drev fram utvecklingen. Både nationella reformer och en mer organisk utveckling i kommunerna förklarar framväxten av privata alternativ (Jordahl 2013).

Friskoleformen är nog den enskilda nationella reform som haft störst inverkan på välfärdens privatisering. Reformens motiv, som de anges i Proposition 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor, domineras av valfriheten, närmare bestämt att: ”Rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning är viktig i ett fritt samhälle.” Valfriheten hölls även högt i Carl Bildts regeringsförklaring den 4 oktober 1991, som utlovade en ”valfrihetsrevolution i välfärdspolitiken”. Dessa formuleringar får sägas vara besvärande för historieskrivningen i *Dags för omprövning*, speciellt eftersom rapporten ger friskolorna stort utrymme. Likaså ger den av Ingvar Carlsson tillsatta Maktutredningen (SOU 1990:44) stöd för att bristen på valalternativ hade presenterats som argument för en nyordning av skattefinansierad tjänsteproduktion.

På liknande sätt beskrivs 1980-talets svenska offentliga sektor, alltså vid tiden före NPM-reformerna, närmast som en idyll (s. 168):

”skolan, hälso- och sjukvården och omsorgen – fungerade i internationell jämförelse väl. Infrastruktursystem som elförsörjning, telekommunikationer och transporter höll också god internationell klass. Den svenska förvaltningen hävdade sig mycket bra i jämförelser med omvärldens, med hög effektivitet och låg nivå på korruption. Det fanns vissa incitamentsproblem i socialförsäkringen, men de krävde förhållandevis små justeringar för att rättas till.”

Ovanstående framställs utan att åberopa någon källa som stöd. Det finns heller inga hänvisningar till jämförelser med andra länder, eller ens till någon absolut nivå för den tidens Sverige. I själva verket finns det mycket som talar för att Sveriges offentliga sektor på 1980-talet inte fungerade lika bra som den gjort tidigare. Vår offentliga sektor hade i decennier växt snabbare än i något annat industriland och stordriftsnackdelar hade började göra sig gällande (Henrekson och Lybeck 1986; Christoffersson 1987). Enligt en uppmärksam ESO-rapport (som inte finns med bland referenserna) minskade produktiviteten inom den offentliga sektorn med 1,5 procent per år under 1970-talet (Ohlsson m.fl. 1986).

Av ovanstående anledningar är det också svårt att förstå resonemanget som leder till fram till intrycket ”att privatiseringen av vissa intressegrupper och beslutsfattare har drivits mer för sin egen skull än av omsorg om de berörda verksamheterna” (s. 170). Att utan någon evidens utmåla mängder av beslutsfattare som blinda ideologer eller offer för lobbyister är en spekulering som inte hör hemma i en ESO-rapport.

3. Definitionen av New Public Management

En olycklig konsekvens av det enorma problemområdet visar sig i behandlingen av *New Public Management* (förkortat NPM), ett begrepp som är centralt för stora delar av rapporten. New Public Management är ett brett och vagt begrepp som brukar syfta på reformer som inför lednings- och styrningsmodeller från näringslivet i den offentliga sektorn, i kontrast med den traditionella offentliga förvaltningsmodellen (som bygger på lagstiftning, reglering och administrativa förfaranden). En vanlig källa vid definitioner av New Public Management är Hood (1991). Någon helt samstämmig definition av New Public Management kan dock inte sägas existera.

I *Dags för omprövning* lanseras dock en egen definition: ”en konsekvent strävan efter den mest marknadsnära lösning som är förenlig med verksamhetens grundläggande restriktioner” (s. 67). Denna nya definition av New Public Management är förvisso enklare och tydligare än de vanligare mer deskriptiva definitionerna, men rapporten kan ändå inte sägas vinna på denna begreppslika innovation. Först och främst är den nya definitionen förvirrande. Inte bara för dem som inte läser hela rapporten noggrant, utan också därför att det vore ännu tydligare att använda begrepp som privatisering, outsourcing, privat produktion etc., som är tydligt definierade och som inte behöver klumpas ihop under en etikett (New Public Management) som normalt innehåller även annat. Den nya stipulationen ger också upphov till meningslösa argument om vilken definition som är korrekt och vad New Public Management egentligen är. Skohornet kommer till användning när kommunalisering ska räknas in under den nya definitionen av New Public Management, medan det snarare behövs en spikutdragare när resultatstyrning ska exkluderas. När det gäller resultatstyrning framhåller Molander (s. 183):

”Resultatstyrning är ett mångtydigt begrepp, och en del av de motsättningar som råder i debatten kan förklaras av att olika deltagare använder begreppet i olika betydelser. Det finns därför anledning att noga specificera vilket bruk av resultatinformation som man argumenterar för eller emot.”

