

UPPDRAG VÄLFÄRD

ENTREPRENÖRSKAPSFORUM • FORES • LEADING HEALTH CARE

CIVILISERADE MARKNADER?

Introduktion till ett nytt sätt att förstå och
organisera välfärdens marknader

Claes-Fredrik Helgesson



Civiliserade marknader?

Introduktion till ett nytt sätt att förstå
och organisera välfärdens marknader

Claes-Fredrik Helgesson

UPPDRAG VÄLFÄRD

Civiliserade marknader?

*Introduktion till ett nytt sätt att förstå och organisera
välfärdens marknader*

Författare: Claes-Fredrik Helgesson

Kontakt:

Entreprenörskapsforum

Örebro universitet, 701 82 Örebro

Tfn: 019-33 37 00

E-post: info@entreprenorskapsforum.se

Fores

Bellmansgatan 10, 118 20 Stockholm

Tfn: 08-452 26 60

E-post: brev@fores.se

Stiftelsen Leading Health Care

Box 45180

104 30 Stockholm

Tfn: 08-586 175 00

E-post: info@leadinghealthcare.se

Form: Cecilia Kusoffsky

Sättning: Klas Håkansson, Entreprenörskapsforum

Tryck: Scandbook AB, Falun 2014

ISBN: 978-91-89301-61-0

Fritt tillgänglig med vissa rättigheter förbehållna

Uppdrag Välfärd syftar till största möjliga spridning av de publikationer som ges ut. Därför kan de laddas ned utan kostnad på vår webbplats www.uppdragvalfard.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Ingå bearbetningar 2.5 Sverige (läs mer på <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/se/>). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att Uppdrag Välfärd och författare anges, ändamålet är icke-kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.

Förord

Marknaden är ett av de mest (om)diskuterade begreppen inom välfärdsområdet. Ofta omtalas marknaden just så, i singularis. Något som finns där redo att sjösättas, och som liknas antingen vid välgörare eller förstörare. Intressant är att marknaden – oavsett betraktarens ideologiska hållning – tillskrivs självständiga förmågor och egenskaper. Begreppet avreglering har använts när ett system öppnas för marknadskrafter. Nu används allt oftare begreppet omreglering, för att markera att det är andra regler som gäller när tjänster produceras på en marknad.

I denna rapport introducerar professor Claes-Fredrik Helgesson, Linköpings universitet, en ny forskningsinriktning som studerar marknader som praktik. Perspektivet utgår från att marknader inte är, utan att de blir till. Marknadsstudier är det samlande begrepp som används för en framväxande tvärvetenskaplig litteratur och som här tillämpas på välfärdsområdet. Marknadsstudier inriktar sig på att undersöka vad det är som bidrar till att forma en marknad, vilka önskade och oönskade konsekvenser en marknads organisering kan få, samt hur marknader värnar olika värden som exempelvis likvärdighet, valfrihet och resurshushållning.

Perspektivet som presenteras i rapporten kompletterar den dominerande nationalekonomiskt färgade förståelsen av marknader. Fokus ligger på målkonflikter och deras hantering, så kallad värdebalansering. Detta är relevant för beslutsfattare på alla nivåer i arbetet med välfärdens marknader. Hur kan civiliserade marknader utformas, det vill säga sådana som klarar av att balansera flera olika värden samtidigt. Där elever och föräldrar har val att göra samtidigt som betygen avspeglar lärandet. Där värden är tillgänglig för alla samtidigt som de med störst behov alltid tas om hand först. Och så vidare.

Rapporten är framtagen som en del i forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd som initierats av undertecknade organisationer vilka representerar olika forskningsperspektiv. Det är när perspektiven möts som vi verkligen kan säga något meningsfullt om hur en kvalitativ välfärd kan organiseras. Med ett kompletterande marknadsperspektiv tar vi ytterligare ett steg i

att belysa produktionen av välfärdstjänster. Det är vår bestämda förhoppning att Uppdrag Välfärd ska bidra till att förändra den svenska diskussionen om välfärden. För välfärden är värd en bättre debatt.

Vi vill tacka Claes-Fredrik Helgesson för en tankeväckande sammanställning av det framväxande fältet marknadsstudier. Vi vill också tacka alla som har varit delaktiga i arbetet med färdigställandet av rapporten: våra forskningsledare Maria Adenfeldt och Anna Krohwinkel, Annemarie Brandt som har hållit samman administrationen, Ellinor Bokedal Cardell samt Lars Norén, Göteborgs universitet, som varit refereegranskare. Tack också till referensgruppen som enträget uppmuntrat till studier där lokalt ledarskap och därmed lokala sammanhang sätts i fokus.

Författaren svarar för de slutsatser, policyrekommendationer och den analys som presenteras.

Stockholm, april 2014

Andreas Bergström, vice vd Fores

Pontus Braunerhjelm, vd Entreprenörskapsforum

Hans Winberg, generalsekreterare Stiftelsen Leading Health Care

Innehåll

Förord	3
1. Ett nytt perspektiv på marknader	7
Marknadsstudier som analytiskt ramverk	9
Rapportens fortsatta disposition	10
2. Några initiala utgångspunkter och poänger	11
Marknader är resultatet av upprepade aktiviteter	11
Teorier och verktyg bidrar till hur marknader formas	12
Marknadsorganisering har inte en given uppsättning effekter	13
3. Marknaders aktörer	15
Det finns fler aktörer än köpare och säljare	15
Marknadens aktörer är formbara	16
Aktörernas handlande påverkas av verktygen de använder	17
4. Marknaders processer	21
Utbytespraktik	21
Avbildningspraktik	25
Normeringspraktik	30
Marknader som pågående organisering	33
5. Om värden och värdekonflikter på marknader	35
Värderingar på marknaden	35
Flera, ibland motstridiga, värden ska balanseras	37
Marknader behöver fungera civiliserat	40
6. Implikationer: Hur uppnå civiliserade marknader på välfärdsområdet?	43
Referenser	46

Ett nytt perspektiv på marknader

1

Marknaden har de senaste decennierna fått en allt viktigare roll som organiseringsprincip i produktion och styrning av välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg. Detta ses i former där privata utförare genom upphandlingar eller kundvalsmodeller utför offentligt finansierade välfärdstjänster. I skolan, vården och omsorgen går det exempelvis att se en mängd kundvalsreformer i efterföljd av en sedan ännu längre tid ökad offentlig upphandling av välfärdstjänster. Det har talats om att denna tid är en marknadens tidevarv. Debatterna har också bitvis varit högljudda kring förtjänster och brister med olika marknadsreformer. Där har värdeord som mångfald, valfrihet, effektivitet och vinst varvats med frågor om vem som har ansvar för vad, hur säkerställs en god och jämn kvalitet samt hur går det att använda och rättvist fördela de begränsade resurserna för välfärden. Detta går att se i återkommande debatter om önskvärdheten i de avvägningar som gjorts mellan kvalitet, pris och vinst i offentligt finansierad och privat utförd äldreomsorg. Inom skolområdet går det liksom att se debatter som blottlägger möjliga konflikter mellan att erbjuda valfrihet för eleverna och att upprätthålla en jämn kvalitet, en rättvisande betygssättning och att motverka segregering.

Denna rapport intresserar sig för välfärdens marknader utifrån en framväxande samhällsvetenskaplig litteratur som samlas under begreppet marknadsstudier. Marknadsstudier har under senare decennier växt fram i vetenskapliga konversationer inom flera discipliner såsom delar av företagsekonomi, ekonomisk sociologi och antropologi samt det tvärvetenskapliga ämnet teknik- och vetenskapsstudier (STS). Denna litteratur

introducerar begrepp och teorier för att undersöka vad det är som bidrar till att forma en marknad, vilka önskade och oönskade konsekvenser en marknads organisering kan få samt hur de värnar olika typer av värden såsom exempelvis likvärdighet, valfrihet och resurshushållning. Syftet med marknadsstudier är således inte att värdera marknadens effektivitet utan snarare att blottlägga hur marknader formas och vilka olika konsekvenser detta har, inte minst för hanteringen av olika målkonflikter.

Avsikten med rapporten är således att presentera ett i policysammanhang relativt okänt perspektiv för att diskutera hur marknader fungerar. Marknadsstudier har med sitt fokus och sina utgångspunkter kapacitet att synliggöra några viktiga aspekter rörande välfärdsområdets marknader som närmast framstår som blinda fläckar i dominerande forum för policyutveckling och debatt. Inte minst vidgar marknadsstudier frågan om vad som är lämplig policy på ett område genom att ställa frågor om vilka teoretiska verktyg och aktörsgrupperingar som tillåts och bör tillåtas att forma en marknad, vilka värden som värnas (respektive undertrycks) och hur oönskade effekter fångas upp.

Ansatsen ger inte stöd för ambitioner att formulera en evidensbaserad, effektiv och entydig policy för styrningen av välfärdens marknader. Å andra sidan ger marknadsstudier en god teoretisk och empirisk grund för att kritiskt ifrågasätta såväl den praktiska som principiella genomförbarheten av sådana ambitioner grundade i andra utgångspunkter. Den är emellertid inte bara verksam som en oberoende kritisk hållning. Marknadsstudier kan också generera högst konstruktiva förslag genom att titta på organiseringen av marknader som en pågående problemlösning där olika värden och oönskade effekter uppmärksammas och hanteras. Detta sätter fokus på vad som är särskilt viktigt att värna i denna organisering. Kort sagt, marknadsstudier ger inte entydiga förslag på problemlösning, men väl entydiga förslag på hur problemlösning bör organiseras.

Rapporten innehåller tre huvudsakliga moment. För det första presenteras huvuddragen i litteraturens marknadsstudier. Här finns flera viktiga bidrag som borde ges större inflytande i diskussionerna om marknader i välfärden. Det gäller inte minst på grund av att perspektivet på flera sätt skiljer sig från och därmed kompletterar den dominerande nationalekonomiska färgade förståelsen av marknader. För det andra diskuteras en fråga med avgörande betydelse för marknadslösningar i välfärden, nämligen hur går det att förstå målkonflikter och deras hantering, något som jag kommer beteckna som värdebalansering. Rapporten lyfter till sist fram

några viktiga implikationer för olika aktörsgrupper – politiker såväl som tjänstemän och olika utförare – i arbetet i och med välfärdens marknader.

