

Datum
2017-02-15

Dnr
250/2016

Ert datum
2016-11-24

Er beteckning
Fi2016/04014/K

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Kommunenheten
103 33 Stockholm

Remissvar angående "Ordning och reda i välfärden" (SOU 2016:78)

IFAU bedömer att det är svårt att avgöra hur pass allvarliga de problem utredningen identifierar i själva verket är (övervinster, läckage av skattemedel och legitimitet) och framförallt hur de föreslagna åtgärderna ska lösa dessa problem. Vår bedömning är att forskningen inte kan bidra med så många säkra svar om vilka konsekvenser olika lösningar kan förväntas ha. Det förtjänar att påpekas att detta gäller både de regleringar som föreslås av utredningen och de avregleringar som har legat bakom det system som finns i Sverige idag.

IFAU bedömer, utifrån den kunskap vi har baserad på befintlig forskning inom områdena utbildning och arbetsmarknadspolitik, att:

- Forskningen inte kan säkerställa några tydliga samband mellan vinst och resultat i välfärdstjänster. De effektstudier som finns visar på små effekter av konkurrens. Det tyder på att den stora frågan om kvaliteten i välfärdssektorn sannolikt inte låter sig lösas vare sig genom att tillåta, inskränka eller förbjuda privata aktörer eller vinst i välfärden.
- Utredningen saknar en utförligare beskrivning av konkurrensens fördelar i termer av produktivitet, effektivitet och kvalitet. Detta är synd, särskilt mot bakgrund av att utredningen föreslår att vinstdriven verksamhet ska fortsätta att tillåtas.
- Övervinster är ett problematiskt begrepp. Det är oklart vad som avses med "den ersättning som marknaden kan anses kräva för att skjuta till kapital". Det tycks finnas ett betydande mått av subjektivitet i begreppet, och kriteriet varierar rimligen stort mellan verksamheter och över tid.
- Det förefaller svårt, och troligen dyrt, att kontrollera att utförarna inte manipulerar vinsttaket.
- Utredningen alltför lätt avfärdar kvalitetskrav i upphandlingar och bemanningskrav på utförare i välfärdsverksamheter. Det är inte självklart att dessa typer av krav är svårare att genomföra och kontrollera än ett vinsttak. Det hade varit önskvärt med en tydligare analys och argumentation om detta.

Vad säger forskningen?

Kopplingen mellan forskning och förslag

Utredningen gör på flera sätt en rimlig tolkning av forskningsläget (kapitel 7). IFAU delar uppfattningen att det saknas tydlig kunskap om effekter av ökad konkurrens på kvalitet och effektivitet i välfärdssektorn. IFAU vill också betona att det inte på något entydigt sätt går att säga om, och i så fall hur, vinstintresse påverkar kvaliteten inom välfärden. En implikation av detta är att det blir svårt att förutsäga vilka effekter utredningens huvudförslag om ett vinsttak kan tänkas ha. Kopplingen mellan grundproblemet, forskningen och förslaget blir därigenom otydlig. Här menar IFAU att utredningen borde ha fört ett explicit resonemang om hur kedjan förväntas hänga ihop.

I kapitel 8 menar utredningen vidare (delvis baserat på forskning) att välfärden inte är en vanlig marknad, utan snarare en "kvasimarknad" med speciella förutsättningar som kräver speciella lösningar. IFAU instämmer i beskrivningen. En brist i kapitlet är dock betoningen av potentiellt negativa aspekter och problem med vinstsyfte i välfärdssektorn. Det finns enligt forskningen också många tänkbara fördelar. Dessa borde ha diskuterats utförligare i utredningen. Vinstintresse kan vara en effektiv mekanism att dra nytta av för att uppnå mål för offentlig verksamhet. Problemet handlar snarare om svårigheterna för staten ("principalen") att hitta sätt så att marknadsmekanismerna får utföraren ("agenten") att bedriva verksamheten i enlighet med statens intressen.

Med risk för upprepning vill vi i följande avsnitt redogöra för hur IFAU ser på vad forskningen säger om privata utförare inom skola och arbetsmarknadspolitik. Notera att vi tror att det går att dra vissa lärdomar från arbetsmarknadspolitik även om området ligger utanför utredningens uppdrag.