Tänk om rapporten hade innehållit samma insikt om det ännu bredare och mera mångtydiga begreppet New Public Management! På liknande sätt hävdas (s. 202) att analysmyndigheterna ”inte bör ses som en del av NPM-komplexet.” Samtidigt konstateras (s. 207) att ”När styrformer importeras från den privata sektorn – privatisering, outsourcing i olika former – ökar behovet av granskning och utvärdering”. Det kan då tyckas logiskt att analysmyndigheterna – eller åtminstone deras nödvändiga storlek – hade setts som en konsekvens av New Public Management, enligt rapportens nya definition som den mest marknadsnära lösningen. I det här avseendet kan man tyvärr få intrycket att New Public Management definieras som sådant som fungerar dåligt, medan resultatstyrning och utvärdering både behövs och fungerar bra – och just därför inte ska inordnas under paraplyet (se t.ex. s. 202).

Definitionen av New Public Management som ”en konsekvent strävan efter den mest marknadsnära lösning som är förenlig med verksamhetens grundläggande restriktioner” är dessutom så bred att den innehåller privatiseringar av statligt ägda bolag. Här finns en omfattande empirisk litteratur, sammanfattad av Megginson (2005), som bland annat pekar på att privatiseringar i många fall höjer företags produktivitet och effektivitet. Detta skulle delvis kunna förklaras av att privata företag i allmänhet har bättre bolagsstyrning än statliga företag (Borisova m.fl. 2012). Den typen av studier finns dock inte med i ESO-rapporten.

4. Användningen av ekonomiska teorier

Ett ytterligare problem är användningen av teori i rapportens argumentation. De teorier som presenteras, bland annat om marknadsmisslyckanden, inkompleta kontrakt och offentligt etos, är relevanta. Det är intuitivt att personalens motivation påverkar den styrning som är lämplig. Problemet är att teorierna används som argument utan att stödjas av empiri på de relevanta analysområdena. På ett helt grundläggande plan behövs empiri för att avgöra om en teori är sann i meningen att den beskriver verkligheten korrekt. Men empiri behövs även för att avgöra om en teori är tillämplig på ett visst område och hur starkt inflytande teorin då har. Som ett exempel åberopar rapporten Arrows (1963) klassiska *teoretiska karaktärisering* av sjukvården enligt vilken en stark informationsasymmetri mellan läkare och patient kräver offentliga ingripanden. Betydelsen av denna så kallade ”health care exceptionalism” har dock nyligen ifrågasatts av Chandra m.fl. (2016) som i en *empirisk studie* visar att amerikanska sjukhus med hög vårdkvalitet har högre och växande marknadsandelar samt att detta till stor del är patientdrivet. Författarna menar därför att sjukvård har mer gemensamt med vanliga marknader än vad många hälsoekonomer i Arrows tradition har utgått från. Därmed är sista ordet förstås inte sagt om detta. Sannolikt kommer framtida studier tillföra mer och säkrare kunskap i frågan. Poängen är dock att det behövs empiriska studier för att bedöma relevansen av asymmetrisk information i sjukvården och att policyrekommendationer som utgår från teoretiska modeller riskerar att leda oss fel.

Oavsett den frånvarande empirin används teorierna dessutom ofta ensidigt, genom att förbehåll och motverkande faktorer ignoreras, samt genom att andra relevanta faktorer som ligger utanför teorierna utelämnas. I rapporten åberopas till exempel en teoretisk modell för skolkonkurrens, formulerad av MacLeod och Urquiola (2015), som stöd för att skolkonkurrens inte fungerar väl. Men den slutsatsen gäller enligt den åberopade teorin i själva verket endast för konkurrens på oreglerade skolkonkurrens där skolorna själva kan välja vilka elever de antar. Problemet är att skolorna då kan vinna på att anta de bästa eleverna istället för att stärka sitt rykte med god undervisning. För reglerade skolkonkurrens där skolorna inte kan välja ut sina elever säger teorin istället att konkurrens leder till bättre undervisning. MacLeod och Urquiola (2015, s. 3486) skriver faktiskt: ”Our results suggest that policy could promote efficiency in school markets by restricting selection while allowing freedom of entry and

student choice”. Eftersom det svenska friskolesystemet ligger närmare en reglerad marknad där skolorna inte kan välja ut sina elever återopas den teoretiska modellen här felaktigt. Molander gör en stor sak av att tv-programmet Uppdrag granskning år 2013 avslöjade att ett tiotal friskolor var ovilliga att med kort varsel anta en fiktiv problemelev. Även om sådana avsteg från antagningsreglerna förtjänar att tas på allvar, måste de teoretiska modellernas relevanta nyanser presenteras så att argumentationen går att följa.

Den välciterade teoretiska modellen av Hart m.fl. (1997) kritiseras hårt för att den fokuserar på incitamentsskillnader mellan offentlig och privat regi. Teorin säger att privata utförare har lägre kostnader än offentliga, men att de även – eftersom kontrakt är inkompleta – har incitament att sänka kostnader för mycket, på kvalitetens bekostnad. Molander anför här annan forskning som visar att offentligt anställda har en så kallad *public service motivation* och avfärdar av denna anledning teorin helt (s. 54): ”därmed är det osäkert vilka slutsatser som kan dras ur resonemanget.” Men de empiriska studier som Molander anför handlar inte om hur människors public service motivation samverkar med incitament. Avfärdandet av den teoretiska modellen av Hart m.fl. (1997) är därmed förhastat. Avfärdandet framstår även som märkligt med tanke på att den teoretiska modellen i Hart m.fl. (1997) ligger i linje med den normativa ekonomiska välfärdsteori som Molanders ESO-rapport bygger på. Det framstår inte heller som speciellt vackert när de policyslutsatser som Hart m.fl. (1997) diskuterar i slutet av sin artikel avfärdas som ”inlägg i en politisk debatt” (s. 54).