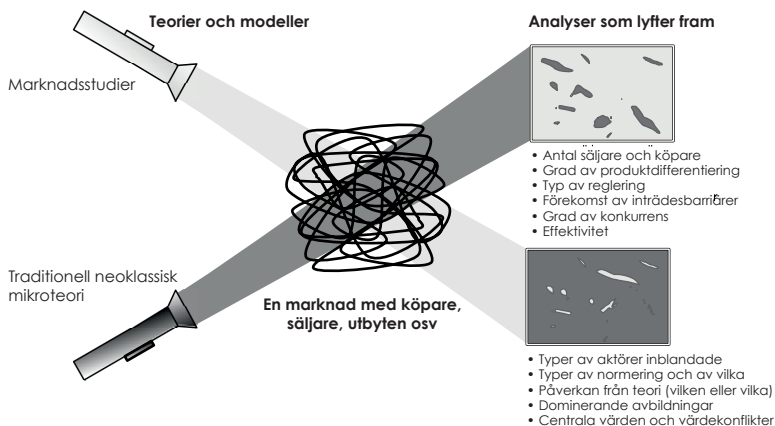
Marknadsstudier som analytiskt ramverk

Marknadsstudier har tre avgörande fördelar om marknader i välfärden och deras utveckling ska förstås. För det första har marknadsstudier som skolbildning inte i sig själv påverkat innehållet i marknadsreformer. Där den dominerande nationalekonomiska teoribildningen på många sätt har influerat utformningen av olika marknadsreformer, så är teorier och begrepp från marknadsstudier alltså inte en del av välfärdens marknader. Detta ger ett värdefullt utifrånperspektiv som i neutrala termer kan användas för att analysera marknadsituationer där olika centrala värden står på spel. Medan traditionell ekonomisk teori som bekant framhåller värdet av effektiv resursallokering, så intar marknadsstudier ett mer agnostiskt förhållningssätt där effektiv resursallokering ses som ett av flera värden som förefaller centrala i organiseringen av välfärdstjänsternas produktion. Marknadsstudier öppnar därmed upp, för det andra, för att empiriskt studera och analytiskt reflektera över vilka värden som står på spel, vilka aktörer som är involverade i att hantera och värna dessa värden, hur detta görs och med vilka medel (Helgesson och Kjellberg 2013). För det tredje ger marknadsstudier, genom sitt fokus på marknadens organisering, verktyg för att normativt konstatera vad som bör karaktärisera så kallade civiliserade marknader, det vill säga marknader som kontinuerligt är förmögna att utvecklas för att värna om de värden som det bör värnas om. Rapporten ska därför ses som ett kontrasterande komplement till mer nationalekonomiskt grundade rapporter inom bland annat Uppdrag Välfärd (såsom, exempelvis Bergman 2013).

Det är viktigt att påminna sig om att marknadsstudier representerar ett perspektiv utformat för att studera utvalda delar av samhället. Marknadsstudier skiljer sig därigenom inte på något principiellt plan från andra skolbildningar. Varje skolbildning för att studera och förstå samhällsfenomen representerar ett perspektiv i meningen av ett tydligt sammanhållet betraktelsesätt där vissa utgångspunkter ger perspektivet stadga. En central utgångspunkt för marknadsstudier är att betrakta marknader som om de vore pågående resultat av praktiska aktiviteter, där nyckelorden signalerar att det inte handlar om en exakt avbildning av verkligheten. Det avgörande för ett perspektiv är således inte att det ger en alltigenom exakt avbildning av verkligheten utan, för att låna en

formulering från Johan Asplund, att det likt en god historia har en poäng (Asplund 1970). Marknadsstudier är således ett perspektiv som kan lyfta fram några specifika aspekter som är centrala för att förstå några viktiga utmaningar kring marknader i välfärdsproduktionen, och som endast i begränsad omfattning belyses inom andra vanligen använda perspektiv. Figur 1 illustrerar hur skilda perspektiv kan lyfta fram olika aspekter som centrala vid studiet av samma företeelse.

Figur 1: Illustration över hur olika teoretiska perspektiv lyfter fram delvis olika aspekter som centrala när de används för att analysera samma empiriska fenomen. Exemplifierat med några nyckelbegrepp från marknadsstudier respektive skolbokens neoklassiska mikroteori.



Rapportens fortsatta disposition

I nästa avsnitt presenteras några grundläggande utgångspunkter för marknadsstudier. Det därpå följande avsnittet presenterar en enkel modell för att beskriva marknader. Detta lägger sedan grunden för den centrala diskussionen om värden och värdekonflikter på marknader. Rapporten avslutas med några viktiga implikationer för olika intressenter inom marknader på välfärdstjänsternas område.

Några initiala utgångspunkter och poängar

2

Marknader är resultatet av upprepade aktiviteter

Det perspektiv som går att kallas för marknadsstudier och som presenteras här är baserat på en framväxande forskningstradition som betraktar marknader som resultat av pågående praktik (se, t.ex. Callon 1998; Knorr Cetina och Bruegger 2002; MacKenzie och Millo 2003; Helgesson, Kjellberg och Liljenberg 2004b; Preda och Knorr-Cetina 2005; MacKenzie 2006; MacKenzie, Muniesa och Siu 2007; Araujo, Finch och Kjellberg 2010). En central utgångspunkt i marknadsstudier är att betona att marknader är resultatet av marknadspraktik, med vilket avses de konkreta och upprepade aktiviteter som skapar och formar marknader. Det kan vara aktiviteter som krävs för att genomföra en specifik affär mellan en köpare och en säljare, men också exempelvis aktiviteter som syftar till att avbilda en viss marknad genom olika sammanställningar (Helgesson, Kjellberg och Liljenberg 2004a; Kjellberg och Helgesson 2007b). Därmed ses marknader som resultatet av en pågående organisering som involverar många olika parter. Det gör att en enskild marknads egenskaper och effekter inte ses som givna utan som kontinuerligt formade av den pågående marknadspraktiken.

Teorier och verktyg bidrar till hur marknader formas

Marknadsstudier har även intresserat sig för hur olika teorier och teoretiskt grundade verktyg som tillämpas av olika aktörer kan bidra till att forma marknader. Donald MacKenzie, en ledande forskare inom fältet, beskrev i titeln till en av sina studier av finansiella marknader att finansiella modeller skulle kunna betraktas snarare som en motor än som en kamera i förhållande till de finansiella marknaderna ("An engine, not a camera: How financial models shape markets" MacKenzie 2006). Andra studier har till exempel visat hur ekonomiska modeller bidrog till att forma marknaden för fiskekvoter i Norge (Holm och Nielsen 2007), eller hur Black, Scholes och Mertons teori om optionsprissättning bidrog till att forma den framväxande marknaden för optioner i Chicago under 1970-talet (MacKenzie och Millo 2003). Dessa studier lyfter också fram att teorier kan forma marknader genom att de "byggs in i" olika former av verktyg som kalkylmodeller eller regler, och därmed nästintill osynligt inkorporeras i den pågående marknadspraktiken. Fenomenet att teorier bidrar till att forma marknader har kommit att kallas att teorier kan ha en performativ effekt på marknader, vilket innebär att de bidrar till att forma den verklighet de beskriver (Begreppet har lånats från språkfilosofen John Langshaw Austin (1962)).

Tanken att teorier om marknader kan forma verklighetens marknader känns inte främmande med tanke på det flertal marknadsreformer som genomförts i många välfärdsstater under de senaste decennierna och som ibland går under benämningen New Public Management (jämför Hood 1991). Reformerna har ju som regel hämtat stöd i nationalekonomiskt förankrade teorier om marknaders förmåga till att genom marknadskonkurrens erhålla en effektiv resursallokering osv. Betänk, exempelvis, regler för offentlig upphandling och hur de, med sin grund i traditionell ekonomisk teori, betonar betydelsen av priskonkurrens genom tydlig jämförbarhet mellan olika leverantörers erbjudanden.

Styrkan med performativbegreppet är att det synliggör att teorier genom olika konkreta verktyg och mekanismer kan bidra till hur marknader formas. Tillsammans med den övergripande utgångspunkten att betrakta marknader som pågående resultat av aktiviteter, lägger performativbegreppet en grund för att betrakta samtliga marknader som formade. En viktig konsekvens av detta är att perspektivet inte lutar sig mot en analytisk distinktion mellan det som ibland kallas "naturliga" marknader och "kvasi-marknader". I samtliga fall är det rimligt att ställa sig frågor om vad som bidrar till att forma en marknad och vilka konsekvenser detta får. För såväl

etablerade marknader som för marknader skapade genom marknadsreformer finns en poäng med att uttryckligen reflektera över vilka teorier och teoretiskt grundande verktyg som bidrar till att forma dem.

Marknadsorganisering har inte en given uppsättning effekter

En annan central tanke som också kommer ur utgångspunkten att marknader är resultat av pågående aktiviteter är att det är rimligt att förvänta sig att varje form av ekonomisk organisering kan resultera i externa effekter utöver de önskade (och avsedda). Det är med andra ord viktigt att vara uppmärksam på sådana effekter oavsett om de ekonomiska utbytena samordnas på en marknad med perfekt konkurrens, genom en planerad budgetekonomi, eller inom ramen för långsiktiga utbytesrelationer. Det innebär att det inte går att förvänta sig att en marknadsreform som vilar på upphandling, kundval eller annan typ av marknadsorganisering per automatik har den ena eller andra välavgränsade effekten. Exempel på mer oönskade effekter skulle kunna vara en tilltagande betygsinflation knutet till införandet av skolval eller en oönskat hög antibiotikaförskrivning som en konsekvens av vårdval, för att nämna två företeelser som förekommit i debatterna kring dessa kundvalsmarknader.

Marknader ses alltså här som en organiseringsform som inte med någon garanterad automatik löser en mängd problem. De kan medföra goda effekter, men samtidigt också skapa nya problem. Marknader är, liksom andra organiseringsformer, svårstyrda och ger ofta oförutsedda konsekvenser. Marknadsstudier bistår med ett perspektiv som ger stöd i analysen av marknader, hur de formas, och vilka olika konsekvenser deras konkreta utformning kan få.

Marknaders aktörer 3

Det finns fler aktörer än köpare och säljare

Köpare och säljare är två typer av aktörer som förväntas finnas på varje marknad. En konsekvens av att marknadsstudier riktar uppmärksamheten mot den mångfald av konkreta och upprepade aktiviteter som skapar och formar marknader blir att långt fler aktörer än de som agerar köpare och säljare lyfts fram som centrala på en marknad. Det kan exempelvis handla om de aktörer som utövar olika former av reglerande aktiviteter, något som sällan enbart utförs av säljare och köpare. En sådan reglerande aktivitet kan också vara att bestämma vilka som får agera säljare och köpare på en given marknad. Olika former av auktorisationssystem har en sådan funktion. Sedan omregleringen av apoteksmarknaden är det exempelvis Läkemedelsverket som utfärdar tillstånd för att få bedriva ett öppenvårdsapotek. Även varor och tjänster kan vara föremål för reglerande aktiviteter som utförs av andra än säljare och köpare. Ett exempel från hälso- och sjukvårdsområdet är den roll Läkemedelsverket fick 2002, där verket gavs rätt att definiera vilka läkemedel som kan anses vara utbytbara och därmed direkt konkurrerade på samma marknad.

Olika former av produktstandardisering är också en form av aktiviteter där olika aktörer försöker forma marknader genom att påverka eller värdera utformningen av de varor och tjänster som utbyts. Här kan EU, nationella myndigheter, branschorganisationer och fristående organisationer spela centrala roller. Bland sådana organisationer finns exempelvis internationella standardiseringskommissionen (ISO), KRAV ekonomiska förening och Fairtrade Labelling Organizations International (FLO). Inom marknader för välfärdstjänster kan kommuner och landsting också vara

centrala aktörer för standardisering av varor och tjänster. Här utgör exempelvis förfrågningsunderlagen ett instrument för att i olika dimensioner standardisera erbjudandena från olika leverantörer. Landstingens konkreta regler för att vara verksam inom ett vårdvalssystem innebär också en standardisering. I Landstinget i Jönköpings län, för att nämna ett exempel, innebar vårdvalet 2010 att waranbehandlingen inom ett sjukvårdsområde fick flyttas från primärvården till Höglandssjukhuset för att ansvaret för denna behandling organisatoriskt inte skulle ligga på primärvården inom något av de tre sjukvårdsområden.

Statliga myndigheter kan ha en granskande roll likt den som Skolinspektionen har på utbildningsområdet, där myndigheten ansvarar för tillsyn av såväl kommunala skolor som friskolor. Myndigheter kan också bistå konsumenter som köpare genom att publicera information om tillgängliga alternativ, något som exempelvis Post- och telestyrelsen samt Konsumentverket gör. I det senare fallet syftar initiativen ofta till att öka jämförbarheten mellan de varor och tjänster som erbjuds. När det gäller frågan om jämförbarhet förekommer också ofta ansträngningar från de säljande företagen som ibland försvårar jämförelser, exempelvis genom utformningen av unika erbjudanden eller genom olika former av kombinationserbjudanden.

