

Omprovning av en djärv ESO-rapport

INLÄGG ESO-rapporten *Dags för omprovning* av Per Molander (2017) är ett anspråksfullt verk. Rapporten behandlar de senaste decenniernas privatiseringar och reformer inom offentlig sektor, speciellt sådant som sorteras in under begreppet *New Public Management*. Syftet är att avgöra ”dels hur gränsen mellan offentligt och privat ska dras, dels hur den verksamhet som på så sätt definieras som offentlig bör styras” (s 39). Många frågor tas därmed upp till behandling, bl a privatiseringar, valfrihet, konkurrens, upphandlingsregler, ansvarsfördelning inom offentlig sektor, managementmetoder och statliga analysmyndigheter. Studieområdet är med andra ord mycket omfattande. Slutsatserna är djärva. Molander förespråkar bl a att samtliga friskolor ska förstärkas eller stängas samt att det nationella vårdvalet ska avskaffas.

Frågan är dock om det med rimlig precision går att behandla ett så omfattande område inom ramen för en enda ESO-rapport. Risken är att viktiga studier utelämnas och att alltför djärva generaliseringar framtvings. Och tyvärr förhåller det sig så; ESO-rapportens slutsatser är mer allmängiltiga än vad underlagen tillåter. Utifrån rapportens generella problemformulering är det

även oklart varför så kostnadstunga verksamhetsområden som äldreomsorg och sjukhusvård har utelämnats.¹

Genom att fokusera på normativ välfärdsteori och marknadsmisslyckanden får ESO-rapporten en tydlig struktur. Men existensen av marknadsmisslyckanden är bara ett halvt argument för politiska åtgärder. För att politiska ingrepp ska vara motiverade krävs även att marknadsmisslyckandena går att rätta till och att detta inte leder till värre politikmisslyckanden. De sovjetiskt långa köerna till Stockholms hyresbostäder exemplifierar att politikmisslyckanden kan vara enormt skadliga på marknader där teoretiska marknadsmisslyckanden tagits till intäkt för långtgående ingrepp. Tyvärr innehåller *Dags för omprovning* inte mycket om politikens begränsningar och potentiella skadlighet. En argumentation som bygger på marknadsmisslyckanden men ignorerar politikmisslyckanden brukar benämnas Nirvana-ansatsen efter Demsetz (1969), som framhöll behovet av ett komparativt institutionellt perspektiv. En relevant analys bör jämföra möjliga institutionella arrangemang som de skulle kunna se ut. Det är mindre relevant att jämföra verkligheten med ett teoretiskt ideal.

Välfärdsteori bör därför inte användas som argument utan att stödjas av empiri. Empiri behövs för att avgöra om en teori är tillämplig på ett visst område och hur starkt förklaringsvärde teorin då har. Som ett exempel återoppar ESO-rapporten Arrows (1963) klassiska karaktärisering av sjukvården enligt vilken

Henrik Jordahl är docent i nationalekonomi och programchef vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Han forskar främst om välfärdstjänster, privatiseringar och väljarbeteende i politiska val. henrik.jordahl@ifn.se

¹ I förbigående kan här nämnas att konkurrens från privata äldreboenden ökar de äldsta invånarnas livslängd (Bergman m fl 2016) och att Sveriges enda privata akutsjukhus (Cario S:t Görans sjukhus) drivs mer effektivt än jämförbara sjukhus (Stockholms läns landsting 2015). Studien av Bergman m fl (2016) hade varit speciellt relevant att behandla eftersom den motiveras med att omsorg på äldreboenden kännetecknas av inkompleta kontrakt – något som på teoretiska grunder lyfts fram som problematiskt genom hela ESO-rapporten. Av liknande anledning hade det varit rimligt att uppmärksamma Bengtsson och Engströms (2014) studie om tillit och kontroll vid styrning av offentlig verksamhet, trots att deras fältexperiment genomfördes i biståndsbranschen.

en stark informationsasymmetri mellan läkare och patient kräver offentliga ingripanden. Betydelsen av denna s k sjukvårdsexceptionalism har dock ifrågasatts av Chandra m fl (2016) i en *empirisk* studie som 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. Det behövs empiriska studier för att bedöma relevansen av asymmetrisk information i sjukvården. Policyrekommendationer som utgår från teoretiska modeller riskerar att leda fel.