Ett grundläggande problem med att förlita sig på public service motivation är att forskning om detta fenomen inte alls eller inte på ett övertygande sätt behandlar frågan om det är fördelaktigt att producera välfärdstjänster i offentlig eller i privat regi. Det finns i själva verket inga referenser i *Dags för omprövning* till empiriska studier som visar att offentligt etos, public service motivation eller professionella normer ger högre effektivitet och kvalitet i välfärden!

Rapportens starka fokus på några få teorier innebär också att många relevanta faktorer ignoreras eller avfärdas summariskt. Teorin om den offentliga sektorns mjuka budgetrestriktion (Kornai 1986) är till exempel uppenbart relevant för jämförelser mellan offentlig och privat drift men behandlas inte i rapporten. Den teorin säger att ekonomiska underskott i allmänhet får snabbare och kraftigare konsekvenser i privata organisationer än inom den offentliga sektorn. Som exempel visar en amerikansk jämförelse av privata vinstdrivande, privata icke-vinstdrivande och offentliga sjukhus att de offentliga sjukhusens mjuka budgetrestriktion kan förklara varför de agerar annorlunda än de privata sjukhusen (Duggan 2000). En annan viktig aspekt på offentligt driven verksamhet som utelämnas är att kortsiktiga politiska hänsyn, kanske främst under valår, riskerar att få ett för stort utrymme.

5. Selektivt utelämnade referenser

Dags för omprövning är en traditionell (i meningen icke-systematisk) litteraturstudie där författaren efter eget omdöme väljer ut vilka publikationer som analyseras och vilka slutsatser som kan dras ur dem. Givet rapportens enorma problemområde blir det med nödvändighet så att många studier måste utelämnas. Att många studier utelämnas är därför inte förvånande. Däremot är det slående vilka studier som utelämnas. Litteratururvalet är selektivt på ett sätt som ger intryck av relevanta studier som talar emot NPM-reformer har löpt en stor risk att väljas bort.

Till att börja med är det förvånande att flera närliggande ESO-rapporter från de senaste åren överhuvudtaget inte nämns i *Dags för omprövning*. Detta gäller ESO-rapporter om ämnen som sjukvård i privat regi (Anderson m.fl. 2014), konkurrens i äldreomsorgen (Bergman och Jordahl 2014), institutionsvård av ungdomar med sociala problem (Lindqvist 2014) och kommunal effektivitet i skolan och äldreomsorgen (Arnek m.fl. 2016). Däremot finns många referenser till andra ESO-rapporter. Med tanke på att sjukvård är en av de tjänster som *Dags för omprövning* fokuserar på är det särskilt olyckligt att ESO-rapporten av Andersson m.fl. (2014) inte behandlas. Detta är en ESO-rapport som utreder förutsättningarna för höjd samhällsnytta genom privata driftsformer i sjukvården. Vid en jämförelse får *Dags för omprövning* sägas behandla samma fråga på ett mer knapphändigt sätt. Flera av dessa två ESO-rapporternas slutsatser skiljer sig också åt, vilket rimligen borde ha uppmärksamrats. Till skillnad från *Dags för omprövning* föreslår Andersson m.fl. (2014) till exempel inte att det nationella vårdvalet ska rivs upp, utan skriver att vårdvalet har lett till förbättringar för den genomsnittlige brukaren utan några undanträngningseffekter som väsentligt hotar servicen till andra patientgrupper. Dessutom behandlar Andersson m.fl. (2014) även specialistsjukvård, akutsjukvård och laboratorieverksamhet, medan *Dags för omprövning* huvudsakligen koncentrerar sig på vårdvalet i primärvården.

De utelämnade ESO-rapporterna ingår tyvärr i ett mönster av att relevanta referenser saknas. Kanske allra mest förvånande, givet rapportens fokus på New Public Management och utbildning, är utelämnandet av studier som behandlar effekten av att använda managementmetoder från näringslivet vid styrning och ledning av skolor. De studier som har gjorts pekar på att traditionella managementmetoder (som kan sorteras in under NPM) används i större utsträckning av friskolor än av traditionella offentliga skolor och att dessa metoder förbättrar elevernas resultat (Bloom m.fl. 2015a; Di Liberto m.fl. 2015; Tavares 2015). Det handlar här om världsledande forskning av professorer vid bland annat Stanford och MIT som publicerats i mycket ansedda nationalekonomiska tidskrifter. Även svenska studier som tillämpat samma mätmetod för management på äldreboenden och vårdcentraler pekar i samma riktning (Angelis och Jordahl 2014; Angelis m.fl. 2016).