Genom att rikta uppmärksamheten mot de konkreta och upprepade aktiviteter som skapar och formar marknader blir det tydligt att det i regel är långt fler aktörer än de som agerar köpare och säljare som är närvarande på en marknad. Det finns kort sagt en mängd olika roller som aktörer kan ha på en marknad. Det är också en lång rad olika typer av organisationer som kan ikläda sig dessa roller. När aktörer engagerar sig i en marknad genom olika former av aktiviteter, bidrar de också till att forma marknaden. I det ovanstående har jag lyft fram tre centrala vägar genom vilka aktörer kan bidra till att forma de utbyten som sker på marknaden: genom att forma det som utbyts; genom att forma hur det utbyts; samt genom att påverka säljare och köpare (jämför Kjellberg och Helgesson 2007a). Jag återkommer till vilka praktiker som kan bidra till detta i avsnittet om marknadsprocesser.

Marknadens aktörer är formbara

Ett centralt tema i många teoretiska traditioner är frågan om vad som driver aktörers handlande, själva aktörsskapet. Här finns också en rik variation av synsätt, där den neoklassiska nationalekonomins antaganden om

den rationella och nyttoximerande aktören är ett tydligt exempel på ett antagande om aktörskap. En viktig orsak till att det finns en variation av antaganden rörande aktörer i olika teoretiska traditioner är att teorier har olika syften. Aktörer kan i vissa teorier, såsom sociologisk institutionell teori, ses helt drivna av en strävan att vara legitima i sitt sammanhang och därmed ses i stort som formade av det aktuella fältets normsystem (Meyer och Rowan 1977; DiMaggio och Powell 1983). I andra teorier kan aktörer ses som formade av lämplighetsregler (March och Olsen 2004). I en strukturekonomisk teoritradition, där olika marknadens effektivitet värderas påverkas av sådant som produktdifferentiering och grad av marknadskoncentration, ses det i regel som praktiskt att anta att köpare och säljare är vinst- eller nyttoximerande (se t.ex. diskussionen i Scherer och Ross 1990). Här har detta antagande också fått stor betydelse eftersom denna teoritradition har bidragit till utformningen av konkurrenslagstiftningen. Inflytandet har historiskt sett varit särskilt påtagligt i USA (Shepherd 1979; Hovenkamp 1991). Strukturekonomin och den amerikanska formen av konkurrenslagstiftning har sedan efter andra världskriget fått ett betydande inflytande även över europeisk lagstiftning (se Djelic 2002). I Sverige blev detta inflytande tydligt i och med den nya konkurrenslagens införande år 1993.

I marknadsstudier är inte syftet att värdera marknadens effektivitet utan snarare att blottlägga hur marknader formas och vilka olika konsekvenser detta har. Med sådana kunskapsintressen blir frågan om vad som driver aktörer mer komplicerad. Det är å ena sidan viktigt att uppmärksamma hur aktörer bidrar till att forma marknader. Det kan ske på flera sätt och av flera olika parter såsom nämndes ovan. Här är frågan om aktörernas olika drivkrafter viktig för att förstå marknadens processer. Det som komplicerar det hela är att aktörernas egenskaper och drivkrafter i sig själva är föremål för förändringsförsök. Ett centralt moment inom marknadsstudier är därför att betrakta aktörers egenskaper och handlingskapacitet som resultat av hur de formats.

Aktörernas handlande påverkas av verktygen de använder

En central komponent i utformningen av marknadsaktörer är hur de utrustats, det vill säga vilka verktyg de har och får. Den centrala studien av Donald MacKenzie och Yuval Millo (MacKenzie och Millo 2003) om hur den framväxande optionsmarknaden i Chicago formades, visade bland annat hur börshandlarna (så kallade traders) formades av att de bokstavligen utrustades med optionspristeoretiskt grundade tabellverk och senare särskilt

programmerade miniräknare. Börshandlarna agerade gradvis mer likt de aktörer som återfanns i optionsteorin. Detta forande av aktörerna bidrog i sin tur, visar MacKenzie och Millo i sin studie, till att optionsmarknaden gradvis kom att likna den marknad som avbildades inom optionspristeorin. Det är detta fenomen som inom marknadsstudier kommit att kallas att teorier får en performativ effekt, det vill säga att teorin genom verktyg och annat bidrar till att forma verkligheten. Begreppet performativitet står därmed för annan tolkning av relationen mellan teori och verklighet än den där teorin kort sagt skulle ses som en adekvat avbildning av en från teorin oberoende verklighet. Tanken att aktörer formas av hur de utrustas kompletterar och vidareutvecklar den tanketradition som länge funnits inom ekonomisk sociologi och som betonar att aktörer formas av de relationer de har och deras position i nätverk (se, t.ex. Granovetter 1985; Baker 1984).

Ett närliggande tydligt område där aktörsskap formas rör offentlig upphandling där lagstiftningen om hur offentlig upphandling ska gå till innehåller idéer om värdet av jämförbara erbjudanden, konkurrens och ekonomisk rationalitet (allt med grund i nationalekonomisk teori). I en illustrativ studie av Anders Forssell och Lars Norén studerades hur denna lagstiftning bidrog till att forma en kommun som ekonomisk aktör under en upphandling av äldreomsorg (Forssell och Norén 2004). När den kommunala upphandlingsenheten med lagen om offentlig upphandling som grund utarbetade ett anbudsunderlag och sedan värderade de inkommande anbuden med hjälp av ett specificerat utvärderingsverktyg skapades inte bara ett inköpsbeslut. Kommunen förverkligade också en typ av ekonomiskt aktörsskap som delvis var format av den aktuella lagstiftningen, vilken i sin tur tagit intryck av teorier om konkurrens och ekonomisk rationalitet.

Den bild av aktörer som framträder i marknadsstudier är en där det som driver aktörernas handlande inte ses som en på förhand given egenskap. Aktörsskap ses i sig självt som föremål för forande aktiviteter vilka därmed också bidrar till att forma marknader. Aktörernas intressen och förmågor ses som påverkade av hur de utrustats. Riskkapitalisters rationalitet, för att ta en omdiskuterad typ av aktörer inom välfärdsområdet, ses därmed också som resultatet av de krav på avkastning och styrning som de är utsatta för. Detta perspektiv öppnar just upp för att ställa frågor om vad som formar olika aktörer, och de sätt som aktörer formas på blir omvänt centrala för att förstå marknadsprocesser. De här frågorna blir också i högsta grad relevanta när staten aktivt söker skapa eller påverka marknader.

Enligt detta perspektiv går det alltså att förvänta sig att enskilda konsumenters agerande på en marknad påverkas av hur de utrustats. I det fall en marknadsreform förutsätter att konsumenter agerar som rationellt väljande aktörer, ökar sannolikheten att marknadsreformens intentioner i åtminstone någon mån uppnås om konsumenterna ges stöd för att ikläda sig ett sådant aktörsskap. Med detta sagt, så är det viktigt att vara öppna för att exempelvis patienter såsom kroniker kan uppskatta andra värden än valfrihet och hög tillgänglighet vid första besöket (för en kritisk diskussion om valfrihet i vården, se Mol 2008, 2012).

På temat aktörsskap aktualiseras också frågan om vilka andra aktörer som parallellt försöker forma köpare och säljare och i vilka syften detta sker. Bakom sådana frågor skymtar också behovet av att diskutera vilka typer av aktörsskap som ska anses önskvärda och, i förlängningen, vilken typ av marknad som ska anses önskvärd.

För att dessa frågor ska kunna diskuteras så behövs den mer grundläggande frågan om hur marknader kontinuerligt formas först tas upp.

Marknaders processer

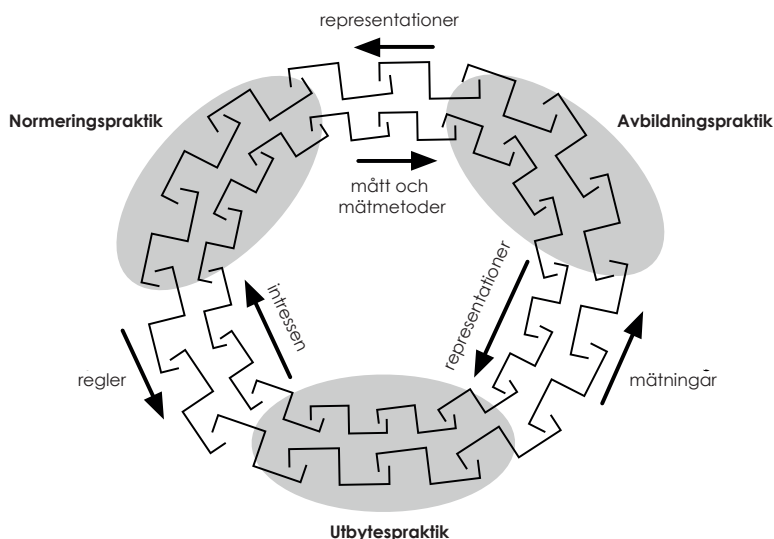
4

Vilka processer formar en marknad? Om uppmärksamheten riktas mot marknader som marknadspraktik så går det väldigt snart att identifiera ett mycket stort antal aktiviteter som på olika sätt bidrar till att forma en marknad. Det rör sig om aktiviteter som syftar till att utbyta en viss vara eller tjänst och aktiviteter som explicit syftar till att omforma en viss marknad. Inom marknadsstudier beskrivs marknader som en sammansatt process som sammanflätar tre olika grundläggande typer av aktiviteter: utbytespraktik, normeringspraktik och utbildningspraktik (Helgesson, Kjellberg och Liljenberg 2004a; Kjellberg och Helgesson 2007b). Se figur 2, nedan. Denna beskrivningsmodell för marknader som processer ser marknader som konstituerades av dessa tre typer av sammanlänkade aktiviteter.

Utbytespraktik

Med begreppet *utbytespraktik* avses alla de aktiviteter som krävs för att genomföra konkreta ekonomiska utbyten. Vanliga sådana aktiviteter är de som direkt bidrar till att skapa en transaktion, såsom leverans, betalning och överföring av besittnings- och äganderätt. Det är emellertid många fler typer av aktiviteter som krävs för att en sådan transaktion ska vara möjlig (Callon, Méadel och Rabeharisoa 2002). En första typ av aktivitet som är central vid ett utbyte är att utbytesobjektet måste stabiliseras. Med detta avses att köpare och säljare måste komma överens om vad som ingår i köpet.

Figur 2: Marknader som en process som sammanflätar utbytespraktik, normeringspraktik och utbildningspraktik



Källa: Helgesson, Kjellberg och Liljenberg 2004b.

Detta kan vara mer eller mindre krävande. Betänk exempelvis skillnaden mellan ett enkelt köp av tuggummi och upphandlingen av en vårdtjänst. Vidare så behöver villkoren för utbytet stabiliseras för att transaktionen ska vara möjlig att genomföra. Dessa aktiviteter är nära relaterade till karakteriseringen av utbytesobjektet. Det faktum att säljare och köpare kommit överens om vad som utgör själva utbytesobjektet innebär emellertid inte att de med automatik är överens om hur det ska värderas. Ett utbyte förutsätter att säljare och köpare blir överens även om detta. De måste komma överens om ett pris. De måste vidare komma överens om betalningsvillkor, leveranssätt, osv. Ytterligare en aspekt som behöver stabiliseras i ett utbyte är vilka parterna i utbytet är. Det handlar kort sagt om att stabilisera vem som är köpare respektive säljare. I många vardagliga transaktioner är detta sällan ett uttryckligt problem, även om det kan uppstå frågor där ett butiksbiträde måste rådgöra med en överordnad eller där vissa köp av minderåriga ogillas. I mer komplicerade köpsituationer, som när två

organisationer förhandlar om ett långsiktigt avtal, blir aktiviteter relaterade till att stabilisera parterna långt mer framträdande. Frågor om parternas organisering, med dotterbolag och eventuell användning av underleverantörer, kan exempelvis bli föremål för betydande diskussioner.