ESO-rapportens penseldrag blir som bredast i behandlingen av *New Public Management*, ett begrepp som mycket av framställningen kretsar kring. *New Public Management* är ett vagt begrepp som brukar syfta på införandet av lednings- och styrningsmodeller från näringslivet i offentlig sektor, men även på konkurrensutsättning, avreglering och ekonomisk återhållsamhet. Det är lätt att hålla med Bringselius (2014) som varnar för att använda *New Public Management* som etikett på en sammanhållen ideologi. Detta skapar otydlighet eftersom *New Public Management* innefattar en spretig samling av i vissa fall motstridiga idéer, som passar bättre för att beskriva övergripande trender i samhället än för att bringa klarhet i specifika frågor. Likväl lanserar *Dags för omprövning* en ny definition av *New Public Management*: ”en konsekvent strävan efter den mest marknadsnära lösning som är förenlig med verksamhetens grundläggande restriktioner” (s 67). Den nya definitionen är enklare och tydligare än de vanligare, mer deskriptiva definitionerna, men rapporten kan ändå inte sägas vinna på denna terminologiska innovation. Det vore tydligare att an-

vända smalare och mer väldefinierade begrepp som privatisering, *outsourcing* och privat produktion, utan att klumpa ihop dem under en etikett som normalt innehåller även annat. En ny stipulation ger dessutom lätt 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. Tyvärr kan man här 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.

Ett större problem än terminologin är utelämnandet av relevanta studier. Även om det enorma problemområdet nödvändiggör ett urval av studier kräver det samtidigt en ovanligt omfattande litteraturgenomgång. Molander redovisar dock inte några kriterier för att inkludera eller exkludera studier. Kriterierna verkar ha skiftat då avsnittet om skolor behandlar flera artiklar i internationella vetenskapliga tidskrifter medan avsnittet om sjukvård huvudsakligen bygger på svenska myndighetsrapporter. Dessvärre finns ett mönster av att studier som talar för *New Public Management* verkar ha löpt större risk att utelämnas.

Mest förvånande är att ett antal studier från det omfattande forskningsprogrammet World Management Survey inte nämns någonstans i ESO-rapporten. Under det senaste decenniet har en forskargrupp under ledning av Nicholas Bloom och John Van Reenen publicerat flera artiklar om användningen av moderna metoder för styrning och ledning i fler än 20 000 organisationer i 35 länder. Flera av dessa studier behandlar den

för ESO-rapporten centrala frågan om nyttan av näringslivsinspirerade managementmetoder inom utbildning och sjukvård. En av forskningsprogrammets slutsatser är att sådana managementmetoder (som kan sorteras in under *New Public Management*) gör nytta även inom offentlig verksamhet. Enligt dessa studier uppnår eleverna bättre resultat på skolor som använder näringslivsinspirerade managementmetoder (Bloom m fl 2015a; Di Liberto m fl 2015). Sambandet förefaller vara kausalt eftersom det alldeles nyligen har bekräftats i ett texanskt fältexperiment (Fryer 2017). Inom sjukvården sammanhänger användandet av näringslivsinspirerade managementmetoder med bättre kliniska utfall (McConnell m fl 2013; Bloom m fl 2015b).

Flera andra relevanta utbildnings-ekonomiska studier utelämnas också, bl a två svenska studier om ökad valfrihet i skolan (Wondratschek m fl 2013; Edmark m fl 2014). Resultatet att skolvalet haft mer positiva effekter för elever från svagare bakgrund hade varit värt att lyfta fram, även om både effekten av skolval och skillnaderna mellan olika grupper var små. Med tanke på att skolval och friskolor i ESO-rapporten kritiserar för att korrumpiera utbildningen på systemnivå hade det också varit på sin plats att studera skillnader just på systemnivå. Detta görs av West och Woessmann (2010) i en utelämnad studie som visar att länder med en högre andel elever i friskolor genom ökad skolkonkurrens når bättre resultat i PISA samtidigt som deras utbildningskostnader är lägre.