När det gäller sjukvården finns inga referenser till internationell forskning utan det är endast svenska rapporter – huvudsakligen från myndigheter – som åberopas. Dock utelämnas Stockholms läns landsting benchmarkingstudie av de tre sjukhusen Capio S:t Görans sjukhus,

Danderyds sjukhus och Södersjukhuset (Stockholms läns landsting 2015). Den studien visar att privata Capio S:t Görans sjukhus uppnår en högre produktivitet än de båda landstingsdrivna sjukhusen. Det finns förstås många relaterade internationella studier om sjukvård som hade kunnat inkluderas. Till exempel ett antal högkvalitativa engelska studier som visar att konkurrens, kundval och privata företag har lett till ökad kvalitet och effektivitet i sjukvården (Bloom m.fl. 2015b; Cooper m.fl. 2011, 2016; Gaynor m.fl. 2013).

Däremot återopas ett flertal internationella studier på skolans område, samtidigt som viktiga svenska studier saknas. Med tanke på att valfrihet kritiserats hårt i *Dags för omprövning* är det värt att nämna två svenska studier som undersöker konsekvenserna av att ökad valfrihet i skolan, men som enligt rapportens genomgående mönster utelämnats. Det visar sig att den möjlighet till skolval som kom med skolvalsreformen 1992 hade en liten positiv påverkan på genomsnittselevens skolresultat och sedan på högskoleutbildning och sysselsättning, samtidigt som effekten på kriminalitet var negativ (Wondratschek m.fl. 2013). En uppföljande analys visar att elever från svagare socioekonomisk bakgrund eller med invandrade föräldrar inte förlorade på möjligheten att välja skola. Om något så hade skolvalsreformen mer positiva effekter för sådana elever, även om skillnaderna mellan olika grupper varit små (Edmark m.fl. 2014). Även bland internationella studier saknas flera som behandlar samma frågor som i *Dags för omprövning*. Till exempel omnämns inte en studie av West och Woessmann (2010) som visar att länder med en högre andel elever i friskolor drar fördel av ökad skolkonkurrens och genom den når bättre resultat i Pisa samtidigt som deras utbildningskostnader är lägre.

Ett annat håll i referenserna gäller ansvarsutkrävande. Heller Sahlgren och Jordahl (2016) går i en SNS-rapport igenom hundratals studier som sammantaget visar att ansvarsutkrävande av skolor, via offentliggörande av information om deras kvalitet och målstyrning från myndigheter, sporrar underpresterande skolor att förbättra sina resultat.

En annan relevant svensk studie som ignoreras i *Dags för omprövning* behandlar äldreomsorgen (Bergman m.fl. 2016). Studien visar att dödligheten bland gamla minskade i kommuner som började handla upp äldreboenden av privata företag. Eftersom studien motiveras med att omsorg på äldreboenden kännetecknas av inkompleta kontrakt är den mycket relevant för den allmänna argumentation om privat drift som löper genom *Dags för omprövning*. Studien hade därför varit relevant att beakta även om *Dags för omprövning* av någon anledning (som inte redovisas) har valt bort att studera privatiseringar inom äldreomsorgen.

Slutligen finns en utelämnad svensk studie om tillit och kontroll, som måste betraktas som väldigt relevant för behandlingen av New Public Management och professionella normer. Frågan om ökad kontroll går ut över människors motivation är utan tvivel relevant för *tillitsbaserad styrning*, en av de vägar till bättre styrning som lyfts fram i *Dags för omprövning*. Studien av Bengtsson och Engström (2014) bygger på ett fältexperiment vid biståndsmyndigheten Sida. Före experimentet hade kontrollen av biståndsmottagande organisationer varit relativt svag och huvudsakligen baserad på tillit. I fältexperimentet

informerades en slumpmässig grupp av bidragstagande organisationer om att deras ekonomi skulle bli föremål för en särskild granskning av Sida i slutet av året och att de riskerade att förlora framtida bidrag om oegentligheter upptäcktes. Effekterna av denna information var slående. De kontrollerade organisationerna motiverade sina utgifter mer noggrant, hade färre felaktigheter i sina rapporter, och var mer benägna att återbetala oanvända medel till Sida. De organisationer som inte kontrollerades på detta sätt maximerade istället sina utgifter och spenderade sina bidrag från Sida till sista kronan. Ännu mer intressant för diskussionen om New Public Management och tillitsbaserad styrning är att den ökade kontrollen inte uppvisade någon baksida i form av undanträngda ansträngningar. De kontrollerade organisationerna var närmare att uppfylla sina mål, både enligt sina egna rapporter och enligt objektiva mått i form av deras mediegenomslag. Detta fältexperiment visar att utökad kontroll kan öka effektiviteten i den statliga och ideella sektorn. Experimentet illustrerar också att eventuella undanträngningseffekter av kontroll på de anställdas motivation är en empirisk fråga som inte kan avgöras av teoretiska modeller eller av laboratorieexperiment.