Utbytespraktik är således ett samlingsbegrepp för de upprepade och kontinuerliga aktiviteter som bidrar till att individuella ekonomiska utbyten genomförs. Aktiviteterna kan röra ett enskilt utbyte, och vara delar i direkta förhandlingar mellan köpare och säljare. De kan också vara mer generella och bidra till flera enskilda utbyten, såsom annonsering av en vara eller tjänst. Generellt bidrar de till att stabilisera det som utbyts, de utbytande parterna samt villkoren för utbytet. Dessa olika delar är dessutom ofta ömsesidigt beroende av varandra. Stabiliseringen av det som utbyts kan sålunda vara beroende av såväl en specifik stabilisering av de utbytande parterna och formerna för utbytet (Kjellberg och Helgesson 2007a). Övergången till självbetjäning inom dagligvaruhandeln som en ny form för utbytet förutsatte exempelvis en förändring av såväl det som utbyttes i termer av mer paketerade varor, som förändringar av handlarernas och konsumenternas agerande, liksom att de försågs med ny utrustning såsom kundvagnar (Kjellberg 2001; Kjellberg och Helgesson 2007a; Cochoy 2009). Övergången till kundval inom vård, skola och omsorg innebär på samma sätt betydande förändringar av såväl utförarna, brukarna och de tjänster som utförs.

Vårdvalet visar hur en utbytespraktik kan inbegripa flera olika typer av aktörer och samtidigt ha att hantera och värna om flera olika värden

Vårdval är ett exempel på organiseringen av utbytespraktiken där det finns tre olika typer aktörer: En beställare (ett landsting), utförare (primärvårdsenheter som bedrivs i olika regi) och individer i befolkningen som har att välja en primärvårdsenhet. Landstinget är närmast att betrakta som köpare och central kravställare av den vård som ska erbjudas befolkningen.

Linus Johansson Krafve (2012) visar i sin detaljerade studie av utformningen av en regelbok för vårdval i ett icke namngivet landsting hur beställartjänstemän brottas med att i en entydig uppsättning regler gemensam för samtliga vårdgivare förena regler rörande sådant som valfrihet, konkurrensneutralitet och fördelning av geografiskt

definierade ansvar. I sådant detaljerat arbete som exempelvis inbegriper att utforma regler för hur nyfödda ska passivlistas påverkas vilka värden som särskilt värnas.

Olika värden står inte mot varandra i arbetet med att utforma regler utan kan också synas tydligt i de färdiga reglerna. Den för 2014 gällande uppdragsbeskrivningen avseende vårdval i primärvården i Stockholm noterar bland annat följande under avsnittet närområdesansvar:

Ansvarsområde 2

Gäller samtliga personer som är bosatta eller tillfälligt vistas i närområdet. De personer som är bosatta i närområdet kan vara listade hos vårdgivaren, listade hos annan vårdgivare eller olistade. De personer som tillfälligt vistas i närområdet kan vara listade hos vårdgivaren, listade hos annan vårdgivare, olistade, vara folkbokförda i annat län eller inte vara bosatta i Sverige.

I första hand ansvarar varje vårdgivare för sina listade personer. Vårdgivarna ska för övriga personer i närområdet fördela ansvaret mellan sig när det gäller:

- att konstatera dödsfall i hemmet (enligt särskild handläggningsrutin, se Uppdragsguiden) och kontakta anhöriga/närstående såvida inte annan myndighet gör detta samt utfärda dödsbevis eller tillse att annan gör detta
- att skyndsamt initiera/genomföra undersökning och bedömning av eventuellt behov av tvångsvård om inte annan överenskomst har gjorts med psykiatrin. Vårdgivarna har rätt att fatta sådant beslut om omhändertagande som behövs för undersökning för vårdintyg enligt lag om psykiatrisk tvångsvård och som inte kan utföras med patientens samtycke. Det innebär att vårdgivarna, om behov skulle uppstå, kan begära polishandräckning
- oplanerade hembesök

(Hälso- och sjukvårdsförvaltningen 2014, 24-25)

Det går att se i detta korta utdrag hur principen om att de folkbokförda inom landstinget ska välja sin primärvårdsenhet, uttryckt genom listning, möter principen att det finns vårdrelaterade uppgifter som kan

behöva utföras i ett område alldeles oavsett om patienterna är listade eller bosatta där eller ej. Regeln förefaller här uttrycka en önskan att enheter inom området genom någon form av handling fördelar detta ansvar inom ett område. Den underförstådda tanken om att enheter i ett närområde ska konkurrera för att erhålla listningar möter således en tanke om att enheter ska samverka för att fördela ansvaret för vissa uppgifter som kan behöva göras inom samma område. Det går kort sagt att se hur reglerna är ett uttryck för att värna värdet av flera olika saker såsom befolkningens möjlighet att välja primärvårdsenhet och det samhällliga ansvaret för att vissa vårdrelaterade samhällsuppgifter utförs även när de inte kan sörjas för med den ansvarsfördelning som kommer med vårdvalets princip om val och listning. Det är ur det perspektivet knappast förvånande att det ovan citerade förfrågningsunderlaget omfattar 80 sidor.

Tre användbara frågor rörande utbytespraktik på välfärdsmarknader:

- Vilka aktörer är aktiva i utbyten på marknaden och vilka roller har de?
- Hur är de konkreta utbytena organiserade? Vem gör vad, när och hur?
- Hur formas dessa aktörers förmågor och bevekelsegrunder för olika val och beteenden?

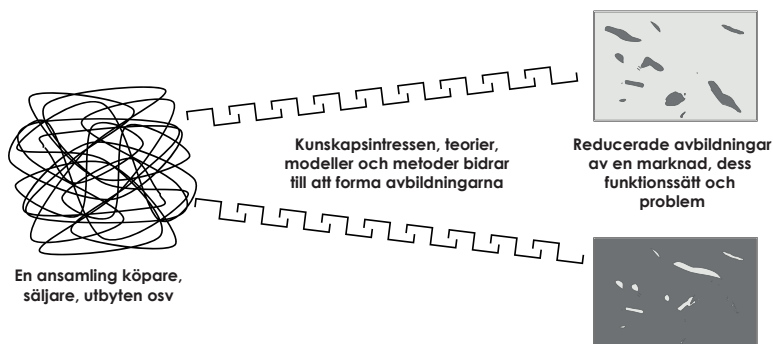
Avbildningspraktik

Utbytespraktik resulterar i ekonomiska utbyten. Utbyten är också en omistlig del av marknader, men de är inte ensamt tillräckliga för att en marknad ska kunna sägas existera. En marknad är mer än enskilda utbyten. För att över huvud taget kunna tala om en marknad för en viss vara eller tjänst så måste det till något mer än enskilda utbyten. För att kunna tala om en marknad så måste ett antal utbyten väljas ut, sammanföras och beskrivas som en marknad. Utbytena måste med andra ord också återges och mätas för att det ska bli möjligt att tala om en marknad. Med begreppet avbildningspraktik avses de aktiviteter som söker avbilda marknader, dess utbyten, aktörer och effekter. Här går det att på olika marknader se flera typer av avbildningar. Det går att se hur olika aktörer arbetar med att formulera vilka dimensioner som ska anses vara relevanta för att beskriva

enskilda utbyten, vilka utbyten som ska läggas samman såsom tillhörande samma marknad, och så vidare.

Arbetet med att avbilda marknader utförs dels av köpare och säljare som ett led i deras egna försök att förstå sin situation. Säljare samlar exempelvis information om nuvarande och potentiella kunder på marknaden, deras behov, etcetera, och de samlar i regel också in information om konkurrenter och deras erbjudanden. Även köpare genomför, i olika utsträckning, sådant som marknadsundersökningar för att ta reda på vilka alternativ som erbjuds och för att kunna jämföra dem. Det finns specialiserade undersökningsföretag som genomför marknadsundersökningar. Det kan ske på direkt uppdrag från en säljare eller köpare, eller på eget initiativ för att sedan sälja resultaten till intresserade parter. Här finns allt från väldigt specialiserade undersökningsföretag till konsumentmagasin som Råd och Rön och vanlig dagspress. Branschorganisationer arbetar också i regel med att samla in information om medlemsföretagen som kan användas i sammanställningar över branschen. Många myndigheter är också aktiva på det här området där de som ett led i specifika eller generella tillsynsuppdrag producerar beskrivningar av marknader och hur de fungerar.

Figur 3: En illustration av avbildningspraktik där reducerade avbildningar av marknader kommer till i steg som involverar kunskapsintressen, teorier, modeller och metoder.



Begreppet avbildningspraktik avser att fånga in de aktiviteter som bidrar till att avbilda marknader och/eller hur de fungerar. Denna praktik resulterar i olika bilder av marknader, men förutsätter en mängd val såsom

vad som ska anses vara marknadens gränser både geografiskt och produktmässigt. De resulterande bilderna gör det möjligt att tala om marknader för specifika varor eller tjänster och avspeglar på olika sätt dessa marknaders funktion. Bilderna blir även en grund för aktörers agerande på marknader och kan därmed bidra till att formera såväl utbytes- som normeringspraktik. En ny undersökning av hur en marknad fungerar kan exempelvis leda till en diskussion om behovet av att förändra spelreglerna för aktörerna på marknaden. Hur marknader avbildas är således centralt eftersom det påverkar hur aktörer agerar på marknaden.

Avbildningar görs alltid utifrån vissa utgångspunkter och har ofta effekter på den marknad de avbildar

Sociologerna Wendy Espeland och Michael Sauder (2007) har gjort en mycket väl underbyggd studie över den dominerande rankningen av juridikutbildningar i USA och vilka konsekvenser denna får. Sedan 1990 publicerar US News and World Report en ranking av juridikutbildningar i USA och sedan 2004 innehåller denna lista en rangmässig gruppering av samtliga ackrediterade juridikutbildningar i USA. Denna ranking bygger på en värdering av varje utbildning i fyra övergripande dimensioner (rykte, söktryck, framtida sysselsättning samt storlek på fakultet). Denna ranking har kommit att påverka studenters val och det har därför också blivit centralt för utbildningar att bibehålla eller förbättra sin position i rankingen.

Espeland och Sauder visar i sin studie hur detta på flera olika sätt har påverkat beteenden hos många utbildningar i syfte att få en bra ranking. Dessa beteenden inbegriper försök att få fakultet att ta ledigt under våren eftersom mätningen av volym på heltidsfakultet sker på höstarna, insatser för att temporärt själv anställa nyutexaminerade, samt ansträngningar att öka söktrycket för sin egen skull. De noterar vidare att skolor i mycket högre utsträckning har kommit att satsa på meritbaserade stipendier (baserade på exempelvis LSAT-resultat) och flera universitetsadministratörer menar att det också lett till minskningar av behovsbaserade stipendier. Rankningen har kort sagt kommit att bli en central del av hur dessa utbildningar leds:

Administrators consider rankings when they define goals, assess progress, evaluate peers, admit students, recruit faculty, distribute scholarships, conduct placement surveys, adopt new programs, and create budgets. One dean expressed a common sentiment: "[Rankings] are always in the back of everybody's head. With every issue that comes up, we have to ask, 'How is this impacting our ranking?'" (Espeland och Sauder 2007, 11).

