SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2015

VINSTER, VÄLFÄRD OCH ENTREPRENÖRSKAP

SWEDISH ECONOMIC FORUM REPORT 2015

VINSTER, VÄLFÄRD OCH ENTREPRENÖRSKAP

Johan Eklund (red)
Martin Andersson
Karin Edmark
Henrik Jordahl
Dennis C. Mueller
Abiel Sebhatu
Per Strömberg
Karl Wennberg

Entreprenörskapsforum är en oberoende stiftelse och den ledande nätverksorganisationen för att initiera och kommunicera policy-relevant forskning om entreprenörskap, innovationer och småföretag.

Stiftelsens verksamhet finansieras med såväl offentliga medel som av privata forskningsstiftelser, näringslivs- och andra intresseorganisationer, företag och enskilda filantroper.

Medverkande författare svarar själva för problemformulering, val av analysmodell och slutsatser i respektive kapitel.

För mer information, se www.entreprenorskapsforum.se

© Entreprenörskapsforum, 2015
ISBN: 978-91-89301-77-1
Författare: Johan Eklund (red), Martin Andersson, Karin Edmark, Henrik Jordahl, Dennis C. Mueller, Abiel Sebhatu, Per Strömberg och Karl Wennberg.
Foto: Istockphoto
Grafisk produktion: Klas Håkansson, Entreprenörskapsforum
Tryck: Q Grafiska, Örebro

FÖRORD

Entreprenörskapsforum har sedan 2009 levererat en forskningspublikation i anslutning till den årligen återkommande konferensen Swedish Economic Forum. Syftet är att föra fram policyrelevanta frågor med entreprenörskaps-, småföretags- och innovationsfokus. I år sätts fokus på vinstmotivets funktion och effekter inom de s k välfärdssektorerna. Det har knappast undgått någon att ”vinster i välfärden” stundtals ger upphov till en intensiv debatt. Kontroversen kretsar huvudsakligen kring frågan om vinster är förenligt med, eller står i motsats till, tillhandahållandet av välfärdstjänster av hög kvalitet. Rapporten bidrar till debatten genom att bredda diskussionen kring vinstmotivet och dess betydelse för entreprenörskap och stigande välstånd. Vidare presenteras forskningsrön med betydelse för ett fortsatt arbete med att förbättra kvalitet och resultat inom de privata välfärdstjänsterna, i synnerhet skol- och utbildningssektorerna.

En generell slutsats som dras i rapporten är att vinstmotivet och möjligheterna till vinstutdelning skapar incitament för entreprenörskap och kan verka effektivitetshöjande inom välfärdssektorerna. En utmaning är dock att det finns risk att kostnadsreducerade åtgärder drivs för långt på grund av svårigheter att hantera t ex fullständiga kontrakt eller att kontrollera kvaliteten på de tjänster och den service som levereras. I flera av kapitlen pekar författarna därför på behovet av tydliga regler och granskning av aktörer inom välfärdssektorerna, såväl de privata som de offentliga. Även konkreta rekommendationer för hur utvärdering och ansvarsutkrävande bör utformas levereras.

Tack till Marianne och Marcus Wallenbergs stiftelse samt övriga finansiärer av Entreprenörskapsforums verksamhet.

Författarna inkluderar undertecknad redaktör samt Martin Andersson, partner Oliver Wyman och tidigare gd Finansinspektionen, Karin Edmark, docent IFN och Stockholms universitet, Henrik Jordahl, docent och programchef IFN, Dennis C. Mueller, professor University of Vienna, Abiel Sebhatu, doktorand Entreprenörskapsforum och Handelshögskolan i Stockholm (HHS), Per Strömberg, professor HHS och Karl Wennberg, professor HHS och Linköpings universitet. Vi författare svarar helt och hållet för de analyser och rekommendationer som lämnas i rapporten.

Med förhoppning om intressant läsning!

Stockholm i november 2015

Johan Eklund
Vd Entreprenörskapsforum och
professor Internationella Handelshögskolan i Jönköping

INNEHÅLL

7 KAPITEL 1 VINSTER, VÄLFÄRD OCH ENTREPRENÖRSKAP
Johan Eklund

7 Inledning
8 Vinster och entreprenörskap
14 Ekonomisk-politiska slutsatser

17 KAPITEL 2 PROFITS, ENTREPRENEURSHIP AND PUBLIC SERVICES
Dennis C. Mueller

17 The Nature of Profits
19 Entrepreneurship
24 Why Is Europe Lagging?
29 Why State-Supplied Primary and Secondary Education?
31 State Intervention in the Health Sector
33 Conclusions

37 KAPITEL 3 REGULATING PRIVATE (AND PUBLIC) WELFARE SERVICES – LESSONS FROM FINANCIAL SUPERVISION
Martin Andersson och Per Strömberg

37 Introduction
39 The rationale for regulation and supervision
44 Lessons from financial supervision and regulation
50 Summary and conclusions

53 KAPITEL 4 VINSTER I VÄLFÄRDEN: FUNKTION OCH OPINION
Henrik Jordahl

53 Sammanfattning
54 Den svenska välfärdsmodellen
59 Vad är vinst och hur påverkas välfärden?
63 Hur påverkas opinionen?
69 Avslutande diskussion

71 KAPITEL 5 HUR PÅVERKAR VINSTMOTIVET OCH KONSOLIDERINGEN AV SKOLMARKNADEN SKOLANS VERKSAMHET?
Karin Edmark

71 Inledning
73 Teoretisk bakgrund: Finns det skäl att tro att vinstsyftande respektive stora aktörer är bättre eller sämre än andra?
76 Vad vet vi från tidigare studier?
82 Hur bör regelverket för friskolorna se ut?
87 Slutsatser

89 KAPITEL 6 KONKURRENS, VINSTER OCH KVALITET I SVENSKA FRISKOLOR
Abiel Sebhatu och Karl Wennberg

89 Introduktion
90 Teori om konkurrens på avreglerade marknader
93 Kvalitet på skolsektorn – definitioner och empiriska mått
103 Diskussion och slutsatser
106 Appendix

115 REFERENSER

124 OM FÖRFATTARNA

1

VINSTER, VÄLFÄRD OCH ENTREPRENÖRSKAP

JOHAN EKLUND

1. Inledning

Det har knappast undgått någon att ”vinster i välfärden” stundtals ger upphov till en intensiv debatt. Kontroversen kretsar huvudsakligen kring frågan om vinster är förenligt med, eller står i motsats till, tillhandahållandet av välfärdstjänster av hög kvalitet. En starkt bidragande orsak till kontroversen är naturligtvis de skandaler inom välfärdssektorerna som fått mycket massmedial uppmärksamhet, som t ex när vårdbolaget Caremas äldreboende uppfattades som misskött eller när det privata skolföretaget J B Education gick i konkurs. Vissa debattörer menar att vinster i möjligaste mån bör begränsas eller t o m förbjudas. Andra menar att vinster utgör en självklar kompensation till entreprenörer och företagare för de risker, uppoffringar och arbete som följer med deras verksamhet samt att vinster driver utvecklingen framåt genom att innovationer introduceras. Detta har i sin tur föranlett ett antal offentliga utredningar som ser över om det är nödvändigt med förändrade regelverk för de privata aktörerna inom välfärdssektorerna eller om vinster t o m skall begränsas eller förbjudas helt[1].

Denna debatt kan för många ekonomer te sig egendomlig mot bakgrund av att mycket av vårt välstånd har sin grund i de drivkrafter som vinstmotivet har givit till entreprenörer att introducera innovationer. Tillsammans med konkurrens blir vinstmotivet en central kraft som driver utveckling och välfärd. Marknadsekonomiernas motor och den väsentliga drivkraften bakom konkurrens brukar vanligen benämnas

1. Se Utredningen om offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster (Dir 2015:22), Ägarprövningsutredningen (SOU 2015:7) samt Friskoleutredningen (SOU 2013:56).

”vinstmotivet” (the profit motive). Samtidigt finns det faktorer som många skulle anse gör de s k välfärdssektorerna unika och att olika former av marknadsmisslyckanden motiverar offentliga insatser och interventioner.

Årets *Swedish Economic Forum Report: Vinster, välfärd och entreprenörskap* handlar, som titeln antyder, om vinstmotivet och vilken funktion och effekter det har inom de s k välfärdssektorerna. Rapporten bidrar till debatten genom att dels bredda diskussionen kring vinstmotivet och dess betydelse för entreprenörskap och stigande välstånd, dels genom att presentera forskningsrön med betydelse för ett fortsatt arbete med att förbättra kvalitet och resultat inom de privata välfärdstjänsterna och då i synnerhet skol- och utbildningssektorerna.

Innan en kort sammanfattning av de kapitel som ingår i 2015 års Swedish Economic Forum Report görs, som inkluderar de huvudsakliga slutsatser som analyserna mynnar ut i, ges en kortfattad diskussion av vinstbegreppet och ekonomiska teorier kring sambandet mellan vinster och entreprenörskap samt hur detta påverkar välfärden. Rapporten omfattar fem kapitel som vart och ett på olika sätt och utifrån olika perspektiv behandlar vinster och deras roll inom välfärdssektorerna. Samtliga kapitel har forskningsförankring, författarna svarar dock själva för sina slutsatser.

2. Vinster och entreprenörskap

Låt oss börja med en diskussion kring vad som i den ekonomiska litteraturen är att betrakta som vinst. I gement språkbruk betecknar vinster helt enkelt det resultat som företag och entreprenörer gör på sin verksamhet. Vanligen görs ingen distinktion mellan huruvida vinsterna uppstår genom avsaknad av konkurrens, vilket ger företaget eller entreprenören någon form av monopol, eller om vinsterna uppstår genom att entreprenörer introducerar innovationer som skapar ”temporära” monopol. Denna distinktion har betydande implikationer avseende vilka välfärdseffekter som kan förväntas på sikt.

I vissa fall avses t o m spelvinster såsom en vinst på lotto. Detta leder lätt till associations- och tankefel. I den ekonomisk-teoretiska litteraturen har vinster (eng. profits) en mer precis betydelse.[2] Beskrivningen av vinster och vinstmotivet i det följande avsnittet bygger till stora delar på Dennis C. Mueller (1976, 2003).

I en välkänd diskussion om varför vinster existerar gjorde Frank Knight (1921) en viktig distinktion mellan risk och osäkerhet. Både risk och osäkerhet handlar om att framtida utfall är okända. Risk beskriver dock situationer som går att belägga med sannolikheter. Sannolikheten för en viss kombination av siffror vid tärningskastning

2. En definition av vinst är den residual som kvarstår då alla kontrakts- och potentiella kontraktskostnader har betalats. Vinst kan delas upp i flera olika komponenter. En sådan uppdelning är: y_i är faktorägarens totala inkomst, c_i är faktorägarens alternativkostnad, r_i är faktorägarens ”rent” och p_i är faktorägarens ”profit”. På en välfungerande marknad med faktorrörlighet och konkurrens kommer faktorägarens totala inkomst på sikt vara $y_i = c_i$. Det bör observeras att i ekonomiskt språkbruk innebär denna långsiktiga jämviktssituation att vinsten är noll. Se Mueller (2003) för en utförlig diskussion.

går t ex att beräkna exakt. Under osäkerhet är detta däremot inte möjligt. Knight menade att vinster uppstår då kapitalägare bär osäkerheten med ett företag.

Joseph Schumpeter (1934) förkastade emellertid idén om att vinster skulle vara ett resultat av osäkerhet. Han såg istället vinsterna som en konsekvens av att en entreprenör genom nya kombinationer och idéer introducerar innovationer som ger utrymme för vinster. För över hundra år sedan publicerade Joseph Schumpeter (1912, eng översättning 1934) det numera klassiska verket ”*Die theorie der wirtschaftligen entwicklung*”, i vilket han just beskriver ekonomisk utveckling som en dynamisk process karaktäriserad av ”kreativ förstörelse”. Schumpeter beskriver en dynamisk form av marknadsekonomi där jämnvikten på produktmarknaderna störs av innovationer. Dessa innovationer introduceras av entreprenörer som skapar temporära monopol. Detta temporära monopol, och de vinster det innebär, skapar incitament för andra entreprenörer att imitera vilket succesivt leder till fallande vinster. Vinster som består över tid är antingen ett resultat av entreprenörens (företagets) förmåga att fortlöpande generera innovationer vilket så att säga håller konkurrensen stången. Alternativt är det ett resultat av monopolmakt som upprätthålls av andra faktorer än entreprenörskap och innovationer. Monopol kan t ex vara en konsekvens av regleringars utformning eller s k naturliga monopol. I detta sammanhang kan vi med andra ord se en distinktion mellan monopolbaserade vinster och Schumpeterianska/innovationsbaserade vinster. Monopolbaserade vinster kan bestå över tid medan Schumpeterianska vinster kommer att urholkas. Företag och entreprenörer som är framgångsrika i att ta fram innovationer kan således motstå konkurrens och kreativ förstörelse. Ett modernt exempel på ett företag som lyckats upprätthålla höga vinster genom att kontinuerligt introducera innovationer är Apple.

Konkurrens och hur effektivt konkurrenskraften i en ekonomi verkar har fått mycket uppmärksamhet av ekonomer och beslutsfattare. Vi känner väl till argumenten mot monopol och de ekonomiska grunderna som ligger till grund för t ex konkurrenslagstiftningen. I statiska (partiella jämviktsanalyser) där konkurrensen inte är fullständig utan där det föreligger ett monopol eller monopolliknande marknadsstruktur vet vi att välfärdsförluster uppstår. Bristen av konkurrens resulterar i alltför höga priser och i att för lite produceras av tjänsten eller varan. Genom att förbise dynamiken i vinster och dess underliggande dynamik finns det dock risk för felaktiga ekonomisk-politiska slutsatser.

Bland ekonomer finns det därför två sätt att se på konkurrensprocessen. Till att börja med kan den ses som en process där priser och kvantiteter fastställs. Monopolproblemet består i detta fall av för få säljare/företag med för låg producerad volym och för höga priser. Utifrån detta perspektiv följer slutsatsen att koncentrerade industrier resulterar i välfärdsförluster. Utifrån det andra mer dynamiska perspektivet är produkter och tjänster heterogena och konkurrensen sker inte främst genom priskonkurrens utan snarare genom investeringar i nya produkter och tjänster. Denna dynamiska form av konkurrens kännetecknas även av in- och utträde av aktörer på en marknad.

I den Schumpeterianska beskrivningen av dynamisk kapitalism är dessa temporära monopolvinster oviktiga i det större sammanhanget. Centralt viktigt blir emellertid att konkurrensmekanismerna fungerar väl. På de flesta marknader är konkurrensen mellan vinst-maximerande aktörer tillräckligt för att säkerställa god kvalitet på varor och tjänster samt maximering av välfärden. Inom välfärdssektorerna kan det dock finnas marknadsmisslyckanden i form av informationsasymmetrier, ofullständiga kontrakt, samhällsekonomiska externaliteter, inlåsning av kunder, vilket kan motivera offentliga ingripanden i dessa marknader (se t ex Akerlof, 1970, Hart, 1995)

Mot bakgrund av detta kan en övergripande och sammanhållande fråga för de kapitel som ingår i denna rapport sägas vara på vilket sätt välfärdssektorerna skiljer sig från andra marknader och på vilket sätt vinstmotivet påverkar konkurrens och utfall inom välfärdssektorerna.

Kapitel 2 – Profits, Entrepreneurship and Public Services av Dennis C. Mueller

Dennis C. Mueller inleder sitt kapitel med en diskussion kring vad som avses med ”the nature of profits” och vilken roll vinstmotivet har för entreprenörskap, innovationer och ytterst för välstånd. Därefter går Mueller över till att diskutera välfärdsstatens framväxt som, enligt honom, framgångsrikt har minskat inkomstklyftorna men samtidigt haft negativa effekter på entreprenörskap och därmed det långsiktiga välståndet.

I och med framväxten av välfärdsstaten har, enligt Mueller, socialiseringen av utbildning och sjukvård resulterat i bristande konkurrens och bristande kvalitet. Genom att introducera mer konkurrens inom skola och sjukvård, menar författaren, att kvaliteten kan förbättras. Dessa argument har naturligtvis bäring på den friskolereform som Sverige genomförde 1992 vilket behandlas utifrån olika aspekter i flera av de efterföljande kapitlen.

Mueller refererar till Schumpeter (1934) och den beskrivning av en dynamisk marknadsekonomi där entreprenören spelar en centralt viktig funktion för att driva den ekonomiska utvecklingen framåt.

Enligt Mueller kan merparten av världens länder karaktäriseras som kapitalistiska marknadsekonomier där t o m kommunistiska Kina har infört ekonomiska institutioner som liknar de västerländska marknadsekonomiernas. Samtidigt argumenterar Mueller för att entreprenörskapet i Europa har fallit tillbaka under det gångna århundradet. Mueller påstår sig inte ha alla förklaringar men han menar att välfärdsstatens framväxt har haft negativ inverkan på ”entrepreneurial capitalism” i Europa. Mueller menar att de negativa effekterna är synliga inom såväl högre utbildning som vård- och omsorgssektorerna. Bland Dennis C Muellers slutsatser står bl a följande att läsa:

> *“The socialistic policies associated with the welfare state have achieved many of its main objectives. The distribution of income is less skewed in Europe than in America, and by and large there is less abject poverty. But these policies have also had their costs. University fees are low or zero across most of Europe, at the cost of an almost total absence of elite universities. Their absence combined with the high*

taxes needed to fund the welfare states make Europe a less attractive environment for innovative activity, and account for its lag in the new, high tech industries. Even in areas in which the welfare state is supposed to have a comparative advantage, like primary and secondary education, and health care, the lack of competition and choice associated with the welfare state has had a negative impact on quality. Introducing more competition and choice in the delivery of public services in Europe must almost certainly result in improvements in quality".

Kapitel 3 – Regulating Private (and Public) Welfare Services: Lessons from Financial Supervision, Per Strömberg och Martin Andersson

Martin Andersson och Per Strömberg konstaterar inledningsvis att det saknas storskaligt empiriskt underlag kring vilka effekter vinstdrivande verksamheter har inom välfärdssektorerna. Författarna tar därför sin utgångpunkt i forskning kring övervakning och reglering av finansmarknaderna och diskuterar med detta som utgångpunkt vilka lärdomar som kan ha betydelse för att välfärdssektorerna regleras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Författarna argumenterar därför att välfärdssektorerna delar många problem med finansmarknaderna och att motiven för att reglera och övervaka är snarlika, bl a marknadsmisslyckanden i form av informationsasymmetrier.

Likaså är konsumenternas val ofta begränsade inom många av välfärdssektorerna. Många individer har t ex bara möjlighet att välja en skola, en vårdcentral eller ett äldreboende. På samma sätt kan det vara svårt att i efterhand avgöra vilken kvalitet tjänsterna håller. Det finns även incitament för välfärdsföretag att attrahera mer lönsamma kunder samtidigt som de mindre lönsamma stannar hos de offentliga aktörerna. Det kan t ex handla om att attrahera mer välmotiverade elever som är mindre resurskrävande.

Andersson och Strömberg drar slutsatsen att, på samma sätt som översyn och regleringar av finansmarknaderna, bör övervakningen av välfärdssektorerna inkludera följande:

- Garantier för att korrekt information tillhandahålls av välfärdsföretagen i tillräcklig omfattning.
- Licensering av välfärdsföretagen.
- Säkerställande av en fortlöpande leverans av tjänsterna. D v s en garanti för att servicen är av tillräcklig kvalitet och att verksamheten stängs ned på ett kontrollerat sätt om kraven ej uppfylls.
- Mandat att utdela sanktioner gentemot välfärdsföretagen om de inte uppfyller sina åtaganden.

Författarna betonar även vikten av att privata och offentliga aktörer regleras på samma sätt och att samma krav ställs på båda typerna av aktörer t ex i fråga om krav för licensiering. Givet att den faktiska kvaliteten på välfärdstjänster kan vara svår att utvärdera väljer myndigheter i många fall att reglera insatserna i form av t ex antal lärare per elev istället för att ställa krav på resultat och utfall. De övergripande

slutsatser som författarna drar utifrån detta är att de vinstdrivande verksamheterna som sådana inte utgör ett problem, det handlar istället om ett behov av att utveckla adekvata och ändamålsenliga regleringar. Tvärtom menar författarna att vinstdrivande företag inom välfärdssektorn fyller en viktig funktion, genom ökad effektivitet och produktivitet. Författarna anser även att den politiska debatten istället för att fokusera på vinsternas omfattning bör fokusera hur ett adekvat och ändamålsenligt regelverk med oberoende granskning av såväl offentliga som privata aktörer utvecklas.

Kapitel 4 – Vinster i välfärd: funktion, information, opinion av Henrik Jordahl

Henrik Jordahl inleder sitt kapitel med en diskussion om de privata välfärdsföretagens omfattning. Av kommunernas kostnader för välfärdstjänster går 16 procentenheter till köp av privata utförare varav 13 procentenheter till köp av tjänster som utförs av privata företag och tre procentenheter till köp av tjänster som föreningar och stiftelser tillhandahåller. Landstingen och regionerna lägger 13 procent av sina kostnader för hälso- och sjukvård på köp av tjänster från privata utförare, nästan uteslutande vinstdrivande sådana.

Jordahl drar slutsatsen att möjligheten att dela ut vinst ger ägarna starka incitament att driva verksamheten så effektivt som möjligt. Effektiv verksamhetsdrift kan även komma den offentliga köparen till del genom lägre priser. Vinsternas baksida är att kostnadsjakten riskerar att drivas för långt om verksamhetens mål är svåra att precisera i kontrakt och följa upp eller om brukarna inte har tillräcklig kvalitetsinformation när de väljer utförare. Varken internationell forskning eller svenska rapporter tyder dock på några stora skillnader mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande produktion av välfärdstjänster.

Förslaget att begränsa välfärdsföretagens möjligheter till vinstuttag har ett starkt stöd bland svenska väljare. Genom en experimentellt utformad opinionsundersökning analyserar Jordahl hur detta stöd förhåller sig till uppfattningar om välfärdsföretagens rörelsemarginal.

En central slutsats som Jordahl drar är att de flesta svenskar överskattar välfärdsföretagens rörelsemarginal (som uppgår till fem procent av deras omsättning). Svenskarna uppskattar rörelsemarginalen till 26 procent och en fjärdedel uppskattar marginalen till hela 40 procent, vilket med andra ord är en grov överskattning. Till följd av detta överskattar de flesta även välfärdsföretagens möjligheter att dela ut vinst till sina ägare. Ju mer någon överskattar välfärdsföretagens rörelsemarginal, desto mer positiv tenderar denne att vara till förslaget att begränsa möjligheten till vinstuttag. Dessutom blir människor mindre positivt inställda till att begränsa möjligheterna till vinstuttag när de får information om välfärdsföretagens faktiska genomsnittliga rörelsemarginal. Även om en majoritet alltjämt är positiva till att begränsa välfärdsföretagens möjligheter att dela ut vinst till sina ägare tyder undersökningen på att opinionen kring privata välfärdsutförare och deras vinstuttag är känslig för missuppfattningar.

Till att börja med är det policyrelevant att de privata vinstdrivande utförarna ännu inte har uppnått några dominerande marknadsandelar i den svenska välfärdssektorn samtidigt som de överlag varken tillhandahåller sämre eller dyrare tjänster än de offentliga utförarna. Jordahl menar även att de flesta människor överskattar välfärdsföretagens genomsnittliga rörelsemarginal och att korrekt information om denna marginal påverkar deras inställning till en vinstutdelningsbegränsning. Detta leder tanken till behovet av information och ökad kunskap hos väljarna. Så skulle även kunna vara fallet för information om de vinstdrivande utförarnas marknadsandelar, kostnader och kvalitet. I vart fall framstår det som att politiker bör vara försiktiga med att använda enkla opinionsundersökningar som grund för sitt beslutsfattande.

Kapitel 5 – Hur påverkar vinstmotivet och konsolideringen av skolmarknaden skolans verksamhet? av Karin Edmark

Karin Edmark tar avstamp i 1992 års friskolereform och diskuterar hur den ökande förekomsten av vinstdrivande skolhuvudmän samt närvaron av alltfler stora skolorganisationer kan komma att påverka det svenska skolväsendet. Friskolereformen gav fristående huvudmän rätt att bedriva skolverksamhet på samma villkor som de kommunala skolorna.

Edmark sammanfattar forskningsläget med att det saknas empiriska belägg för att vinstsyftande friskolor presterar sämre än icke-vinstdrivande friskolor. Vissa, om än så länge knapphändiga, studier tyder dock på motsatsen. Likaså menar Edmark att friskolor verkar prestera åtminstone på motsvarande nivå som kommunala skolor. Det finns dock tecken på att friskolorna är mer frikostiga vad avser betyg och nationella prov vilket försvårar användningen av detta som indikatorer på friskolornas kvalitet. Edmark betonar att det än så länge finns ett fåtal jämförande studier av vinstdrivande och icke-vinstdrivande skolor vilket gör att försiktighet bör iakttas vad gäller att dra alltför långtgående slutsatser av dessa. Likaså är antalet studier som jämför små med stora aktörer begränsat. Men studier från USA tyder på att stora aktörer överlag presterar något bättre än små. Forskningen som presenteras i kapitlet tyder på att tydliga regler för ansvarsutkrävande kan vara viktigt för att få tillstånd välfungerade skolor och skolstyrning. Utformningen av ansvarsutkrävandet kan också påverka vilka elever som tjänar på system med friskolor och skolval.

Samtidigt som det finns indikationer om att vinstsyftande företag kan fungera väl inom skolväsendet finns det ett uppenbart problem i Sverige i form av betygsinflation och bedömning av nationella prov. En slutsats är därför att en förutsättning för att kunna dra nytta av de potentiella vinsterna med självständiga friskolor som drivs i vinstsyfte är att det finns tydliga system för utvärdering och kontroll. En tydlig brist med de huvudsakliga måtten på skolornas prestation, som Edmark menar bör åtgärdas, är det faktum att såväl slutbetyg som resultat på nationella prov sätts av personal på skolorna själva. Något som naturligtvis kan ifrågasättas. En förändring som påkallas är därför att de nationella proven rättas externt eller utformas så att de kan rättas automatiskt. Avslutningsvis resonerar Edmark att det fria skolvalet förvisso utgör en stark mekanism för kontroll och ansvarsutkrävande men att det

just avseende betyg och betygsinflation inte föreligger full överlappning mellan samhällsintresse och elever/föräldrars intresse.

Kapitel 6 – Konkurrens, vinster och kvalitet i svenska friskolor av Abiel Sebhatu och Karl Wennberg

Abiel Sebhatu och Karl Wennberg analyserar friskolereformen utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv och i synnerhet med hänsyn till vad organisationsteori kan ge oss för insikter om konkurrens på avreglerade marknader. Kapitlet innehåller även en empirisk analys av konkurrens, ägandeformer och dess effekter av olika mått på kvalitet.

Författarna konstaterar att privatiseringsprocesser, såsom den svenska friskolereformen, tenderar att ge upphov till en flora av olika ägar- och organisationsformer som konkurrerar med varandra. Denna anpassningsprocess är också en central del av den svenska reformen vilken gav upphov till en mångfald av organisationsformer och ägare.

Tidigare forskning har företrädelsevis fokuserat på elevers bakgrund och prestationer, organisationsteoretiska aspekter har fått betydligt mindre uppmärksamhet. Delvis p g a bristande tillgång till data. I detta kapitel tar författarna sig emellertid an detta perspektiv och läsare som är bekanta med Hirschman (1970) välkända analys ”Exit, voice and loyalty” kommer att känna igen frågeställningarna. Vid sidan om vinster (mätt som rörelsemarginal) använder sig författarna av mått på exit, d v s elever som lämnar en skola, klagomål från elever, föräldrar eller lärare till Skolverket eller Skolinspektionen samt graden av oordning mätt som anmälningar till Arbetsmiljöverket. Analyserna tar sedan hänsyn till variabler såsom lärartäthet, klasstorlek, osv.