Teoretiska förutsägelser

Huvudskälet för att konkurrensutsätta offentlig verksamhet är att privata aktörer har större ekonomiska incitament att investera i kostnadsbesparande och kvalitetshöjande innovationer. Anledningen till detta är att framgångsrika innovationer ger ägarna vinst (se t.ex. Grossman & Hart 1986; Hart & Moore 1990; Hart 1995). Det är också viktigt att påpeka att införandet av privata alternativ och valmöjligheter utifrån ett teoretiskt perspektiv kan höja kvaliteten på *hela marknaden*. Detta kan ske genom två s.k. effektivitetsargument (se t.ex. Schleifer 1998). För det första kan det uppstå kvalitetshöjande konkurrens. Genom valmöjligheter och finansiering kopplad till brukarna skapas incitament för utförare att uppnå god kvalitet. Om brukarna efterfrågar hög kvalitet kommer marknadsmekanismerna att göra att icke-fungerande verksamheter tvingas lägga ned eller ompröva sin verksamhet. På så sätt höjs kvaliteten på marknaden som helhet, alltså även i de offentligt drivna verksamheterna. För det andra kan valmöjligheter och ökad mångfald bland utförare bidra till bättre matchning mellan brukarnas preferenser och den

produkt utförarna erbjuder. En bättre matchning innebär ett bättre utfall och bättre effektivitet.

Ett problem med privata aktörer kan dock vara att det kan skapas incitament till vinst genom att producera med låg kostnad och sämre kvalitet (Schleifer 1998; Hart m.fl. 1997). Ett annat problem är att det är svårt att finna objektiva mått på kvalitet och säkerställa att brukarna har tillgång till denna information. Det är möjligt att brukarna inte har lika utförlig information om utförarna som utförarna själva (s.k. asymmetrisk information). För en beskrivning av s.k. marknadsmisslyckanden på skolmarknaden, se t.ex. Vlachos (2012). Det kan slutligen även noteras att det finns argument som säger att anställda i offentlig verksamhet i större utsträckning kan drivas av en stark inneboende (icke-pekuniär) motivation för sitt arbete så att de i stor utsträckning internaliserar verksamhetens mål. Om så är fallet kan det gå att åstadkomma rätt incitament i offentlig verksamhet billigare än i privat verksamhet (Besley & Ghatak 2005).

Sammanfattningsvis ger de teoretiska förutsägelseerna inget entydigt svar på frågan om konkurrens och privata aktörer i välfärden. Förutsättningarna för att en upphandling av privata aktörer ska fungera bra är dock (i) att det ska finnas små möjligheter att spara kostnader genom att sänka kvaliteten på sätt som är svåra att specificera i kontrakt, (ii) om branschen kännetecknas av hög innovationsaktivitet och (iii) om konkurrensen är hård mellan privata aktörer som är beroende av gott rykte (Forslund & Vikström 2011). Frågan om hur kontrakten formuleras är således av helt central betydelse.

Empirisk evidens om privata aktörer på skolmarknaden

Utredningen redogör i avsnitt 7.2 för den svenska empiriska evidensen av privata aktörer på skolmarknaden. IFAU menar att redovisningen av forskningsläget i all väsentligt är rimlig, men att det också i avsnittet presenteras tolkningar som inte i huvudsak är baserade på empirisk evidens. IFAU vill därför betona hur vi ser på forskningsläget (se också Holmlund m.fl. 2014):

- Forskningen visar ett litet positivt samband mellan andelen friskoleelever i kommunen och elevers skolresultat.
- I kommuner där andelen friskoleelever har ökat mycket, har resultatskillnaderna mellan skolor ökat mer än i kommuner där friskolesektorn inte har vuxit. De ökade resultatskillnaderna kan dock förklaras helt och hållet av att även elevsorteringen ökat i dessa kommuner.
- Studier har visat att betygsinflation förekommer och att denna har ökat efter övergången till målrelaterade betyg (Björklund m.fl. 2010). Betygsinflationen kan vara något större där konkurrensen är högre (Holmlund m.fl. 2014) och privata skolor tycks vara mer generösa i rättningen av de nationella proven (Hinnerich och Vlachos 2016). Detta bidrar sammantaget till att vare sig betyg eller nationella prov är

objektiva mått på kunskap. IFAU delar därför utredningens bedömning att det är svårt att mäta kvaliteten via dessa utfall i skolan.