En central slutsats från Espeland och Sauders studie är att det sätt som en marknad avbildas kan påverka aktörerna och därmed bidra till att forma marknaden. De visar kort sagt att denna form av marknadsavbildning inte bara avbildar utbildningsmarknaden för juridikutbildningar i USA utan också påverkar den. En ranking som görs med vissa metoder och verktyg förstärker vissa skillnader mellan olika utbildningar och leder dessutom till mindre önskvärda beteenden bland skolorna för att förbättra sin position i rankingen snarare än sin utbildningskvalitet. Fallet rörande behovsbaserade stipendier illustrerar vidare tydligt att rankingen genom sin beteendepåverkan har en kapacitet att påverka vilka värden som särskilt värnas.

Espeland och Sauders studie kan på sitt sätt inte enbart sägas vara en studie av en särskild form av marknadsavbildning. Den är i sig själv en form av egen marknadsavbildning, om än med långt sämre räckvidd och effekt. Dess existens visar dock på värdet av att marknader avbildas och diskuteras med hjälp av olika metoder och utgångspunkter för att på så sätt visa på olika möjliga problem med marknaden. Varje avbildning har med nödvändighet blinda fläckar. Det är därför värdefullt att en marknad avbildas och genomlyses på flera olika sätt för att på så sätt fånga viktiga, men understuderade aspekter av marknaden, vilket, som det här fallet illustrerar, kan inbegripa mindre önskade konsekvenser av en annan dominerande marknadsavbildning.

*

År 2010 kom en självständig forskarrapport av Jonas Vlachos som gjorts på uppdrag av Konkurrensverket med titeln "Betygets värde: En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor"

(Vlachos 2010). Den undersökte en alltmer diskuterad aspekt av det fria skolvalet, nämligen om och hur mycket betygen kunde tänkas ha påverkats av den ökade konkurrensen. Rapporten konstaterade att det funnits betygsinflation de senaste 10-15 åren, och att konkurrensen bidragit till denna, om än måttligt. Vlachos föreslog vidare att lämpliga åtgärder för att stävja betygsinflationen stod att finna i ett mer heltäckande system av centralt rättade nationella prov snarare än i att minska inslaget av konkurrens. Vlachos konstaterade också mer allmänt betydelsen av offentliga regleringar och sanktionsmöjligheter för att värna kvaliteten på utbildningsområdet.

Rapporten är ytterligare ett tydligt exempel på en avbildning som likt Espeland och Sauders studie söker blottlägga ett problem på en marknad. Den är också intressant i det att den just framhåller inrättandet av mer heltäckande avbildningar av elevers kunskapsläge – nationellt rättade centrala prov – som en åtgärd för att stävja problemet med betygsinflation. Kort sagt, den lyfter fram nya avbildningar som ett verktyg för normering på skolvalsmarknaden.

En central poäng med att lyfta fram betydelsen av utbildningspraktik är att synliggöra hur marknadsavbildningar både är centrala för att forma normering, såsom i policy, och för att forma beteenden hos de aktörer som ägnar sig åt utbyten. Eftersom varje avbildning med nödvändighet lyfter fram vissa aspekter på bekostnad av andra blir det viktigt att reflektera över vilka "blinda fläckar" dessa avbildningar kan ge.

Tre användbara frågor rörande utbildningspraktik på välfärdsmarknader:

- Vilka aktörer är särskilt aktiva med att avbilda marknaden?
- Vilka metoder och teoretiska modeller dominerar för framtagandet av dessa avbildningar och hur påverkar detta vilka aspekter av den aktuella marknaden som lyfts fram som centrala?
- Finns det mekanismer som säkerställer att andra, potentiellt viktiga, aspekter och värden på den aktuella marknaden kan uppmärksammas?

Normeringspraktik

Den sista typen av marknadspraktik fångas i begreppet normeringspraktik. Med normeringspraktik avses de aktiviteter som syftar till att etablera

mål och regler för marknaden och därmed forma både de utbyten som sker där och de utbildningar som görs av dessa utbyten. Detta innefattar givetvis aktiviteter kopplade till formulering och införande av formell reglering. Det finns emellertid en lång rad andra aktiviteter som också bidrar till normering av marknader.

När det gäller formell reglering så bör tendensen mot ökade inslag av marknadslösningar inom välfärdssektorn noteras. Ibland har sådana reformer slarvigt kallats för avregleringar trots att det alltid har handlat om omregleringar där antalet regler ofta har ökat. Den normeringspraktik som utgörs av formell reglering omfattar även mer generella förändringar som syftar till att påverka fler än en marknad, såsom exempelvis införandet av en ny konkurrenslagstiftning. Standardisering är en annan typ av normeringspraktik. Försök till standardisering kan ibland drivas av myndigheter, men drivs också av oberoende organisationer och företag. Standardiseringen kan gälla produktutformning, såsom tekniska standarder (exempelvis USB), men kan också gälla processer och arbetsmetoder, såsom de olika ISO-standarderna. Standardiseringen tangerar ibland också olika former av certifiering och auktorisation för marknadens aktörer som diskuterades ovan. Ytterligare en form av aktiviteter som kan betraktas som normeringspraktik är företagens egna strategiska arbete. Dessa aktiviteter skiljer sig från annan normeringspraktik i det att de endast berör en aktör på marknaden. Aktiviteterna här kan dock ha betydande inverkan på hur ett företag agerar som köpare och/eller säljare. Indirekt kan den här typen av normeringspraktik därför få stor betydelse även för andra aktörer.

Begreppet normeringspraktik fångar sammanfattningsvis de upprepade och mer eller mindre kontinuerliga försöken att (om)forma en marknad. Utfallet av dessa aktiviteter är olika normer och regler vars generalitet varierar från sådant som mer generella konkurrensregler, till mer marknadsspecifika regler och företags interna strategiska målbilder. En central fråga som uppstår som en del av alla typer av normeringspraktik är vilka värden som ska ligga till grund för försök att forma ekonomiska utbyten och utbildningar av marknader. I vilken grad en marknad svarar upp mot olika värden såsom tillgänglighet, kostnadseffektivitet eller utveckling är inte givet. Detta öppnar för att olika värden kan komma att ställas mot varandra i en normeringsprocess.

Den här presenterade kategoriseringen av aktiviteter i tre typer av marknadspraktik är ett verktyg inom marknadsstudier för att beskriva det

arbete som skapar marknader, oavsett vilken form de får. Det ger exempelvis möjligheter att jämföra olika marknader i termer av vilka aktörer som är aktiva inom respektive typ av marknadspraktik och huruvida dessa praktiker överhuvudtaget är någorlunda stabiliserade. På vissa marknader är rollfördelningen ganska tydlig, där exempelvis vissa specialiserade aktörer har en central roll för marknadens normering, medan det på andra marknader kan föreligga en situation där ett fåtal aktörer är mycket centrala i flera typer av marknadspraktik.

Det fenomen som betecknas performativitet och som diskuterades i förra avsnittet är också aktuellt här. Att teorier genom att inkorporeras i verktyg bidrar till att forma verkligheten kan ofta observeras i de ovan diskuterade typerna av marknadspraktik. Sålunda kan exempelvis en avbildning av en marknad luta sig mot särskilda verktyg såsom det nationalekonomiskt grundade test (såsom det så kallade SSNIP-testet) för att avgöra vad som ska anses avgränsa en specifik marknad. Andra avbildningar kan likaledes luta sig mot psykologiskt grundad marknadsföringsteori för att beskriva olika kundsegment. På samma sätt kan olika normeringspraktiker utnyttja verktyg grundade i olika teorier och modeller som därigenom kan få performativa effekter på den aktuella marknaden.

Normering pågår som regel fortlöpande och många olika aktörer är inblandade

Lagen om valfrihetssystem infördes 1 januari 2009 och har bland annat kommit att utgöra grunden för valfrihetssystem i hemtjänst. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) konstaterade i juni 2013 att 143 kommuner det året hade ett valfrihetssystem och att ytterligare 36 kommuner hade beslutat om att införa valfrihetssystem (Sveriges Kommuner och Landsting 2013). Likt på de flesta marknader är riksdag, regering, departement och myndigheter genom lagstiftning, föreskrifter och liknande centrala för normering här. Konkurrensverket, för att nämna ett exempel från området, gav 2013 ut en rapport som diskuterade valfrihetssystem inom hemtjänsten och konstaterade bland annat att det fanns ett samband mellan förfrågningsunderlagens längd och antalet externa utförare. De föreslog i ljuset av detta bland annat att kommunerna borde utforma enkla och tydliga förfrågningsunderlag:

Konkurrensverket anser att kommunerna bör utforma sina förfrågningsunderlag så att utförarna inte upplever själva underlaget som

ett hinder. För att öka mångfalden och förutsättningarna för fler externa utförare bör kommunerna genomföra läsbarhetsmätningar, och anpassa förfrågningsunderlagens läsbarhet (Konkurrensverket 2013, 12).

Utän att ifrågasätta förslaget rimlighet går det också att konstatera att det är lätt att se en koppling till just konkurrensverkets fokus att värna konkurrens och den traditionella nationalekonomin som sedan Joe Bain på 1950-talet betonat att inträdeshinder försvårar en effektiv konkurrens. Kort sagt, det illustrerar tydligt hur fenomenet performativitet kan vara verksamt i normering.

Även andra aktörer är involverade i försök att forma marknaderna för hemtjänster. SKL gav exempelvis 2009 ut en skrift till stöd för förtroendevalda, chefer och ekonomer som arbetar med att införa valfrihetssystem inom hemtjänsten. Kort sagt, de gav ut verktyg i syfte att "utrusta" kommunerna med verktyg som aktörer på denna nya marknad:

I denna skrift presenteras ett förslag till process för att välja ersättningsmodell och beräkna ersättningsnivå för hemtjänst och särskilt boende (Sveriges Kommuner och Landsting 2009, 3).

SKL är, tillsammans med Socialstyrelsen, även aktiv på marknaderna för hemtjänster genom de öppna jämförelser som de ger ut rörande vård och omsorg av äldre. I den senaste rapporten går det att ta del av en mängd mätningar relaterade till hemtjänst, däribland vilka kommuner där högst andel äldre med hemtjänst uppger att de alltid blir bra bemötta av personalen (Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen 2014). Fallet med öppna jämförelser är ett tydligt inslag där utbildningar (se ovan) används och utformas i syftet att påverka marknaderna. Här finns också andra aktörer. Svenskt Näringsliv, Almega, Vårdföretagarna och Friskolornas Riksförbund publicerade under projektet Framtidens vård, skola och omsorg en rapport som föreslog flera förändringar för hur uppföljning och redovisning av kvalitet inom äldreomsorgen borde göras (2013). Det går här att konstatera att utbildningar verkar vara ett centralt fokus för att åstadkomma normering på denna marknad.

Flera olika aktörer av olika slag är således som regel involverade i försök att normera en marknad. Olika försök till normering värnar vidare åtminstone delvis olika värden. Dessa två faktum leder till att det knappast är förvånande att marknadsaktörer upplever att det är utsatta för en mångfaldig styrning som dessutom kan innehålla motstridigheter. Jag har tidigare mer utförligt diskuterat att till och med staten i skepnad av olika myndigheter kan bidra till en mångfaldig styrning inom hälso- och sjukvården (Helgesson 2012). Detta uppfattas ibland som besvärande, men är helt svårt att komma ifrån när det finns flera olika och ibland motstridiga värden som samtidigt är viktiga att värna (mer om detta nedan).