Avsnittet om sjukvård innehåller som nämnts få vetenskapliga referenser. Med detta i åtanke är det förvånande att en närliggande ESO-rapport av Andersson m fl (2014) om privata driftsformer i sjukvården inte behandlas. Vid en jämförelse får *Dags för omprövning* sägas be-

handla samma fråga på ett mer knapphändigt sätt. Flera av de två ESO-rapporternas slutsatser skiljer sig också åt, vilket rimligen borde ha uppmärksamats. Till skillnad från *Dags för omprövning* föreslår Andersson m fl (2014) inte att det nationella vårdvalet ska rivas upp, utan skriver att vårdvalet har lett till förbättringar för den genomsnittlige brukaren utan några undanträngningseffekter som hotar servicen till andra patientgrupper.

En annan huvudkritik mot *Dags för omprövning* är att de studier som ingår bedöms med en empirisk dubbelstandard. Studier som talar emot *New Public Management* åberopas reservationslöst, medan studier som talar för *New Public Management* problematiseras och utsätts för metodkritik. Ingen av de tre internationella studier som åberopas vid rapportens allmänna utvärdering av *New Public Management* kännetecknas av speciellt trovärdiga metoder. *Dags för omprövning* innehåller faktiskt inte någon referens som stödjer att offentligt etos, *public service motivation* eller professionella normer ger högre effektivitet och kvalitet i välfärden. Då detta är en huvudtes i rapporten är frånvaron av evidens besvärande.

Behandlingen av Böhlmark och Lindahl (2015) illustrerar däremot hur hårt studier kritiserar när de visar på sådant som att konkurrens från friskolor leder till att eleverna lär sig mer. I ESO-rapporten anför tre argument mot Böhlmark och Lindahl. För det första att konkurrens-effekten sannolikt drivs av betygsinflation. Detta är felaktigt eftersom effekten står sig när Böhlmark och Lindahl studerar elevernas resultat i den internationella TIMSS-undersökningen.² För det andra anföras att innovationer borde spridas långsammare när företag konkurrerar med varandra eftersom de håller på sina hemligheter. I avsaknad av stödjande referenser fram-

står detta som lite udda – och mest som ett exempel på Nirvana-ansatsen. För det tredje kritiserar Böhlmark och Lindahls studie för att konkurrens-effekten i själva verket är en storstadseffekt. Molander hänvisar till en liknande analys i Holmlund m fl (2014) och skriver: ”när både storstadsfaktorn och konkurrensen inkluderas i modellen, ger båda utslag, men inget av dem är statistiskt signifikanta när båda inkluderas. Det förefaller alltså som om det rör sig om en storstadseffekt” (s 110–111). Den här argumentationen är dock felaktig. Holmlund m fl inkluderar nämligen inte en ren storstadseffekt. Vad de gör är att dela upp konkurrens-effekten i en effekt i storstäder och en effekt utanför storstäder. Effekten i storstäder är större men skiljer sig inte från den utanför storstäder med statistisk säkerhet. Det är med andra ord felaktigt att hävda att konkurrens-effekten i själva verket är en storstadseffekt.

Det felaktiga påståendet om en storstadseffekt för friskolor ger ett tydligt exempel på ESO-rapportens empiriska dubbelstandard. I rapportens avsnitt om vårdvalet (s 119) beskrivs en myndighetsrapport (ISF 2014) ”som visat att vårdvalet har lett till ökad sjukskrivning”. Därefter noteras: ”Det är endast i Stockholms läns landsting som effekten är statistiskt signifikant, men storleken hos det landstinget gör att effekten slår igenom på riksnivå.” Men den här gången hörs ingen kritik mot att myndighetsrapporten endast fångar upp en Stockholmseffekt. I själva verket vore det av flera skäl mer motiverat att kritisera myndighetsrapporten: Den har inte genomgått vetenskaplig granskning, effekten förklaras av en enda differens

i form av fler sjukskrivningar i Stockholm efter vårdvalets införande, samt avsaknaden av kontrollvariabler (t ex för invandring) trots att mycket förändrades i landstingen under den studerade tidsperioden.

Vårdvalet kritiserar också för att ha 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 resistent bakterier, har ersatts av smalspektrumantibiotika.³ Problemet går alltså att angripa med prestationsbaserad ersättning – en styrningsmodell som brukar räknas som *New Public Management*.