En slutsats som författarna drar är att såväl skolornas huvudmän som lagstiftaren bör se över möjligheterna att underlätta skolbyten samt för elever att göra sin röst hörd. Författarna drar även slutsatsen att vinstbegränsningar inte nödvändigtvis är den mest effektiva lösningen för att förbättra skolsektorn.

3. Ekonomisk-politiska slutsatser

Vinstmotivet har stundtals starkt ifrågasatts av debattörer och krav på bl a vinstbegränsningar har höjts. Tillsammans med konkurrens är dock vinstmotivet en stark drivkraft för entreprenörskap och innovationer på de flesta marknader. Det finns dock faktorer som gör välfärdssektorerna unika. En sammanhängande frågeställning för de kapitel som ingår i denna rapport är på vilket sätt som vinstmotivet och förekomsten av privata aktörer påverkar välfärdssektorerna. En generell slutsats är att vinstmotivet och möjligheterna till vinstutdelning skapar incitament för entreprenörskap och kan verka effektivitetshöjande inom välfärdssektorerna. Vinstbegränsningar eller förbud mot vinstuttag är därför inte en åtgärd som kommer åt de kvalitetsproblem som uppstår inom välfärdssektorerna. Vinstmotivet ger inte bara incitament för kostnadsreduktion och effektivitet, det ger även incitament för

att utveckla nya innovativa lösningar vilket på sikt är välfärdshöjande. En utmaning är dock att det finns risk att kostnadsreducerade åtgärder drivs för långt på grund av svårigheter att hantera t ex fullständiga kontrakt eller att kontrollera kvaliteten på de tjänster och den service som levereras. Det finns även situationer då individernas intressen och samhällsintresset inte sammanfaller och då konkurrens mellan aktörer inte kommer vara tillräcklig för att säkerställa att samhällsintresset tas tillvara. I flera av kapitlen pekar författarna istället på behovet att tydliga regler och granskning av aktörer inom välfärdssektorerna, såväl privata som offentliga aktörer. I ett flertal av rapportens bidrag pekas just på behovet av tydliga regler för ansvarsutkrävande, ett exempel på ett sådant behov är betygsinflation inom vinstdrivande skolor. Det kapitel som undersöker lärdomar från regleringen av finansmarknaderna betonar också vikten av att såväl privata som offentliga aktörer underkastas samma granskning och regelverk. För att inte hämma innovation och utvecklandet av nya lösningar inom välfärdssektorerna, som t ex nya effektivare organisationsformer, pedagogiska verktyg eller behandlingsformer, är det dock nödvändigt att kraven ställs på resultat och utfall snarare än på insatsen av resurser så som t ex minsta antal lärare. Flera av kapitlen innehåller konkreta rekommendationer för hur utvärdering och ansvarsutkrävande bör utformas baserat på forskningsresultat.

Ett annat centralt viktigt resultat (kapitlet av Henrik Jordahl) är att den svenska allmänheten överskattar välfärdsföretagens rörelsemarginaler (ca fem procent av omsättningen) vilket i sin tur leder till en överdriven syn på företagens möjligheter till vinstutdelning. Individer som överskattar vinstmarginalerna tenderar även att vara mer positivt inställda till begränsningar till vinstuttag. På motsvarande sätt minskar intresset för vinstbegränsningar då dessa individer får information om de faktiska rörelsemarginalerna. Slutsatser som följer av detta är dels att det finns ett behov av information och kunskapsspridning, dels att politiker bör var försiktiga att använda enkla opinionsundersökningar som beslutsunderlag.

2

PROFITS, ENTREPRENEURSHIP AND PUBLIC SERVICES

DENNIS C. MUELLER

The richest countries of the world today can all be categorized as capitalist, market-based economies. Even Communist China has adopted economic institutions similar to those in North America, Europe and the other rich countries of the world. Communist countries like Cuba and North Korea that cling to rigid socialist institutions have remained poor. The profit motive is generally regarded as the driving force in capitalist economies with entrepreneurs being the prime movers in generating economic growth. This paper thus begins with brief reviews of the salient characteristics of profits and entrepreneurship (Sections 1 and 2). Section 3 then discusses the apparent relative decline in entrepreneurship in Europe over the past century, and offers an explanation for it.

Of course, free markets cannot provide all of the goods and services citizens want, so the state must intervene where markets fail. Section 4 briefly discusses the economic justification for such state interventions, and explores the justification for state intervention in education. Section 5 examines state provision of health care. In particular, these sections address the question of whether public services in these two sectors might be improved, if more scope were allowed for entrepreneurship. Conclusions are drawn in the final section.

1. The Nature of Profits

Frank Knight's doctoral dissertation, written at Cornell University almost a century ago, became one of the classic expositions on the nature of profits in the economics literature (Knight, 1965). Knight introduced the important distinction between risk and uncertainty. If a probability can be assigned to a particular event's occurring, decisions dependent on this event's occurrence are said to involve *risk*. When risk is involved, in principle insurance can be bought, and this insurance becomes part

of the firm's costs of doing business in a risky world. When probabilities cannot be assigned to future events, they involve *uncertainty*. No insurance can be purchased against certain events occurring in these situations. If the entrepreneur goes ahead and makes decisions in an uncertain world, he will be rewarded with positive residuals of revenues minus costs, if he makes correct decisions, and negative residuals for mistakes. These residuals are labeled profits. Thus, as Knight described profits, they accrue to entrepreneurs who are willing to venture forth and start businesses in an uncertain world. We might label this willingness to bear uncertainty *animal spirits* using a term that Keynes introduced later.

Some years ago I embellished on Knight's theory by emphasizing the importance of *information gathering* (Mueller, 1976). The uncertainty surrounding certain events can often be reduced by gathering information. Uncertainty about how a newly developed tire will perform at 130 kilometers an hour can be reduced by test driving cars with the tire on them. Uncertainty about whether blue will be the "in color" in this fall's fashions can be reduced by consumer surveys. Thus, profits should accrue to the entrepreneurs who are particularly good at gathering information.

Information is a rather peculiar commodity in that its value is often *inappropriable*. If I want to sell you a new car, its value will be appropriable, because you can test drive it, kick its tires, and decide its worth to you. If, on the other hand, I want to sell you a design for a radically new kind of car, a design contained in blueprints in my possession, you are unlikely to offer me money for the blueprints until you see them. Once you see them, however, you do not have to buy them, and you can go ahead building the car yourself. Thus, a person with an idea for a new design for a car may only be able to capitalize on this idea by building the car herself. She may have to *immobilize* herself in the automobile industry. If the design becomes popular, she will make positive profits, if not she suffers losses. Thus, in my theory of profits, they accrue to individuals who both gather valuable information which reduces the uncertainty surrounding future events, and then use it by entering into business, or if they are already in business, by implementing the ideas.

This theory can be generalized to other markets, like the labor and consumer markets. A person who gathers information about rules for promotion at different potential employers, the fringe benefits offered, and so on, will be able to choose an employer that provides the maximum net benefits per hour of work. A person who does research on the features of each smart phone on the market may be able to buy a phone with the features she wants for a fraction of the cost of competing brands. Once again, the value of this sort of information is likely to be inappropriable. I may know that company A is a better company to work for than company B, but how am I going to get you to pay me for this information without giving it away. The only way I can profit from this information is by going to work for company A myself. The consumer who knows what the best buy in smart phones is can only benefit from this information by buying the smart phone herself.

It should be noted that the existence of uncertainty and the potential profits that can arise from information gathering are likely to lead to inequality of outcomes. The

entrepreneur who is adept at gathering information earns high profits. The consumer who is good at gathering information about new products finds her budget going further. The drive for profits in an uncertain market economy must always lead to inequality of outcomes.

2. Entrepreneurship

Slightly over 100 years ago, Joseph Schumpeter published his classic *Die Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, which later appeared in English translation (1934). In it Schumpeter described a dynamic form of capitalism in which equilibria in product markets were disturbed by innovations. These innovations were introduced by entrepreneurs who were not only in pursuit of profit, but who wished to build private kingdoms (Schumpeter, 1934, p. 93). Once an equilibrium had been disturbed by an innovation, a monopoly was created. The monopoly's profits provided an incentive for other entrepreneurs to *imitate* the innovation. A flood of entry took place and the monopoly disappeared. A new market equilibrium was established, which remained in place until the next innovation came along to upset it. Economic development was driven by the disruptive innovative activity of entrepreneurs. Thus, in Schumpeter's model of capitalism, the information that generated profits was about new innovations. These would include new products, new production techniques, new organizational structures, new marketing techniques, and any other innovation that might give a company an advantage over its competitors.

By the end of the 19th century, entrepreneurship was rife across Europe. Nikolaus Otto, an appropriately named German, invented the first internal combustion engine. Karl Benz installed it in a body and the automobile was born, an invention that would transform the way people lived throughout the 20th century. In 1894, the Lumière brothers in France produced the first motion picture, an invention that would revolutionize the entertainment industry. In Germany, Alfred Krupp and August Thyssen were busy building the kind of private kingdoms of which Schumpeter wrote.

TABLE 1: World's Largest Industrial Companies of 1912 Ranked by Market Capitalization of Equity or Gross Assets ($ millions)

	Company	Country	Sector	Capital/Assets
1	US Steel	USA	Metals	757.2
2	Standard Oil (NJ)	USA	Oil	389.5
3	J&P Coats	USA	Cotton Thread	300.8
4	Pullman	USA	Engineering	200.1
5	Anaconda	USA	Copper	177.6
6	General Electric	USA	Electrical	173.8
7	Singer	USA	Sewing Machines	172.5
8	American Tobacco	USA	Tobacco	168.8
9	International Harvester	USA	Machinery	159.6
10	British American Tobacco	USA/UK	Tobacco	158.9
11	De Beers Cons. Mines	South Africa	Mining	158.4
12	Armour	USA	Meat Packing	156.2*
13	Rio Tinto	UK	Mining	143.3

	Company	Country	Sector	Capital/Assets
14	Krupp	Germany	Metals	142.7*
15	Siemens	Germany	Electrical	121.7*
16	AEG	Germany	Electrical	112.5*
17	Imperial Tobacco	UK	Tobacco	111.2
18	American Sugar Refining	USA	Sugar	109.5
19	Guiness	UK/Ireland	Beer	109.0
20	Westinghouse Air Brake	USA	Engineering	101.5
21	Gelsenkirchener Berfwerks	Germany	Coal, Iron, Steel	96.0*
22	Utah Copper	USA	Copper	94.8
23	Phelps Dodge	USA	Copper	94.5
24	Amer. Smelting & Refining	USA	Mining, Metals	92.3
25	Shell Transport &Trading	UK	Oil	91.0
26	Standard Oil (Indiana)	USA	Oil	87.8
27	E I duPont de Nemours	USA	Chemicals	86.0*
28	US Rubber	USA	Tires	80.0
29	John Deere	USA	Farm Machinery	76.0*
30	B F Goodrich	USA	Tires	74.6
31	Swift	USA	Meat Packing	74.6
32	Standard Oil (New York)	USA	Oil	72.8
33	National Biscuit	USA	Foods	71.6
34	Standard Oil (California)	USA	Oil	71.4
35	Deutsch-Luxemburg	Germany	Metals	67.6*
36	Brunner Mond	UK	Chemicals	67.5
37	Westinghouse Electric	USA	Electrical	66.8
38	Ohio Oil	USA	Oil	65.6*
39	Rand Mines	South Africa	Gold Mining	64.6
40	Crown Mines	South Africa	Gold Mining	62.7
41	Pennsylvania Steel	USA	Metals	62.4*
42	Gewerbe Deutscher Kaiser	Germany	Metals	60.7*
43	Liggett & Myers	USA	Tobacco	58.2
44	US Smelting, Refining & Mining	USA	Mining, Metals	57.2*
45	International Nickel	USA	Nickel	57.0
46	American Can	USA	Metal Products	56.8
47	Distillers' Securities	USA	Alcoholic Beverages	54.6*
48	Phoenix	Germany	Iron & Steel	54.4*
49	Eastman Kodak	USA	Photographic	53.3*
50	American Car & Foundry	USA	Engineering	52.2
51	P Lorillard	USA	Tobacco	51.5*
52	Calumet & Hecla	USA	Copper Mining	51.0
53	Lever Brothers	UK	Soap	50.7
54	Prairie Oil & Gas	USA	Oil & Gas	50.4
55	Consolidated Goldfields	UK	Gold Mining	46.7
56	Harpener Bergbau	Germany	Coal	45.2*
57	Vickers	UK	Engineering	43.6
58	Nevada Consolidated	USA	Copper Mining	42.4
59	American Cotton Oil	USA	Oil Products	42.2*
60	Maypole Dairy	UK	Foods	41.7
61	Armstrong Whitworth	UK	Engineering	40.7
62	Central Leather	USA	Leather	40.0
63	American Woolen	USA	Wool Products	39.6
64	National Lead	USA	Lead	38.7
65	Amer. Agricultural Chemical	USA	Chemicals	38.2
66	Burmah Oil	UK	Oil	38.1
67	Reckitt & Sons	UK	Chemicals	37.8
68	Virginia-Carolina Chemical	USA	Chemicals	37.4
69	Mexican Petroleum	USA	Oil	36.7
70	American Locomotive	USA	Engineering	36.6
71	Harbison-Walker Refractories	USA	Bricks	35.0*

	Company	Country	Sector	Capital/Assets
72	Fine Cotton Spinners & Doublers	UK	Textiles	34.4
73	Saint-Gobain	France	Glass	34.0
74	J I Case Threshing Machine	USA	Farm Machinery	33.1*
75	East Rand Proprietary Mines	South Africa	Gold Mining	32.7
76	Hohenlohe	Germany	Coal	32.6*
77	Corn Products Refining	USA	Foods	32.5
78	Hibernia	Germany	Coal	32.1*
79	Baldwin Locomotive	USA	Engineering	32.0
80	Gutehoffnungshütte	Germany	Iron & Steel	31.7*
81	Pittsburgh Coal	USA	Coal	31.1
82	Bayer	Germany	Chemicals	31.0*
83	BASF	Germany	Chemicals	30.7*
84	Cuhady Packing	USA	Meat Packing	30.5*
85	General Chemicals	USA	Chemicals	29.8*
86	Crucible Steel	USA	Steel	28.6
87	Texas Co.	USA	Oil	28.6
88	Lothringen Hüttenverein	Germany	Metals	28.2*
89	Felten & Guilleaume Carlswerk	Germany	Metals	27.9*
90	Mannesmann	Germany	Metals	27.9*
91	Hoechst	Germany	Chemicals	27.8*
92	Deutsche Solvay	Germany	Chemicals	27.4*
93	MAN	Germany	Engineering	27.3*
94	Rombacher Hüttenwerke	Germany	Metals	27.1*
95	Mansfeld	Germany	Copper Mining	26.8*
96	Republic Iron & Steel	USA	Steel	26.7
97	Zellstoff Waldhof	Germany	Paper	26.6*
98	Thomson-Houston	France	Electrical	26.1*
99	Atlantic Refining	USA	Oil	25.8
100	Vacuum Oil	USA	Oil	25.7

Source: Schmitz (1995, pp. 87-90).
Notes: Entries without an asterisk for market capitalization, with an asterisk for gross balance sheet assets. Figures for Germany are for 1913.

Table 1 reproduces a table from Schmitz (1995) of the 100 largest industrial companies in the world in 1912, a year after *Die Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* first appeared. The ranking is based on market capitalization, or when this figure was unavailable gross balance sheet assets. The stocks of many large German companies were not heavily traded and so most of the rankings for this country are based on gross assets. Schmitz used the 1913 asset figures for Germany. Data on Japanese firms were unavailable for that year, which explains their conspicuous absence from the table. Other large, privately held companies also had to be excluded. Nevertheless, the table probably presents a fairly accurate picture of the industrial landscape shortly before World War I. With a few exceptions, I have recorded the names of the companies and their assigned business sectors as they appear in Schmitz (1995).

Over half of the 100 largest industrial companies in 1912 were located in the United States. Germany came in second with 22 companies, while the United Kingdom followed with 14½, if one treats BritishAmerican Tobacco as being only half in the UK. Four South African mining companies make the list, as did two French companies. Table 1 illustrates the dominance of the United States, Germany and the United Kingdom in the industrial

world at the eve of World War I. One can also see in the figures in Table 1, that as of 1912/13 Germany had already eclipsed the UK as Europe's leading industrial power.
Fast forward to the present and the picture looks somewhat different. Table 2 has been constructed from the *Financial Times* Global 500 list for 2014, which ranks companies by their market values. Banks and other financial institutions, insurance companies, and utilities have been dropped from the FT's list. Since the emphasis here is on entrepreneurship, I also excluded companies in which the state had a large ownership share – Saudi Basic Industries, Sinopec China, Russia's Gazprom, Italy's Eni, Norway's Statoil, and a few others. These deletions mean that Monsanto, ranked 100th in Table 2 is ranked 154th in the FT Global 500. Once again, I have with but a few exceptions reported the company and sector names as they appeared in the FT table.

TABLE 2: World's Largest Non-Financial Companies of 2014 Ranked by Market Value ($ billions)

	Company	Country	Sector	Capital/Assets
1	Apple	USA	Technology Hardware & Equip	478.8
2	Exxon Mobil	USA	Oil & Gas	422.1
3	Microsoft	USA	Software and Computer Services	340.2
4	Google	USA	Software and Computer Services	313.0
5	Johnson & Johnson	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	277.8
6	General Electric	USA	General Industrials	259.5
7	Roche	Switzerland	Pharmaceuticals & Biotechnology	258.5
8	Wal-Mart Stores	USA	General Retailers	246.8
9	Nestle	Switzerland	Food Producers	243.0
10	Royal Dutch Shell	UK	Oil & Gas	239.0
11	Novartis	Switzerland	Pharmaceuticals & Biotechnology	229.8
12	Chevron	USA	Oil & Gas	227.0
13	Proctor & Gamble	USA	Household Goods & Home Construction	218.5
14	Samsung Electronics	South Korea	Leisure Goods	208.5
15	Pfizer	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	205.4
16	IBM	USA	Software and Computer Services	200.4
17	Verizon Communications	USA	Fixed Line Telecommunications	196.9
18	Toyota Motor	Japan	Automobiles & Parts	195.1
19	AT&T	USA	Fixed Line Telecommunications	182.6
20	BHP Billiton Mining	Australia/UK	Mining	173.5
21	Coca-Cola	USA	Beverages	170.3
22	Anheuser-Busch InBev	Belgium	Beverages	168.6
23	Merck	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	166.9
24	Total	France	Oil & Gas	156.0
25	Amazon.com	USA	General Retailers	154.5
26	BP	UK	Oil & Gas	147.8
27	Walt Disney	USA	Media	140.3
28	Sanofi	France	Pharmaceuticals & Biotechnology	138.1
29	Qualcomm	USA	Technology Hardware & Equip.	133.4
30	Tencent Holdings	Hong Kong	Software and Computer Services	129.6
31	Philip Morris International	USA	Tobacco	129.4
32	Comcast	USA	Media	129.4
33	GlaxoSmithKline	UK	Pharmaceuticals & Biotechnology	128.9
34	Intel	USA	Technology Hardware & Equip.	128.3
35	PepsiCo	USA	Beverages	128.3
36	Schlumberger	USA	Oil Equipment	127.4
37	Facebook	USA	Software and Computer Services	119.9
38	Volkswagen	Germany	Automobiles & Parts	119.1
39	Unilever	Netherlands/UK	Food Producers	118.8
40	Siemens	Germany	General Industrials	118.6
41	Ambev	Brazil	Beverages	117.7

	Company	Country	Sector	Capital/Assets
42	Cisco Systems	USA	Technology Hardware & Equip.	115.5
43	Bayer	Germany	Chemicals	112.1
44	Home Despot	USA	General Retailers	109.3
45	Gilead	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	109.0
46	United Technologies	USA	Aerospace & Defense	107.1
47	British American Tobacco	USA	Tobacco	104.6
48	Rio Tinto	Australia/UK	Mining	104.3
49	BASF	Germany	Chemicals	102.1
50	Daimler	Germany	Automobiles & Parts	101.6
51	Taiwan Semiconductor Manl	Taiwan	Technology Hardware & Equip.	100.9
52	Novo Nordisk	Denmark	Pharmaceuticals & Biotechnology	100.8
53	SAP	Germany	Software and Computer Services	99.6
54	L'Oreal	France	Personal Goods	99.2
55	Vodafone Group	UK	Mobile Telecommunications	97.1
56	McDonald's	USA	Travel & Leisure	97.0
57	Inditex	Spain	General Retailers	93.6
58	Amgen	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	93.1
59	Boeing	USA	Aerospace & Defense	92.5
60	LVMH	France	Personal Goods	92.3
61	Softbank	Japan	Mobile Telecommunications	90.9
62	3M	USA	General Industrials	89.2
63	CVS Caremark	USA	Food & Drug Retailers	89.0
64	ConocoPhillips	USA	Oil & Gas	86.4
65	Bristol Myers Squibb	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	86.1
66	Union Pacific	USA	Industrial Transportation	85.4
67	Abbvie	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	82.0
68	AstraZeneca	UK	Pharmaceuticals & Biotechnology	81.5
69	BMW	Germany	Automobiles & Parts	81.2
70	United Health Group	USA	Health Care Equipment & Services	81.1
71	SabMiller	UK	Beverages	80.2
72	Diageo	UK	Beverages	77.9
73	Occidental Petroleum	USA	Oil & Gas	75.3
74	Atria Group	USA	Tobacco	74.6
75	Honeywell International	USA	General Industrials	72.5
76	Biogen Idec	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	72.3
77	eBay	USA	General Retailers	71.5
78	Twenty-First Century Fox	USA	Media	71.5
79	Viacom	USA	Media	70.1
80	Tata Consultancy Services	India	Software and Computer Services	70.0
81	United Parcel Service	USA	Industrial Transportation	69.1
82	NTT DoCoMo	Japan	Mobile Telecommunications	69.0
83	Glencore Xstrata	UK	Mining	68.4
84	Eli Lilly	USA	Pharmaceuticals & Biotechnology	65.9
85	Las Vegas Sands	USA	Travel & Leisure	65.6
86	Honda Motor	Japan	Automobiles & Parts	63.9
87	BG Group	UK	Oil & Gas	63.5
88	Caterpillar	USA	Industrial Engineering	63.4
89	Walgreen	USA	Food & Drug Retailers	63.0
90	Japan Tobacco	Japan	Tobacco	62.9
91	Hennes & Mauritz	Sweden	General Retailers	62.2
92	Priceline.com	USA	Travel & Leisure	62.1
93	Medtronic	USA	Health Care Equipment & Services	61.6
94	E I DuPont de Nemours	USA	Chemicals	61.5
95	Hewlett-Packard	USA	Technology Hardware & Equip.	61.3
96	Ford Motor	USA	Automobiles & Parts	60.6
97	Hyundai Motor	South Korea	Automobiles & Parts	60.5
98	Sands China	Hong Kong/USA	Travel & Leisure	60.2
99	ABB	Switzerland	Industrial Engineering	59.7
100	Monsanto	USA	Food Producers	59.7

Source: Financial Times Global 500. http://www.ft.com/cms/s/0/988051be-fdee-11e3-bd0e-00144feab7de.html#axzz3WtDneMjc; accessed April 10, 2015.

The United States in 2014 has almost exactly the same percentage of the 100 largest companies as reported in Table 2 (57%) as it did in 1912 (58.5%). The United Kingdom and Germany, however, have fewer entries *combined* (16) than Germany alone had in 1913. Moreover, Germany now has fewer entries in the 100 largest list (7) than the UK. More generally, Europe appears to be rather poorly represented among the 100 largest non-financial companies of the world. Only 24 of the 100 largest non-financial companies were located in all of the European Union – two more than Germany alone had in 1913.

Another conspicuous feature of Table 2 is the absence of European companies in the newly developed high tech sectors. Thus, three of the four largest firms based in market value – Apple, Google and Microsoft – are in these new high tech sectors. Of the three, Microsoft is the oldest at 40 years. (The second ranked company, however, is the descendent of Standard Oil of New Jersey, also the second ranked company in 1912.) The only European company among the 100 largest that operates in one of the new, high tech sectors is Germany's software company SAP, founded in 1973 by five engineers leaving IBM. Germany's other entries in Table 2 are in technologically mature sectors like automobiles, chemicals, and engineering, and have been around for a long time, e.g., Siemens founded in 1847, Bayer 1863, BASF 1865. Volkswagen, created by the Nazis in 1937, is the second youngest German firm following SAP in Table 2. If one concentrates on the 100 largest high-tech companies in the world, one finds only nine headquartered in Europe (Gordon, 2014). Why has Europe, which at the end of the 19th and beginning of the 20th centuries was introducing important innovations and creating world class companies, not kept pace with the new technologies? Why are there no Apples, Googles, and Facebooks appearing in Europe? Why has the European response to these companies' success been to use competition policy to harass them?

3. Why Is Europe Lagging?

This question cannot be answered in a single sentence or paragraph. The explanation I will give is certainly only a part of the answer, but I think it is an important part. Prior to World War I, European countries had yet to install their welfare states. These emerged following that war with further expansions after World War II. This development had two negative consequences for entrepreneurial capitalism in Europe – it significantly raised taxes, thereby reducing the incentive to innovate, and it led to a deterioration in the quality of Europe's universities.

Table 3 presents data for government outlays as a percentage of GDP in 1913 in 11 European countries. Tax revenues would, of course, be comparable. These figures should be compared with those in Table 4, which shows general government revenue as a percentage of GDP in 2012. The differences are dramatic. The biggest government sector in Europe in 1913, among the countries where data are available, was in Austria with 17 percent of GDP going to government outlays. Government revenues in Austria in 2012 were nearly *three times* that figure (48.7%). Government expenditures in Norway and the Netherlands in 1912 were less than 10 percent of GDP,

in Sweden they were only a bit above 10 percent. Government revenues in Sweden today are *five times* what they were in 1913.

TABLE 3: Government Expenditures as a Percent of GDP Selected European Countries, 1913

Country	General Government Outlays, 1913	Country	General Government Outlays, 1913
Austria	17.0	Belgium	13.8
France	12.6	Netherlands	9.0
Germany	14.8	Spain	11.0
Italy	13.7		
Norway	9.3		
Sweden	10.4		
Switzerland	14.0		
United Kingdom	12.7		

Source: Tanzi and Schuknecht (2000, Table 1.1).

An Austrian who studies computer science in the United States today, and upon graduation get job offers in both the United States and Austria of, say, $150,000 a year to start can, assuming comparable growth in income in the two countries, expect to pay at least a million dollars more in taxes if he or she returns to Austria. If this person would be one of those who would later start a successful business, the extra taxes paid in Austria would amount to several millions. What do these taxes buy in Austria? One euro out of every three euros of tax revenue goes to cover the generous pensions in Austria (Hofer, 2015). Sweden has a more sensible pension system than does Austria, indeed it is often used as a model by those urging reforms in Austria, but the total tax burden in Sweden is even higher than in Austria. These high taxes must discourage would-be entrepreneurs from returning to or staying in these countries. More generally, the high tax rates reflected in Table 4 must be a significant deterrent to entrepreneurial activity across Europe. Government revenues as a percent of GDP were smaller in the United States in 2012 (31.2%) than in any EU country, including its poorer members, which tend to have smaller state sectors.