6. Empirisk dubbelstandard

Kraven på evidens och relevans skiljer sig tydligt åt beroende på om en studie finner positiva eller negativa effekter av något som definieras som New Public Management. Endast studier som talar för New Public Management problematiseras och utsätts för metodkritik. Några exempel följer.

Angelov och Edmarks (2016) ESO-rapport om friskoletableringar ägnas tre meningar, varav två ifrågasätter rapportens relevans (s. 107–108). Rapporten finner bland annat att friskolor ofta etableras i invandrartäta områden.

Även Böhlmark och Lindahls (2016) studie som visar att friskolekonkurrens höjer elevresultaten i kommunala skolor kritiseras hårt för att sedan avfärdas med argumentet att effekten drivs av betygsinflation. Denna kritik är dock felaktig. Böhlmark och Lindahl visar i själva verket att effekten också är positiv och ungefär lika stark när de studerar elevernas resultat i den internationella Timss-undersökningen istället för betyg.

Molander framför också ett tveksamt argument mot en av Böhlmark och Lindahls resultattolkningar. Medan Böhlmark och Lindahl menar att pedagogiska och organisatoriska innovationer sprids snabbare i ett konkurrensbaserat system hävdar Molander (s. 112) att ”Innovationer uppfattas i ett konkurrensbaserat system som företagshemligheter; om något bör de spridas långsammare i ett sådant system.” Som läsare undrar man här om det verkligen finns ett generellt negativt samband mellan konkurrens och innovationer – och vilka studier som belägger detta. Finns det andra marknader där minskad konkurrens eller till och med ett gammalt hederligt statligt monopol skulle skynda på teknikutvecklingen?

En omfattande IFAU-rapport av Holmlund m.fl. (2014) kritiseras hårt då den hävdas motsägas av sina egna data. En av IFAU-rapportens slutsatser, som bygger på kvantitativ analys, är att det saknas evidens för att kommunaliseringen har drivit resultatnedgången i skolan. Däremot anförs Lewins (2014) mer kvalitativa SOU helt okritiskt, inklusive följande inte helt stringenta formulering (s. 225): ”Efter Leif Lewins utredning om konsekvenserna av det ökade kommunala ansvaret för skolan förefaller det ha etablerats en viss konsensus om att denna förändring var feltänkt.”

Studier som talar emot något som definieras som New Public Management utsätts inte för någon motsvarande relevansprövning eller skarp metodkritik. Detta trots att flera av studierna bygger på enklare och mer problematiska metoder än till exempel Böhlmark och Lindahl (2016). Ingen av de tre internationella studier som anförs som utvärderingar av New Public Management kännetecknas till exempel av speciellt trovärdiga metoder. Andrews och van de Walle (2013) är en korrelationsstudie av samband mellan styrregimer och medborgarnas nöjdhet. Hood och Dixon (2015) är en bok som går igenom makrodata för perioden 1980–2013. Metoden är en före-efter-analys som inte tar stor hänsyn till alternativa förklaringsfaktorer under de studerade decennierna. Politt och Dan (2013) är en litteraturstudie som inte beaktar kvaliteten på de studier som ingår och dessutom utelämnar flera relevanta studier. Det sagt finner hälften av dessa studier positiva effekter av New Public Management medan hälften finner inga eller negativa effekter. Det är för mig oklart hur en sådan litteraturstudie kan föranleda slutsatsen att New Public Management är ”ett lotteribetonat projekt” (s. 90).

Dessutom framförs en hel del kritik mot New Public Management utan att resultat från någon studie åberopas. Det kan räcka med att utvecklingen av ett mått på nationell nivå försämrats efter införandet av en NPM-klassad reform. Exempel på detta är de svenska elevernas fallande prestationer i Pisa och den ökande variationen mellan skolors utbildningsresultat. I dessa fall är det varken klart hur det tänkta sambandet ser ut eller om det kan finnas alternativa bakomliggande förklaringar.

Som ett sista exempel kritiseras vårdvalet för att det har lett till en ökad förskrivning av antibiotika. Den studie som reservationslöst åberopas till stöd för detta visar dock att den oönskade effekten endast uppträder i landsting där vårdgivarna inte hade något kostnadsansvar för utskrivna medicin (Fogelberg 2013). Och en liknande studie av Anell m.fl. (2015) visar att flera landsting har infört lämpliga ersättningsmodeller som lett till att bredspektrumantibiotika, som bidrar mer till utvecklingen av resistenta bakterier, har ersatts av mindre problematiska smalspektrumantibiotika. Problemet går alltså att lösa med prestationsbaserad ersättning – en styrningsmodell som brukar räknas som New Public Management.