Tre användbara frågor rörande normeringspraktik på välfärdsmarknader:

- Vilka aktörer är särskilt aktiva att försöka bedriva normering på marknaden?
- Vilka metoder och (eventuellt) teoretiska modeller är framträdande i utvecklingen av dessa normeringar?
- Vilka aspekter av den aktuella marknaden lyfts fram som centrala och vilka andra aspekter ges mindre eller inget utrymme i de normeringar som görs?

Marknader som pågående organisering

Den ovan givna beskrivningen av det perspektiv på marknader som återfinns inom forskningsområdet marknadsstudier ger vid handen en bild av marknader som en pågående organisering. Denna organisering innefattar för det första en lång rad aktörer, vilka i regel är långt fler än enbart köpare och säljare. Vidare innefattar denna organisering en lång rad fler aktiviteter än enbart de aktiviteter som är direkt knutna till konkreta utbyten. Även aktiviteter som försöker normera olika aspekter av marknaden liksom de aktiviteter som söker skapa bilder av marknader är centrala komponenter i denna pågående organisering. Marknader är kort sagt i ett marknadsstudieperspektiv en form av pågående organisering.

Om värden och värdekonflikter på marknader

5

Värderingar på marknaden

En av de centrala saker som sker på marknader är att aktörer brottas med frågor rörande värden och värdering. För det första gäller att ett ekonomiskt utbyte på en marknad förutsätter värdering av det som utbyts (Callon, Méadel och Rabeharisoa 2002; Beckert och Aspers 2011). Marknaders förmåga att på så sätt skapa priser är också något som lyfts fram i traditionell nationalekonomisk teori. Detta arbete är emellertid inte endimensionellt ekonomiskt, utan innefattar flertalet värderingar av en lång rad kvaliteter och konsekvenser. (Vilka kvaliteter är önskvärda? Vilka kvaliteter har olika erbjudanden? Vilka kvaliteter värderar olika köpare? Vilka bredare konsekvenser får ett utbyte?). Detta gör också att gränsen mellan ekonomiskt värde, som ofta relateras till pris, och andra värden inte är alltigenom stabil. Som ett illustrativt exempel på detta kan nämnas de olika former av miljö- eller rättvisemärkning som återfinns på vissa varor. Deras existens visar tydligt en karakterisering av marknadsvaror där märkningen lyfter fram vissa värden relaterade till produktionen. Till dessa frågor om värden och värderingar kopplade till utbytesobjektet tillkommer också andra frågor såsom hur olika aktörer som försöker forma marknader värderar olika konsekvenser av olika former av marknadsreglering. (Hur värderas exempelvis värdet av att säljare kan individualisera

det som utbyts för att passa en specifik köpare mot att det som erbjuds är standardiserat för att på sätt stimulera en tuff priskonkurrens?)

Frågor om vilka dimensioner som är väsentliga för att värdera olika erbjudanden är centrala på många marknader. Alla som uppskattar en god ost vet exempelvis att priset är långt ifrån den enda väsentliga aspekten att ta hänsyn till när en ost ska köpas. Det kan också vara svårt att veta hur olika dimensioner ska värderas eller för all del ens beskrivas. På kundvalsmarknader kan olika kvalitetsrankningar bli centrala. En kvalitetsrankning blir då ett uttryck för en värdering av de enheter som rankas. Samtidigt utgör själva sättet som en rankning utförs, vad som tas med och vad som inte tas med, en värdering av vad andra intressenter håller eller borde hålla som centralt.

Frågor om hur aktörer på marknader hanterar flera olika, och ibland motstridiga, värden är något som forskning inom marknadsstudier intresserar sig för. Den amerikanska ekonomsociologen David Stark menade för mer än tio år sedan att det var dags för den ekonomiska sociologin att ompröva vad han kallade Parsons pakt (Stark 2000; 2009). Parsons pakt, efter sociologen Talcott Parsons, var en överenskommelse om studieområdet som etablerades i mitten av 1900-talet mellan den Harvard-baserade sociologen och initiativtagaren Talcott Parsons och den likaledes Harvard-baserade nationalekonomen Lionel Robbins. Enligt denna överenskommelse, som gjordes för att stärka och legitimera sociologin, överläts åt ekonomer att ägna sig åt studier av ekonomin och ekonomiskt värde (i singular), och sociologer kunde därmed ägna sig åt att studera värderingar och de sociala relationer i vilka ekonomin är inbäddad. Pakten var enligt Stark initialt fruktbar men överges nu inom ekonomisk sociologi eftersom den förutsätter begränsande distinktioner som den mellan ekonomiskt värde och andra värden. Inspirerad av de franska sociologerna Luc Boltanski och Laurent Thévenot (Boltanski och Thévenot 1991, 2006) och deras brett upplagda verk om hur samhället genomsyras av flera olika former av värdesystem, argumenterade Stark för en sociologi om värden som fokuserade på värden oavsett form eller domän. Detta vidgar också möjligheterna att studera just samspelen mellan olika värden och hur de behandlas i olika värderingsprocesser relaterade till marknader.

Ett centralt område för marknadsstudier har i enlighet med detta varit att studera de värderingsprocesser som pågår kring det som utbyts. Förutom redan ovan nämnda arbeten (Callon, Méadel och Rabeharisoa 2002; Beckett och Aspers 2011), kan tilläggas den franske sociologen

Franck Cochoys arbeten kring de komplexa processer av värdering som kan pågå även på vardagliga marknader och vilka han fångat i begrepp som "calculation", "qualculation", och "calqluation" (Cochoy 2008). Ett annat intresse har varit att studera de verktyg som används i sådana värderingsprocesser. Ett exempel är de hälsoekonomiska kalkyltekniker och begreppet QALY som har en central betydelse i värderingen av vilka läkemedel som ska ingå i läkemedelssubventionen vilket i sin tur påverkar den svenska läkemedelsmarknaden (Sjögren 2006; Sjögren och Helgesson 2007). Genom att studera utformning och användning av olika verktyg som används på marknader (Callon, Millo och Muniesa 2007) ges också möjlighet att studera hur de används i värderingsprocesser såsom utformningen av regler för marknader (se till exempel Petter Holm och Kåre Nolde Niensens studie av utformningen av en marknad för fiskekvoter (Holm och Nielsen 2007)).

Flera, ibland motstridiga, värden ska balanseras

Såväl säljare som köpare, reglerare och invånare brottas med frågor om vad som är värdefullt och viktigt på en marknad för välfärdstjänster. Det gäller både kvaliteten på och värdet av den vara eller tjänst som utbyts och de värden som marknadens bredare utformning tillgodoser. Dessa frågor blir särskilt brännande i de många situationer där flera värden står på spel samtidigt, något som är regel snarare än undantag på marknader i allmänhet (Kjellberg och Helgesson 2010), och på marknader för välfärdstjänster i synnerhet. I sådana situationer behöver aktörer på något sätt jämkta olika värden och/eller göra olika värden jämförbara (jfr Espeland och Stevens 1998; Fourcade 2011). Sådana komplexa värderingsprocesser som rör sig mellan olika värdeordningar (Boltanski och Thévenot 2006) blir oerhört centrala att studera för att förstå målkonflikter på marknader och inte minst vilka konsekvenser hanteringen av dessa får. Balanseringen av olösliga värdekonflikter har också kommit att bli ett centralt tema inom marknadsstudier där inte bara utformningen av vårdval i Sverige (Johansson Krafve 2012), utan också begravningsbranschen i Frankrike (Trompette 2013) och organallokering i Storbritannien varit föremål för studier (Roscoe 2013).

En grundläggande ingång för marknadsstudier är att det snarare är regel än undantag att det föreligger olika motstridiga värden och att många, om inte alla, inblandade aktörer har att förhålla sig till en sådan komplex "värdetopografi" (se till exempel Dussauge, Helgesson och Lee

2014 (under utgivning)). De senaste decenniernas uppmärksamhet kring CSR-frågor och företags legitimitet är bara ett exempel på hur många aktörer även på "vanliga" marknader befinner sig i en situation där de behöver hantera många olika, ibland motstridiga, värden. Det gäller också aktörer som bidrar till att forma marknader genom regler, såsom myndigheter. Det kan exempelvis röra sig om vilka värden reglerna ska värna, värderingen av deras förmåga att uppnå dessa syften, och vilka andra konsekvenser dessa kan medföra.

Förekomsten av motstridiga värden är inget som direkt urskiljer marknader inom välfärdsområdet, även om det här kan vara fråga om särskilt accentuerade och artikulerade målkonflikter. Det illustreras exempelvis i återkommande debatter om önskvärdheten i de avvägningar som gjorts mellan kvalitet, pris och vinst i privat utförd och offentligt finansierad äldreomsorg. Inom skolområdet finns likaledes debatter som blottlägger möjliga konflikter mellan värdet av valfrihet för eleverna, med värden kopplade till att upprätthålla en jämn kvalitet, en rättvisande betygssättning och att motverka segregering. Det har också uttryckts farhågor att elever (och föräldrar) föranleds att välja skola utefter andra kvaliteter än de som är verkligt väsentliga.

Aktörer kan också sitta i situationer där olika motstridiga mål ska tillgodoses. Det föreskrivs exempelvis i lagstiftning inom hälso- och sjukvårdsområdet att behovssolidaritet är ett viktigt värde, liksom att resurser ska användas där de har störst hälsoeffekter. Dessa två värden – kostnadseffektivitet respektive behovssolidaritet – kan mycket väl stå emot varandra så att om resurser inom ett område enbart fördelades för att få maximal sammanlagd hälsoeffekt per krona, så skulle detta stå i strid mot principen om behovssolidaritet. Här kommer även frågan om aktörers utrustning in där exempelvis hälsoekonomiska kalkylverktyg i regel kan vara till stor hjälp i att värdera kostnadseffektiviteten, samtidigt som dessa verktyg genom sin utilitaristiska grund inte kan ge stöd för värderingar knutna till hur resurserna fördelas i relation till behovssolidaritet och människors lika värde (jämför Sjögren 2006). I den hälsoekonomiska kalkylen ställs som regel helt enkelt den sammantagna nyttan i en population mot den sammantagna kostnaden utan att se på hur nytta och kostnader har fördelats inom denna population. Detta konkreta exempel är också illustrativt för hur det kan vara betydelsefullt att just studera vilka teoretiska verktyg och modeller som används eftersom dessa som regel ofta värnar vissa värden på bekostnad av andra (jämför diskussionen om performativitet ovan).

Behovet att hantera och värna flera, och ibland svårförenliga, värden är centralt inom produktion och fördelning av välfärdstjänster. Denna grundläggande utmaning försvinner inte när marknadslösningar införs. En konsekvens är emellertid att fler aktörer blir involverade i fördelningen och produktionen av dessa tjänster och att det därmed blir fler aktörer som har olika roller i balanseringen av de olika värden som behöver värnas. Det är emellertid sällan så enkelt som att varje aktör har enbart ett värde att värna. Arbetet inom ett landsting med att utforma reglerna för auktorisering av primärvårdsenheter inom vårdval innefattar exempelvis en mängd avvägningar mellan olika värden såsom god och kostnadseffektiv vård, valfrihet och konkurrensneutralitet (se ovan under utbytespraktik, samt Johansson Krafve 2012). Vissa värden och värdekonflikter introduceras genom vårdvalet, medan andra omformas. Som ett exempel utöver ovan nämnda kan här nämnas den motsättning där värdet av patientinflytande ibland kan stå i konflikt med värdet av en restriktiv antibiotikaanvändning för att inte öka antibiotikaresistensen.