Empirisk evidens om privata aktörer i arbetsmarknadspolitiken

Det finns ett antal svenska studier som berör privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Bennmarker m.fl. (2009) utvärderade en försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar. De finner att arbetssökande som gick till en privat förmedling i genomsnitt övergick till jobb i samma utsträckning som de som gick till Arbetsförmedlingen. Liljeberg m.fl. (2012) studerar jobbcachning, dvs. intensifierade förmedlingsinsatser, som bedrevs hos både Arbetsförmedlingen och privata aktörer. Resultaten visar att deltagare hos privata aktörer gjorde mest och var nöjdast, men att det inte fanns någon skillnad i övergångar till jobb mellan dem som coachats av privata aktörer respektive Arbetsförmedlingen. Sibbmark m.fl. (2016) studerar marknaden för etableringslotsar (som byggde på valfrihet och fri etablering) och finner att marknadsmekanismerna inte fungerade som det var tänkt. Individens val verkar inte ha styrts av chans till arbete och företagets väg till högre intäkter ser ut att ha varit att attrahera deltagare snarare än att få dem i arbete.

I sin genomgång av arbetsmarknadspolitiken sysselsättningseffekter drar Forslund & Vikström (2011) slutsatsen att ett system med privata aktörer sannolikt inte ger några enkla effektivitetsvinster. Hur väl system med privata aktörer fungerar beror i stor utsträckning på hur incitamentet/kontrakten utformas, vilka möjligheter till kontroll som finns, och hur väl individerna har reella valmöjligheter (Lundin 2011).

Sammanfattning

Den forskning som finns om privata aktörer inom skola och arbetsmarknadspolitik indikerar förhållandevis små effekter av olika lösningar med privata aktörer. Det tyder på att den stora frågan om kvaliteten i välfärdssektorn förmodligen inte låter sig lösas så enkelt vare sig genom att tillåta, inskränka eller förbjuda privata aktörer eller vinst i välfärdssektorn. Med detta inte sagt att utformning av lagar, regler och policys inom området saknar betydelse.

Vinster och vinsttak

IFAU tar inte ställning för eller emot ett vinsttak. IFAU tar heller inte ställning till hur ett sådant tak, om det införs, ska konstrueras och vilken nivå det bör ligga på. Delvis för att forskningen inte kan ge svar på förslaget effekter, delvis för att detaljer i förslaget ligger utanför IFAU:s kompetensområde. IFAU gör dock vissa reflektioner i relation till förslaget.

Begreppet övervinst

Utredningens utgångspunkt är att s.k. ”övervinster” inte ska tillåtas. Utredningen definierar övervinster som ”vinster som överstiger den ersättning som marknaden kan anses kräva för att skjuta till kapital till företagen”. IFAU

bedömer begreppet övervinst som problematiskt och svårdefinierat. Dels rymmer det sannolikt betydande subjektivitet, dels varierar kriteriet (vad marknaden kräver) rimligen mycket beroende på verksamhetstyp, bransch, konjunktur och politiska förhållanden.

Skälen till att tillåta vinster, men inte övervinster

IFAU saknar en mer djupgående analys av varför vinster ska tillåtas, men bara upp till en viss gräns (se också avsaknad av analys av konkurrensens fördelar). Självklart är denna fråga komplex och beroende av när och i vilket sammanhang den ställs; svaret för skolan kan t.ex. vara ett annat idag än innan 1990-talets reformer. Det hade dock varit naturligt att inom ramen för utredningen utförligt också diskutera eventuella effekter och konsekvenser av ett vinstförbud (en begränsning av organisationsformer).

Inom skolområdet är Sverige det enda land i Europa som tillåter uttag av vinst. En analys av bevekelsegrunderna för det svenska valet relativt andra länder hade varit intressant. Likaså hade det varit intressant om utblicken till de andra nordiska länderna hade innehållit en mer djupgående analys av hur väl de andra nordiska ländernas system fungerar. Om de tycks fungera bättre än vad det svenska systemet gör kan det finnas en poäng att i högre grad försöka efterlikna våra nordiska grannar. Om de däremot fungerar sämre är det troligen inte den vägen som är lämplig att gå.