7. Synen på valfrihet

Valfrihet är inte ett begrepp som står särskilt högt i kurs i *Dags för omprövning*. Valfrihet sägs vara ett argument som har börjat användas när NPM-reformer inte lett fram till högre kvalitet och effektivitet (s. 160). Och de som på detta sätt använder valfriheten för att rädda NPM sägs tillskriva valmöjligheter ”ett okänt, men uppenbarligen mycket högt, egenvärde.” Betecknande nog är detta stycke helt fritt från referenser. Vem eller vilka är det till exempel som försöker ärerädda NPM genom att argumentera för att valfrihet har ett mycket högt egenvärde? Slutsatsen från detta avsnitt är samtidigt helt okontroversiell (s. 219): ”I den mån valfrihet tilldelas ett egenvärde måste detta vägas mot de kostnader som valsysteem kan ge upphov till.”

När valfrihet behandlas instrumentellt är det få fördelar och många nackdelar som framhålls. Skolvalet är det som diskuteras mest ingående. Följande citat visar hur skolvalet bedöms (s. 145):

”Med skolvalet avlägsnar man sig ännu längre från den samhälleligt optimala lösningen genom att förlägga ett viktigt val på hushållsnivån. Det bör understrykas att det statliga ansvaret är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för en korrekt utformning av utbildningspolitiken.”

Som synes är omdömet väldigt kategoriskt. Vad som är den ”samhälleligt optimala lösningen” är långt ifrån klart och preciseras inte heller närmare. Utsagan att endast ett statligt ansvar för skolan kan möjliggöra en ”korrekt” utformad utbildningspolitik måste man också ställa sig frågande till. Formuleringarna avslöjar en ingenjörsmässig och kollektivistisk syn på politik där staten (Gustav Fridolin?) vet vad som är optimalt och korrekt medan föräldrarnas decentraliserade val oundvikligen leder fel. Ett relaterat argument mot skolval är att (s. 162): ”Alla föräldrar företräder inte i alla avseenden sina barns intressen.” På motsvarande sätt kunde man här fråga sig om alla barns intressen i alla avseenden tas till vara i ett centralstyrt nationellt skolsystem utan skolval. Poängen är här inte endast att belysa en argumentation som till stor del är retorisk utan även att lyfta fram ett perspektiv där centraliserade statliga lösningar på teoretiska grunder framställs som de mest attraktiva.

Fokuset på en korrekt eller optimal lösning på skolpolitiken skymmer tyvärr valfrihetens fördelar. För det första att valfrihet möjliggör positiva konkurrens effekter – som finns belagda (Böhlmark och Lindahl 2016). För det andra att elever har olika behov och önskemål, vilka bättre kan tillfredsställas om de får välja mellan olika skolor. För det tredje att valfrihet tillhandahåller ett brett kvalitetsmått som även bygger på omätbara kvalitetsaspekter

I *Dags för omprövning* hävdas bestämt att skolval inte ger upphov till ett effektivt skolsystem och att detta beror på att utbildning är en tjänst som produceras under ofullständig och asymmetrisk information och på att eleverna är delaktiga i produktionsprocessen (s. 162). Denna typ av teoretiska argumentation backas sedan bara upp av två studier. Den första studien av MacLeod och Urquiola (2015) är teoretisk och åberopas felaktigt för generellt (som

redan beskrivits i avsnitt 5). Den andra studien av Mizala och Urquiola (2013) är empirisk och behandlar skolval i Chile, men kan inte ligga till grund för en så här generell slutsats. Det går att diskutera hur studiens resultat ska tolkas (se Heller Sahlgren och Jordahl 2016, s. 116). Men framför allt finns det många andra studier som tyder på att föräldrar värderar skolors förädlingsvärde, till skillnad från vad som hävdas i *Dags för omprövning* (se Heller Sahlgren och Jordahl 2016, kapitel 4). Mätningar av elevernas kunskapsresultat och tydligt offentliggörande av denna information kan därmed vara ett kostnadseffektivt sätt att höja skolresultaten. Tyvärr avfärdar Molander hela den här litteraturen med argumentet att information om skolkvalitet bygger på nationella prov eller examensskrivningar, och att detta missgynnar elever som är bättre muntligt än skriftligt och även drabbar den som är sjuk vid ett provtillfälle orimligt hårt. Dessa invändningar förtjänar självklart att diskuteras, men då gärna mer nyanserat och utförligt än att skolsystemen i bland annat England, Finland och Frankrike klassas som orimliga.

Med tanke på att valfrihet inte hålls så högt i *Dags för omprövning* är det logiskt att offentliga upphandlingar lyfts fram som ett bättre alternativ till valfrihetssystem. Här är analysen dock teoretisk, statisk och ignorerar att kortsiktighet är en stor nackdel med upphandlingar jämfört med valfrihetssystem. Hur långsiktigt agerar ett företag som tror eller vet att de kommer att förlora sitt kontrakt om ett år eller två?

8. Omotiverade och felaktiga slutsatser

Utifrån de tidigare punkterna i denna granskning står det klart att ESO-rapporten *Dags för omprövning* lider av så allvarliga brister att den inte bör ligga till grund för politiska beslut. Rapporten avslutas med ett antal policyslutsatser som är förvånansvärt detaljerade givet rapportens allmänna hållning. Det finns därför anledning att uppmärksamma några slutsatser som antingen inte motiveras av rapportens analys eller som inte finner stöd i den forskning som rapporten borde ha beaktat. I flera fall skulle förslagen sannolikt leda i motsatt riktning till vad som förespeglas.