I am unaware of any organizations that ranked universities around the world a century or more ago, but if one existed many European universities would have been ranked toward the top, and not only in Great Britain. My university in Vienna had some of the world's most famous economists – Eugen von Böhm-Bawerk, Carl Menger, and Friedrich von Wieser – and was the seat of the marginalist revolution, one of the most important developments in economics at the time. Germany's Max Weber was probably the most noted social scientist in the world. His countryman Adolph Wagner was also a major figure. In France, Léon Walras was inventing general equilibrium theory. In Italy, Enrico Barone and Ugo Mazzola were making important contributions to the study of the state, as did Knut Wicksell and Erik Lindahl in

Sweden. It is noteworthy that Wicksell wrote his classic essay on just taxation not in Swedish or English, but in German, the lingua franca of science in the world at that time. Super stars in the hard sciences could also be found across Europe.

TABLE 4: General Government Revenue as a Percent of GDP, Selected EU Countries and the USA, 2012

Country	Revenue	Country	Revenue	Country	Revenue
Austria	48.7	Germany	44.3	Poland	39.1
Belgium	50.7	Greece	45.2	Portugal	43.0
Czech Rep.	39.8	Hungary	46.4	Slovak Rep.	36.0
Denmark	54.8	Ireland	34.2	Slovenia	37.0
Estonia	39.5	Italy	47.8	Sweden	51.7
Finland	54.0	Luxembourg	43.5	UK	38.7
France	51.8	Netherlands	43.5	USA	31.2

Source: general government revenue. https://data.oecd.org/gga/general-government-revenue.htm; acessed April 12, 2015.

The first Nobel Prizes were awarded in 1901. During the first 25 years of their existence, 126 Europeans were awarded prizes. During the same time period, seven Americans received prizes. Theodore Roosevelt was the first American to receive a Nobel Prize – for peace in 1905. Another American president, Woodrow Wilson, received the peace prize in 1919. Indeed, four of the seven Nobel Prizes awarded to Americans in the first 25 years of the 20th century were for peace. Considering only Nobel Prizes awarded in the sciences, individuals in what are now European Union countries received 63 and only three went to Americans , a ratio of 21 to one.

Fast forward to the present and the situation is dramatically different. Over the 25 years 1990-2014, 140 prizes in the sciences, now including economics, went to people located in the United States. Not all of the recipients were born in the United States, however. The research environment in the United States attracts scientists from around the world. Over the same 25 year period, 52 people located in the current EU countries were awarded prizes in the sciences. Eighteen of these were located in the UK. Thus, excluding the UK, the number of Nobel Prizes in the sciences going to Americans in recent years was over four times larger than those going to scientists in the European Union. How can this be?

In the Times Higher Education rankings of universities from around the world, the top ranks are overwhelmingly filled by universities in the United States and United Kingdom. Only two institutions in the EU make it into the top 50, the Ludwig Maximillian University of Munich (29), and Sweden's Karolinska Institute (44).[1] Non-UK

1. Http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2014-15/world-ranking. Accessed April 13, 2015.

countries in the EU did a bit better in the QS World University Rankings 2014/15 with five places in the top 50 – Ecole Normale Supérieure, Paris (24), Ecole Polytechnique (35), University of Copenhagen (45), Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (49), and the University of Amsterdam (50).[2] Interestingly, there was no overlap between the two rankings in terms of these seven universities, which may explain why these sorts of rankings are often criticized. The main criticism of these and similar rankings, however, is that they place too much or even exclusive emphasis on research and neglect differences in the quality of instruction across the institutions (Duncan, 2015). If one is interested in differences in research output between America and Europe, however, one wants to focus on the research output of their universities. Stanford is one of the top universities in the world. Silicon Valley's location near it is not a coincidence. Larry Page and Sergey Brin, the founders of Google, met and developed the ideas behind Google as students at Stanford. Mark Zuckerberg got his idea for Facebook at Harvard. Even famous drop outs who founded high tech giants, like Bill Gates and Steve Jobs, dropped out of top ranked universities. An important reason why US companies are dominate in the new, high tech sectors is that US universities are dominate in research.

How then does one account for the superior performance of US and UK universities over their rivals across the rest of the EU? Competition. US universities compete for faculty, compete for students, and compete for research funding. University education in the United States is a highly competitive sector. The top universities are non-profit institutions, but it is perhaps more accurate to think of them as worker-managed firms without shareholders. The best universities earn profits, or more accurately rents, but they all go to the administrators and faculty in them.

Competition improves the quality of outputs, but it also leads to greater inequality. There are great differences in the quality of universities across the United States, much greater than in most European countries. Those who are able to attend the best universities can expect much higher incomes than those attending the worse ones. The lowest expected incomes are for those who are unable to attend any university. When I left the United States over 21 years ago, it still had book stores, and in them there would always be a section devoted to books describing the various university and college options – what subjects are taught, what are the student-to-faculty ratios, what fraction of graduates go on to medical school, to law school, etc. The great range of options in the US makes the task of picking the "right" school difficult. We still have book stores in Austria. I have never seen a book in one of them comparing the different universities, and for a good reason – they are all about the same. One important lesson from the Communist experiments in Europe is that if you socialize the provision of a private good, you get long queues of people waiting to buy a good of inferior quality. We have socialized the provision of higher education across Europe – with the exception of the UK, tuition fees are at or near zero across Europe

2. Http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2014#sorting=rank+region=+country=+faculty=+stars=false+search. Accessed April 13, 2015.

– and we have gotten the expected outcome. Typically the queuing at Continental European universities is to get into required courses. I once read, however, that students at some Italian universities queue in the morning before the libraries open just to get a place to study.

Before closing this discussion of higher education, I would like to clear up a false perception about higher education in the United States. In an interesting report on higher education in the United States, Emma Duncan (2015) described in some detail the success of the American model in producing high quality research institutions. She went on to assert that it was a "flagging model," because the top universities were not offering high quality educations to their students. She is right. Harvard and MIT have an array of Nobel Prize winners, but an undergraduate at these universities is unlikely to meet one in a classroom. Superstar professors in America teach very little, and when they do it is typically at the graduate level. Undergraduate teaching is often left to junior faculty, many of whom are more interested in getting publications and tenure than winning teaching awards. Ms. Duncan fails to mention another type of higher education institution, and one unique to America – the liberal arts college. These institutions also compete with one another, but for high quality students. Their faculties are teaching oriented, although they do tend to engage in some research. An undergraduate at a leading liberal arts college will be taught by *all* of the faculty in a department. Graduates of the leading liberal arts colleges like Amherst College typically go on to get Ph. D.s or into law and medicine, and many then go on to establish distinguished careers.[3] Swarthmore College with an annual enrollment of around 1500 students, for example, has produced five Nobel Prize Laureates.[4] Similarly, small Amherst College has produced four with two being in economics.[5] Moreover, these elite colleges have not only produced future scholars and statesmen, they have also been a source of business leadership and future entrepreneurs. Charles E. Merrill, founder of Merrill Lynch, and Clarence Birdseye, inventor of the process for freezing foods, were early 20th century graduates from Amherst. Charles Brewer (Mindspring Enterprises, internet services provider), and Sung-Joo Kim (Sung-Joo International, fashion design) are entrepreneurs, who graduated from Amherst more recently. Billionaire John Kohlberg (Kohlberg, Kravis, and Roberts, asset management), and John Diebold (Diebold Group) graduated from Swarthmore. Thus, competition among institutions of higher learning cannot only produce high quality research, it can and does produce high quality educational experiences for those able to afford the tuition or win a scholarship at a good liberal arts college. High quality education does not come cheap, however. Tuition, room and board at Amherst for the 2014/15 academic year was $60,400. Can competition at the elementary and secondary school level also lead to better educational outcomes? I turn next to this question.

3. For a sampling of the graduates from Amherst College, see http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Amherst_College_people#Academics, accessed April 14, 2015.
4. Http://en.wikipedia.org/wiki/Swarthmore_College.
5. Http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Amherst_College_people.

4. Why State-Supplied Primary and Secondary Education?

Economists and public choice scholars justify state provision of certain goods and services, when the state is a more efficient supplier than the private sector. The removal of pollutants from a river is a good example. No private firm can profit from this service. All those who use the river benefit from it. With the purest of public goods, no one can be excluded from their consumption.

Schools have doors, however, and admission could be restricted to those who pay to get in. Education could be, and in certain cases is supplied as a private good. Anyone wishing to be a ballet dancer must attend a ballet school and pay for the instruction. Why should not all schools operate the same?

Universal education and public schools were part of the liberal agenda of the 19th century. By the end of that century and the beginning of the 20th, state-provided education at the lower levels was common in Europe and America. The justification for state provision was that many people were either too poor to pay or, not being educated themselves, did not appreciate the value of an education for their children. An important public benefit from universal education would be a more productive workforce.

Today, in a rich country like Sweden, almost everyone can afford to send the one or two children that they have to elementary and secondary school. Parents also appreciate the benefits of an education for their children in part in the form of higher expected life-time incomes. Thus, if the state were to stop providing free primary and secondary education, *and cut taxes accordingly,* essentially the same number of children would be attending school as now is the case. I would be surprised if as much as ten percent of the Swedish population is too poor to pay for their children's education. For those who are, the state could provide vouchers to cover school fees. Socializing the provision of education to all children just to reach a small number of poor children is not very efficient.

Some state intervention in the provision of education can be justified on the grounds that education can generate externalities. In a democracy, I can benefit from my neighbor's education, if it causes her to make better choices when she votes. If my neighbor's children attend a religious school that teaches them that anyone who is not of their religion is an infidel, I may be worse off from their education. Thus, citizens in a democratic country have an interest in the *content* of what is taught in schools. This argument does not imply that the state must run the schools, however, only that it certifies them by approving the contents of their curricula. Thus, one could envisage an educational system in which all schools were privatized, but children were required to attend schools whose curricula had been certified as fulfilling the goals society has set for the schools.

While the universities and colleges of the United States top the world rankings, the performance of its elementary and secondary schools is middling. In the 2012 Pisa tests, the USA ranked 36th with scores of 481 in math, 498 in reading, and 496 in

science. Shanghai ranked first with scores of 613, 570, and 580.[6] How can a country have such excellent tertiary education institutions, and such mediocre primary and secondary schools? It can, if it socializes the provision of primary and secondary education, which the USA has.

The US primary and secondary education is highly decentralized, resulting in a great variance in the quality of its schools. One route followed by parents seeking a better education for their children is to move to an area with good public schools. Since public schools are largely financed by property taxes, areas with good public schools generally have higher property taxes. Thus, in a way parents wind up paying extra for the superior education their children receive. A second route to a better education followed by many parents is to send their children to private schools. Both routes tend to widen the gap between the rich, the relatively rich and the poor.

Frustration with the low quality of public schools has led some urban communities to experiment with a new form of state-funded school – the charter school. Charter schools are funded by the state but are given much more freedom than normal public schools have in what and how they teach, in this regard they come closer to private schools. The initial findings are encouraging. A recent study of 41 communities in 22 states by The Center for Research on Educations Outcomes at Stanford found significantly higher levels of annual growth in both math and reading scores for students in the charter schools against students in the traditional public schools.[7] However, it also observed "surprising variation in the performance of charter schools in different urban communities". Nevertheless, it appears that competition can improve school quality even at the elementary and secondary levels of education.

In the 2012 Pisa tests, Sweden ranked even lower than the USA, 38th with scores of 478 in math, 477 in reading, and 485 in science. As in the United States, there would appear to be room for improvement in the provision of primary and secondary education.

I have been to Sweden many times and have served as an outside advisor on two large-scale research projects about Sweden. During this time I have observed a very strong sense of egalitarianism among many Swedes. A child going to a school in the far north of Sweden should get the same quality of education as one attending a school in a good district of Stockholm. The Pisa results suggest that this uniformity of outcome may have come to some extent at the cost of quality. If Sweden were to experiment with more variation and competition among its schools, the goal of egalitarianism would suffer. When school qualities differ, children with parents who seek out the better schools will be more likely to have better life outcomes than children with less conscientious parents. But greater inequality of outcomes may be a price worth paying, if competition were to significantly increase average quality. The large, recent influx of immigrants and asylum seekers has and will continue to provide

6. Http://www.theguardian.com/news/datablog/2013/dec/03/pisa-results-country-best-reading-maths-science.
7. Http://urbancharters.stanford.edu/. Study released on March 18, 2015, website accessed on April 14, 2015.

great challenges to Sweden's education system making improvements in quality and efficiency even more necessary.

During one of my visits to Sweden, I learned to my surprise that grades had been abolished in the early years of schooling. The six countries at the top of the Pisa rankings in 2012 all are in Asia – 1 Shanghai, 2 Singapore, 3 Hong-Kong, 4 Taiwan, 5 South Korea, 6 Macao-China. These countries are famous (notorious) for the emphasis they place on testing. Perhaps, competition *within* schools as well as between schools leads to better results.

5. State Intervention in the Health Sector

While it is legitimate in education to focus on two sets of actors – the schools as suppliers and students as consumers – in health care there is a third set of important actors – the pharmaceutical and medical devices industries. Pharmaceutical companies are good examples of the kinds of innovators Schumpeter described in both his early work discussed above, and in his later book, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (Schumpeter, 1950). In the latter, Schumpeter argued that innovative activity in mid-20th century had come to be dominated by large corporations with large R&D laboratories. Fifteen of the 100 largest companies in Table 2 are in pharmaceuticals. At the same time, new firms are entering the pharmaceutical and medical devices industries and having an impact. Cancer and heart failure are still leading causes of death, but people die much later in life from them today than they did 40 years ago thanks to developments in pharmaceuticals and medical technology.

It is difficult to justify state-provided health care with the same kind of positive externality argument that can be used for education. Heart surgery and hip replacements are essentially private goods that only benefit the patients. There are positive externalities to vaccinating people for protection against contagious diseases, but these benefits do not require that the state administer the vaccinations, only that it mandates them. Thus, it would seem that health care could be largely left to the private market.

A possible justification for state provision of health care is the desire that all citizens have access to the same level of high quality health care. This appears to be one of the objectives behind Sweden's health care policies.[8] Just as every child should have access to the same quality of schooling across all of Sweden, every citizen should have access to the same quality of health care across all of Sweden. This raises the question, as with education, does achieving this goal come at the expense of quality and efficiency?

The Americans have an expression, which is typically American in that it has an important element of truth in it, and it uses bad English. If it ain't broke don't fix it. In 2012, Sweden was 8th in the world in the World Health Organization's table of

8. See "Sweden: Health System Review," 2012.

life expectancies with an overall average of 83 years. In contrast, the United States ranked 36th with an overall average of 79.8 years. Japan topped the list with an overall average of 86.2 years.[9] End of story?

Perhaps not. What one eats, drinks, smokes, and does not smoke has an important impact on one's life expectancy. The Swedes would probably come closer to the Japanese in life expectancy, if they would eat more raw fish and less cheese.

A 2001 survey of 2,648 Swedes found that almost one in four (24%) people who perceived a need to see a doctor chose not to do so (Westin, Åhs, Persson, and Westerling, 2004). This figure is more than double that found in a similar study for the late 1980s and mid-1990s (Burström, 2002, Table 1, p. 122). This change alone suggests a significant decline in the quality of health care services in Sweden. The latter study also found some evidence of increasing inequalities in health care utilization to the disadvantage of low income groups.

The five most often given reasons for not seeing a doctor in the 2001 survey were[10]

1. Did not think a visit to the physician would help, 35%.
2. Did not get through on the telephone, 29%.
3. Due to economy, 20%.
4. Bad expectations, 18%.
5. Did not get an appointment (in reasonable time), 18%.

The first and possibly fourth stated reasons for not seeing a doctor imply an expectation of low quality service, the second and fifth of excessive time delays. When you socialize the provision of a private good you get long queues of people waiting to receive a low quality good.

In 2005, Sweden introduced reforms to correct some of the problems in its health care system. Nevertheless, a 2012 survey of the Swedish health care system still referred to delays for diagnosis and treatment as "the Achilles' heal" of the Swedish system.[11] An article in *The Local* on January 17, 2014 reported that a half million Swedes had bought private health insurance to avoid the delays of the public health care system.[12]

Two recent reviews of the Swedish health care system have concluded that the quality of services provided, once one sees a physician, is high, although both argue that there is room for improvement.[13] More troublesome is a 2011 article in The Local that reports that Swedish health authorities were "swamped" by complaints of malpractice

9. Http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_life_expectancy. Accessed April 19, 2015.
10. Westin, Åhs, Persson, and Westerling (2004, p. 340).
11. Sweden: Health System Review (2012), p. xxi.
12. "Swedes Buy Insurance to Skip Long Health Queues," The Local, January 17, 2014. http://www.thelocal.se/20140117/hospital-queues-tied-to-insurance-trend. Accessed April 19, 2015.
13. Sweden: Health System Review (2012); OECD (2013).

from patients.[14] It appears that there is room for improvement in Sweden's health care system. Could more reliance on the private sector be an answer? The half million Swedes who have opted to buy private health insurance seem to think so. The purchasers of private insurance are undoubtedly of higher income that the average Swede. Thus, more reliance on the private sector to provide medical care would most likely lead to greater differences in the quality of care different patients received. But if the average quality rose, and waiting times fell, this might be a price worth paying.

Because the provision of health care is so dominated by the state almost everywhere, there is little empirical evidence regarding the benefits from increasing competition in the health care sector. Most of the evidence that exists, is drawn from the United States where the introduction of Health Maintenance Organizations (HMOs) produced some competition. An attempt was also made to introduce competition in the provision of health care in London. In their survey of the literature, Propper and Leckie (2011, p. 679) summarize the empirical evidence as follows: "Where buyers care about price, competition between hospitals has led to lower costs or lower costs growth, both in the US and the UK. The relationship between competition and quality has been less studied but the best US evidence suggests that quality is higher where markets are more competitive (although this was not the case in the English internal market)". Thus, introducing competition in the provision of health care is an option that Sweden might well consider.

As with Sweden's education system, its health care system undoubtedly faces greater challenges in the future than it has in the past. In health care this challenge is not due to immigrants, however, but to the aging of the Swedish population.

6. Conclusions

Adam Smith wrote at a time when the Industrial Revolution was just getting started. It took off during the 19th century and Great Britain became for a time the world's leading economic power. By the end of the 19th century, the revolution had spread to other countries in Europe, most notably Germany, and across the Atlantic to America. Thus, on the eve of World War I the United States had risen to dominance among the world's largest industrial companies, but Europe, or at least Germany and the UK, were also well represented (Table 1).

The shift in economic activity from agriculture in the countryside to industrial production in factories in cities during the the 19th century had a traumatic effect on the lives of the workers who came to fill the factories. It is no coincidence that Charles Dickens grew up in England, and Karl Marx relocated there. Thus, as democracy took hold in Europe toward the end of the 19th century, socialist parties began to appear across Europe, a phenomenon that did not take place in the United States. Perhaps

14. "Sweden 'Swamped' by Malpractice Complaints," The Local, March 7, 2011. http://www.thelocal.se/20110307/32440. Accessed April 19, 2015.

no socialist party had a bigger impact on the politics of its country during the 20th century than the Socialist Party of Sweden. Thus, Europe's experience during the Industrial Revolution and its political consequences explain to an important extent the more socialistic features of European politics as compared to the United States, and the rise of the welfare state in Europe. The socialistic policies associated with the welfare state have achieved many of its main objectives. The distribution of income is less skewed in Europe than in America, and by and large there is less abject poverty. But these policies have also had their costs. University fees are low or zero across most of Europe, at the cost of an almost total absence of elite universities. Their absence combined with the high taxes needed to fund the welfare states make Europe a less attractive environment for innovative activity, and account for its lag in the new, high tech industries. Even in areas in which the welfare state is supposed to have a comparative advantage, like primary and secondary education, and health care, the lack of competition and choice associated with the welfare state has had a negative impact on quality. Introducing more competition and choice in the delivery of public services in Europe must almost certainly result in improvements in quality.

3

REGULATING PRIVATE (AND PUBLIC) WELFARE SERVICES – LESSONS FROM FINANCIAL SUPERVISION[1]

MARTIN ANDERSSON OCH PER STRÖMBERG

1. Introduction

Whether for-profit companies should be allowed in the public welfare sector, and, if so, how they should be regulated, has been a hotly debated topic in Sweden over the last decade. In the wake of a number of publicized scandals, including the perceived mismanagement at elderly care provider Carema and the bankruptcy of private school group JB Education, several government commissions are presently investigating what regulatory changes are needed for private companies in the welfare sector (including possibly banning private companies from the sector altogether).[2]

The issue of whether the provision of government services should be outsourced to private for-profit companies, and if so, what regulation is needed of these companies, has long been the subject of academic research in economics. From an economic theory standpoint, the trade-offs are relatively clear. On the one hand, there is a long stream of research establishing that government ownership of firms comes at the cost of a substantial loss in economic efficiency, reflected in low productivity and

1. Strömberg is grateful to the Ragnar and Torsten Söderberg Foundations for financial support. Thanks to Lars Frisell for valuable comments.

2. These include ”Utredningen om offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster” (Dir. 2015:22), ”Ägarprövningsutredningen” (SOU 2015:7), and ”Friskoleutredningen” (SOU 2013:56).

inferior products and services.[3] Hence, absent other economic externalities, private ownership is economically superior to public ownership. On the other hand, there are reasons to believe that many parts of the welfare sectors are associated with such externalities. In particular, there is a concern that the profit incentive of private firms can stand in conflict with adequate provision of quality to welfare services.[4] In most markets, competition between profit-maximizing firms will be enough to ensure that sufficient quality is provided to consumers. But because of market frictions, such as asymmetric information, incomplete contracts, customer lock-in, or conflicts between individual and societal preferences, competition might not be enough to ensure desirable outcomes. The most well-known example is when competition leads to the over-exploitation of a limited resource to the ultimate detriment of everybody. The problem is known in economics as "tragedy of the commons" and includes overfishing, deforestation and global warming. In addition, when a welfare service provider fails to provide adequate services, this has severe negative effects on stakeholders, and taxpayers ultimately will have to pick up the bill.

Hence, the regulatory problem in the welfare sector is a trade-off between productivity/profitability and quality. The severity of this trade-off will of course vary across different welfare sectors, and in areas where quality is easy to measure and customers can make an informed choice, for-profit providers will work well with a minimum of regulatory intervention. In other sectors – e.g. prisons, police force, or fire defense – the frictions are so severe that it is obvious that the state should be the sole provider. In most welfare sectors, however, it is likely that the optimal solution is to allow private service providers alongside state-owned providers in a regulated market.[5]

The extent to which private for-profit providers should be allowed in a given segment of the welfare sector, and how they should be optimally regulated, is ultimately an empirical question. Unfortunately, reliable large-sample evidence on the effect on for-profit providers on the quality of welfare services is very scarce. Most of the arguments stating that private competition has led to quality problems have been based on single incidents highlighted (and sometimes exaggerated) in media, while more systematic empirical studies have so far failed to find significant differences in quality between public and private welfare providers.[6] While most observers agree that existing regulation has not kept up with the increased privatization in welfare sectors, opinions differ widely on the extent to which regulation is needed and how such regulation should be designed.

The goal of this essay is to draw lessons from the regulatory experiences of the financial sector, which also suffers from severe asymmetric information problems

3. See e.g. Shleifer (1998); Megginson and Netter (2001).
4. See Laffont and Tirole (1989); Hart, Shleifer, and Vishny (1992); and Acemoglu, Kremer, and Mian (2007).
5. See Laffont and Tirole (1993).
6. See e.g. Hartman (2011) and Strömberg (2015).

and important societal externalities. Many of the challenges facing the welfare sector are shared with the financial industry, where we have many decades of experience from financial regulation – a fact that has so far been largely ignored in the public discussion. We believe regulators and policymakers have a lot to learn from the success and mistakes of financial supervision when it comes to designing regulation in the welfare sector.

While there is an ongoing discussion on banning or limiting profit for companies in the welfare sector, or limiting the possibility for private actors to compete with public providers, this debate was closed decades ago as regards the financial sector. In the 1950-60s many development economists argued that the state should play a key role in the banking sector also in market-based economies. At the peak in the 1970s the state controlled some 40 percent of the largest banks' assets in industrial countries, and 65 percent in developing ones, but this has since declined dramatically due to state-owned banks' universally poor performance. State-owned banks tend to make lower profits, have higher costs, and have a larger proportion of non-performing loans than do private banks.[7]

While the recent financial crisis triggered a global recession and had devastating economic and social consequences in many countries (e.g. Ireland and Iceland), yet there are few if any voices arguing for maintaining a government-owned financial sector. Instead the focus after the financial crisis has been to strengthen financial regulation and supervision, recognizing that it had previously been far too weak. In the following we will present some suggestions on how different tools used by the state to regulate the financial sector can be used to constrain companies in the welfare sector without thwarting the positive effects that competition gives rise to.

The organization of this paper is as follows. In section II, we will review the rationale for regulation of the financial sector, and compare it with the arguments for regulating the welfare sector. In section III, we will summarize some of the experiences and lessons from financial supervision, especially in the aftermath of the financial crisis, and draw implications for the regulation and supervision in the welfare sector. Finally, section IV provides a summary and conclusion.

2. The rationale for regulation and supervision

2.1 The financial sector

A primary reason for regulation of the financial sector goes back to the explicit and implicit guarantees that governments provide to financial institutions. Banks and financial institutions are financed with short-term debt, which makes them prone to so-called bank runs. A bank run occurs when short-term creditors (such as bank depositors) rush to get repayment before others, when they fear the bank will become insolvent. As shown by the seminal paper by Diamond and Dybvig (1983)

7. For academic evidence, see e.g. Mian (2002) and Sapienza (2003).

bank runs can become self-fulfilling since even an initially solvent bank can become insolvent when it is forced to sell illiquid assets below fair value in order to pay back running creditors. Such bank runs impose significant costs on the financial system, especially if there is a run on a systemically important financial institution, and to mitigate these the government needs to insure and guarantee the liabilities of banks. The most obvious example of this is deposit insurance, which is present in most advanced economies, where the government guarantees bank deposits (up to some amount). But in modern financial markets government guarantees end up being broader than this since there is also typically an "implicit guarantee" that the government will bail out systemic financial institutions more generally, as a failure of a large financial institution – a bank, insurance company, or securities firm – could lead to large problems for households, threaten the payment system, and hurt the capital provision to firms. In practice, these implicit guarantees are more substantial than the explicit deposit insurance and go beyond deposit-taking banks. Examples of this are government takeovers of failing financial institutions, liability guarantees in times of crisis, and liquidity provision by the central bank when short-term funding dries up. Although there has been a lot of debate on the desirability of such implicit government support, the experience when the U.S. government chose not to save Lehman Brothers in 2008, which started a worldwide financial crisis, has convinced most governments that such guarantees are indeed necessary for systemic financial institutions.

Once government guarantees are in place, however, the problem is that they change the incentives of the financial institution in terms of risk-taking and leverage. If a bank's borrowing is guaranteed by the government, lenders will be willing to lend to the bank at a very low interest rate, regardless of how risky the bank is. This gives the bank the incentive to take on even more leverage in order to increase its return to shareholders, as well as increase the amount of risk in its lending and investment activities, since more risky investments yield a higher return. As a consequence, the presence of government guarantees actually increases the risk that a financial institution becomes financially distressed, and the expected costs to taxpayers in fulfilling the guarantees increases.

A large part of banking regulation and supervision is therefore focused on hindering financial institutions to take on excessive leverage and risk. The most important of these is probably the risk-weighted capital requirement that requires banks to have enough equity (on the liability side) to make up for the risk they take (on the asset side). A major part of financial supervision goes into ensuring that these capital requirements are met.