En central metodologisk hållning inom marknadsstudier är att förhålla sig agnostisk till vilka värden som är centrala att värna. I stället riktas intresset mot vilka värden som olika berörda aktörer och grupperingar anser är viktiga och hur dessa kommer till tals i den konkreta organiseringen. Detta leder också till en direkt misstänksamhet när något enskilt perspektiv eller aktörsgruppering talar i entydiga termer om effektiva eller till och med optimala lösningar som om det ens skulle vara tillstånd som ens logiskt och principiellt är möjliga att uppnå. Det går exempelvis inte att fastslå en optimal avvägning mellan kostnadseffektivitet och behovssolidaritet i de fall där dessa värden står mot varandra.

Tre användbara frågor rörande motstridiga värden på välfärdsmarknader:

- Vilka värden är centrala på detta område och vilka aktörer har tillträde till att artikulera dessa värden? (Vilken roll ges exempelvis brukare, politiker och experter med olika professionell och disciplinär bakgrund?)
- På vilka sätt kan dessa olika värden stå i motsättning till varandra i olika situationer?
- Vilka olika aktörer är involverade i balanseringen av dessa värden och vilka roller har de i detta?

Marknader behöver fungera civiliserat

Vad är då en god värdebalansering? Marknadsstudier har, som nämnts, en i grunden agnostisk hållning till vilka värden som är särskilt centrala och vad som skulle kunna vara en god värdebalansering. Perspektivet har inget motsvarande fast kriterium såsom effektiv resursallokering, som återfinns i traditionell neoklassisk ekonomisk teori. Själva fastställandet av vad som ska anses vara en god värdebalansering ses i stället som en avgörande del av processen. Men bara för att marknader balanserar flera värden behöver det inte betyda att varje sådan balansering per automatik ger ett önskvärt resultat som de flesta berörda kan sluta upp ikring. Det är också det som avspelas i såväl politiska som juridiska debatter och konflikter kring marknader. Marknader resulterar vidare regelbundet i oväntade effekter som kan föranleda ett behov av ombalanseringar av värden. Kritiken att fritt skolval lett till en osund betygsinflation är ett sådant exempel. Att vårdval inom primärvården har lett till ett för stort fokus på nybesök på bekostnad av ett gott omhändertagande av kroniker är ett annat.

Även det inte utifrån marknadsstudier går att säga något om vilket utfall som är mest önskvärt, så går det att uttala sig om önskvärda karakteristika hos själva processen där värden balanseras. Den på området ledande sociologen Michel Callon har föreslagit ett sätt att inom marknadsstudier- nas ram värdera marknadens funktionssätt. Hans förslag lyfter inte fram något enskilt värde som måttstock, utan fokuserar i stället på att se hur pass väl marknader som organiseringsform är kapabla att utvecklas i förhållande till behovet att balansera flera motstridiga värden och även hantera sådana som kan uppstå som oväntade effekter av marknaden själv (Callon 2009). Förmågan hos marknader att kontinuerligt kunna "tvätta sin egen byk" är rimligen särskilt viktig om marknaden förväntas realisera flera motstridiga värden. Här finns en tydlig koppling till det ofta påpekade ökade behovet av tillsyn när formerna för drift och styrning får mer marknadslika inslag. Genom att se marknader som pågående experiment som löser sådana komplexa problem går det att värdera deras förmåga som adaptiva problemlösare.

How, in these conditions, can a civilizing process not come to mind, since in the final analysis this is a matter of plunging markets back into the social fabric which they help to create and which, in turn, constitutes the framework of the questions, expectations and needs

to which they try to respond. ... Not only do markets need to be civilized, that is, to be included in this multi-problematization that is a living source of questions, research and the invention of satisfactory answers; but simply by participating in this movement they can act also as a civilizing force in politics and science. Civilization may be this never-ending effort to transform unsolvable issues into solvable problems, and thus to prove right Marx's claim that humanity never asks itself questions that it cannot solve. (Callon 2009, 547)

Ett kortare sätt att uttrycka detta är att säga att civiliserade marknader förutsätter att det finns en god civiliserad, levande och välinformerad debatt om marknaderna som gör att olösta problem identifieras och adresseras i ett kontinuerligt arbete att utveckla marknaderna. En civiliserad marknad förutsätter något mer än en eller flera former av skarp-synt tillsyn. Den förutsätter en vidsynt tillsyn som vilar på flerdisciplinärt grundade utbildningar som är förmögna att kontinuerligt identifiera olika former av oönskade effekter. För marknader inom välfärdstjänsternas område ställer det krav på såväl marknadernas aktörer som den nödvändiga politiska debatt som finns. Marknaderna kan kort sagt inte utvecklas om det inte finns goda former för att artikulera vad som är viktigt, och att identifiera de centrala problem som uppstår. En konsekvens av detta synsätt är att de ibland populära försöken att dra en skarp gräns mellan politik och marknad helt omintetgörs. En civiliserad marknad förutsätter att den även inbegriper ett pågående i någon mening politiskt samtal om hur den fungerar och hur den kan utvecklas.

Implikationer: Hur uppnå civiliserade marknader på välfärdsområdet?

6

Innan jag avslutar denna rapport med några centrala implikationer är det viktigt att påminna sig om att rapporten har berört ett särskilt perspektiv på marknader. Det handlar med andra ord om ett förhållningssätt till verkligheten där vissa aspekter har lyfts fram medan andra tonats ner. Nationalekonomen Milton Friedman exemplifierade detta rörande just nationalekonomins antaganden om aktörers rationalitet med att en teori om biljardspel mycket väl kan grunda sina förutsägelser i att en skicklig biljardspelare spelade som om han eller hon gjorde avancerade matematiska beräkningar (jämför Friedman 1953, 21-22). Marknadsstudier har på motsvarande sätt sina grundläggande utgångspunkter i att marknader grundas i aktiviteter, att marknader och marknadsaktörer är formbara, samt att marknader präglas av flera motstridiga värden.

Vilka viktiga implikationer har det här presenterade perspektivet för olika aktörsgrupper? Vad kan politiker, tjänstemän och företrädare för olika utförare ta med sig härifrån till sina respektive arbeten inom välfärdens marknader?

Marknadsstudier framhåller att marknader är en form av pågående organisering som involverar en mängd olika aktörer och där flera olika och ibland motstridiga värden behöver hanteras. Marknader är i själva

verket en komplex form för sådana värderingsprocesser. En central första konsekvens av detta synsätt är att marknader inte ska tillskrivas en given uppsättning effekter. Det är inte så att en marknad per automatik leder till förverkligandet av vissa värden på bekostnad av andra. Hur en marknad fungerar och vilka värdebalanseringar som görs, påverkas av de olika aktörer som är involverade och exempelvis genom hur marknadens prestationer avbildas, vilka externa effekter som uppmärksammas, osv. Marknader är kort sagt en formbar typ av organisering, och kunskapsbildning rörande deras funktion bör därför ses som en central aktivitet relaterad till nya eller reformerade marknader.

En aktiv och mångfacetterad kunskapsutveckling om marknadens processer har en stor potential att bidra till dess utveckling. Dessa har centrala implikationer för tillsynen av marknader. Traditionell marknadstillsyn lägger tonvikten på att observera marknader samt att med givna mått och mätmetoder spegla vissa normer. En sådan tillsyn kan emellertid ha svårigheter att snabbt konstatera oönskade externa effekter eftersom dessa kan uppträda i många vitt skilda skepnader. En utvecklingsorienterad tillsyn av en marknad bör därför också omfatta en återkommande bredare och mångdisciplinär reflektion över vilka dimensioner som är centrala att beakta. Det leder till en tillsynsfunktion som inte bara är skarpsynt utan också vidsynt. Det är genom den vidsynta tillsynen som helt oförutsedda, men väl oönskade, konsekvenser av en marknads organisering kan identifieras och adresseras.

Denna grundsyn öppnar för stora möjligheter för policy i det att marknader och deras effekter inte ses som ödesbestämt givna. Precis som alla former av organisering kan de formas, om än med ständigt nya oväntade konsekvenser som följd. Ett centralt tema i marknadsstudier är det som inledde denna rapport, nämligen att aktörers förmåga till handling inte bör ses som given. Det innebär att det finns stora möjligheter att forma marknader genom hur aktörerna utrustas. Det finns exempelvis en stor förbättringspotential i hur myndigheter har agerat i samband med tidigare så kallade avregleringar avseende att stödja konsumenternas förmåga att ikläda sig roller som konkurrensdrivande köpare. Ofta har sådana omregleringar baserats på starka antaganden om förekomsten av en viss typ av rationalitet hos köpare och säljare på den aktuella marknaden. Här skulle djupare analyser av vilka former av aktörsskap som är önskvärda och hur dessa kan stödjas vara mycket värdefulla för att förverkliga marknader med avsedda effekter.

En sista konsekvens av det här presenterade perspektivet är behovet av att vårda förutsättningarna för en god marknadsorganisering. Samtidigt som marknadsutbyten förutsätter autonoma aktörer, så förutsätter civiliserade marknader att involverade aktörer kan samverka i lärande, utbildning, normering osv. Detta blir särskilt viktigt på marknader som har att balansera flera ibland motstridiga värden. Marknader förutsätter således väl utvecklade former för samverkan mellan olika aktörer också utanför de faktiska marknadsutbytena, för att dessa utbyten ska bli möjliga att genomföra i former som samtidigt värnar flera viktiga värden.

Tre användbara frågor rörande ett konkret policyarbete på en välfärdsmarknad:

- Vilka värden är centrala för denna policy att värna inom detta område? Finns det centrala värdemotsättningar att beakta?
- Vilka former för intervention är lämpliga i skenet av de olika värden som det ska värnas om? Vilka verktyg finns och vilka former såsom normering genom regelskapande, utrustning av olika aktörer, utformning av utbildningar, går att använda?
- Hur säkerställs det att det finns en god förmåga att fånga upp de önskade effekter som kommer uppstå av interventionen? Kort sagt, vilka förutsättningar ges för marknaden att vara civiliserad?

Tack!

Texter formas i likhet med marknader av många personer och de sammanhang vari de kommer till. Den här texten hade inte varit möjlig utan mitt långa samarbete med Hans Kjellberg på Handelshögskolan i Stockholm. Hans är en ovärderlig akademisk partner och har dessutom gjort internationellt uppmärksammade insatser inom området marknadsstudier. Mitt arbete har vidare utvecklats inom forskningsprogrammet ValueS på avdelningen Teknik och social förändring vid Linköpings universitet och inte minst Linus Johansson Krafves studier av det konkreta arbetet att utarbeta regler för vårdval inom ett landsting. Referensgruppen inom Uppdrag Välfärd har vidare gett värdefulla kommentarer på tidigare utkast och presentationer. Två sista, men inte desto mindre viktigt erkännanden, går till Hans Winberg och Anna Krohwinkel på tankesmedjan Leading Health Care. Ert arbete med att koppla samman forskning med praktik samt att tvinga fram mer begripliga formuleringar är ovärderligt. Tack!