”Staten bör återta det fulla ansvaret för hela skolsystemet för att de nationella intressena knutna till utbildningssystemet ska kunna tillgodoses på ett adekvat sätt. Den fria etableringsrätten och de privata skolorna bör avvecklas.” (s. 227)

Detta vore en dramatisk omläggning av skolsystemet. Den analys som presenteras i *Dags för omprövning* är helt enkelt inte av den omfattning och dignitet som krävs för att motivera en så dramatisk slutsats. Argumentet för förstatligande bygger till stor del på en kvalitativ analys av Lewin (2014) som omotiverat ges större vikt än motsvarande kvantitativa analys av Holmlund m.fl. (2014). Att avveckla ”den fria etableringsrätten” (enligt vilken 112 av 159 skolor som ansökte om det inte fick starta verksamhet 2017) och de privata skolorna vore en ännu mer dramatisk förändring. Som redan framgått i denna granskning brister argumentation för detta

förslag på de flesta punkter. Om något finns det anledning att tror att skolresultaten kommer att försämrans om samtliga friskolor skulle tvingas till nedläggning.

”Skolvalet avvecklas och ersätts med en möjlighet att uttrycka rangordnade önskemål om skoltillhörighet som stäms av mot samhällliga mål om likvärdighet och integration.” (s. 227)

Inte heller denna slutsats har något stöd som står i rimlig proportion till förslaget omfattning. Att nackdelar med skolval lyfts fram i rapporten kan inte tas till intäkt för att avveckla skolvalet. Som framgått är dessutom mycket av kritiken mot skolvalet felaktig. Det system skolvalet föreslås ersättas av borde också rimligen beskrivas mer noggrant än så här för att en informerad avvägning mellan de två systemen ska kunna göras.

”Landstingen bör själva få välja om de ska tillämpa valfrihetssystem inom primärvården eller inte, så att förutsättningarna för utvärdering av vårdvalet förbättras.” (s. 228)

Detta är en märklig motivering till att göra Lagen om valfrihetssystem frivillig att tillämpa i primärvården. Även om det vore värdefullt att förbättra förutsättningarna för utvärdering är det svårt att se detta som ett huvudargument emot nuvarande lagstiftning. Varför skolan samtidigt ska förstatligas blir då svårt att begripa. Dessutom ger frivillighet långt ifrån idealiska möjligheter att genomföra trovärdiga utvärderingar. Om trovärdiga utvärderingar vore målet skulle fältexperiment där landstingen på ett kontrollerat sätt tvingas införa olika system vara att föredra.

”Ersättningsnivån i den offentliga socialförsäkringen bör återställas, så att den lever upp till inkomstbortfallsprincipen. Finansieringen kan ske genom en avgiftsväxling mot avtalsförsäkringarna, som då i motsvarande grad blir överflödiga.” (s. 230)

Detta måste ses som en politiskt motiverad slutsats, som bygger på att inkomstbortfallsprincipen bör vara styrande i socialförsäkringarna. Eftersom frågan till stor del är av ideologisk karaktär blir slutsatsen förment objektiv. Därtill vore även detta en dramatisk förändring för vilken ett antal ekonomiska aspekter borde utredas mer grundligt än vad som görs i *Dags för omprövning*.

Flera andra slutsatser går även de att ifrågasätta. Genomgående för policyslutsatserna är att de inte motiveras tillräckligt och att de i flera fall bygger på en beskrivning av forskningsläget som helt enkelt inte stämmer.

Referenser

Andersson, F., N. Janlöv och C. Rehnberg, 2014. *Konkurrens, kontrakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2014:5.

- Andrews, R. och S. van de Walle, 2013. New public management and citizens' perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness. *Public Management Review*, 15(5), 762–783.
- Anell, A., J. Dietrichson och L. M. Ellegård, 2015. Can pay-for-performance to primary care providers stimulate appropriate use of antibiotics? Working Paper 2015:36, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Angelis, J., A. Glenngård och H. Jordahl, 2016. *Att styra och leda en vårdcentral: Hur går det till och vad kan förbättras?* SNS Förlag.
- Angelis, J. och H. Jordahl, 2014. *Att styra och leda äldreomsorg: Hur går det till och vad kan förbättras?* SNS Förlag.
- Angelov, N. och K. Edmark, 2016. *När skolan själv får välja. En ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2016:3.
- Arnek, M., T. Melin och A. Norrlid, 2016. *Mer än tur i struktur – en ESO-rapport om kommunal effektivitet.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2016:6.
- Arrow, K., 1963. Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American Economic Review*, 53(5), 941–973.
- Bengtsson, N. och P. Engström, 2014. Replacing trust with control: A field test of motivation crowd out theory. *Economic Journal*, 124(577), 833–858.
- Bergman, M., P. Johansson, S. Lundberg och G. Spagnolo, 2016. Privatization and quality: Evidence from elderly care in Sweden. *Journal of Health Economics*, 49, 109–119.
- Bergman, M. och H. Jordahl, 2014. *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2014:1.
- Bloom, N., R. Lemos, R. Sadun och J. Van Reenen, 2015a. Does management matter in schools? *Economic Journal*, 125(584), 647–674.
- Bloom, N., C. Propper, S. Seiler och J. Van Reenen, 2015b. The impact of competition on management quality: Evidence from public hospitals. *Review of Economic Studies*, 82(2), 457–489.
- Borisova, G., P. Brockman, J. M. Salas och A. Zagorchev, 2012. Government ownership and corporate governance: Evidence from the EU. *Journal of Banking and Finance*, 36(11), 2917–2934.
- Böhlmark, A. och M. Lindahl, 2016. Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large-scale voucher reform. *Economica*, 82, 508–551.