A second rationale for financial supervision has to do with customer protection.[8] An important market inefficiency, which is common in real-world markets, stems from so-called asymmetric information. The classic illustration of the potentially

8. See Campbell, Jackson, Madrian, and Tufano (2011).

ruinous effects of asymmetric information between buyers and sellers is Akerlof's (1970) example of the market for used cars. Assessing the quality of a car is quite difficult and car salesmen have an informational advantage vis-à-vis potential buyers. Since salesmen are in the business of making money, buyers should (rationally) suspect that whatever the price for which a car is offered it will not quite be worth the money asked for and they should turn down the offer. The ultimate result of this logic is that unless the buyer somehow can verify the quality, only cars of the very lowest quality ("lemons") will ever be sold, to the detriment of both sellers and buyers.

The risk for the stark "lemon's result" disappears in most markets as buyers eventually, sometime after the purchase, can assess the quality of the product. If you buy a car that breaks down only a couple of months later, you will go back to the seller and complain. Even if you do not succeed in getting your money back, as it might be difficult technically to prove that the car was faulty at the time of purchase you will probably warn your friends from buying cars from this particular vendor. It will thus be in sellers' interest to sell cars of a decent quality to maintain their reputation.

Dealing with asymmetric information becomes more problematic if the quality of a product or service is difficult to gauge even in hindsight. This turns out to often be the case in the financial sector. One example is pension savings, where an individual will only know what the actual payout is in a very distant future, when it is too late to do anything about it. More generally, returns to most savings products depend on the developments in financial markets and the products may also be rather complex (such as structured products). As a result, differences in quality (e.g. the stock-picking skills of an individual fund manager, or the amount of risk involved in a financial product) are often hard for the consumer to disentangle. As Campbell et al (2011) argue, this learning is further hampered by the fact that most individual savers are subject to various psychological biases, such as inertia and procrastination. For example, lenders may be able to lure consumers to take on expensive loans by marketing them in a way that takes advantage of psychological biases.[9] Hence, there is an important role for financial regulation to make sure that financial products are designed in a way that do not take undue advantage of consumers, that consumers get fair and correct information about financial products, and so forth. In addition, the desired choices of individual consumers may be in conflict with societal goals. One important example is the worry that excess household mortgage debt will eventually cause financial instability. The choice of individual households to borrow may lead to overall increased

9. Cambell et al (2011) provide a number of examples. One of the most important ones is the well-documented phenomenon of present-biased preferences, which can lead an individual to make a decision today that reduces welfare tomorrow in a way that the individual later regrets. This bias can be expropriated by lenders, by offering high-interest loans but with low "teaser-rates" early on, leading individuals to fall for the immediate temptation to consume while ignoring the negative financial consequences later on when the loan needs to be paid back. Hence, there could be a rationale for the supervisor to cap the interest rates that are allowed, ban certain marketing practices, and force an increased disclosure regarding the long-term costs of such loans.

risks which are not internalized by the individual borrower, nor the lending bank. The public good financial stability could thus become a "tragedy of the commons".

A third rationale for regulation, which is present in many industries and not specific to the financial industry, is to ensure sufficient competition. Many segments of the financial industry have significant economies of scale, including banking, asset management, and insurance. The Swedish banking market is dominated by a handful of large banks that offer a broad menu of financial services to consumers. Households, in particular, tend to get many of their financial services – such as loans, deposit accounts, and pensions and savings products – from the same bank, and services are sometimes bundled together. Given the small number of major players and the tendency of customers to stick to the same bank, there is a clear concern that banks may be able to capture excess rents at the expense of consumers, for example by offering very low deposit rates, or charging excess fees on mutual funds.

2.2 The welfare sector

We believe that the welfare sector share many of the problems of the financial sector, and that the rationales for regulation are very similar. As a result, many of the lessons from financial supervision should be relevant for how to design regulation and supervision in the welfare sector.

First, the welfare sector shares the problem of implicit guarantees from the government leading to potential incentive problems among welfare providers. The continuous delivery of public welfare services, like schooling and healthcare, is ultimately the responsibility of the government, which uses taxpayer money to fund them. In Sweden, much of the responsibility lies with local governments: counties (landsting) and municipalities (kommuner). If a private contractor fails to deliver a particular service to households, the state will be liable for fixing the problem. For example, if a privately owned school goes bankrupt, it will be the responsibility of the municipality to find a new school for the bankrupt school's students. Hence, the failure of a private welfare provider imposes additional costs on the public, which are not internalized by the failing firm. This, in turn, could potentially lead to excessive "risk-taking" among private welfare providers – e.g. operating their business with excessive leverage or pursuing risky, short-term oriented, strategies – which provides a rationale for the government to regulate their business, analogous to the financial sector.

Second, and even more obvious, the consumer protection rationale for regulation is very much present in the welfare sector as well. Indeed, the main issue in the debate about private welfare providers has been the potential conflict between profitability and quality provision. There are several reasons for why competition may not necessarily lead to an optimal provision of quality in welfare services.

Consumer choice is effectively limited in many welfare markets, which leads to welfare providers becoming virtual monopolists. For example, many individuals have only one school, primary care physician, hospital, or elderly care home to choose from, and these service providers get customers regardless of quality. Moreover,

even when multiple providers exist it is often hard for consumers to make an informed choice. Similar to the pension savings example, it will be near-impossible to determine, perhaps decades after a medical operation, whether it was poor performance on part of the surgeon or other factors that resulted in an unsatisfactory outcome. One important role for regulation in welfare markets, therefore, is to make sure sufficient information about quality is collected and made available for consumers and procurement agencies.

There is also a parallel to the excessive borrowing case mentioned above, in that the choices of individual consumers in some welfare sectors may be in conflict with societal goals. One example of this is from the school sector, where parents may have an incentive to choose the schools where the child is likely to get better grades, which can give schools an incentive to compete in grades, with grade inflation as a result. Another example is so-called "cream-skimming", where a for-profit welfare service provider has an incentive to disproportionately attract the most profitable, or least costly, customers, while the more costly customers remain with a public provider. For example, a private school can offer a pedagogical method that is particularly well suited to stronger and better-motivated students, and by attracting this student clientele leave the public school with a more difficult and resource-demanding student pool. Hence, a properly designed regulation needs to make sure alleviate such externalities, e.g. by forcing all welfare providers, regardless of whether they are public or private, to offer the same level of services or else compensate public providers for the costs of cream-skimming; or make sure national school exams are centrally graded to stop grade inflation.

One important aspect of welfare services in Sweden is that it is generally the local government rather than the consumer that procures a welfare service, and the welfare provider is paid by the state with taxpayers' money. When it is difficult to measure both quality and costs, the challenge is to design a compensation scheme that incentivizes the private welfare providers to supply sufficient quality in a cost-efficient manner.[10] When welfare providers receive a fixed compensation fee, which is typical in many welfare procurements in Sweden, there is a large incentive to cut costs in order to increase profits. But when quality is hard to measure and define contractually, such cost reductions may come at the expense of quality, which has been a common criticism in much of the Swedish public debate. On the other hand, when compensation is based on actual costs, it gives a higher incentive to provide quality but at the expense of promoting cost efficiency. There is then a risk that the supplier artificially creates a demand for the most lucrative welfare services.[11] As discussed in Laffont and Tirole (1989, 1993), the optimal government compensation

10. Also, Levin & Tadelis (2010) discuss the impact of quality measurements and privatizations. When quality is easily measured privatizations normally leads to lower costs without negative impact on quality and thereby increasing efficiency.
11. See e.g. evidence in Gruber, Kim, and Mayzlin (1999) on Cesarean deliveries.

scheme in procurement will typically be a combination of a fixed fee and variable compensation for actual costs.

Importantly for regulation, it is not obvious that the procuring entity, typically the local government, necessarily has the right incentive to trade off quality against quantity. Many local governments have tight financial situations, which may make them go for the lowest-cost producers regardless of quality. In addition, incentives in procurement are potentially further distorted given that these local governments typically operate their own welfare service providers in the same markets, competing directly with the private firms whose services they are procuring. This implies that supervision needs to be done by an independent government agency, unrelated to the local governments procuring the services.

3. Lessons from financial supervision and regulation

3.1 The goals and organization of supervision

Analogous with financial supervision, the mandate of the welfare supervisor should be to safeguard the continuous delivery of the welfare services and to ensure that the welfare providers are safe and sound. Its powers should include:

- Licence the service providers in the sector.
- Ensure sufficient and accurate disclosure of information by the service providers in the sector.
- Issue administrative sanctions on firms in the industry, including fines and the ultimate revocation of their license.
- Prompt corrective action, i.e. have the right to intervene or take over a firm where the risk of financial failure is imminent.

The global financial crisis demonstrated the massive failure of the prevailing light-touch, audit-like supervision of banks during which underwriting standards were allowed to deteriorate for a number of years. The failure of financial authorities to act decisively on emerging weaknesses can be traced to both structural and cultural factors that are relevant also for the supervision of the welfare sector.

First, it is clear that certain supervisors, and the governments that appointed them, had been captured by the industries they were supposed to regulate. This does not mean that regulators were engaged in quid-pro corruption, yet in a subtler sense the regulated industry managed to impose the viewpoint that what was in the financial sector's interests was largely also in the State's. Before the crisis it was not uncommon that financial regulators in addition to financial stability and consumer protection also had a stated objective to promote the nation's financial sector – this was for example the case in Sweden. It should be obvious that such contradictory objectives create conflicts of interest and hamper decisive action.

This mistake must not be repeated in the welfare sector. The welfare supervisor needs to be an independent agency, adequately funded, with clear goals and without a political agenda.

One important difference between the financial sector and the welfare sector is that a large fraction of the firms in the latter industry are owned and operated by the state. We believe it is necessary that public welfare service providers are supervised in the same way as the private firms, and are subject to similar licensing requirements and sanctions. Indeed, in the financial sector many of the largest problems with excess risk-taking and rule violations have been found in state-owned entities.[12] Along the same lines, just because a school, hospital, or elderly care home is owned by the state, county or municipality, this does not in itself guarantee that adequate services are delivered to households.

This means that it is crucial that the welfare supervisor is insulated from pressure from the state and local government institutions that it is supposed to supervise. Furthermore, the head of the regulatory authority must be reasonably insulated from political interference. This can be achieved by having clearly delineated grounds for dismissal (e.g., only in case of "serious misconduct") and a financial cushion in case of dismissal (i.e., some sort of "parachute").

It is also crucial that the welfare supervisor has enough resources to carry out its tasks. One reason for regulatory failure in the financial sector was that, in many cases, financial supervisors simply lacked the staff resources to upgrade their day-to-day supervision or investigate potential contraventions. The model of intrusive supervision involves significantly more staff resources than the audit model, both due to increased on-site presence at regulated entities and the continuous monitoring of firms' business models. If resources are scarce, in-depth investigations, which are labour-intense endeavours and require highly skilled staff have to carefully be traded-off against on-going supervision and the regulators' other activities. There is of course the argument that supervision might be too costly. The traditional way of handling this cost is via the "polluter pays model", which means that there is a full cost coverage through fees on the supervised entities. A comparison with the Swedish FSA shows that the total cost of supervision of the whole financial sector is less than 30 basis points of the large banks' annual profits.

3.2 Ability to impose sanctions

No matter how many resources are devoted to supervision the regulator will never be able to completely prevent failures or abuse, so it is crucial that rules are backed up by a credible threat in the event of contravention. However, in most countries strong protection of ownership rights and high legal bars to corroborate contraventions have deterred, and still deter, financial supervisors from taking forceful actions against firms. In some jurisdictions supervisors may even be personally liable in case shareholder value is destroyed, but even when they enjoy immunity the potential

12. See e.g. Agarwal, Lucca, Seru and Trebbi (2014) and Lucca, Seru, and Trebbi (2014) for evidence on regulatory capture in U.S. financial regulation.

reputational damage of losing court cases (and possibly causing large costs to the State) is often enough to dissuade supervisors from taking on the larger players in the market. The lesson from the financial sector is that the regulator should have a range of administrative sanctions at their disposal for which the burden of proof is less demanding than for criminal sanctions. These should include corrective measures, fines, the vetoing of appointments to certain positions or removal of office-holders deemed unfit, the placing of firms into conservatorship as well as the revocation of licenses and forced liquidation or merger with other firms. In addition, the law must provide for adequate protections for whistle blowers. One of the most important sources the regulator has at its disposal to detect violations and abuses come from people working within the firms being supervised, and there need to be sufficient incentives and protection for these individuals, regardless of whether they work for private or state-owned institutions.[13]

3.3 Disclosure

One of the impediments to quality in both the welfare and financial sectors is, as we previously discussed, consumer access to information. The best guarantee for sufficient quality being provided in a market is customer choice, but for this mechanism to work customers must be sufficiently informed about quality provided by different producers. Because of the problems for individual consumers to evaluate quality, however, both the financial and welfare sectors will have to rely on the government regulator that sufficient and accurate information is continuously provided by service providers. The regulator will both have to set standards for information disclosure as well as to monitor that these information disclosures are adhered to. Importantly, disclosures will not only have to involve quality measurement but also financial performance, since, as we discuss below, the economic viability of welfare providers needs to be monitored as well. Moreover, it is obviously important that not only private actors fall under these disclosure requirement, but also state-owned actors. This again underscores the importance of having an independent government regulatory supervisory agency in charge of disclosure, rather than state and local governments who themselves operate some of the providers in the sector.

3.4 Ensuring uninterrupted service / stability

One of the most important tools that financial regulators have to prevent costly failures of financial institutions is capital regulation. We believe that firms active in many areas of the welfare sector should be required to be sufficiently financially sound to mitigate the risk of failure.

Similar to the financial sector, where much of the capital regulation focuses on systemic institutions in particularly vulnerable sectors (such as banks), the extent of such

13. See Dyck, Morse, and Zingales (2010) for the importance of whistle-blowers in the context of corporate governance.

capital requirements should depend on how costly a failure would be to the users. A failure of a school, for example, would impose major costs on children and families, as well as the municipality responsible for guaranteeing the education, while the failure of a single elderly assistance ("hemtjänst") provider might be relatively small, given the fragmentation of this market. Along the same lines, the costs of a large nation-wide welfare service corporation failing is more substantial than the failure of a small local provider, implying that capital requirements should be much higher for the former than the latter. We believe it makes a lot of sense to put regulatory requirements that limit leverage, and require a minimum financial buffer, on "systemically important" welfare firms above a certain size. This could have considerable implications, for example, for private equity-owned welfare operators in schooling and healthcare, where firms often have considerable amounts of leverage.[14] It would then be the role of the welfare supervisor to monitor and enforce these requirements.

In the new financial regulation after the financial crisis, another tool that has been introduced in the regulatory framework is so-called resolution and recovery plans, or "living wills". It requires that regulated financial institutions are able to present a plan of how to wind up its operations in an orderly manner. This is an idea that we believe could be quite appropriate for the welfare sector as well. A private operator of a school or a hospital should be able to have a plan for how to provide uninterrupted service to pupils or patients in the case of failure. In addition to this it is also important that the supervisor has the right to impose prompt corrective actions, that is force the institution to make, sometimes considerable, changes before they run into trouble.

3.5 Promoting long-termism through ownership tests and licensing

In markets where there is a potential conflict between shareholders' profit-maximization and other stakeholders' goals, such as the provision of high quality, one of the most important ways to mitigate such conflicts is to promote a long-term focus among market participants. The more a firm cares about its long-term value (its "franchise") rather than short-term gains, the less incentive the firm will have to compromise on quality. Once a firm recognizes that it is likely to exit the market, serious problems may arise. This is a well-known problem in financial markets, where firms close to financial distress may "gamble for resurrection", i.e., take large risks to try to rescue the firm in the knowledge that – thanks to limited liability – the costs of a failed "bet" will not be borne by shareholders anyway.

Hence, one of the main regulatory goals is to induce a long-term focus among the firms active in the market. We have already mentioned one implication of this, which is to require firms to keep minimum capital buffers and stay below certain leverage levels so that the owners always have significant "skin in the game".

However, the most important factor that affects the long-termism of for-profit firms – in any market – is expected future profitability. In order to make long-term

14. See Axelson, Jenkinson, Strömberg & Weisbach (2013).

investments and develop their business the owners have to be able to recoup these investments in terms of expected future cash flows.

The implication is that the supervisor should take into account the economic viability of the business as a criterion when granting the license to operate in the first place. If a firm cannot present a business plan that is economically sound over the long run, a license to operate should not be granted. This is a criterion that plays a considerable role when licensing companies in the financial sector. In the welfare sector, however, it seems to go contrary to many of the arguments raised in the public debate, which rather have focused on making sure private welfare firms do not "make too much money".

Beyond sound business models, a related important factor affecting the extent of long-term focus is the predictability of the market environment. Even if expected returns on a given investment are *expected* to be sufficient, *uncertainty* will typically induce firms to postpone long-term investments until the environment has become more predictable.[15] This has an important regulatory implication, which is to avoid too many regulatory changes and ensure that supervisory standards are considered predictable among market participants. Arguably, one of the reasons why bank lending has been slow in Europe in the last few years is that banks hesitate to increase their lending given the uncertainty about what the new regulatory environment will eventually look like. Similarly, as long as there is considerable uncertainty about the extent to which private, for-profit providers should be allowed in the welfare sector, and how they will be regulated, we should not expect much new investment by the firms in the sector.

The compensation structures of managers and employees have also been shown to sometimes affect the extent to which firms operate in a short- vs. long-term manner. For example, bonuses for managers and employees have been shown to induce more risk-taking, both in financial and non-financial firms.[16] Consequently, financial supervisors also monitor compensation structures in financial firms. The basic principle behind that particular regulation is to ensure that the Supervisory board of a company has done a thorough analysis of the chosen compensation model so that it is aligned with the company's long term targets, and that bonuses is paid out over at least three years, so that there is a claw back possibility. There might be an argument for regulators to review compensation structures for some key employees in welfare firms as well.

Another central issue is what formal requirements should be put on owners, boards, and CEOs in the licensing process. In the context of promoting long-termism, the reputation of individuals can be an important disciplinary factor. The more a CEO or board member cares about his or her reputation, the larger the incentive should be not to misbehave e.g. by cheating on quality or violating rules. Consequently, one important part of financial supervision has been the testing of whether key individuals are "fit and proper", thereby explicitly hindering persons that previously been

15. See Dixit and Pindyck (1994).
16. See Gopalan, Milbourn, Song, and Thakor (2013), Edmans, Fang, and Lewellen (2014) or Shue and Townsend (2014).

involved in e.g. economic crime or grave mismanagement of similar activities to enter the market. In addition, more comprehensive requirements on control and governance processes will ensure management has a thorough understanding of how to run the operations, thereby excluding the worst "lemons" from the market.

Interestingly, much less weight has historically been put on the background of managers and board members of firms entering the welfare sector. One reason for this has presumably been to promote competition and entrepreneurship in the welfare sector by allowing less established individuals to start firms in this market. The experience from the financial sector, however, is that most of the problems with rule violations have been found among the smaller and newly established firms in the sector, e.g. in markets such as lending to individuals (SMS loans and the like) or insurance brokerage. Recently, a similar pattern has been observed in several welfare sectors as well, and was highlighted in the recent government investigation on licensing requirements in the welfare sector, "Ägarprövningsutredningen".

Although licensing is a major regulatory tool to promote long-termism in sectors such as finance and welfare services, there is an obvious trade-off between restricting entry through licensing and promoting competition in these markets. A thorough licensing process increases barriers to entry, and gives current producers incentives to provide such high quality so that they don't risks losing their license. In general it is true that less serious producers are the ones benefitting most from very low barriers of entry.

This is an area where there is a potential conflict with the public interest of having a competition friendly environment, in which entrepreneurs can easily access the market and contribute to increased efficiencies. Experiences from Sweden's financial sector also shows that initiatives after the financial crisis in the early 90s to increase competition often have led to less serious players entering the market, sometimes detrimental to the governments consumer protection responsibilities.

3.6 Input vs output based supervision

One of the most important regulatory lessons from the financial crisis, which we believe is important for the welfare sector as well, has to do with the dangers of overly relying on compliance-based regulation and "box-ticking" supervision.

Before the financial crisis there prevailed a laissez-faire doctrine, dictating that banks and financial institutions were best positioned to measure and manage their risks, and that regulatory intervention should be kept to a minimum (e.g. Bank of England 2011). Most legislators and regulators in Europe and the US adhered to this philosophy, most prominently Alan Greenspan of the Federal Reserve. Greenspan argued that since it is impossible to know exactly when credit growth has become unsustainable, or properties overvalued, authorities should not even try to pre-empt crises. This resulted in financial firms operating under a large degree of freedom and with very thin financial buffers.

Supervision at that time was compliance based, with a focus on controlling the existence of formal processes, firms' own control functions, documentations and

regulatory returns.[17] Like auditors supervisors, tended to focus on details and formalities and often used a box-ticking approach of a mostly reactive nature.

One problem with this compliance-based approach was that it often led to gaming behavior among financial institutions, where the "game" was to try to take on as much risk as possible while still adhering to the formal compliance requirements. One example of this was the documented tendency to invest in the most risky debt securities that still adhered to a given debt rating, since securities with better ratings required less regulatory capital. As a result, once the crisis hit, the default rates of these securities, e.g. AAA-rated tranches of mortgage-backed securities, turned out to be significantly higher than historically had been the case.[18] In other words, by focusing regulation on the reported debt rating, rather than trying to understand the actual risk-taking of banks, this incentivized financial institutions to take-on hidden risks.

After the crisis there has been a focus on re-regulating the financial industry to decrease the leeway of gaming, e.g. by complementing risk-based capital requirement with absolute leverage ratios. But as e.g. Andersson et al (2013) argue the need to strengthen supervision is equally pertinent. The authors stress the need to abandon audit-like supervision in favor of a much more intrusive model. Intrusive supervision is characterized by continuous assessments of the regulated firms, and the use of supervisory judgment and proactive supervisory responses.

The problem with potential gaming is very much present in welfare services as well. Given that the actual quality of welfare services often is hard to measure, regulators often focus on requiring certain measurable inputs from welfare providers. For examples, schools may be required to have a certain teacher-to-student ratio, or healthcare providers may be required to finish treatment within a certain period of time. Although these measures might be correlated with quality, focusing regulation and supervision on them is likely to lead to sub-optimization, e.g. hiring cheap but poor teachers or sending patients home before they are actually cured. In other words, focusing on some particular input that is thought to be correlated with the output measure you are actually interested in, but which is hard to define and measure objectively, will lead to a the well-known "multi-tasking" problem where the agent focuses on maximizing the observable input rather than actual output.[19]

Hence, we believe that effective regulation of welfare services needs to focus more on outputs rather than inputs, and would by necessity have to be qualitative as much as input-oriented. Although supervision should not discard processes, it should focus more on qualitative analysis of these processes rather than simply detecting formal flaws.

4. Summary and conclusions

The current debate about how to regulate the welfare sector is very motivated. We believe, however, that the problems experienced in welfare services are not due

17. See e.g. Vinals and Fiechter (2010).
18. See e.g. Benmelech and Dlugosz (2014), Becker and Ivashina (2015), Becker and Opp (2014), and Rajan, Seru, and Vig (2014).
19. The classical references on this problem is Holmström and Milgrom (1991) and Baker (1992).

to for-profit companies being allowed to operate in these sectors per se, but have come about because these sectors were privatized before effective regulation and supervision was in place. For-profit companies have an important role to play in the welfare sector – as well as in the financial sector – in increasing economic efficiency and productivity. But in order for them to play this role efficiently it is crucial to set the right "rules of the game". The experience from many decades of financial regulation provides useful lessons for the welfare sector in this respect. The welfare sector is a broad sector with providers pursuing a wide range of different activities, and it is unlikely that "one size will fit all" in terms of regulating them. Still, we have tried to illustrate that in general there are a lot of important lessons to bring in from the financial sector when it comes to how to handle the regulatory challenges in the welfare sector. We believe far too much of the political debate has focused on limiting or banning profits in the welfare sector, and that a much more promising avenue is to focus on building a stronger regulatory and supervisory framework for both private and public welfare providers.

First, one of the most important parts of that framework should be to ensure disclosure and information provision, both concerning quality aspects as well as financial performance.

Second, similar to the financial sector, we need to realize that not all welfare markets are the same, and the amount of regulation and supervision required will differ market by market.

Third, licensing will be one of the important measures at the regulators disposal. Although the stringency of licensing requirements should differ across markets, it will be important in all markets to ensure financial soundness and economic viability of private actors. This insight goes against much of the public rhetoric, though, where many believe welfare firms should not be able to make profits. It is also worth noting that the experience from financial sector is that is at least as likely to find problems in state-owned or non-profit firms, and we believe this is likely to be the case in welfare sectors as well.

Fourth, we also argue that it makes sense for welfare regulation to borrow measures, such as capital buffer requirements, leverage restrictions, and "living wills" for large actors, especially in markets where continuous delivery of service is paramount. The ability of the regulator to force government takeover in case of failure, which is the case in financial markets, should also be considered in the welfare sector.

Fifth, we emphasize that the supervisory framework needs to be focused on output-based and qualitative supervision, rather than compliance-based box-ticking, to avoid the severe problems with gaming that have been experienced in the financial sector leading up to the financial crisis.

Finally, we argue that it is of utmost importance that a Welfare Supervisory Agency is independent, has sufficient resources, and sufficient powers and abilities to sanction in order to perform its duties. Moreover, both private and public actors need to be regulated and supervised by the same agency, and by the same criteria.

4

VINSTER I VÄLFÄRDEN: FUNKTION OCH OPINION[1]

HENRIK JORDAHL

1. Inledning

Vinster i välfärden rör upp känslor och opinioner. På 1980- och 1990-talen mötte de vinstdrivande företagens inträde i den skattefinansierade välfärdssektorn ett starkt motstånd (Svanborg-Sjövall, 2011). Pionjärföretag som Attendo, Capio, Praktikertjänst och Pysslingen motarbetades från första början med juridiska, politiska och opinionsmässiga medel (Jordahl och Öhrvall, 2013). Det mest omfattande motståndet har dock avtagit i takt med att de vinstdrivande företagen har lockat till sig brukare och utökat sina marknadsandelar. Men rädslan för att vinsten ska gå ut över välfärdstjänsternas kvalitet har företagen inte lyckats bli av med. Ytterligare en kritik, som är enklare och av mer principiell karaktär och som ofta framförs med högt tonläge, är att skattepengar som är öronmärkta för välfärden inte ska användas till vinstuttag.

Med undantag för färdtjänst är de privata utförarnas andelar av den skattefinansierade produktionen av välfärdstjänster betydligt mindre än den offentliga sektorns. Totalt sett går 16 procent av kommunernas kostnader för välfärdstjänster till köp av tjänster från privata utförare. Bland de privata utförarna väger företagen tyngst. Av kommunernas kostnader för välfärdstjänster går 13 procent till köp av privata företag och tre procent till köp av föreningar och stiftelser. Om vi går till sjukvården i landstingen och regionerna är de icke-vinstdrivande, privata utförarnas andel betydligt mindre än så.

1. Tack till Niclas Berggren, Mikael Elinder och Gabriel Heller Sahlgren för goda synpunkter.

Möjligheten att dela ut vinstmedel ger ägarna en stark drivkraft att bedriva verksamheten så effektivt som möjligt. Vinsternas baksida är att kostnadsjakten riskerar att dras för långt om verksamhetens mål är svåra att precisera i kontrakt och följa upp eller om brukarna inte har tillräcklig kvalitetsinformation när de väljer utförare. Även om huvudfokus i det här kapitlet ligger på opinionen för en vinstutdelningsbegränsning ryms även en kortare beskrivning av några av de viktigare studierna som jämför vinstdrivande och icke-vinstdrivande utförare i sjukvård, äldreomsorg och skola. Det framkommer att skillnaderna mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande produktion av välfärdstjänster är förhållandevis små enligt internationell forskning och svenska rapporter.