Till detta kopplar att utredningen menar att förekomsten av vinstsyftande företag inte är en förutsättning för att skapa konkurrens mellan olika typer av utförare. Danmark tas som exempel, där 16 procent av grundskoleeleverna går i fristående skolor, och där vinstutdelning är helt förbjudet. IFAU noterar dock att i Danmark kan de fristående skolorna, till skillnad från i Sverige, själva välja vilka elever de vill anta och de tar ut avgifter. Effekterna av att tillåta andra typer av antagningsregler och att tillåta avgiftsfinansiering diskuteras dock inte i utredningen.

Kontroll av vinsttaket

Det kommer, som utredningen utförligt redogör för, finnas kostnader förknippade med att kontrollera att reglerna om vinstuttag efterföljs. Hur stora dessa kostnader kommer att bli, och hur effektiv kontrollen kan tänkas bli, är dock osäkert.

IFAU bedömer att det finns uppenbara risker för att aktörerna på marknaden kommer att försöka kringgå vinsttaket. Utredningen diskuterar detta och lämnar ett antal förslag på hur det ska förhindras, vilket är lovvärt. Samtidigt menar IFAU att det blir svårt att täppa till alla tänkbara kryphål. De tilltänkta kontrollinstanserna blir tvungna att skaffa sig ny kompetens och hitta metoder för att fullgöra sin uppgift. IFAU bedömer att hur väl systemet än sätts upp, så är risken stor att det finns aktörer som hittar vägar runt reglerna.

Alternativa lösningar

Ett annat alternativ, vid sidan av vinsttak eller förbud mot att plocka ut vinster, är att tillåta vinster men att ställa hårdare och tydligare krav på utförarna, förbättra upphandlingar, underlätta brukarnas möjligheter till välinformerade val och utveckla bättre system för tillsyn och sanktioner. I betänkandet finns vissa förslag av den typen (t.ex. angående tillståndsprovning), men utredningen väljer att inte förorda ett system som bygger på detta. Motivet är att det finns stora kostnader och problem förknippade med sådana lösningar. Vi håller med om att det finns uppenbara problem, men tycker samtidigt att utredningen avfärdar den möjligheten alltför lätt. IFAU hade gärna sett att utredningen tydligare hade ställt dagens system mot (i) ett system där vinstuttag begränsas, (ii) ett system där vinstuttag helt förbjuds och (iii) ett system med mer av krav, kontroll, insyn och tillsyn.

I detta ärende har generaldirektören Olof Åslund beslutat. Docent Martin Lundin och Fil Dr Martin Söderström har varit föredragande.

Olof Åslund

Martin Lundin

Martin Söderström

Referenser

- Bennmarker, H., E. Grönqvist och B. Öckert (2009), "Effects of Outsourcing Employment Services: Evidence from a Randomized Experiment", IFAU Working Paper 2009:23.
- Besley, T. och M. Ghatak (2005), "Competition and Incentives with Motivated Agents", *American Economic Review* 95(3):616-636.
- Björklund, A., P. Fredriksson, J-E. Gustafsson och B. Öckert (2010), "Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter – vad säger forskningen?", IFAU Rapport 2010:13.
- Forslund, A. och J. Vikström (2011), "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", IFAU Rapport 2011:7.

- Grossman, S. och O. Hart (1986), "The Costs and Benefits of Ownerships: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy* 94(4):691-719.
- Hart, O. (1995), "Firms, Contracts, and Financial Structure", Oxford University Press, Oxford.
- Hart, O. och J. Moore (1990), "Property Rights and the Nature of the Firm", *Journal of Political Economy* 98(6):1119-1158.
- 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.
- Hinnerich, B. T. och J. Vlachos (2016), "Skillnader i resultat mellan gymnasieelever i fristående och kommunala skolor", IFAU Rapport 2016:10.
- 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", IFAU Rapport 2014:25.
- Liljeberg, L., S. Martinson och J. Thelander (2012), "Vad innebär det att bli jobbcoachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen", IFAU Rapport 2012:24.
- Lundin, M. (2011), "Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen", IFAU Rapport 2011:13.
- Sibbmark, K., M. Söderström och O. Åslund (2016), "Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna", IFAU Rapport 2016:19.
- Shleifer, A. (1998), "State Versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12(4):133-150.
- Vlachos, J. (2012), "Är konkurrens och vinst en bra modell för skolan?", *Ekonomisk Debatt*, 40(4):16-30.