Som ett sista exempel hävdar ESO-rapporten att föräldrar inte värderar utbildningskvalitet i form av skolors förädlingsvärde (s 162–163). Men i själva verket finns det många studier som visar att föräldrar gör just det (Heller Sahlgren och Jordahl 2016, kapitel 4). Mätningar av elevers kunskaper 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, vilket missgynnar elever som är bättre muntligt än skriftligt eller som råkar bli sjuka vid ett provtillfälle. Dessa invändningar förtjänar självklart att dis-

² TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) är en länderjämförande undersökning av kunskaper i matematik och naturvetenskap bland elever i årskurs 4 och 8. TIMSS genomförs vart fjärde år av International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

³ En sammanfattning av studien finns publicerad i *Ekonomisk Debatt* (Ellegård m fl 2016).

kutas, men då gärna mer nyanserat än att skolsystemen i bl a England, Finland och Frankrike avfärdas i en handvändning.

Sammanfattningsvis lyckas inte ESO-rapporten *Dags för omprövning* reda ut hur de reformer och mer organiska förändringar som buntas ihop under etiketten *New Public Management* har påverkat välfärdssektorns funktionssätt. Eftersom slutsatserna inte följer av analysen måste omdömet bli att *Dags för omprövning* inte bör ligga till grund för politiska beslut. Det som ändå kan framhållas som positivt är att ESO-rapporten stimulerar till diskussioner av utomordentligt viktiga frågor. Förhoppningsvis får berörda beslutsfattare därigenom en korrekt bild av det rådande kunskapsläget.

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, Stockholm.
- 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.
- Arrow, K (1963), "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care", *American Economic Review*, vol 53, s 941–973.
- Bengtsson, N och P Engström (2014), "Replacing Trust with Control: A Field Test of Motivation Crowd out Theory", *Economic Journal*, vol 124, s 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*, vol 49, s 109–119.
- Bloom, N, R Lemos, R Sadun och J Van Reenen (2015a), "Does Management Matter in Schools?", *Economic Journal*, vol 125, s 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*, vol 82, s 457–489.
- Bringselius, C (2014), "New Public Management – ett enkelt penseldrag som förklarar det mesta?", *Organisation & Samhälle*, vol 1, s 34–39.
- Böhlmark, A och M Lindahl (2015), "Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform", *Economica*, vol 82, s 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*, vol 106, s 2110–2144.
- Demsetz, H (1969), "Information and Efficiency: Another Viewpoint", *Journal of Law and Economics*, vol 12, s 1–22.
- Di Liberto, A, F Schivardi och G Sulis (2015), "Managerial Practices and Student Performance", *Economic Policy*, vol 30, s 683–728.
- Edmark, K, M Frölich och V Wondratschek (2014), "Sweden's School Choice Reform and Equality of Opportunity", *Labour Economics*, vol 30, s 129–142.
- Ellegård, L M, J Dietrichson och A Anell (2016), "Ger målrelaterad ersättning till vårdcentraler en lämpligare förskrivning av antibiotika?", *Ekonomisk Debatt*, årg 44, nr 6, s 42–51.
- Fogelberg, S (2013), "Effects of Competition between Healthcare Providers on Prescription of Antibiotics", IFN Working Paper 949, Stockholm.
- Fryer, R (2017), "Management and Student Achievement: Evidence from a Randomized Field Experiment", NBER Working Paper 23437.
- Heller Sahlgren, G och H Jordahl (2016), *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*, SNS Förlag, Stockholm.
- Holmlund, H m fl (2014), "Decentralisering, skolval och fristående skolor – resultat och likvärdighet i svensk skola", Rapport 2014:25, IFAU, Uppsala.
- ISF (2014), "Vårdvalets effekter på sjukskrivningarna", Rapport 2014:17, Inspektionen för socialförsäkringen, Stockholm.
- McConnell, J, R Lindrooth, D Wholey, T Maddox och N Bloom (2013), "Management Practices and the Quality of Care in Cardiac Units", *JAMA Internal Medicine*, vol 173, s 684–692.
- Molander, P (2017), *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*,

Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1, Stockholm.

Stockholms läns landsting (2015), "Benchmarking av akutsjukhusens effektivitet – kärnverksamheterna på Danderyds sjukhus, Capio S:t Görans sjukhus och Södersjukhuset", Dnr 1408-1118, Hälsöförvaltningen, Avdelningen för somatisk specialistvård.

West, M och L Woessmann (2010), "Every Catholic Child in a Catholic School: Histor-

ical Resistance to State Schooling, Contemporary School Competition, and Student Achievement across Countries", *Economic Journal*, vol 120, s 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*, nr 111–112, s 71–102.