De skattefinansierade välfärdsföretagens rörelsemarginal ligger i genomsnitt på fem procent vilket förutom vinstuttag ska täcka återinvesteringar, räntor och skatt. Välfärdsföretagens rörelsemarginal ligger ungefär en procentenhet lägre än genomsnittet för hela tjänstesektorn. Detta är det dock inte många som har klart för sig. Svenskarnas uppskattning av välfärdsföretagens rörelsemarginal uppgår i genomsnitt till 26 procent. Var fjärde svensk tror att rörelsemarginalen är 40 procent eller högre. Dessa missuppfattningar förklarar till en del att förslaget att begränsa företagens möjligheter till vinstuttag har ett så starkt stöd. En experimentellt utformad opinionsundersökning visar att information om välfärdsföretagens faktiska rörelsemarginaler reducerar stödet för att begränsa företagens möjligheter till vinstuttag.

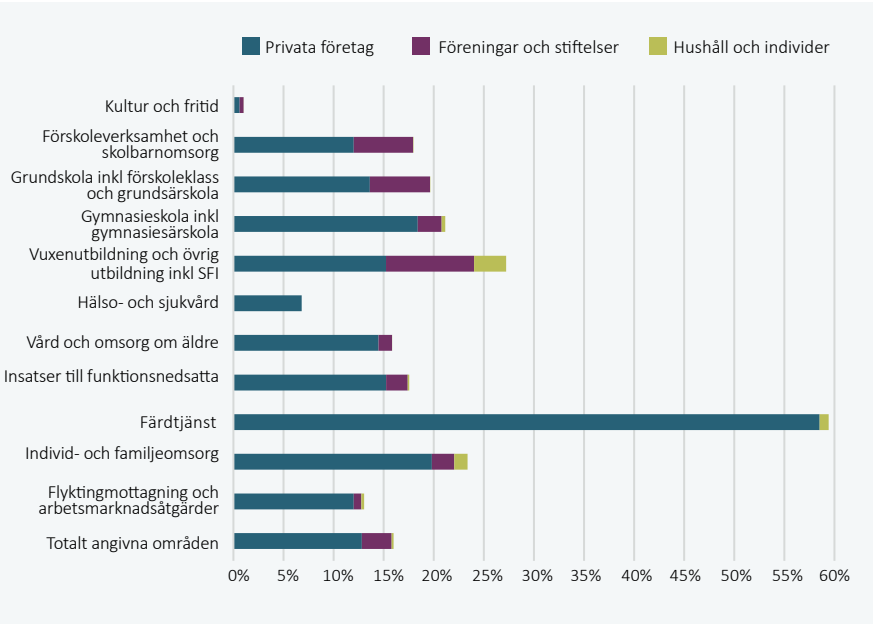
2. Den svenska välfärdsmodellen

Dagens svenska välfärdsmodell bygger på offentlig finansiering, valfrihet och konkurrens mellan olika utförare. Valfriheten och konkurrensen har tillkommit under de senaste 25 åren. Danderyd började som första kommun med privat utförd hemtjänst i äldreomsorgen 1989. Inom förskolan och skolan lades grunden 1992 då den nytillträdda borgerliga regeringen införde en första version av dagens friskolesystem och rev upp förbudet att driva skattefinansierad barnomsorg i vinstsyfte. År 2000 lade Stockholms läns landsting ut verksamheten vid S:t Görans sjukhus på entreprenad. Detta sjukhus, som idag drivs av det nyligen börsnoterade företaget Capio är fortfarande Sveriges enda privata akutsjukhus. Lagen om valfrihetssystem (LOV) utgör den senaste milstolpen på välfärdsområdet. Enlig denna lag ska alla landsting och regioner sedan 2010 ha vårdvalssystem inom primärvården. För andra välfärdstjänster är det upp till landstingen och kommunerna själva att införa valfrihetssystem. I april 2015 hade 155 av landets 290 kommuner infört valfrihetssystem enligt LOV (de flesta inom hemtjänsten) och ytterligare 21 kommuner har fattat beslut att göra detta.[2]

2. Enligt SKLs sammanställning ”Valfrihetssystem i kommuner 2015 - Beslutsläget i införandet av LOV” på www.skl.se (hämtad 2015-08-29).

Jämfört med andra länder har Sverige länge haft en stor offentlig sektor med omfattande åtaganden. En annan utmärkande egenskap hos den svenska välfärdsmodellen är att privata vinstdrivande utförare utgör ett relativt stort inslag på de skattefinansierade marknaderna. Ur kommunernas och landstingens räkenskaper framgår exakt hur mycket av verksamheten som utförs av privata aktörer. För kommunerna visar figur 1 hur stor andel av olika tjänster som köps in från privata företag, föreningar och stiftelser samt hushåll och individer.[3] Figur 2 visar hur stora de olika verksamheternas kostnader är.

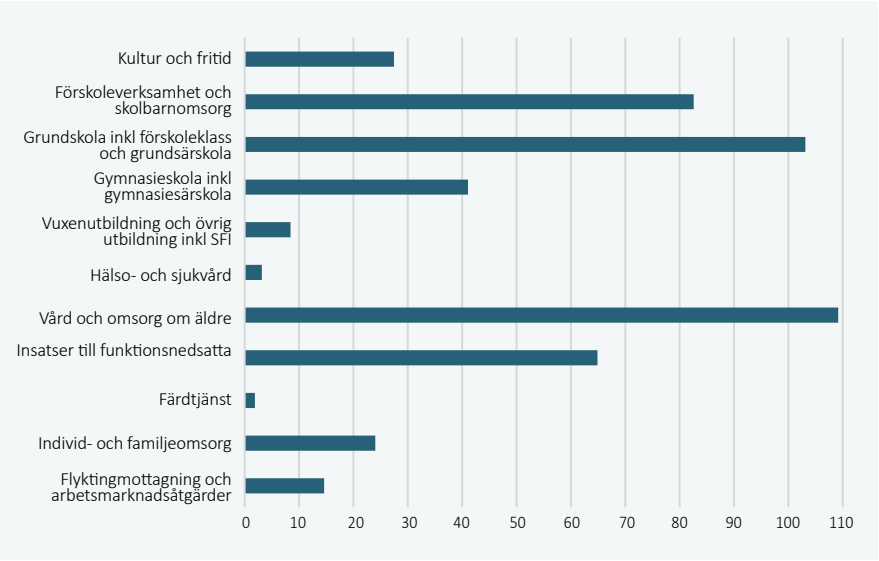
FIGUR 1: Privat produktion av kommunala tjänster



Not: Köp av huvudverksamhet som andel av nettokostnader (bruttokostnader minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting) år 2014. Hälso- och sjukvård inkluderar primärvård och övrig hälso- och sjukvård exklusive hemsjukvård. Insatser till funktionsnedsatta inkluderar både insatser enligt LSS/FSB och andra insatser. Individ- och familjeomsorg inkluderar barn- och ungdomsvård samt vård för vuxna med missbruksproblem men exkluderar ekonomiskt bistånd, familjerätt och familjerådgivning.
Källa: SCB, "Kommunernas finanser: Räkenskapssammandraget 2014", på www.scb.se (hämtat 2015-08-29).

3. De kommunala verksamhetsområden som inkluderas är pedagogisk verksamhet; vård och omsorg (inklusive individ- och familjeomsorg men exklusive ekonomiskt bistånd, familjerätt och familjerådgivning samt övriga insatser till vuxna); särskilt riktade insatser (flyktingmottagning och arbetsmarknadsinsatser). De kommunala verksamhetsområden som därmed exkluderas är politisk verksamhet; infrastruktur, skydd m m; kultur och fritid; affärsverksamhet.

FIGUR 2: Kostnader för kommunala tjänster, mdkr



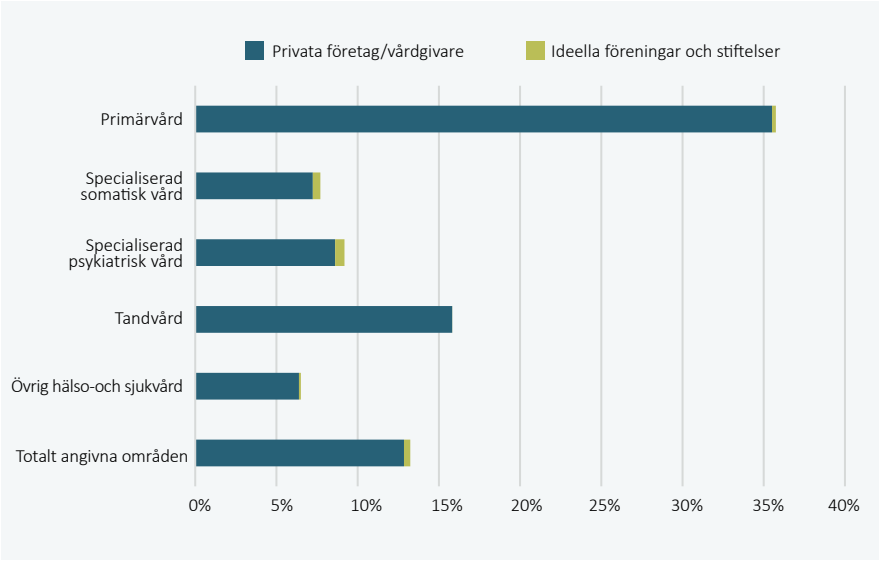
Not: Nettokostnader (bruttokostnader minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting) år 2014.
Källa: SCB, "Kommunernas finanser: Räkenskapssammandraget 2014", på www.scb.se (hämtat 2015-08-29).

Färdtjänst är med en privat andel på 59 procent den kommunala tjänst som i överlägset högst grad utförs av privata aktörer (men med en kostnad på 2 mdkr är den även den minsta tjänsten). Övriga tjänster med relativt stora inslag av privata utförare är vuxenutbildning (27 procent), individ- och familjeomsorg (23 procent) och gymnasieskola (21 procent). De tjänster som i minst grad utförs av privata utförare är kultur och fritid (en procent) och den hälso- och sjukvård som kommunerna ansvarar för (sju procent). Totalt sett går 16 procent av kommunernas kostnader för välfärdstjänster till köp av privata utförare. Kommunal egenregi är med andra ord den dominerande produktionsformen för kommunala välfärdstjänster i Sverige som helhet.

Bland de privata utförarna väger företagen tyngst. Av kommunernas totala kostnader för välfärdstjänster går 13 procent till köp av tjänster utförda av privata företag och tre procent till köp av tjänster från föreningar och stiftelser. Föreningar och stiftelser är relativt sett störst inom vuxenutbildning (åtta procent av kommunernas kostnader) samt inom grundskola och förskola (sex procent vardera). Privata företag är dock ungefär dubbelt så stora totalt sett även på dessa tre områden. För några tjänster förekommer även mindre köp av tjänster som utförs av hushåll och individer. Det handlar främst om vuxenutbildning, individ- och familjeomsorg samt insatser till funktionsnedsatta.

För landstingen och regionerna visar figur 3 hur stor andel av olika verksamheter som har köpts in från vårdgivare i privat regi.[4] Figur 4 visar hur stora de olika verksamheternas kostnader är. Notera att specialistvården är nästan fyra gånger så dyr som primärvården.

FIGUR 3: Privat produktion av landstingens och regionernas hälso- och sjukvård



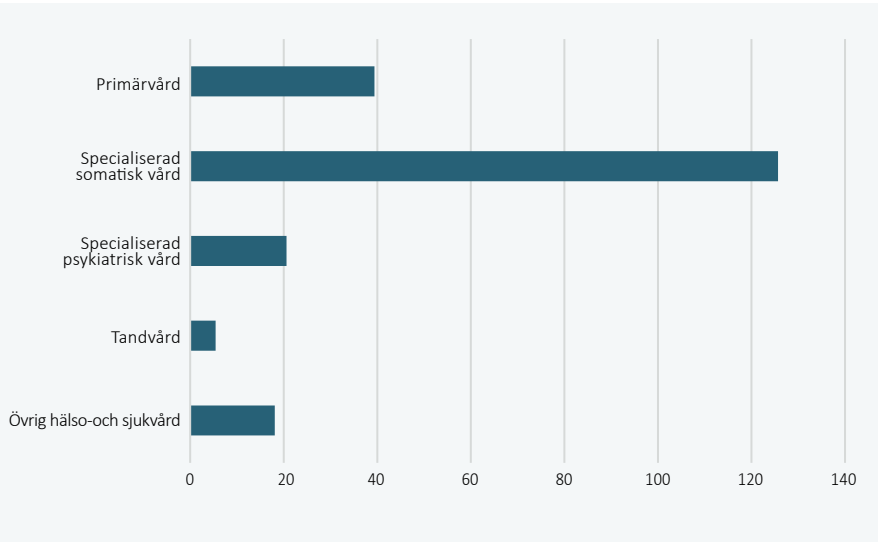
Not: Köp av huvudverksamhet som andel av nettokostnader (bruttokostnader minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting) år 2014. Privata företag/vårdgivare inkluderar aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, enskild firma, personalkooperativ och läkare med enskild firma. Andelarna för ideella föreningar och stiftelser inkluderar politisk verksamhet.
Källa: SKL, "Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling, 2014: Ekonomitabeller", Under "Landsting, ekonomi och verksamhet" på www.skl.se (hämtat 2015-08-29).

Primärvården sticker ut med en privat produktionsandel på 36 procent. De andra vårdområdena ligger på privata andelar mellan sex och 16 procent. Totalt sett går 13 procent av kostnaderna för hälso- och sjukvård till köp av privata utförare. Den privata produktionen i landstingen har ökat under en längre tid men ökningstakten har i flera landsting tilltagit efter införandet av vårdvalssystem (Jordahl och Öhrvall, 2013). Ett annat mönster är att icke-vinstdrivande privata utförare står för en väldigt liten

4. Bland landstingens och regionernas verksamhetsområden inkluderas här endast hälso- och sjukvård. Därmed exkluderas utbildning, kultur, trafik, infrastruktur, regional utveckling, serviceverksamhet och politisk verksamhet. Inom hälso- och sjukvård inkluderas primärvård, specialiserad somatisk vård, specialiserad psykiatrisk vård, tandvård, samt övrig hälso- och sjukvård. Däremot exkluderas politisk verksamhet avseende hälso- och sjukvård och läkemedel inom läkemedelsförmånen.

andel av den skattefinansierade hälso- och sjukvården. I den specialiserade vården står icke-vinstdrivande privata utförare för 0,5 procent av verksamheten, medan de i primärvården står för 0,2 procent. Skillnaden gentemot kommunernas verksamheter är slående – de icke-vinstdrivande privata utförarnas andel uppgår där till tre procent av kommunernas totala kostnader för välfärdstjänster.

FIGUR 4: Kostnader för landstingens och regionernas hälso- och sjukvård, mdkr



Not: Nettokostnader (bruttokostnader minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting) år 2014.
Källa: SKL, "Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling, 2014: Ekonomitabeller", Under "Landsting, ekonomi och verksamhet" på www.skl.se (hämtat 2015-08-29).

På det hela taget har privatiseringen av välfärdstjänster ökat något de senaste två åren. Snabbaste ökningen återfinns inom utbildning från grundskolan och uppåt medan ökningarna är mindre inom förskolan, äldreomsorgen och sjukvården. Trots att en större andel av välfärdstjänsterna produceras i privat regi idag jämfört med för två år sedan har de icke-vinstdrivande utförarnas andel minskat, inte minst inom förskolan (jfr Jordahl och Öhrvall, 2013). Den ökande privatiseringen följer en relativt stabil trend; sedan omkring år 2000 har de privata kostnadsandelarna ökat så gott som oavbrutet för alla större områden av välfärdstjänster.[5]

Den ökande privata produktionen av välfärdstjänster har flera samverkande förklaringar (Dahlberg m fl, 2013). Ekonomiska faktorer spelar roll. Sänkta kostnader har

5. Se Jordahl och Öhrvall (2013) för kostnadsandelar. Före omkring år 2000 finns inte kostnadsandelar för alla tjänster men privatiseringsmått baserade på sysselsättningsandelar visar på en stabilt ökande privatisering från 1995 till 2000 (Jordahl, 2002).

varit en viktig drivkraft för lokalpolitiker. För privata företag har ersättningsnivåer och etableringsregler betydelse. Att användandet av privata aktörer har gått längre i stora kommuner talar för att marknadens storlek påverkar (Elinder och Jordahl, 2013a). Kommuner tycks också ta intryck av privatiseringar i grannkommuner. Privatiseringar sprider sig geografiskt och spridningen går att se som en lärandeprocess där grannkommuner tar efter lyckade privatiseringar.[6] Privatiseringar har förstås också ideologiska förklaringar. De politiska partierna har olika inställningar. Detta får konsekvenser i kommunerna, speciellt för tjänster där politikernas inflytande är starkt medan valfrihet och etableringsrätt är svaga.[7] Valfrihetssystem tycks däremot driva på privatiseringar i allmänhet. Inställningen till privatiseringar skiljer sig även mellan politiker inom partierna – speciellt inom Socialdemokraterna kan man tala om två ideologiska falanger i frågan.[8]

3. Vad är vinst och hur påverkas välfärden?

Det som särskiljer vinstdrivande organisationer, som aktiebolag, från andra organisationer är att de eftersträvar vinst som förr eller senare tillfaller ägarna genom aktieutdelning eller försäljning av aktier. Det är dock inte ovanligt att ägarna av ett aktiebolag under långa perioder inte får ta del av några vinster alls. Detta kan antingen bero på att företaget går med förlust eller på att ägarna anser att vinstmedlen gör större nytta i verksamheten än i deras plånböcker.

Möjligheten att förr eller senare dela ut vinstmedel ger ägarna en stark drivkraft att se till att verksamheten drivs så effektivt som möjligt. Den tidigare socialdemokratiske finansministern Kjell-Olof Feldt beskrev vinstintresset som ”den enda renodlade bevakaren av att resurser utnyttjas effektivt” (Feldt 1991, s 28). Överskott i offentliga verksamheter tillfaller ytterst skattebetalarna men det är inte alls lika tydligt hur skattebetalarna ska styra politiker som i sin tur ska styra de ansvariga för en verksamhet så att den drivs så effektivt som möjligt. Företag måste över tid gå med vinst för att överleva och växa medan ekonomiska underskott i en offentlig verksamhet inte sällan leder till ökade anslag. Privata organisationer, både vinstdrivande och icke-vinstdrivande, har en hårdare budgetrestriktion än offentliga myndigheter. Det innebär att företag och andra privata organisationer som gör underskott har en mindre chans att få dem täckta med kapitaltillskott än vad offentliga myndigheter har. Företag kan till skillnad från myndigheter gå i konkurs. Myndigheters budgetrestriktion kan därför beskrivas som mjuk (Kornai, 1986). Privata företag som drivs effektivt och gör goda

6. Winblad och Isaksson (2013) visar att geografisk närhet förklarar spridningen av privat äldreomsorg i kommunerna.
7. För betydelsen av kommunernas politiska majoritet och skillnaden mellan valfrihetssystem och andra marknadsformer, se Elinder och Jordahl (2013b, c).
8. De två socialdemokratiska idétraditionerna kan benämnas statssocialism, med en preferens för produktion inom offentlig sektor, och folkrörelsedemokrati, med en mer positiv syn på valfrihet och mångfald (Lindbom, 2013).

vinster vill dessutom ofta expandera och har också förutsättningar att ta marknadsandelar av mindre effektiva konkurrenter.

Jämfört med icke-vinstdrivande privata utförare gör vinstsyftet det också möjligt för privata företag att få in finansiering från nya ägare i form av aktiekapital. Privata organisationer utan vinstsyfte är begränsade till lånefinansiering och donationer, vilket begränsar deras möjligheter att expandera. Vinstdrivande företag som inte drivs effektivt riskerar därtill att köpas upp av mer lämpliga ägare vilket också verkar som ett disciplinerande hot på nuvarande företagsledning (Manne, 1965; Vickers och Yarrow, 1988).

Ur ett ekonomiskt perspektiv har företagens vinstsyfte alltså flera fördelar. Det som ändå kan tala emot utnyttjandet av vinstsyftet inom offentliga verksamhetsområden är att det under vissa förutsättningar riskerar att bli för snävt och då kan drivas för hårt på själva verksamhetens bekostnad.[9] Detta blir inte något problem om regler och kontrakt kan utformas utifrån ändamålsenliga prestationsmått eller om brukarna kan agera kvalitetskontrollanter i sina val av utförare. Om däremot verksamhetens mål är svåra att skriva kontrakt om eller om brukarna inte har tillräcklig kvalitetsinformation när de väljer så kan produktion av icke-vinstdrivande utförare vara att föredra.[10] Privata icke-vinstdrivande utförare har på gott och ont inte lika starka incitament som vinstdrivande utförare att kapa kostnader. Personalen hos icke-vinstdrivande utförare behöver inte rädas att en extra ansträngning från deras sida kommer att tillfalla ägarna i form av ökad vinst (Glaeser och Shleifer, 2001). Myndigheter å sin sida har bredare politiska mål, ofta med sikte på rättvisa, jämlikhet och att korrigera så kallade marknadsmisslyckanden.[11]

Vinst kan delvis också ses som en kostnad. Detta bygger på att kapitalägare i normalfallet kräver en marknadsmässig ersättning för att satsa pengar i en verksamhet. Om det inte går att få en god avkastning på satsat kapital i en viss verksamhet blir det mer attraktivt att istället satsa pengarna på något annat. Allt kapital – både privatägt och offentligt – har en alternativkostnad eftersom det skulle kunna användas någon annanstans och ge bättre utdelning där. För att kompensera för risken att förlora hela eller delar av kapitalet behöver kapitalavkastningen riskjusteras. Kapitalägare kräver med andra ord kompensation för att investera i verksamheter som präglas av risker; på välfärdsmarknaderna handlar det bland annat om kompensation för politisk risk. Vinst i form av en riskjusterad normalavkastning på kapital kan därför ses som en

9. Enligt Hart m fl (1997) kännetecknas den offentliga sektorn av att både kostnadssänkningar och kvalitetshöjande innovationer är svårare att få till stånd än i privata företag. Enligt deras modell blir privat tjänsteproduktion av vinstdrivande företag därmed att föredra när kostnadsbesparingar och värdet av kvalitetshöjande innovationer är stora i förhållande till besparingarnas negativa effekter på tjänsternas kvalitet.
10. Ungdomsvård vid HVB (hem för vård och boende) är ett exempel på en verksamhet där det är svårt att skriva kontrakt om kvalitet och där någon valfrihet för brukarna i regel inte föreligger (Lindqvist, 2014).
11. Se Bergman och Jordahl (2014; kap 3.1) för en längre diskussion med utgångspunkt i asymmetrisk information mellan köpare och säljare.

kapitalkostnad. Därutöver ska vinsten täcka den ersättning som Henrekson och Stenkula (2007; s. 128) kallar entreprenörsränta. Liksom kapital utgör entreprenörskap en knapp resurs och möjligheten att få en hög avkastning fungerar som en magnet som lockar kapitalägare och entreprenörer att satsa sina pengar och sin energi där de gör störst nytta. För att denna magnetism ska fungera krävs det emellertid att prissättningen avspeglar tjänsternas värde och att inträdeshindren inte är för höga. Med tiden kommer vinsterna att sjunka när fler företag ger sig in på en lönsam marknad. Om vinsterna varaktigt är väldigt höga kan det vara så att marknaden inte fungerar effektivt och behöver omregleras.

Hur vinstdrivande och icke-vinstdrivande utförare står sig mot varandra har det skrivits en del om både internationellt och i Sverige. Även om det inte finns utrymme i detta kapitel att redogöra för hela den empiriska litteraturen om detta är det på sin plats att kort beskriva några av de viktigare studierna. De följande avsnitten presenterar studier som jämför vinstdrivande och icke-vinstdrivande utförare i sjukvård, äldreomsorg och skola. Privata vinstdrivande utförare påverkar även välfärdsmarknader genom konkurrenseffekter, men dessa beskrivs inte i det här kapitlet.[12]

3.1 Sjukvård

Internationella jämförelser av vinstdrivande och icke-vinstdrivande sjukhus visar typiskt att icke-vinstdrivande i genomsnitt presterar bättre i termer av kostnader och kvalitet. Det bör här betonas att den jämförelse som huvudsakligen görs är den mellan privata sjukhus som drivs med och utan vinstsyfte; det finns ingen systematisk litteraturstudie som analyserar skillnaden mellan privata vinstdrivande och offentliga sjukhus (Herrera m fl, 2014). Kvalitetsskillnaden mellan privata vinstdrivande och icke-vinstdrivande sjukhus är dock typiskt sett ganska liten. Den stora variationen mellan vårdkvalitet på olika sjukhus kan därför främst antas ha andra förklaringsfaktorer (McClellan och Staiger, 2000; Shen m fl, 2007). Slutligen finns även några studier av sjukhus som har bytt regiform. Dessa studier är metodmässigt värdefulla eftersom de inte bygger på jämförelser mellan sjukhus med väldigt olika förutsättningar. Resultaten tyder på att sjukhus blir mer effektiva både efter ett byte från privat icke-vinstdrivande till privat vinstdrivande (Joynt m fl, 2014) och från offentlig regi till privat vinstdrivande (Tiemann och Schreyögg, 2012).

I Sverige får privata vårdcentraler genomgående något bättre patientomdömen än offentliga vårdcentraler (enligt SKLs undersökning Nationell patientenkät 2014)

12. Bakom observerade skillnader mellan olika typer av utförare ligger två effekter. Den första effekten fångar upp genomsnittliga skillnader mellan olika typer av utförare t ex mellan kommuner och privata företag. Den andra effekten fångar selektionseffekten av att olika organisationstyper finns tillgängliga som potentiella utförare – och kan väljas när offentliga beställare eller tjänsternas brukare i en viss kommun eller på en viss marknad så föredrar. Selektionseffekten tenderar att jämna ut observerade skillnader mellan olika typer av utförare så länge den innebär att den mest effektiva organisationen väljs.

och har även kortare väntetider (enligt SKLs undersökning Väntetider i vården).[13] Slutligen visar en jämförelse gjord av Stockholms läns landsting att det privata vinstdrivande Capio S:t Görans Sjukhus har högre produktivitet än Danderyds sjukhus och Södersjukhuset som båda är landstingsdrivna (Stockholms läns landsting, 2015).[14]

3.2 Äldreomsorg

Inom äldreomsorgen visar amerikanska studier på ett försteg för icke-vinstdrivande privata framför vinstdrivande privata äldreboenden på två av fyra kvalitetsmått. De underliggande studierna uppvisar dock motstridiga resultat och precis som för sjukvården finns många andra faktorer som är minst lika viktiga för det individuella äldreboendets kvalitet (Commondore m fl, 2009). I Sverige är det som bekant vanligast med offentlig äldreomsorg, medan icke-vinstdrivande privata utförare är ovanliga. Enligt den stora intervjuundersökningen *Vad tycker de äldre om äldreomsorgen?* finns det inte några större skillnader i brukarnöjdhet mellan äldreomsorg som drivs i offentlig och i privat regi, varken för hemtjänst eller för äldreboenden (Socialstyrelsen, 2014a). Däremot har privata äldreboenden bättre värden på flera av de objektiva kvalitetsindikatorer som ingår i *Kommun- och enhetsundersökningen* bl a vård- och genomförandeplaner samt läkemedelsgenomgångar. För hemtjänst är skillnaderna mellan offentliga och privata utförare mindre på samma kvalitetsindikatorer (Socialstyrelsen, 2014b).[15] När det gäller kvaliteten på äldreomsorgens styrning och ledning finns det även en studie som visar att stora företag driver äldreboenden med bättre metoder än vad små företag kommuner och icke-vinstdrivande organisationer gör (Angelis och Jordahl, 2014).