- Chandra, A., A. Finkelstein, A. Sacarny och C. Syverson, 2016. Health care exceptionalism? Performance and allocation in the US health care sector. *American Economic Review*, 106(8), 2110–2144.
- Christoffersson, N.-O., 1987. Produktivitet inom offentlig verksamhet – eller medmänsklighet och omsorg? *Ekonomisk Debatt*, 15(7), 557–565.
- Cooper, Z., S. Gibbons, S. Jones och A. McGuire, 2011. Does hospital competition save lives? Evidence from the English NHS patient choice reforms. *Economic Journal*, 121(554), F228–F260.
- Cooper, Z., S. Gibbons och M. Skellern, 2016. Does competition from private surgical centres improve public hospitals' performance? Evidence from the English National Health Service. CEP Discussion Paper nr 1434.
- Duggan, M., 2000. Hospital ownership and public medical spending. *Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1343–1374.
- Edmark, K., M. Frölich och V. Wondratschek, 2014. Sweden's school choice reform and equality of opportunity. *Labour Economics*, 30, 129–142.
- Fogelberg, S., 2013. Effects of competition between healthcare providers on prescription of antibiotics. IFN Working Paper 949. Institutet för Näringslivsforskning.
- Gaynor, M., R. Morena-Sarrano och C. Propper, 2013. Death by market power: Reform, competition, and patient outcomes in the National Health Service. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4), 134–166.
- Hart, O., A. Shleifer och R. Vishny, 1997. The proper scope of government: Theory and application to prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127–1161.
- Heller Sahlgren, G. och H. Jordahl, 2016. *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*. SNS Förlag.
- Henrekson, M. och J. Lybeck, 1986. Varför växer den offentliga sektorn – nya rön. *Ekonomisk Debatt*, 14(8), 641–644.
- Hood, C., 1991. A public management for all seasons. *Public Administration*, 6(3), 3–19.
- Hood, C. och R. Dixon, 2015. *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford University Press.
- Holmlund, H., J. Häggblom, E. Lindahl, S. Martinson, A. Sjögren, U. Vikman och B. Öckert, 2014. Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola. Rapport 2014:25, Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk Utvärdering.
- Jordahl, H. (red.), 2013. *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter*. SNS Förlag.
- Kornai, J., 1986. The soft budget constraint. *Kyklos*, 39(1), 3–30.

- Lewin, L., 2014. *Staten får inte abdikera – om kommunalisering*. SOU 2014:5, Utbildningsdepartementet.
- Lindqvist, E., 2014. *Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2014:8.
- MacLeod, W. B. och M. Urquiola, 2015. Reputation and school competition. *American Economic Review*, 105(11), 3471–3488.
- Meggison, W., 2005. *The Financial Economics of Privatization*. Oxford University Press.
- Mizala, A. och M. Urquiola, 2013. School markets: The impact of information approximating schools' effectiveness. *Journal of Development Economics*, 103, 313–335.
- Molander, P., 2017. *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2017:1.
- Ohlsson, I., M. Blohm och R. Murray, 1986. *Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1986:13.
- Pollitt, C. och S. Dan, 2013. Searching for impacts in performance-oriented management reform. *Public Performance & Management Review*, 37(1), 7–32.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Slutrapport från Utredningen om demokrati och makt i Sverige.
- Stockholms läns landsting, 2015. Benchmarking av akutsjukhusens effektivitet: Kärnverksamheterna på Danderyds sjukhus, Capio S:t Görans sjukhus och Södersjukhuset. Hälsöförvaltningen, Avdelningen för somatisk specialistvård, Dnr 1408-1118.
- Tavares, P., 2015. The impact of school management practices on educational performance: Evidence from public schools in São Paulo. *Economics of Education Review*, 48, 1–15.
- West, M. och L. Woessmann, 2010. "Every Catholic in a Catholic school": Historical resistance to state schooling, contemporary school competition, and student achievement across countries. *Economic Journal*, 120(546), F229–F255.
- Wondratschek, V., K. Edmark och M. Frölich, 2013. The short- and long-term effects of school choice on student outcomes – evidence from a school choice reform in Sweden. *Annals of Economics and Statistics*, 111–112, 71–102.