Referenser

- Araujo, Luis, John Finch, och Hans Kjellberg, red. 2010. *Reconnecting marketing to markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Asplund, Johan. 1970. *Om undran inför samhället*. Lund: Argos.
- Austin, John Langshaw. 1962. *How to do things with words*, The William James lectures delivered at Harvard University 1955. London: Oxford University Press.
- Baker, Wayne E. 1984. The Social Structure of a National Securities Market. *American Journal of Sociology* 89:775–781.
- Beckert, Jens, och Patrik Aspers, red. 2011. *The worth of goods : valuation and pricing in the economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergman, Mats. 2013. *Upphandling och kundval av välfärdstjänster: En teoribakgrund*. Stockholm: Uppdrag välfärd.
- Boltanski, Luc, och Laurent Thévenot. 1991. *De la justification: Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Boltanski, Luc, och Laurent Thévenot. 2006. *On Justification: Economies of Worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Callon, Michel, red. 1998. *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell.
- Callon, Michel. 2009. Civilizing markets: Carbon trading between in vitro and in vivo experiments. *Accounting, Organizations and Society* 34:535–548.
- Callon, Michel, Cécile Méadel, och Vololona Rabearisoa. 2002. The economy of qualities. *Economy and Society* 31:194–217.
- Callon, Michel, Yuval Millo, och Fabian Muniesa, red. 2007. *Market devices*. Oxford: Blackwell.
- Cochoy, Franck. 2008. Calculation, qualculation, calculation: shopping cart arithmetic, equipped cognition and the clustered consumer. *Marketing Theory* 8 (1):15–44.

- Cochoy, Franck. 2009. Driving a Shopping Cart from STS to Business, and the Other Way Round: On the Introduction of Shopping Carts in American Grocery Stores (1936--1959). *Organization* 16 (1):31-55.
- DiMaggio, Paul J., och Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48:147-160.
- Djelic, Marie-Laure. 2002. Does Europe mean Americanization? The Case of Competition. *Competition & Change* 6 (3):233-250.
- Dussauge, Isabelle, Claes-Fredrik Helgesson, och Francis Lee, red. 2014 (under utgivning). *Value Practices in the Life Sciences and Medicine*. Oxford: Oxford University Press.
- Espeland, Wendy Nelson, och Michael Sauder. 2007. Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds. *American journal of sociology* 113 (1):1-40.
- Espeland, Wendy Nelson, och Mitchell L. Stevens. 1998. Commensuration as a Social Process. *Annual Review of Sociology* 24:313-143.
- Forssell, Anders, och Lars Norén. 2004. Verktyg för offentlig upphandling. I *Den där marknaden: Om utbyten, normer och bilder*, redigerad av C.-F. Helgesson, H. Kjellberg och A. Liljenberg. Lund: Studentlitteratur.
- Fourcade, Marion. 2011. Cents and Sensibility: Economic Valuation and the Nature of "Nature". *American Journal of Sociology* 116 (6):1721-1777.
- Framtidens vård, skola, omsorg. 2013. *Vårdföretagarnas modell för uppföljning och redovisning av kvalitet inom äldreomsorg*. Stockholm: Svensk Näringsliv, Almega, Vårdföretagarna och Friskolornas Riksförbund.
- Friedman, Milton. 1953. *Essays in positive economics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91:481-510.
- Helgesson, Claes-Fredrik. 2012. *Den mångfaldiga styrningen i hälso- och sjukvården: Några viktiga orsaker till mångfaldighet och vad det innebär för de statliga myndigheternas roll*. Bilaga i SOU 2012:33, Gör det enklare!
- Helgesson, Claes-Fredrik, och Hans Kjellberg. 2013. Values and Valuations in Market Practice. *Journal of Cultural Economy* 6 (4):361-369.
- Helgesson, Claes-Fredrik, Hans Kjellberg, och Anders Liljenberg. 2004a. Marknader som praktik – utbyten, normer och bilder. I *Den där*

- marknaden: *Utbyten, normer och bilder*, redigerad av C.-F. Helgesson, H. Kjellberg och A. Liljenberg. Lund: Studentlitteratur.
- Helgesson, Claes-Fredrik, Hans Kjellberg, och Anders Liljenberg, red. 2004b. *Den där marknaden: Utbyten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur.
- Holm, Petter, och Kåre Nolde Nielsen. 2007. Framing fish, making markets: the construction of Individual Transferable Quotas (ITQs). I *Market Devices*, redigerad av M. Callon, Y. Millo och F. Muniesa. Oxford: Blackwell.
- Hood, Christopher. 1991. 'A Public Management for all Seasons?'. *Public Administration* 69:3–19.
- Hovenkamp, Herbert. 1991. *Enterprise and American Law, 1836-1937*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hälso- och sjukvårdsförvaltningen. 2014. *Förfrågningsunderlag enligt lov vårdval: Husläkarverksamhet med basal hemsjukvård*. Stockholm: Stockholms läns landsting.
- Johansson Krafve, Linus. 2012. To Design Free Choice and Competitive Neutrality: The Construction of a Market in Primary Care. *Scandinavian Journal of Public Administration* 15 (4):45-66.
- Kjellberg, Hans. 2001. *Organising Distribution: Hakonbolaget and the efforts to rationalise food distribution, 1940-1960*. Published PhD diss., Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Kjellberg, Hans, och Claes-Fredrik Helgesson. 2007a. The mode of exchange and shaping of markets: Distributor influence in the Swedish post-war food industry. *Industrial Marketing Management* 36 (7):861-878.
- Kjellberg, Hans, och Claes-Fredrik Helgesson.. 2007b. On the nature of markets and their practices. *Marketing Theory* 7:137-162.
- Kjellberg, Hans, och Claes-Fredrik Helgesson.. 2010. Political marketing: Multiple values, performativities and modes of engaging. *Journal of Cultural Economy* 3 (2):279-297.
- Knorr Cetina, Karin, och Urs Bruegger. 2002. Global Microstructures: The Virtual Societies of Financial Markets. *American Journal of Sociology* 107:905-950.
- Konkurrensverket. 2013. *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*. Slutrapport. Konkurrensverkets rapportserie 2013:1. Stockholm.

- Mackenzie, Donald. 2006. *An engine, not a camera: How financial models shape markets*. Cambridge: MIT Press.
- Mackenzie, Donald, och Yuval Millo. 2003. Constructing a Market, Performing Theory: The Historical Sociology of a Financial Derivatives Exchange. *American Journal of Sociology* 109 (1):107–145.
- Mackenzie, Donald, Fabian Muniesa, och Lucia Siu, red. 2007. *Do economists make markets? On the performativity of economics*. Princeton: Princeton University Press.
- March, James G., och Johan P. Olsen. 2004. *The logic of appropriateness*. Arena.
- Meyer, John W., och Brian Rowan. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83:340–363.
- Mol, Annemarie. 2008. *The logic of care: Health and the problem of patient choice*. Oxon: Routledge.
- Mol, Annemarie. 2012. *Omsorgens logik: Aktiva patienter och valfrihetens gränser*. Lund: Arkiv förlag.
- Preda, Alex, och Karin Knorr-Cetina, red. 2005. *The sociology of financial markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Roscoe, Philip. 2013. On the Possibility of Organ Markets and the Performativity of Economics. *Journal of Cultural Economy* 6 (4):386–401.
- Scherer, Frederic M., och David Ross. 1990. *Industrial Market Structure and Economic Performance*. 3e uppl. Boston: Houghton Mifflin.
- Shepherd, William G. 1979. *The Economics of Industrial Organization*. Englewood-Cliffs: Prentice-Hall.
- Sjögren, Ebba. 2006. *Reasonable Drugs: Making Decisions with Ambiguous Knowledge*. Published PhD diss., Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Sjögren, Ebba, och Claes-Fredrik Helgesson. 2007. The Q(u)ALYfying hand: Health economics and medicine in the shaping of Swedish markets for subsidised pharmaceuticals. I *Market Devices*, redigerad av M. Callon, Y. Millo och F. Muniesa. Oxford: Blackwell.
- Stark, David. 2000. For a sociology of worth. In Working Paper Series, Center on Organizational Innovation. New York: Columbia University.
- Stark, David. 2009. *The sense of dissonance: Accounts of worth in economic life*. Princeton: Princeton University Press.

- Sveriges Kommuner och Landsting. 2009. *Val av ersättningsmodell och beräkning av ersättningsnivå: Hemtjänst och särskilt boende*: Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting. Ersättningssystem hemtjänst 2013 [citerad onsdag, 16 april 2014, -http://www.skl.se/vi_arbetar_med/valfrihet/valfrihetuppdrag/ersattningssystem-hemtjanst-2013].
- Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen. 2014. *Öppna jämförelser 2013: Vård och omsorg om äldre jämförelser mellan kommuner och län*. Stockholm.
- Trompette, Pascale. 2013. The Politics of Value in French Funeral Arrangements. *Journal of Cultural Economy* 6 (4):370-385.
- Vlachos, Jonas. 2010. Betygets värde: En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor. *Uppdragsforskningsrapport: 2010:6*. Stockholm: Konkurrensverket.

Om forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd

De tre fristående tankesmedjorna Entreprenörskapsforum, Fores och Stiftelsen Leading Health Care driver gemensamt forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd. Inom programmet genomför vi ett antal studier som samtliga behandlar frågor om hur vi ska utföra, organisera, styra, och utvärdera framtidens vård, omsorg och skola.

Syftet är att på vetenskaplig grund bidra till att svara på centrala frågor för beslutsfattare i företag, offentliga myndigheter och organisationer. Programmet bedrivs i ett antal projekt kring tre teman: styrsystem, ledarskap och innovation & utveckling, samt projekt som ligger i skärningspunkten mellan dessa teman. Varje projekt leds av en eller flera personer med forskarkompetens.

Uppdrag Välfärd leds av en styrgrupp bestående av de tre institutens chefer. Vi har även en rådgivande referensgrupp bestående av ett 20-tal representanter för företag, ideella organisationer, intresseorganisationer och myndigheter med anknytning till välfärdssektorn. Forskningsprogrammet finansieras huvudsakligen av referensgruppens medlemmar.

Marknaden har de senaste decennierna fått en allt viktigare roll som organiseringsprincip i produktionen och styrningen av välfärdstjänster inom vård, skola och omsorg. Debatterna har bitvis varit högljudda kring förtjänster och brister med olika marknadsreformer. Ibland har teorier kring marknadens funktions sätt fått mer utrymme i diskussionerna än kunskap om marknadens faktiska funktions sätt.

Denna rapport fokuserar på välfärdssektorn utifrån en framväxande tvärvetenskaplig litteratur som samlas under begreppet marknadsstudier. Marknadsstudier inriktar sig på att undersöka vad det är som bidrar till att forma en marknad, vilka önskade och oönskade konsekvenser en marknads organisering kan få, samt hur marknader värnar olika värden som exempelvis likvärdighet, valfrihet och resurshushållning.

Perspektivet som presenteras i rapporten kompletterar den dominerande national-ekonomiskt färgade förståelsen av marknader. Fokus ligger på målkonflikter och deras hantering, så kallad värdebalansering. Detta är relevant för beslutsfattare på alla nivåer i arbetet med välfärdens marknader. Hur kan *civiliserade marknader*, det vill säga sådana som klarar av att balansera flera olika värden samtidigt, utformas?

Claes-Fredrik Helgesson är professor vid Tema Teknik och social förändring vid Linköpings universitet. I avhandlingen studerade han samspelet mellan teknisk utveckling och marknadsorganisering vid tillkomsten av det statliga telemonopolet i början av 1900-talet. Han har under de senaste 15 åren intresserat sig för hur marknader formas liksom för styrning, organisering och kunskapsbildning inom hälso- och sjukvård och medicinsk forskning. Under en period 2008-2009 var han huvudsekreterare för den statliga utredningen om patientens rätt som bland annat ägnade sig åt frågor rörande vårdval, vårdgaranti och regler för etablering av vårdgivare inom den öppna specialiserade vården. Helgesson är redaktör och medgrundare för den internationella vetenskapliga tidskriften *Valuation Studies*.

UPPDRAG VÄLFÄRD

ETT FORSKNINGSPROGRAM OM HUR VI SKA UTFÖRA, ORGANISERA,
STYRA OCH UTVÄRDERA FRAMTIDENS VÄLFÄRDSTJÄNSTER