3.3 Skola

Finns det några skillnader mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande skolor? Svenska studier har hittills fokuserat på konkurrens mellan skolor snarare än vad som utmärker vinstdrivande friskolor. I den enda svenska studien med data på skolnivå visar Sahlgren (2011) att elevernas meritvärde under perioden 2006–2009 var högre i friskolor än i kommunala skolor när elevernas familjebakgrund hålls konstant. Skillnaden mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande friskolor var däremot liten.[16]

13. Ingen av SKLs båda undersökningar skiljer på vinstdrivande och icke-vinstdrivande privata utförare inom primärvården men vi vet från avsnitt 2 att ideella föreningar och stiftelser står för en försvinnande liten andel av de privata vårdcentralerna.
14. Den viktigaste skillnaden är att Capio S:t Görans Sjukhus producerar DRG-poäng till en lägre kostnad än Danderyds sjukhus och Södersjukhuset. DRG-poäng används för att mäta och ersätta produktion av sjukvård. Kombinationer av diagnoser och åtgärder definierar en diagnosrelaterad grupp (DRG). Beroende på hur stora vårdresurser som behövs tilldelas gruppen ett visst antal DRG-poäng.
15. Ingen av Socialstyrelsens båda undersökningar skiljer på vinstdrivande och icke-vinstdrivande privata utförare inom äldreomsorgen, men vi vet från avsnitt 2 att de vinstdrivande utförarnas marknadsandel är tio gånger så stor som de icke-vinstdrivande utförarnas (14,5 respektive 1,3 procent).
16. Böhlmark och Lindahl (2015) finner ett liknande mönster på kommunnivå.

Upplevd kvalitet är samtidigt något högre i friskolor än i kommunala skolor för de flesta mått som ingår i Skolinspektionens stora undersökning Skolenkäten 2014, både enligt elever i grundskolan och i gymnasiet och enligt föräldrar med elever i grundskolan.

I USA finns flera studier från delstaternas olika skolsystem. Överlag visar studierna att vinstdrivande charterskolor presterar minst lika bra som icke-vinstdrivande charterskolor (Sahlgren, 2013).[17] Varken i Michigan eller Florida verkar det överlag finnas några större skillnader mellan hur vinstdrivande och icke-vinstdrivande charterskolor presterar (Hill och Welsch, 2009; Sass, 2006). I Philadelphia finner två studier inte några tydliga skillnader mellan traditionella offentliga, vinstdrivande charterskolor och icke-vinstdrivande charterskolor (MacIver och MacIver, 2006; Gill m fl, 2007). En studie finner att offentliga skolor gör bättre ifrån sig än både vinstdrivande och icke-vinstdrivande charterskolor (Byrnes, 2009) och en studie finner att vinstdrivande charterskolor presterar något bättre än icke-vinstdrivande charterskolor och offentliga skolor i matematik (Peterson och Chingos, 2009). I Arizona visar en studie – som förvisso är ganska enkelt utformad – på ett försteg för vinstdrivande charterskolor (King, 2007).[18]

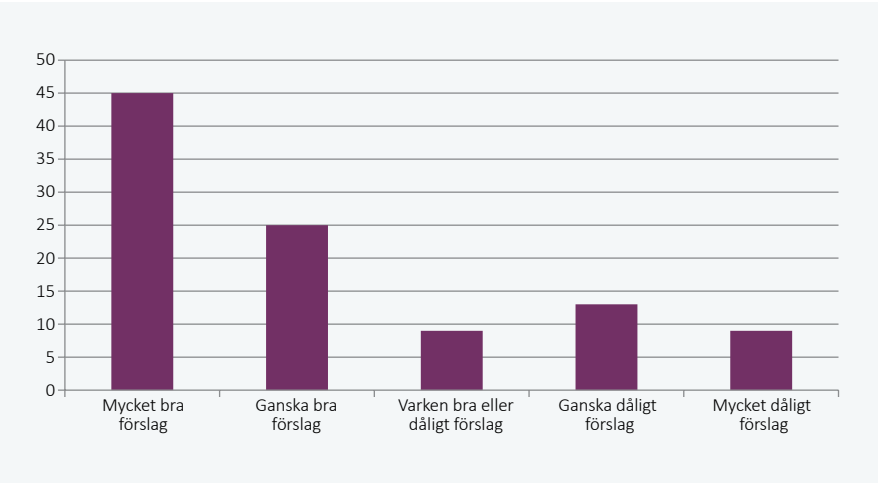
4. Hur påverkas opinionen?

Utifrån genomgången i det förra kapitlet är det svårt att hävda att vinstdrivande utförare inverkar ofördelaktigt på den svenska välfärdssektorn. Samtidigt har välfärdsföretagens vinster varit en följetång i samhällsdebatten. Inom ramen för den så kallade Välfärdsutredningen filar den särskilde utredaren Ilmar Reepalu på förslag till en ny reglering av välfärdsföretag.[19] När civilminister Ardalan Shekarabi tillsammans med Vänsterpartiets partiledare Jonas Sjöstedt presenterade utredningen i en gemensam debattartikel i Dagens Nyheter (den 5 mars 2015) betonade de argumentet att skattepengar inte ska gå till vinstuttag: ”… en central princip är att skattemedel ska användas till just den verksamhet de är avsedda för. Det är oacceptabelt att skära på kvaliteten för att kunna ta ut vinst”. Utredningens direktiv slår också fast att företag i välfärdssektorn bör regleras så att ”… eventuella överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått”.

17. Amerikanska charterskolor har stor operationell frihet. Till skillnad från svenska friskolor ägs de dock inte av dem som driver skolan. Charterskolor behöver inte följa samma regler som andra offentligt ägda skolor vilket regleras i kontrakt med ansvariga politiker. Ungefär fyra procent av USAs elever går i charterskolor (NCES, 2014).
18. Det finns även en studie från Chile enligt vilken vinstdrivande skolor som tillhör en kedja presterar bättre än andra vinstdrivande skolor, kommunala skolor och protestantiska skolor. Vinstdrivande skolor som inte tillhör en kedja presterar samtidigt sämre än både katolska och icke-vinstdrivande sekulära skolor (Elacqa, 2009).
19. Kommittédirektiv ”Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster” (Dir. 2015:22), enligt beslut på regeringssammanträde 2015-03-05.

Välfärdsutredningen ska alltså, enligt direktiven, föreslå någon form av vinstutdelningsbegränsning. Ett sådant förslag är relativt populärt bland den svenska befolkningen. I augusti 2015 fanns en klar majoritet på 69 procent som svarade att det antingen är ett bra eller ett mycket bra förslag att begränsa möjligheterna att dela ut vinst till ägarna i företag som verkar inom den skattefinansierade välfärdssektorn; se figur 5.[20] Detta är nästan exakt lika med svaren i 2013 års SOM-undersökning på en lite annorlunda formulerad fråga.[21] Samtidigt anser en ungefär lika stor majoritet i SOM-undersökningen att valfrihet mellan olika servicegivare är viktigt eller mycket viktig (Nilsson, 2014).

FIGUR 5: Inställning till vinstutdelningsbegränsning



Not: Svar från 1 129 personer på frågan "Vad är din inställning till ett förslag för att begränsa möjligheterna att dela ut vinst till ägarna i företag som verkar inom den skattefinansierade välfärdssektorn (sjukvården, förskolan, skolan, äldreomsorgen m m)?" Svarsalternativet "Vet inte" valdes av tre procent av personerna men ingår inte i procentbasen.

20. Datamaterialet i det här kapitlet kommer (när inte annat anges) från en undersökning som har genomförts med hjälp av webbintervjuer i Novus Sverigepanel. Panelen är slumpmässigt rekryterad, och urvalet till undersökningen är riksrepresentativt avseende ålder, kön och region i åldersspannet 18–79 år. Fältperioden var 2015-08-13 till 2015-08-21 med en deltagarfrekvens på 59 procent. Jämfört med den undersökning som presenteras här var stödet för en vinstutdelningsbegränsning inom vård och omsorg svagare i en liknande undersökning som Novus genomförde på uppdrag av Vårdföretagarna i september 2015 då 59 procent svarade att det var ett mycket bra eller ett ganska bra förslag att begränsa möjligheten att dela ut vinst till dem som satsat pengar hos privata företag inom vård och omsorg.
21. I SOM-undersökningen fick de medverkande ta ställning till förslaget att "Vinstutdelning ska inte tillåtas inom skattefinansierad vård, skola och omsorg".

Stödet för att begränsa vinstutdelningar är överväldigande hos dem som uppger att de skulle rösta på Vänsterpartiet, Miljöpartiet eller Socialdemokraterna. Även bland Sverigedemokraternas sympatisörer finns en majoritet för ett sådant förslag. Moderaternas, Centerpartiets, Kristdemokraternas och Folkpartiets sympatisörer är däremot ungefär jämnt fördelade mellan dem som gillar och ogillar förslaget.

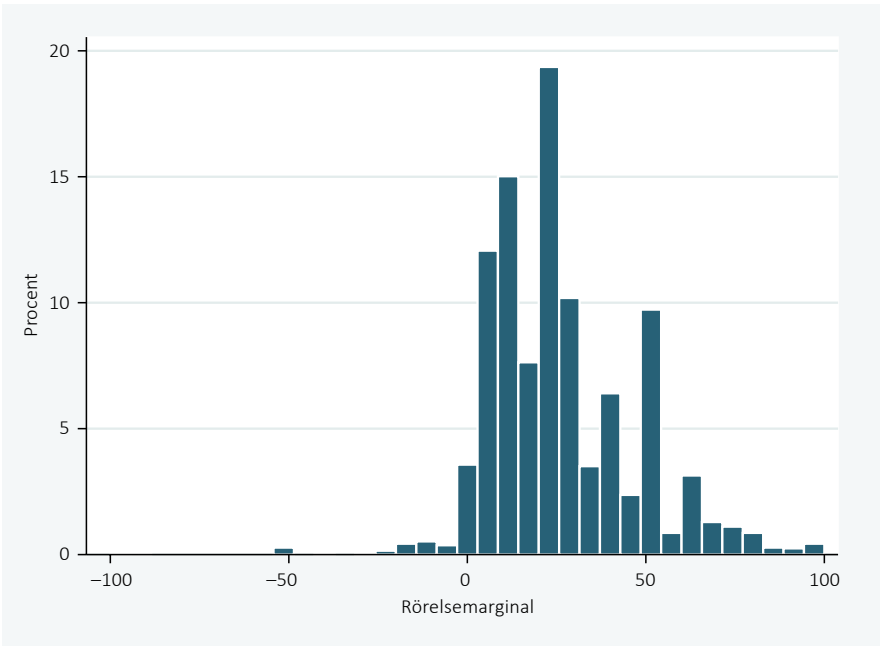
En i det närmaste nödvändig förutsättning för att vilja begränsa vinstuttag i välfärdssektorn är att vinster och vinstuttag uppfattas som för höga. Den huvudsakliga politiska argumentationen för att utreda en vinstbegräsning har, som beskrivits, också varit att skattemedel inte ska gå till ägarnas uttag av vinst. Hur höga är då företagens vinster i välfärdssektorn? Genom att samköra två databaser (Företagens ekonomi och Utförarregistret) har SCB beräknat lönsamheten år 2013 hos företag i välfärdssektorn som huvudsakligen levererade tjänster till skattefinansierade kunder.[22] Det nyckeltal som används är rörelsemarginal, definierat som rörelseresultat som procentandel av nettoomsättning.[23] Rörelsemarginal anger därmed hur stor andel av företagens intäkter som blir kvar för att betala räntor och skatt samt ge vinst. Rörelsemarginalen är relevant för förslag om utdelningsbegräsningar eftersom detta nyckeltal anger en övre gräns för vinstutdelningarnas andel av de skattemedel som tillfaller privata utförare. Enligt SCBs beräkningar uppgår rörelsemarginalen hos företag i välfärdssektorn med i huvudsak skattefinansierade kunder i genomsnitt till 4,6 procent.[24] Företag i välfärdssektorn med skattefinansierade kunder hade lägre rörelsemarginal än både företag i välfärdssektorn med privata kunder (8,7 procent) och företag i tjänstesektorn generellt (5,4 procent). Uppdelat i branscher hade företag med skattefinansierade kunder en genomsnittlig rörelsemarginal på 3,8 procent i vårdbranschen, 4,3 procent i utbildningsbranschen och 5,6 procent i omsorgsbranschen.[25] De allra minsta företagen, så kallade mikroföretag med 1–9 anställda, avviker med en högre vinstmarginal, men står å andra sidan endast för 5–7 procent av den totala omsättningen. Mikroföretag i välfärdssektorn med skattefinansierade kunder uppnår en genomsnittlig rörelsemarginal på 11,3 procent.

Att de skattefinansierade välfärdsföretagens rörelsemarginal ligger på omkring fem procent är det dock inte många som har klart för sig. När människor ombads ge sin bästa uppskattning av deras rörelsemarginal uppgick genomsnittet till 26 procent. Endast åtta procent av de svarande trodde att rörelsemarginalen understeg det faktiska värdet på 4,6 procent, medan 92 procent trodde på en högre rörelsemarginal än

22. Lönsamhetsmåtten och beräkningsmetoderna finns redovisade i en rapport från HUI Research (2015).
23. Rörelseresultat definieras som rörelsens intäkter minus rörelsens kostnader och består av summan av nettoomsättning, förändring av lager av produkter i arbete, färdiga varor och pågående arbete för annans räkning samt övriga rörelseintäkter medan rörelsekostnaderna består av summan av råvaru- och handelsvarukostnader, övriga externa kostnader, personalkostnader, övriga rörelsekostnader samt av- och nedskrivningar.
24. Välfärdssektorn definieras här med hjälp av standarden för svensk näringslivindelning (SNI) som branscherna SNI 85–88.
25. Utbildning definieras som SNI 85, vård som SNI 86 och omsorg som SNI 87–88.

den faktiska. Som figur 6 visar var spridningen bland uppskattningarna stor: hälften av de svarande trodde att rörelsemarginalen var 20 procent eller högre och var fjärde trodde att den var 40 procent eller högre. En tiondel av de svarande uppgav en rörelsemarginal i intervallet 3–7 procent och gissade därmed nästan rätt.

FIGUR 6: Uppskattningar av rörelsemarginalen hos välfärdsföretag

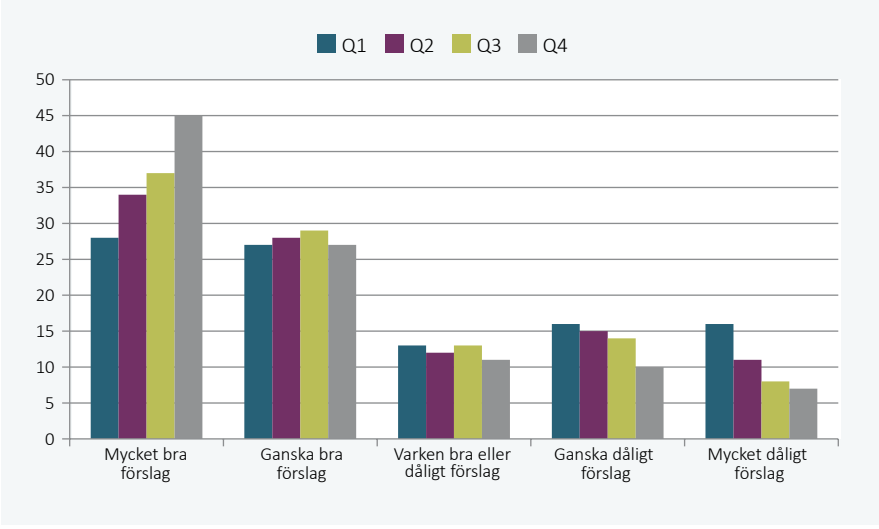


Not: Svar på frågan "Ett lönsamhetsmått som ofta används för tjänsteföretag är rörelsemarginal. Rörelsemarginal anger hur många ören av varje intäktskrona som, efter det att kostnaderna har dragits av, blir kvar för att betala räntor och skatt samt ge vinst. Om vi pratar om företag i välfärdssektorn (sjukvården, förskolan, skolan, äldreomsorgen m m) med huvudsakligen skattefinansierade kunder, hur många ören av varje intäktskrona tror du i genomsnitt blir kvar i rörelsemarginal för att betala räntor och skatt samt ge vinst? Försök att ge din bästa uppskattning och ange en siffra mellan 0 och 100." De som svarade 0 fick följdfrågan "Då du svarade '0' undrar vi om det innebär att du tror att dessa företag i genomsnitt gör en förlust?" och de som svarade ja på den frågan fick därefter frågan "Hur många ören per intäktskrona tror du att förlusten i genomsnitt uppgår till? Försök att ge din bästa uppskattning och ange en siffra mellan 1 och 100."

Människor tenderar alltså att rejält överskatta den genomsnittliga rörelsemarginalen i välfärdssektorn och det ganska betydligt. Frågan är om det spelar någon roll. Svaren skulle kunna vara mer eller mindre slumpmässiga eftersom ekonomiska nyckeltal är något som de flesta inte tänker på speciellt ofta. Men det intressanta är att uppskattningarna av rörelsemarginalen uppvisar ett samband med inställningen till ett förslag att begränsa vinstuttag. Detta framgår av figur 7. Människor som tror att rörelsemarginalen är hög är mer positivt inställda till att införa en vinstuttagsbegränsning för välfärdsföretag. Skillnaden mellan människor med olika uppskattningar

av välfärdsföretagens rörelsemarginal är tydligast bland dem som svarar att en vinstuttagsbegräsning är ett mycket bra eller ett mycket dåligt förslag.

FIGUR 7: Inställning till vinstutdelningsbegränsning och uppfattning om rörelsemarginal



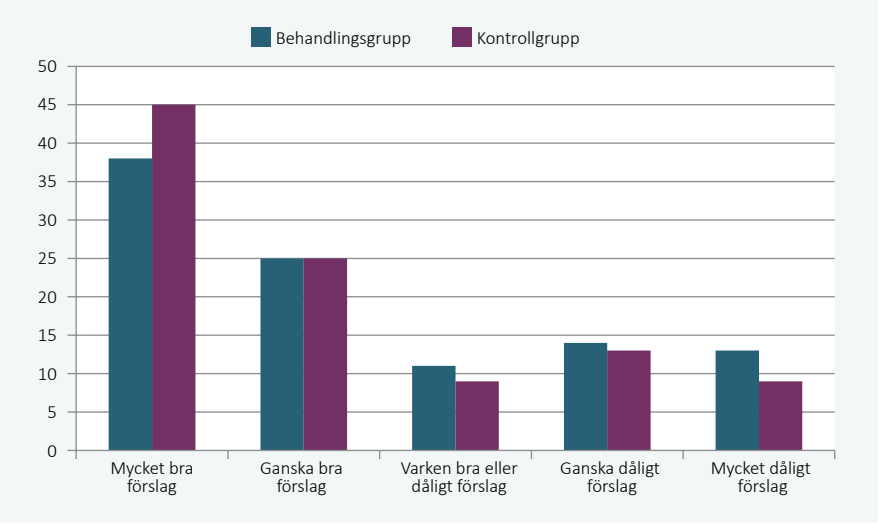
Not: Svar på frågan "Vad är din inställning till ett förslag för att begränsa möjligheterna att dela ut vinst till ägarna i företag som verkar inom den skattefinansierade välfärdssektorn (sjukvården, förskolan, skolan, äldreomsorgen m m)?", procentandelar för de fem svarskategorierna (exklusive svarskategorin "Vet inte") grupperade enligt kvartiler av uppskattade rörelsemarginaler (se figur 6 för fullständig fråga). Q1 är den kvartil av svarande som angav lägst och Q4 den kvartil som angav högst uppskattad rörelsemarginal.

Att inställningen till ett förslag att begränsa vinstutdelning i välfärdssektorn vinner starkast stöd bland människor som grovt överskattar välfärdsföretagens rörelsemarginal kan vara problematiskt. En möjlig tolkning är att opinionen delvis drivs av missuppfattningar. Detta är dock svårt att veta eftersom vi inte vet varför människor med olika uppskattningar av företagens vinstmarginaler har olika inställningar till ett förslag att begränsa möjligheterna till vinstuttag. Det vore därför intressant att närmare undersöka om stödet för vinstutdelningsbegränsningar påverkas av information om faktiska rörelsemarginaler.

Det är lämpligt att använda en experimentell ansats för att studera frågan om tillgång till korrekt information påverkar inställningen till ett förslag att begränsa vinstuttag i välfärdssektorn. Experimentet består i det här fallet av att jämföra två slumpmässigt utvalda grupper av människor. Behandlingsgruppen får först information om att rörelsemarginalen för välfärdsföretag i genomsnitt uppgår till fem procent och får sedan ta ställning till ett förslag att begränsa företagens vinstuttag. Kontrollgruppen får ta ställning till samma förslag men utan att få någon information om företagens rörelsemarginal. Eftersom det är slumpen som avgör om en person hamnar i behandlings- eller i kontrollgruppen kan vi tolka opinionsskillnader mellan

grupperna som en effekt av den information som behandlingsgruppen fick ta del av. Effekten framgår av figur 8.

FIGUR 8: Effekt av information om faktisk rörelsemarginal på inställning till vinstutdelningsbegränsning



Not: Personer i behandlingsgruppen (1 066 st) fick frågan: "Ett lönsamhetsmått som ofta används för tjänsteföretag är rörelsemarginal. Rörelsemarginal anger hur många ören av varje intäktskrona som, efter det att kostnaderna har dragits av, blir kvar för att betala räntor och skatt samt ge vinst. Enligt Statistiska centralbyråns senaste uppgifter uppgick rörelsemarginalen hos företag i välfärdssektorn (sjukvården, förskolan, skolan, äldreomsorgen m m) med huvudsakligen skattefinansierade kunder i genomsnitt till fem procent. Det innebär att fem öre av varje intäktskrona i dessa företag blir kvar för att betala räntor och skatt samt ge vinst. Vad är din inställning till ett förslag för att begränsa möjligheterna att dela ut vinst till ägarna i företag som verkar inom den skattefinansierade välfärdssektorn (sjukvården, förskolan, skolan, äldreomsorgen m m)?" Personer i kontrollgruppen (1 129 st) fick den kortare frågan utan information om faktisk rörelsemarginal: "Vad är din inställning till ett förslag för att begränsa möjligheterna att dela ut vinst till ägarna i företag som verkar inom den skattefinansierade välfärdssektorn (sjukvården, förskolan, skolan, äldreomsorgen m m)?"

Den tydligaste skillnaden mellan grupperna är att sju procentenheter färre bland dem som fick information om den faktiska rörelsemarginalen svarade att vinstutdelningsbegränsning är ett mycket bra förslag, jämfört med kontrollgruppen som inte fick någon sådan information. Utifrån de effektstorlekar som observerats i liknade experiment om ekonomisk ojämlikhet är det svårt att förvänta sig en så mycket starkare effekt än så här (Cruces m fl, 2013; Karadja m fl 2014). Samtidigt som tillgång till korrekt information reducerar stödet för en vinstutdelningsbegränsning är en majoritet positivt inställda till förslaget både i kontroll- och i behandlingsgruppen. Tyvärr är det svårt att säga exakt hur människor behandlar informationen om företagens faktiska rörelsemarginal. Även om alla personer i behandlingsgruppen fick exakt samma information är rörelsemarginaler och vinster förmodligen ett relativt abstrakt och främmande område för många av dem. Det finns tecken på att människor reagerar

starkare på information som de mottar upprepade gånger i sina egna nätverk (Chetty och Saez, 2013). Effekterna av upprepad och mer organisk spridning av bredare information om välfärdsföretag vore därför intressant att studera i framtiden.

5. Avslutande diskussion

Det här kapitlet har beskrivit och analyserat vinstdrivande utförare i välfärden. En kortare genomgång av vinsternas funktion och konsekvenser mynnade ut i att varken internationell forskning eller svenska rapporter tyder på några stora skillnader mellan vinstdrivande och icke-vinstdrivande produktion av välfärdstjänster. Jag har också redovisat uppgifter om de vinstdrivande utförarnas marknadsandelar och om människors inställning till det aktuella förslaget att begränsa möjligheterna för företag i välfärdssektorn att dela ut vinst till sina ägare.

5.1 Slutsatser

De flesta svenskar överskattar välfärdsföretagens rörelsemarginal (som uppgår till fem procent av deras omsättning). Till följd av detta överskattar de flesta även välfärdsföretagens möjligheter att dela ut vinst till sina ägare. Ju mer någon överskattar välfärdsföretagens rörelsemarginal desto mer positiv tenderar denne att vara till förslaget att begränsa möjligheten till vinstuttag. Dessutom blir människor mindre positivt inställda till att begränsa möjligheterna till vinstuttag när de får information om välfärdsföretagens faktiska genomsnittliga rörelsemarginal. Även om en majoritet alltjämt är positiva till att begränsa välfärdsföretagens möjligheter att dela ut vinst till sina ägare tyder undersökningen på att opinionen kring privata välfärdsutförare är känslig för missuppfattningar.

5.2 Policyrekommendationer

Till att börja med är det policyrelevant att de privata vinstdrivande utförarna ännu inte har uppnått några dominerande marknadsandelar i den svenska välfärdssektorn samtidigt som de överlag varken tillhandahåller sämre eller dyrare tjänster än de offentliga utförarna. Sedan har vi sett att de flesta människor överskattar välfärdsföretagens genomsnittliga rörelsemarginal och att korrekt information om denna marginal gör dem mindre positivt inställda till en vinstutdelningsbegränsning. Detta leder tanken till behovet av information och ökad kunskap hos väljarna. Så skulle även kunna vara fallet för information om de vinstdrivande utförarnas marknadsandelar, kostnader och kvalitet, även om detta inte har studerats i det här kapitlet. Direkt information om bland annat rörelsemarginaler till väljarna i samband med val kan framstå som attraktivt. Jag vill dock inte utan vidare rekommendera staten att gå ut med sådana riktade informationskampanjer. Risken är att sådana kampanjer av taktiska skäl kommer att utformas efter deras förväntade opinionseffekter snarare än efter vilken information som behövs för ett välinformerat ställningstagande. I vart fall framstår det som att politiker bör vara försiktiga med att använda enkla opinionsundersökningar som grund för sitt beslutsfattande.

5

HUR PÅVERKAR VINSTMOTIVET OCH KONSOLIDERINGEN AV SKOLMARKNADEN SKOLANS VERKSAMHET?

KARIN EDMARK

1. Inledning

1992 genomfördes friskolereformen, vilket gav fristående huvudmän rätt att driva skola med full offentlig finansiering på praktiskt taget samma villkor som de kommunala skolorna. Ett par år senare utvidgades reformen till att även gälla gymnasiet. I propositionerna bakom reformen går att utläsa att en förväntan om positiva effekter av konkurrensutsättningen av offentliga sektorn, liksom ideologiska motiv för att öka individens valmöjligheter, var starka motiv för reformen.[1] Nu drygt 20 år senare står det klart att reformen kommit att ge en kraftig förändring av skolsektorn. Strax före reformen fanns det ungefär 70 fristående grundskolor, och något färre gymnasieskolor, och andelen elever som gick i dessa uppgick till någon procent. Detta kan kontrasteras med läget läsåret 2014/15, då 14 procent av grundskoleeleverna gick i någon av de 800 fristående grundskolorna, och 26 procent av alla gymnasieelever gick i någon av de över 450 fristående gymnasieskolorna.[2]

Även om det förekom fristående skolor också före reformen 1992 (termen fristående skolor myntades i och med 1983 års lagstiftning), så var de alltså få till antalet och fick långt ifrån full offentlig finansiering. Dessutom var det bara skolor som

1. Se Prop 1991/92:95 och1992/93:230.
2. Dessa siffror baseras på Skolverkets statistiktabeller.

ansågs utgöra komplement till det offentliga skolväsendet som överhuvudtaget fick statliga medel. Som sådana angavs skolor med alternativ pedagogik, skolor för internationella elever, samt internatskolor för elever vars föräldrar vistades utomlands.

Det var nog många som trodde att friskolesektorn även efter 1992 till stor del skulle bestå av skolor som utgör tydliga komplement till det kommunala skolväsendet genom att ha en alternativ pedagogisk inriktning, eller någon annan särskild profil. Så har det dock inte blivit utan de flesta fristående skolor har idag ingen särskild inriktning. Det finns dessutom två tydliga skillnader mellan friskolesektorn såsom den såg ut strax efter friskolereformen och hur den ser ut idag. För det första drivs friskolorna idag ofta i form av aktiebolag, d v s som vinstsyftande bolag.[3] Läsåret 2013/14 var 60 procent av alla fristående grundskolor, och hela 86 procent av de fristående gymnasieskolorna, organiserade som aktiebolag.[4] Som en jämförelse kan anges att bara en fjärdedel av de fristående grundskolor som godkändes 1994/95 var aktiebolag. Stiftelser, ideella föreningar, respektive ekonomiska föreningar var alla ungefär lika vanliga som aktiebolagsformen.[5]

En andra tydlig trend, under de senaste 10–15 åren, är att fler och fler friskolor tillhör stora skolorganisationer, d v s koncerner eller andra organisationer som äger flera friskolor. Detta framgår av ett datamaterial framtaget vid Institutet för Näringslivsforskning[6], som visar att hösten 2014 tillhörde knappt 40 procent av alla fristående grundskolor en organisation eller koncern som hade mer än en grundskola. Ungefär hälften av dessa tillhörde, enligt vad vi kunde utläsa, de fem största koncernerna, varav den allra största, som ytterst ägdes av holdingbolaget Marvin Holding Ltd, omfattade över 80 skolenheter. Här ingick t ex Pysslingen Förskolor och Skolor AB, Academedia AB och Vittraskolorna AB.

Syftet med det här kapitlet är att diskutera hur dessa två trender inom friskolesektorn – den ökade förekomsten av vinstsyftande skolhuvudmän respektive den ökade förekomsten av stora skolorganisationer – kan tänkas påverka det svenska skolväsendet. Detta kommer jag att göra genom att föra ett översiktligt teoretiskt resonemang över hur dessa aspekter kan tänkas påverka skolväsendet vilket följs av en sammanfattning av vad vi vet enligt empirisk forskning och tillgänglig statistik. Slutligen följer policyrekommendationer och slutsatser.

---

3. Det ska noteras att det utifrån detta inte kan sägas att alla skolor som är organiserade som aktiebolag har som enda eller ens huvudsakligt syfte att göra ekonomisk vinst. Däremot torde aktiebolagsformen vara lämplig för den skolhuvudman som åtminstone delvis drivs i vinstsyfte.
4. Dessa siffror baseras på material från Skolinspektionen. Eftersom materialet är att betrakta som arbetsmaterial, snarare än kvalitetskontrollerad officiell statistik, ska uppgifterna tolkas med viss osäkerhet.
5. Se Skolverkets rapport 108 (1996).
6. IFN har tagit fram uppgifter om hur fristående grundskolor hänger samman i företags/organisations-strukturer, när det gäller att länka ägare (baserat på företagsregistret, och allabolag.se). Ett tack riktas till Fredrik Andersson på IFN för hjälpen med detta.

Ett par brasklappar är på sin plats redan nu: För det första är den empiriska forskningen över vinstsyftande skolföretag, samt över stora – visavi små – skolorganisationer, tämligen begränsad. Jag kommer därför att referera forskning både från Sverige och från andra länder, företrädesvis USA. Mängden tidigare studier begränsas ytterligare av att jag begränsar sammanställningen till att gälla system där skolor drivs privat men är fullt offentligt finansierade, eftersom detta motsvarar det svenska friskolesystemet. (Jag bortser alltså från studier över privatskolor som finansieras via elevavgifter).

Den andra brasklappen gäller användningen av termerna vinstsyfte och vinstmotiv. I rapporten kommer jag att använda dessa lite slarvigt: ofta kommer de att likställas med att en skolhuvudman har en organisationsform som är vinstsyftande. Det tydligaste fallet är aktiebolagsformen, som har vinstsyftet inskrivet i bolagsordningen, men även andra typer av organisationsformer, såsom handelsbolag, kan förmodas vara bildade för att ge ekonomisk utdelning till ägarna. Det är dock mycket möjligt att många skolhuvudmän har valt aktiebolagsformen inte för att de har som huvudsakligt syfte att göra ekonomisk vinst, utan för att de bedömer detta vara en lämplig organisationsform av andra skäl, t ex för att begränsa det personliga ekonomiska ansvaret för verksamheten eller för att de finner det vara en välreglerad och transparent form. Detta utesluter emellertid inte att åtminstone vissa av de skolföretag som har vinstsyftande organisationsform har ekonomisk vinst som huvudsakligt eller delvis syfte.

2. Teoretisk bakgrund: Finns det skäl att tro att vinstsyftande respektive stora aktörer är bättre eller sämre än andra?

I föregående avsnitt beskrevs utvecklingen mot fler vinstsyftande skolföretag och fler stora aktörer. Finns det, enligt nationalekonomisk teoribildning, skäl att tro att dessa aspekter skulle påverka skolans verksamhet och hur väl eleverna presterar? I det här avsnittet ges en översikt över möjliga för- respektive nackdelar med vinstsyftet inom skolsektorn. Detta följs av ett kort resonemang om för- respektive nackdelar med stora, jämfört med små, skolhuvudmän.

2.1 Privat tillhandahållande av offentlig service och vinstsyftet

Att det offentliga kontrakterar privata aktörer för att tillhandahålla en tjänst eller vara har sedan 1980–90-talen blivit vanligt förekommande i marknadsekonomier. I Sverige sköts numera t ex sophämtning och kollektivtrafik i regel av privata företag, som kontrakteras av kommunerna genom offentlig upphandling. Det är som bekant också vanligt att välfärdstjänsterna skola, vård och omsorg utförs av privata aktörer men med offentlig finansiering.

Varför har man valt att göra så här? Privat tillhandahållande kan förstås ha rent ideologiska motiv – såsom viljan att begränsa statens roll och att gynna privata företag och organisationer. Andra motiv – som inte nödvändigtvis är ideologiskt färgade – kan vara en förväntan om bättre effektivitet hos privata aktörer, om positiva effekter av konkurrensutsättning, eller att privat tillhandahållna tjänster ses som

värdefulla komplement till service i det offentligas regi. Men det finns också potentiella risker. Den främsta torde vara att privata aktörer inte ger bättre service, utan tvärtom sämre, p g a att egen ekonomisk vinning sätts före verksamhetens kvalitet.

Schleifer (1998) analyserar under vilka typer av förhållanden som privat tillhandahållande av offentlig service kan förväntas fungera väl. Schleifer pekar för det första på att det blir enklare att kontrollera att den privata utföraren håller tillräckligt god kvalitet om den tjänst som ska utföras kan beskrivas på ett tydligt och detaljerat sätt. Att specificera, och i efterhand kontrollera, att posten ska delas ut varje dag, eller att gatorna ska sopas, torde vara tämligen rättframt. För en så komplex tjänst som utbildning är emellertid både utformningen av regelverket i lagar och förordningar, samt kontrollen ex post, betydligt mer komplicerad. D v s det är svårt att genom lagstiftningen garantera att alla skolor håller god kvalitet, och det är svårt att garantera att de kontrollinstanser som finns, såsom Skolinspektionens tillsyn, fångar upp alla skolor som inte fungerar tillräckligt väl.

När det gäller frågan om huruvida vinstsyftande aktörer ska tillåtas eller ej påpekar Schleifer (1998) å ena sidan att vinstmotivet kan vara en drivkraft för utveckling och innovation vilket alltså talar för att tillåta vinstsyftande aktörer. Å andra sidan menar han att risken för att ekonomisk vinst görs på bekostnad av kvaliteten torde vara större för vinstsyftande aktörer än för icke-vinstsyftande dito. Schleifer menar därför att icke-vinstsyftande aktörer kan vara ett bättre alternativ än att tillåta vinstmotiverade aktörer i de fall riskerna för kostnadsreducering på bekostnad av kvaliteten bedöms vara stora.

Glaeser och Schleifer (2001) utvecklar detta och menar att en icke-vinstsyftande organisationsform kan utgöra en värdefull signal till kunder och investerare om att verksamheten inte kommer att göra vinst på bekostnad av kvaliteten. Detta skulle vara särskilt relevant inom verksamheter där det är svårt att försäkra sig om hög kvalitet genom kontraktsskrivning vilket inkluderar fall där kvaliteten är svår att mäta. Besley och Ghatak (2001) framför liknande tankar när det gäller verksamheter där det, enligt ovan, är svårt att säkerställa kvaliteten genom kontrakt eller kontroll och som helt eller delvis bekostas med offentliga medel. De resonerar att om sådana verksamheter drivs av vinstsyftande aktörer så kan det leda till underinvestering av offentliga medel i verksamheten. Skälet är att staten kan tänkas misstänka att den offentliga finansieringen kommer att användas till att öka aktörens ekonomiska vinning, snarare än för kvalitetsförbättring, och att staten därmed blir mindre villig att skjuta till medel.

Här kan det påpekas att värdet av den här typen av signaler diskuteras i propositionerna bakom organisationsformen aktiebolag med särskild vinstuttagsbegränsning som infördes 2006 (se Prop 2004/05:178). En tanke var just att den explicita begränsningen av vinstmöjligheterna skulle vara ett sätt för företag att signalera att de inte primärt var ute efter att göra hög egen ekonomisk vinst. Denna bolagsform har dock förblivit mycket ovanlig – såväl överlag som inom skolväsendet – vilket kan tyda på att den här signalen inte värderats särskilt högt.

En ytterligare potentiell fördel med icke-vinstsyftande organisationer, som diskuteras av Besley och Ghatak (2003), är att organisationer som drivs av ett socialt kall,

snarare än ekonomisk vinst, kan ha lättare att attrahera arbetskraft som också drivs av ett socialt kall och därmed bli bättre verksamheter.

De ovan refererade studierna pekar således sammantaget på att vinstsyftet visserligen kan vara en värdefull drivkraft för att utveckla skolverksamheten men att det också finns potentiella fördelar med att bara tillåta icke-vinstsyftande aktörer. Risken för att kostnaderna dras ner på, på bekostnad av kvaliteten, bedöms vara större om ekonomisk vinst tillåts, och detta gäller särskilt för en verksamhet som skolan, där det är svårt att i detalj reglera och kontrollera kvaliteten.

Men, kan man invända, räcker inte det fria skolvalet för att garantera att alla skolor håller god kvalitet? Argumentet lyder som följer: När kvaliteten på tjänsten, i vårt fall utbildningen, inte fullt ut kan garanteras genom utformningen av regelverket eller kontrollinstanserna, blir det istället viktigt att det finns andra mekanismer som motverkar risken att privata tillhandahållare söker egen vinning genom att reducera kostnaderna till priset av kvaliteten. Det fria skolvalet skulle kunna vara en sådan mekanism genom att det ger elever och föräldrar möjlighet att välja bort de skolor som inte håller måttet. Detta kan i hög utsträckning förväntas vara fallet – de flesta elever och föräldrar torde vara måna om att skolan håller god kvalitet, och många kvalitetsindikatorer, såsom lärartäthet, elevresultat och ibland också resultat av brukarundersökningar, finns numera lätt tillgängliga på t ex Skolverkets webbsida utbildningsinfo.se.

Det finns emellertid också ett par invändningar mot det ovanstående. För det första är alla de mått på elevers resultat som finns, d v s resultaten på nationella proven samt betygen, mått som sätts av skolornas egen personal. Det finns därför ingen garanti för att dessa är rättvisande.[7] För det andra är det möjligt att det, även om de är få, finns föräldrar och elever som inte har möjlighet eller något starkare intresse av att bedöma skolors kvalitet. För det tredje torde elever vara ganska trögrörliga eftersom det innebär en omställningskostnad att byta skola för den elev som inte är nöjd med sin skola.

Summa summarum är utbildning en typ av tjänst som inte lämpar sig särskilt väl för privat tillhandahållande i bemärkelsen att tjänstens kvalitet inte enkelt kan säkerställas genom kontraktsskrivningen, regelverket eller genom kontroll ex post. Å andra sidan kan vinstsyftet i sig vara en positiv drivkraft för att utveckla verksamheten. Det går vidare att argumentera för att det fria skolvalet utgör en garant för att upprätthålla god kvalitet, men det finns inget som säger att detta skulle vara tillräckligt, och argumentet försvagas av förekomsten av betygsinflation.

2.2 Finns det skäl att tro att stora aktörer är bättre – eller sämre?

Såsom beskrevs i inledningen är det allt vanligare att friskolor tillhör stora koncerner eller organisationer med flera skolor. Finns det, teoretiskt sett, några skäl att tro att detta skulle vara bättre eller sämre än små aktörer?

7. Se avsnitt 3.1 för studier som tyder på betygsinflation inom det svenska skolväsendet.

Ett argument för stora organisationer är att dessa har skalfördelar. D v s genom sin storlek kan de använda resurserna mer effektivt inom organisationen och flera skolor kan dra fördel av den kompetens som finns inom organisationen. För skolans del är det tänkbart att det inom stora organisationer avsätts särskild personal för pedagogisk utveckling centralt och som kan serva alla skolorna inom organisationen eller att det utvecklas goda rutiner för administration.

En annan möjlig fördel med stora organisationer är att de kan tänkas vara mer måna om organisationens, eller varumärkets, rykte. Tanken är att kostnaden av att en skola misslyckas, och håller dålig kvalitet, spiller över på alla skolor inom organisationen. Detta skulle i så fall utgöra en kvalitetssäkrande faktor, som reducerar risken för att ekonomisk vinst maximeras på bekostnad av kvaliteten.

Å andra sidan är det möjligt att små aktörer är mer flexibla och bättre kan anpassa verksamheten till de specifika villkor som råder där de verkar. Det är också möjligt att personalen kan få mer inflytande i en liten organisation och att detta kan öka motivationen hos de anställda.

Liksom för vinstsyftet i det föregående avsnittet finns det således argument såväl för som mot stora organisationer och koncerner. Låt oss därför gå vidare och se vad empirisk forskning har att tillföra.

3. Vad vet vi från tidigare studier?

Det finns en växande forskningslitteratur om friskolor i Sverige samt i andra länder som har infört liknande system. De flesta av studierna skiljer dock inte på om friskolorna drivs i vinstsyfte eller inte, eller på om de tillhör stora organisationer eller inte, och det finns således ganska få empiriska studier av just dessa dimensioner. Detta avsnitt kommer därför att ta upp den forskning som finns, inte bara när det gäller friskolorna i Sverige, utan även när det gäller andra länder med liknande system.

3.1 Hur påverkar vinstsyftet?

Tidigare svenska studier avseende friskolorna har i regel funnit att fristående skolor i genomsnitt åtminstone inte presterar sämre än skolor i offentlig regi. Om något, visar resultaten att elever i friskolor, eller elever i kommuner där friskolor är vanligt förekommande, tenderar att ha något högre betyg eller resultat på nationella proven. Det är dock svårt att dra några slutsatser av detta eftersom det också finns tecken på starkare betygsinflation bland friskolor (och detta gäller även för betygssättningen av nationella proven).[8] Dessa studier gäller friskolorna överlag och skiljer inte mellan friskolor som drivs i vinstsyfte och övriga. I avsnitt 2.1 noterades dock att det kan finnas skäl att förvänta sig att privat drivna skolor skiljer sig åt baserat på om de drivs i vinstsyfte eller ej. Vad säger då den empiriska forskningen om detta?

8. Se Böhlmark och Lindahl, 2007 och 2013, Ahlin (2003), Björklund m fl (2004), Sandström och Bergström (2005) för studier om friskolors effekter på elevprestationer och Vlachos (2011) och Tyrefors Hinnerich och Vlachos (2013) för studier om betygsinflation.

Sahlgren (2011) undersöker slutbetygen från grundskolan för alla skolor under 2005–09 och skiljer mellan kommunala skolor, fristående skolor med vinstsyfte[9] samt fristående skolor utan vinstsyfte. Han finner att elever i friskolor generellt sett tenderar att ha högre avgångsbetyg i åk 9, jämfört med kommunala skolor, och att detta samband tenderar att gälla både för friskolor som drivs i vinstsyftande form och övriga.[10] Detta gäller även givet en rad faktorer som kontrollerar för att eleverna i olika skolor har olika familjebakgrund.

Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att fristående skolor leder till bättre skolresultat, samt att vinstsyftande och icke-vinstsyftande friskolor presterar lika bra. Det finns dock goda skäl att vara mer försiktig. Tyrefors Hinnerich och Vlachos (2013) tyder nämligen på att fristående skolor är mer generösa i betygsättningen av de nationella proven. Detta framkom då ett antal nationella prov rättades om av bedömare vid Skolinspektionen. De externa bedömarna satte generellt lägre provbetyg än vad som gjorts vid den ordinarie rättningen och denna skillnad var större bland de fristående skolorna än bland de kommunala skolorna. För högstadiet rapporteras t o m avvikelsen vara så stor att den skulle kunna förklara ”en betydande del av det resultatförsprång som fristående skolor i andra undersökningar uppvisat gentemot kommunala skolor”. När det gäller skillnader mellan friskolor som drivs i vinstsyfte, vilket i undersökningen definieras som att vara aktiebolag, tyder resultaten på att det var de fristående skolor som inte drivs i aktiebolagsform som var mest benägna att sätta för höga betyg på nationella proven.

I en annan undersökning av Vlachos (2011), ges dock ett något annorlunda resultat: här tyder slutsatserna istället på att betygsinflation förekommer bland skolor som är organiserade som AB medan mönstret är mindre tydligt bland övriga friskolor. I denna studeras om elevernas studieresultat på gymnasiet skiljer sig åt mellan elever som gått i fristående jämfört med kommunal grundskola när man jämför elever som gick i samma gymnasieskola och hade samma slutbetyg från grundskolan. Tanken är att om grundskolebetygen i genomsnitt sattes mer generöst i de fristående grundskolorna skulle detta troligen resultera i att eleverna från dessa skolor presterar sämre på gymnasiet än elever med motsvarande betyg från kommunala skolor. Analysen tar dock inte hänsyn till vilket gymnasieprogram eleverna gått vilket gör att resultaten ska tolkas med försiktighet.

Sammantaget har svenska friskolor överlag bättre elevresultat men det är möjligt att detta avspeglar betygsinflation snarare än bättre kunskaper. När det gäller skillnader mellan vinstsyftande och icke-vinstsyftande friskolor ger de få studier som finns inget tydligt samstämmigt resultat.

9. Dessa definieras som skolor som är organiserade som AB, handelsbolag eller enskild firma.
10. Sahlgren (2011) redovisar också separata regressioner för skolor där elevernas föräldrar i genomsnitt har låg, medelhög respektive hög utbildningsnivå. Han finner då att de högre betygen för elever i fristående skolor kvarstår i de olika kategorierna även om sambandet inte alltid är statistiskt säkerställt.

För att få ytterligare evidens vänder vi oss därför till USA där de så kallade charterskolorna, i likhet med de svenska friskolorna, drivs av privata aktörer men finansieras genom en elevknuten offentlig skolpeng. Skolformen, som tillkom på 90-talet, finns nu i de flesta amerikanska delstaterna, närmare bestämt i 43 delstater inklusive DC, och under läsåret 2012/13 gick 2,3 miljoner elever i drygt 6 000 charterskolor. Charterskolorna reglernas på delstatsnivå, och ett fåtal stater som Arizona och Texas, tillåter att vinstsyftande företag direkt innehar kontraktet – ”chartern” – för att driva skola, medan andra tillåter vinstsyftande organisationer endast om de kontrakteras indirekt av skolans styrelse vilken också kan säga upp avtalet med den vinstsyftande organisationen.[11]

En intressant fallstudie när det gäller vinstsyftet inom charterskolväsendet utgörs av Peterson och Chingos (2009). De studerar staden Philadelphia där driften av 46 skolor, som under flera år haft mycket dåliga elevresultat på standardiserade test, år 2002 övertogs av privata organisationer på stadens initiativ. Syftet med tvångsövertagandet var att undersöka om elevprestationerna kunde förbättras genom att låta skolorna gå över i privat drift. Bland de privata tillhandahållarna förekom såväl vinstsyftande som icke-vinstsyftande organisationer. Resultaten tyder på att de skolor som övertogs av vinstsyftande organisationer uppvisade kraftigt förbättrade elevprestationer i matematik sex år efter övertagandet jämfört med skolor som hade liknande förutsättningar 2002 men som förblivit i offentlig regi. För läsning syntes inga statistiskt säkerställda effekter även om mönstret var detsamma. För de skolor som övertogs av icke-vinstsyftande organisationer var resultaten mer osäkra men tydde på en försämring av elevernas resultat både i läsning och matematik.

Enligt Peterson och Chingos (2009) finns det således inget att förlora, snarare en del att vinna, på att tillåta att vinstsyftande organisationer driver skolor med offentlig finansiering. Det är dock viktigt att poängtera att dessa resultat kommer från en fallstudie av ett fåtal utbildningsorganisationer och det är möjligt att de goda resultaten för de vinstsyftande organisationerna, och de dåliga för de icke-vinstsyftande, reflekterar andra skillnader än just vinstsyftet. Det är inte heller självklart att resultaten skulle bli desamma i Sverige.

3.2 Stora eller små skolorganisationer

Som nämndes i inledningen är konsolidering – d v s en ökad förekomst av stora organisationer eller koncerner – en tydlig trend inom skolsektorn. Det empiriska underlaget som refereras här kommer främst från USA – och skälet är, i likhet med för ovanstående avsnitt, att det empiriska underlaget för Sverige är knapphändigt.[12] Låt oss dock först se vad beskrivande statistik över Sverige säger.

Skolinspektionen (2015) undersökte skolhuvudmäns styrning av verksamheten i termer av hur huvudmannen följer upp elevernas kunskapsresultat och arbetet med

11. Se Miron, Urschel, Yat Aguilar och Daily (2012).
12. För intressant ny information, se dock Sebhatu och Wennbergs kapitel 6 i den här rapporten.

trygghet, studiero och insatser mot kränkande behandling av eleverna hos 19 kommunala och 17 enskilda huvudmän. De fann att de stora enskilda huvudmän som undersöktes hade tydliga, transparenta och väl utvecklade system för kvalitetsarbetet. I grupperna små enskilda huvudmän samt kommunala huvudmän – stora som små – förekom emellertid brister. Eftersom detta är en fallstudie över ett mindre antal huvudmän är det svårt att veta om resultatet är generaliserbart för olika sorters huvudmän i stort men det indikerar alltså att åtminstone inom den grupp som har studerats utmärkte sig de stora enskilda huvudmännen positivt. Den här undersökningen gällde alltså förekomsten av formella system för kvalitetsarbetet och undersöker inte den faktiska kvaliteten eller den av eleverna upplevda studieron, tryggheten etc.

För Sverige finns det, mig veterligen, inga studier som visar hur storleken på en aktör inom skolområdet påverkar skolans faktiska verksamhet och resultat. Utan att göra anspråk på att uppfånga några orsakssamband går det emellertid att jämföra om friskolors resultat skiljer åt mellan stora och små aktörer. I Tabell 1 visas beskrivande statistik för slutbetygen (d v s skolornas genomsnittliga meritvärden) respektive andel elever som uppnått kunskapsmålen i slutet av årskurs 9 för friskolor som tillhör små respektive stora aktörer. Med små aktörer menas att skolan ytterst ägs av en aktör som äger som mest två skolor och med stora avses skolor som ytterst ägs av aktörer som äger minst fyra skolor. (Ingen av skolorna i datamaterialet tillhörde ägare med tre skolor.) Indelningen har gjorts med avseende på skolornas yttersta ägare eftersom det förekommer skolor som har många ägarled. Detta innebär t ex att skolor som tillhör samma koncernstruktur räknas som tillhörande en och samma aktör.[13] Informationen om meritvärden och andel som uppnått målen har hämtats från Skolverkets databas SALSA (http://salsa.artisan.se/), och avser läsåret 2013/14 vilket var den mest aktuella information som fanns tillgänglig vid tiden för det här kapitlets sammanställning.[14]

Från Tabell 1 kan vi utläsa att de friskolor som tillhör stora aktörer i medeltal har ungefär lika, eller något bättre resultat jämfört med små aktörer. Detta gäller både när resultaten mäts som slutbetyg (meritvärde årskurs 9) respektive som andel som uppnått målen i årskurs 9. Det gäller också när enbart den del av skillnaden i de här måtten som inte förklaras av att eleverna på skolorna har olika bakgrund studeras (se

13. Informationen om ägarförhållanden hämtades från allabolag.se, och avser informationen under hösten 2014. Denna kopplades till skolorna, i skolenhetsregistret för augusti 2014, genom deras organisationsnummer. Jag vill härmed tacka Fredrik Andersson vid Institutet för Näringslivsforskning för detta arbete.
14. För en av skolorna lyckades vi inte matcha informationen i SALSA-data till informationen om skolornas ägarförhållanden. Detta innebär att antal friskolor i tabellerna i den här rapporten saknar information om en av de friskolor som redovisas i SALSA-data för 2013/14. Det kan för övrigt noteras att SALSA-databasen inte täcker skolor med färre än 15 elever i årskurs 9 (för mer information, se http://salsa.artisan.se/).

”oförklarad avvikelse” i Tabell 1).[15] Det ska dock understrykas att skillnaderna mellan grupperna är mycket små, och dessutom är spridningen mellan skolorna inom respektive grupp är dock så stor att skillnaderna mellan de stora och små aktörerna inte är statistiskt säkerställda. Det ska också påpekas, såsom gjorts tidigare i kapitlet, att betygen i sig är ett mycket bristfälligt mått för att jämföra skolors prestationer eftersom de sätts av skolorna själva.

TABELL 1: Beskrivande statistik över skolmedelvärden för meritvärden respektive andel elever som uppnått målen årskurs 9, läsåret 2013/14, indelat på små respektive stora aktörer för fristående åk 9-skolor.

	Meritvärde		Andel som uppnått målen	
	Små aktörer	Stora aktörer	Små aktörer	Stora aktörer
Ojusterat medelvärde	232,31	232,65	83,74	85,07
	(25,16)	(19,62)	(16,75)	(10,91)
Oförklarad avvikelse[a]	3,61	4,64	-1,46	-0,12
	(18,98)	(14,65)	(13,43)	(8,92)
Antal observationer	208	107	208	107

Tabellnot: Siffror inom parentes avser standardavvikelser.
[a] ”Oförklarad avvikelse” avser residualvärde enligt SALSA-modellens analys, se http://salsa.artisan.se.

För mer ingående studier av hur skolorganisationens storlek påverkar verksamheten vänder vi oss åter till USAs charterskolor. Liksom varit fallet i Sverige har det under de senaste 10–15 åren skett en konsolidering av den amerikanska charterskolsektorn. Detta i och med att fler och fler charterskolor drivs av större organisationer som sköter driften av flera skolor. Det förekommer dels att större organisationer tilldelas själva kontrakten för att driva charterskolorna dels att större organisationer kontrakteras indirekt, av en skolas styrelse, för att sköta hela eller delar av driften.

I två omfattande undersökningar från CREDO-institutet vid Stanforduniversitetet, undersöker Peltason och Raymond (2013) respektive Woodworth och Raymond (2013) hur charterskolor som tillhör större organisationer, definierat som organisationer som sköter driften av minst tre charterskolor, presterar jämfört med dels charterskolor som inte tillhör nätverk, dels traditionella offentliga skolor. De undersöker

15. Måtten för ”oförklarad avvikelse” som visas i Tabell 1 avser Skolverkets justerade mått enligt SALSA. Närmare bestämt avses den del av variationen i genomsnittligt meritvärde (eller andel som uppnått målen) som inte förklaras av elevernas skiftande bakgrund. Elevernas bakgrund mäts med tre faktorer: föräldrarnas utbildningsnivå, andel elever som invandrat under de senaste 4 åren, samt andel elever som är pojkar.

skillnader i resultaten på standardiserade test i läsning och matematik efter att det konstanthållits för observerbara skillnader mellan eleverna.[16]

CREDO-institutets undersökningar finner att de charterskolor som drivs av större aktörer presterar ungefär lika bra som de traditionella offentliga skolorna. De stora aktörernas skolor har något sämre resultat i matematik och något bättre i läsning men skillnaderna är så små att de är försumbara. De stora aktörerna utmärker sig emellertid genom att de i genomsnitt har bättre resultat för elever från grupper som tenderar att vara mindre gynnade såsom elever från låginkomsthem. De charterskolor som inte tillhör något större nätverk presterar i genomsnitt något sämre än både nätverks-charterskolorna och de traditionella offentliga skolorna. Det är dock viktigt att påpeka att det finns stor variation inom gruppen av stora skolorganisationer: 43 procent av dessa presterar bättre än de offentliga skolorna när det gäller läsning och 37 procent när det gäller matematik. Samtidigt har 37 procent sämre resultat än den traditionella offentliga skolan i läsning och ungefär 50 procent när det gäller matematik.

Peltason och Raymond (2013) och Woodworth och Raymond (2013) försöker vidare utröna vilka karakteristika som är utmärkande för de högpresterande organisationerna för att se om det finns några särskilda faktorer som verkar skapa framgångsrika skolor. De finner dock inga tydliga sådana mönster, t ex verkar det inte spela någon roll om en aktör har jättemånga jämfört med ganska många skolor och det verkar inte vara så att äldre skolorganisationer genomgående presterar bättre än nyare organisationer.

Även om det inte verkar finnas några särskilda karakteristika som utmärker vilka av de stora organisationerna som lyckas väl görs emellertid några andra intressanta upptäckter. För det första tenderar skolorganisationerna att hålla ungefär samma kvalitet över tid, d v s skolaktörer som presterade väl tidigt efter att de startats presterar i regel väl även senare, och samma persistens förekommer bland aktörer som initialt presterar dåligt. Skolors kvalitet mätt tidigt efter att de startat ger således en god prediktion för hur de kommer att prestera längre fram. För det andra finner de att skolorganisationer som inte själva innehar själva kontraktet (chartern) utan som indirekt kontrakteras av en charterskolas styrelse för att driva skolan utmärker sig i det att den här typen av nätverk har bättre resultat än alla de andra skolformerna. Dessa skolorganisationer har intressant nog särdeles goda resultat för elever från traditionellt missgynnade, eller i utbildningshänseende svagare, hemförhållanden. För det tredje finner de att de skolorganisationer som växer snabbast inte nödvändigtvis är de som håller hög kvalitet – snarare finner de att 50 procent av de skolor som öppnades av skolorganisationerna under den undersökta perioden startades av organisationer i

16. Den statistiska metod som används beskrivs ingående i the National Charter School Study Technical Appendix 2013, se http://credo.stanford.edu/documents/NCSS2013_Technical%20Appendix.pdf.

den lägre tredjedelen av resultatfördelningen. Det senare tyder på att ett fritt skolval, och förhoppningen att elever och föräldrar ska välja bort dåliga skolor, inte är tillräckligt för att hindra att det uppkommer skolor som inte presterar väl.

Sammanfattningsvis pekar studierna i detta avsnitt på att det saknas empiriska belägg för att vinstsyftande friskolor presterar sämre än icke-vinstsyftande friskolor och vissa studier pekar på att de presterar bättre, även om detta bygger på mycket knapphändig forskning. Friskolor generellt sett verkar vidare prestera åtminstone på samma nivå som de kommunala skolorna. Det finns emellertid indikationer på att fristående skolor överlag har en mer generös betygsättning, vilket gör det svårt att använda betyg, eller resultat på nationella prov (eftersom betygsinflationen enligt studierna gäller även dessa) som indikatorer på skolors kvalitet. När det gäller betydelsen av små respektive stora aktörer är den empiriska forskningen till omfånget än mindre men intressanta studier från USA tyder på att stora aktörer överlag presterar något bättre än små.

4. Hur bör regelverket för friskolorna se ut?

I föregående avsnitt såg vi att det finns undersökningar som finner att vinstsyftande friskolor och stora koncerner kan fungera väl så bra som andra skolor även om underlaget är alldeles för litet för att det ska gå att dra några generella slutsatser. Men det går också att finna argument mot fristående skolor och hävda att vinstsyftet i sig innebär en risk att kostnadsminskningar i syfte att öka vinsten går före kvaliteten. Vidare kan det sägas att även om vinstsyftande verksamhet inom välfärdsområdet är under utredning har det åtminstone inte hittills funnits någon politisk majoritet för att förbjuda vinstsyftande aktörer. Frågan är dessutom om det är praktiskt och juridiskt möjligt. Mycket talar därför för att vinstsyftande friskolor kommer att finnas även framledes. Givet detta kan man fråga sig om det finns några lärdomar att dra av den forskning som refererades i ovanstående avsnitt för hur regelverket för friskolorna bör utformas för att öka sannolikheten att verksamheten håller god kvalitet? Detta diskuteras i nedanstående avsnitt, inledningsvis i generella termer därefter i termer av implikationer för det svenska regelverket för friskolorna.

4.1 Ansvarsutkrävande är viktigt

En aspekt som av flera forskare framhålls som viktig i ett system med friskolor är att skolorna hålls ansvariga för någon utomstående myndighet för sin verksamhet.

Peltason och Raymond (2013) och Woodworth och Raymond (2013) fann exempelvis, som vi såg i avsnitt 3.3, att de organisationer och företag som driver charterskolor genom indirekta kontrakt, och alltså kontrakteras av skolans styrelse istället för att själva inneha kontraktet, tenderade att prestera bättre än andra skolor. Detta, tillsammans med annan evidens från deras undersökningar, skulle kunna tyda på att tydliga system för ansvarsutkrävande får friskolorna att prestera bättre. De organisationer som driver charterskolor via indirekta kontrakt kan nämligen anses ha särskilt tydliga regler för ansvarsutkrävande – de kan sägas upp av skolans styrelse om denna inte anser att verksamheten sköts tillräckligt väl.

Bloom, Lemos, Sadun och Van Reenen (2014) undersöker en annan aspekt av friskolornas verksamhet, nämligen hur väl ledarskapet och skolorganisationen fungerar vilket de mäter med en egenkonstruerad ”management score”. De undersöker skolor av friskoletyp i en rad länder, däribland Sverige, och finner att skolor med bättre ”management score” ofta omfattas av starkt ansvar för elevernas prestationer inför en utomstående myndighet. Detta skulle också kunna tyda på att tydliga regler för ansvarsutkrävande är viktigt för att få välfungerande skolor.

Machin och Silva (2013) menar vidare att graden av ansvarsutkrävande kan påverka vilka elever som tjänar på ett system med friskolor och skolval. Machin och Silva jämför Storbritannien och USA och påpekar att de brittiska skolorna av friskoletyp har tenderat att vara gynnsamma främst för elever i den övre delen av den socioekonomiska eller resultatmässiga fördelningen. Charterskolorna i USA har däremot ofta tenderat att förbättra prestationerna bland elever i grupper som traditionellt sett presterat sämre i skolan. Machin och Silva för fram en starkare grad av ansvarsutkrävande i USA som en potentiell förklaring till detta mönster. De påpekar att charterskolorna som regel har kontrakt över 3–5 år varefter kontrakten kan förnyas, något som baseras på hur väl skolorna uppfyllt de mål som specificerades i det ursprungliga charterkontraktet. Detta är en markant skillnad gentemot både Storbritannien och Sverige som inte har motsvarande tidsbegränsade kontrakt för skolor av friskoletyp.

4.2 Hur bör verksamhetens kvalitet mätas?

Att aktörerna hålls ansvariga för sin verksamhet verkar enligt ovanstående avsnitt vara betydelsefullt för att skolverksamheten ska hålla god kvalitet och komma även traditionellt missgynnade elever till gagn. Men exakt hur ska system för ansvarsutkrävande utformas?

Ett system som kontrollerar och utvärderar skolornas verksamhet kräver för det första att verksamhetens kvalitet mäts. Det kan handla om mått på elevernas kunskaper i form av resultat från nationella prov eller liknande eller om tillsyn av den typ som görs av Skolinspektionen. Det kan också handla om brukarundersökningar d v s hur elever och föräldrar värderar skolan i enkäter. Såsom diskuterats i ovanstående avsnitt är det inte säkert att vare sig betyg eller nationella prov sätts och rättas enligt samma kriterier vid olika skolor. Det finns som tidigare nämnts även studier som tyder på systematiska skillnader i betygssättningen mellan fristående och kommunala skolor. Jag kommer att återkomma till den frågan i avsnitt 5, men låt mig för närvarande ändå anta att vi har tillgång till trovärdiga och jämförbara elevresultat i termer av exempelvis resultat på nationella prov. Givet detta, exakt vilken typ av mått bör ligga till grund för jämförelser mellan skolor?

Den här frågan diskuteras i Figlio och Loeb (2011) vilka tydliggör både att det finns många tänkbara alternativ och att vilket system som väljs kan få långtgående och ibland oönskade konsekvenser. En första fråga att ta ställning till är huruvida fokus bör ligga på elevernas prestationer utan att justera för deras tidigare kunskaper och hemförhållanden eller om det bör göras sådana justeringar.

Här kan man, å ena sidan, framhålla att elever i olika skolor, p g a skilda hemförhållanden eller bakgrundskunskaper, har olika förutsättningar att prestera i skolan. För att få jämförbara mått på skolornas kvalitet kan det vara lämpligt att justera för detta. Å andra sidan är det, inte minst ur ett likvärdighetsperspektiv, intressant att få information om elevernas faktiska kunskaper utan att justera för skillnader som är systematiska för elever med viss bakgrund. Det finns därför argument för båda typerna av mått och det kan därför vara lämpligt att också redovisa flera typer av mått. Ju fler mått desto svårare blir det emellertid att presentera dem på ett sätt som lätt kan förstås av allmänhet och beslutsfattare.

Om valet av mått justerar för elevernas bakgrund uppkommer vidare frågan om exakt hur justeringen ska göras. Ett sätt är att ta fram resultat som är justerade för den inverkan elevernas bakgrund, i några mätbara dimensioner, förväntas ha enligt hur elever med samma bakgrund i genomsnitt brukar prestera. Detta är exempelvis vad som görs i Skolverkets så kallade SALSA-modeller som tar fram den oförklarade variationen i skolornas genomsnittliga meritvärden efter att elevernas bakgrund i termer av föräldrarnas utbildningsnivå, elevernas utrikes bakgrund samt kön tagits hänsyn till. Det är emellertid en öppen fråga hur mycket, och vad, det bör kontrolleras för d v s vilka dimensioner av elevbakgrund det tas hänsyn till i sådana beräkningar.

Ett annat alternativ är att presentera hur mycket eleverna förbättrat sina resultat jämfört med föregående mättillfälle. Detta alternativ har fördelen att det direkt fångar upp något som bör vara relevant: hur mycket eleverna lärt sig sedan senaste mätningen. Istället för att klumpa ihop eleverna i några få grupper, såsom görs i den typ av justering som beskrivs ovan, tas istället hänsyn till varje individs utgångspunkt. En nackdel är dock att det krävs många mättillfällen: det behövs ju en initial mätpunkt att jämföra med.

Figlio och Loeb (2011) diskuterar också problemet med mätfel d v s att elevernas resultat på t ex nationella prov kan förändras över tiden både p g a förändrade kunskaper hos eleverna, men ibland också p g a rent slumpmässiga skillnader i hur eleverna presterar på proven eller om eleven har ”en bra dag” eller inte. Detta är särskilt relevant för små skolor där enskilda elevers prestationer (och därmed enskilda elevers tur eller otur vid ett provtillfälle) kan få stor inverkan på skolmedelvärdet. Figlio och Loeb påpekar att problemet minskar om exempelvis glidande medelvärden över 2-3 år redovisas istället för det aktuella årets värde. Förändringar i en skolas elevprestationer blir därmed mer trovärdiga. En nackdel är att de tar länge tid att upptäcka då de glidande medelvärdena är mer ”trögrörliga” än de årsvisa.

Ett annat sätt att mäta verksamhetens kvalitet är, som nämndes ovan, att låta en myndighet som Skolinspektionen utöva tillsyn över verksamheten. En fördel med den typen av kontroll är att den inte begränsas till sådant som är mätbart i provresultat, och skolinspektion kan därmed fånga upp bredare aspekter av verksamhetens kvalitet än vad provresultat kan. Däremot är skolinspektioner resurskrävande, vilket begränsar hur omfattande och frekvent inspektionerna kan göras. Detta till trots utgör de sannolikt ett gott komplement till ovanstående typer av kontroll.

4.3 Bör stora och små respektive nya och gamla skolor behandlas olika?

En ytterligare intressant aspekt av resultaten som framkom från undersökningarna av Peltason och Raymond (2013) och Woodworth och Raymond (2013), som refererades i avsnitt 3.3, var att skolors resultat tenderar att ”sätta sig” snabbt och vara persistenta över tid. Detta innebär att tidiga kvalitetskontroller av nystartade skolor kan vara verkningsfulla för att fånga upp skolor som presterar dåligt inledningsvis – och som sannolikt även kommer att fortsätta prestera dåligt framledes. Det kan därmed vara motiverat att ha särskilt noggranna kontroller för nystartade skolor och kanske också att ha särskilt kännbara sanktioner om missförhållanden uppträder tidigt efter att en skola startat. Enligt samma resonemang behöver skolor som redan funnits en längre tid, med konstant goda resultat, kanske inte kontrolleras lika mycket eller ofta. Detta skulle resursmässigt kompensera för de resurser som går åt till den mer omfattande kontrollen av nyare verksamheter.

En annan slutsats som man skulle kunna dra av undersökningarna av Peltason och Raymond (2013) och Woodworth och Raymond (2013) är att nystartade skolor som tillhör stora redan existerande organisationer eller nätverk inte behöver kontrolleras lika noggrant som enskilda nystartade skolor. Detta eftersom den stora organisationen eller nätverket kan ses som en slags garant för att den nystartade skolan håller tillräcklig kvalitet. En skola som fungerar mycket dåligt skulle annars kunna medföra dåligt rykte för alla organisationens skolor. Detta gäller förstås bara förutsatt att nätverket eller organisationen redan har visat sig prestera väl genom sina tidigare existerande skolor.

4.4 Konsekvenser för Sverige

I det här avsnittet frågar vi oss om det, på basis av vad som framkommit i tidigare avsnitt, finns skäl att göra några förändringar i dagens regelverk för fristående skolor i Sverige. Utgångspunkten för avsnittet är att det finns vissa indikationer (även om det empiriska underlaget är tunt) på att det är möjligt för vinstsyftande företag att, åtminstone under vissa förhållanden, fungera väl inom skolväsendet. Samtidigt finns det uppenbara problem i Sverige när det gäller när det gäller betygsinflation och åtminstone för betygssättningen av de nationella proven så gäller detta särskilt bland friskolorna. Detta innebär att om vi vill dra nytta av de potentiella vinsterna med att tillåta skolor med stor självständighet och med vinstsyfte blir det nödvändigt att ha tydliga system för kontroll och utvärdering av skolorna.

Flera av de studier som har refererats ovan gällde de amerikanska charterskolorna. Dessa liknar de svenska friskolorna eftersom de är förhindrade att ta ut elevavgift och inte får basera intaget av elever på elevegenskaper såsom tidigare skolresultat, kön, ursprungsland eller dylikt. Liksom friskolorna har de vidare en betydande självständighet när det gäller beslut om anställningar, hur undervisningen organiseras samt hur budgeten fördelas inom verksamheten.[17] En avgörande skillnad jämfört med friskolorna är emellertid att charterskolorna, som påpekats i ovanstående avsnitt,

17. Se Green, Baker och Oluwole (2015).

drivs enligt tidsbestämda kontrakt som vanligen löper över 3-5 år. Detta har av flera av de forskare som refererades ovan framhållits som en potentiell fördel, eftersom tiden för kontraktets slut och eventuella förnyelse, är en naturlig och tydlig punkt för utvärdering av skolans verksamhet.

Man kan därmed fråga sig om även de svenska friskolorna borde övergå till att drivas enligt tidsbegränsade kontrakt, d v s att friskolornas huvudmän fick kontrakt att driva sina skolor från kommunerna eller direkt från staten. Det är emellertid svårt att tänka sig hur detta skulle gå till rent praktiskt och juridiskt givet att vårt friskolesystem har existerat enligt gällande regelverk under många år.

Det ter sig rimligare att överväga andra sätt att öka och tydliggöra skolaktörernas ansvar för verksamheten. För det första kräver ansvarsutkrävande att det finns tydliga kriterier för, och sätt att mäta, verksamhetens kvalitet. Här är det tydligt att det svenska systemet har betydande brister: båda de huvudsakliga måtten på skolornas prestationer, de nationella proven respektive slutbetygen, kan nämligen ifrågasättas eftersom de sätts internt av skolornas personal.

Ett minimum av förändring, som för närvarande är under utredning, skulle därför vara att låta de nationella proven rättas externt. Detta skulle kunna ske genom att lärarna på olika skolor rättar varandras prov, att de rättas av särskild personal anställd av en myndighet som exempelvis Skolverket eller Skolinspektionen, eller att proven görs om till en form som möjliggör automatisk rättning. (Det senare skulle dock ha nackdelen att det utesluter frågor av essäform eller muntliga provelement vilket begränsar de dimensioner av kunskaper som testas). Förhoppningsvis skulle en extern rättning inte bara ge en mer rättvis bedömning av nationella proven utan även verka begränsande för betygsinflationen eftersom resultaten på nationella proven delvis ligger till grund för betygen.

Att göra om de nationella proven till en form som möjliggör automatisk rättning, eller digitalisering, skulle även ha fördelen att det drastiskt skulle reducera arbetsinsatsen för att rätta proven. Detta skulle vara mycket välkommet i och med att det minskar arbetsbördan för de lärare som genomför proven men skulle eventuellt också kunna leda till att proven kan genomföras mer frekvent. Med fler mätpunkter skulle det bli lättare att ta fram mått på elevernas kunskapsutveckling över tiden, något som vore intressant både för beslutsfattare och för forskningen.

Förutom att följa kvaliteten hos de etablerade skolorna ter det sig enligt de undersökningar som refererats ovan viktigt att ha en särskilt ingående kontroll av nystartad verksamhet. Detta görs i Sverige genom att Skolinspektionen inspekterar nystartade skolor både ett par månader innan verksamheten startar och inom 4–6 månader efter att skolan startat. Skolinspektionens verksamhet har dessutom utvidgats under de senare åren. Den regelbundna tillsynen av alla skolor görs t ex mer frekvent än vad som gällde tidigare: all skolverksamhet granskas numera inom en treårsperiod, fram till 2010 gällde det dubbla, en sexårsperiod. Inför den regelbundna tillsynen genomförs också, sedan 2014, en bedömning av de fristående huvudmännens ekonomiska situation. Syftet är att upptäcka om det finns skolor som har så dålig ekonomi att det kan få negativa konsekvenser för eleverna. Skolinspektionen använder vidare

information om elevernas kunskapsresultat, information från elev- och föräldraenkäter etc för att bedöma vilka skolor som verkar fungera mindre bra. Dessa skolor prioriteras genom att de besöks tidigare samt att de får en mer fördjupad tillsyn.

Det är möjligt att det ytterligare går att förändra Skolinspektionens arbete på ett sätt som tydliggör skolornas ansvar för att ha en god kvalitet på verksamheten. Ett sätt skulle kunna vara att resultatet för tillsynen sammanfattas i ett eller ett par sammanfattande korta bedömningar av skolverksamhetens kvalitet. Syftet med detta skulle vara att underlätta för både politiker och allmänhet att tolka rapporterna. Det är också möjligt att kontrollen av vilka skolhuvudmän som godkänns skulle kunna skärpas. Ägarprövningsutredningens slutbetänkande[18] föreslog exempelvis att krav ska ställas på *insikt, erfarenhet och lämplighet* liksom på e*konomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig verksamhet*.

Slutligen kan det, som tidigare diskuterats, hävdas att det fria skolvalet i sig utgör kontroll och ansvarsutkrävande nog eftersom det är upp till eleverna och föräldrarna att avstå från att välja de skolor som inte håller måttet. Även om det ligger viss sanning i detta finns det emellertid många skäl att förespråka ytterligare lager av kontroll och ansvarsutkrävande. Dels är det rimligt att tro att alla enskilda elevers eller föräldrars intresse för skolor inte fullständigt korrelerar med samhällets intresse i stort. T ex torde det ligga i den enskilda elevens intresse att få så högt betyg som möjligt, eftersom detta utgör det huvudsakliga sorteringsverktyget för antagning till högre utbildning, medan det ligger i samhällets intresse att betygen sätts rättvist och meritokratiskt. Generös betygssättning skulle enligt detta kunna användas som ett attraktionsmedel för att locka elever till en skola. Dels är det troligt att åtminstone vissa föräldrar och elever saknar kunskaper för att bedöma och jämföra skolors kvalitet.

5. Slutsatser

Sammanfattningsvis tyder de studier som gåtts igenom i den här rapporten inte på att vinstsyftande verksamheter fungerar sämre än annan privat driven verksamhet. Det empiriska forskningsunderlaget är dock mycket tunt och det ska därför understrykas att mer forskning krävs för att kunna dra några entydiga slutsatser. Det går emellertid att argumentera för att själva förekomsten av vinstsyftande verksamheter i sig motiverar ett särskilt starkt regelverk för kontroll och utvärdering av verksamheten eftersom vinstmöjligheterna kan tänkas locka oseriösa aktörer. Eftersom det finns undersökningar som tyder på att skolor tenderar att hålla ungefär samma kvalitet år efter år kan det finnas skäl att inrikta granskning och tillsyn av skolverksamhet särskilt på nystartade skolor medan skolor redan visat sig hålla god kvalitet under många år eventuellt kan granskas mindre intensivt. För att underlätta kontroll och utvärdering är det slutligen viktigt att man kommer till rätta med de problem med betygsinflation, som flera studier pekar på.

18. Se SOU 2015:7.

6

KONKURRENS, VINSTER OCH KVALITET I SVENSKA FRISKOLOR

ABIEL SEBHATU OCH KARL WENNBERG

1. Introduktion

Tjugo år efter friskolereformens genomförande debatteras friskolorna igen, denna gång med fokus på om det är legitimt för aktiebolagsdrivna skolor att dela ut vinst. Debatten visar på normers inverkan på formerna för ekonomisk aktivitet men den blottlägger även en väsentlig lucka i vår förståelse av konkurrens och organisationsdynamik på den semi-reglerade marknaden som blir alltmer vanlig i dagens alltmer avreglerade samhälle.

Avreglering av monopol ses ofta av politiska beslutsfattare som ett sätt att öka effektiviteten i produktionen av offentliga tjänster (Kivleniece & Quelin, 2012). Det svenska utbildningssystemet avreglerades genom införandet av friskolor i början av 1990-talet med målen att öka valmöjligheter och organisatorisk effektivitet till följd av ökat konkurrenstryck. Trots betydande dynamik i den avreglerade skolsektorn rörande inträde, utträde och tillväxt av skolor har det varit svårt att identifiera effektivitetsresultat i termer av elevernas prestationer. Kunskaper bland svenska elever inom matematik, naturvetenskap och språk har successivt minskat och är idag under genomsnittet bland OECD-länder (OECD, 2015).

Nationalekonomisk forskning om avregleringen har främst undersökt organisatorisk effektivitet i termer av förändringar av betyg och provresultat bland skolor och i kommuner där friskolor etablerats. Ett par färska studier finner relativt små, men kausalt stabila, positiva effekter från avregleringen för elevers skolresultat (Böhlmark

& Lindahl, 2015; Wondratschek et al, 2013).[1] Ett antal något äldre studier som fokuserar på selektering och segregation av studenter indikerar dock att inga större förändringar i organisatorisk effektivitet har skett sedan avregleringen av den svenska skolsektorn (Björklund et al, 2004; Hartman, 2011). Senare studier har visat att hög kvalitet bland svenska skolorganisationers ledningsförmåga positivt bidrar till elevers skolresultat (Bloom et al, 2015). Det saknas dock forskning om kvalitetsindikatorer utöver elevers skolresultat samt forskning om friskolors organisationsform. Friskolor i Sverige kännetecknas av en uppsjö av olika typer av ägande och organisationsformer (stiftelsedrivna, aktiebolag, koncernskolor etc) som både konkurrerar med varandra och tillsammans bidrar till friskolesektorns legitimitet.

Detta kapitel undersöker relationen mellan konkurrensdynamik och kvalitet bland friskolor med olika typer av ägande och organisationsform. Till skillnad från lejonparten av tidigare studier om friskolor baseras detta kapitel på ett organisationsteoretiskt perspektiv på konkurrens på en privatiserad men samtidigt hårt reglerad marknad. Det övergripande syftet med kapitlet är att bredda förståelsen för friskolemarknadens struktur och att diskutera hur konkurrens bland heterogena organisationer kan relateras till upplevda kvalitetsbrister. Studien kompletterar tidigare nationalekonomiska undersökningar som fokuserat på elevers betyg och standardiserade provresultat som kvalitetsmått.

I kapitlet använder vi paneldata där vi följer alla gymnasiala friskolor under perioden 2004-2011. Vi utforskar sambandet mellan olika skolegenskaper, ökad konkurrens och två typer av utfall: skolors vinster – mätt som rörelsemarginal – och skolors kvalitet – mätt på tre olika sätt: elevers exit (avhopp från skolan), klagomål och oordning.

2. Teori om konkurrens på avreglerade marknader

De teoretiska utgångspunkterna i denna artikel är organisationsteori, specifikt de inriktningar inom organisationsteorin som fokuserar på institutionella förklaringsmekanismer för organisationers beteende. Institutionell organisationsteori tillåter oss att analysera marknader inte bara som en marknad som styrs av ekonomiska incitament, utan också i hög grad av regler, lagar samt normer och värderingar som ofta tas för givna. Detta perspektiv är särskilt relevant för marknader som är starkt reglerade (Jonsson, 2009) och kännetecknas av både regulativ och normativ reglering av organisations- och konkurrensform (Scott, 2008). Enligt Scotts teori består regulativ reglering av sådana faktorer som baseras på formella regler och lagar på makronivå (t ex från lagstiftaren) och på organisationsnivå sådana faktorer som baseras på formella system såsom protokoll, styrsystem och standardprocesser. Normativ reglering består av sådana faktorer på samhällsnivå som baseras på institutionaliserade

1. Tidigare studier, med svagare kausalitetsanspråk, indikerar även de positiva effekter (Ahlin, 2003; Sandström & Bergström, 2005).

värderingar och förväntningar på makronivå – t ex individers förväntningar på vad som anses vara en skola, hur en skola ser ut och bör drivas etc (Hsu & Hannan, 2005). På organisationsnivå består normativ reglering av institutionaliserade värderingar och förväntningar hos de som arbetar inom organisationen, t ex vad gäller arbetsuppgifter, roller och pliktuppfyllelse hos lärare, elever och administratörer (Löfquist, 1999).

Avreglering och privatisering av tidigare offentliga monopol innebär ett skifte i de tidigare förhållanden som ofta tagits för givna av såväl organisationer, brukare och andra aktörer. Enligt Zahra m fl (2000) har lejonparten av befintlig forskning behandlat privatisering ur ett nationalekonomiskt och finansiellt perspektiv utan hänsyn till (i) gradvis och fluktuerande organisatorisk omvandling av nya och etablerade organisationer, samt (ii) vad som händer när avregleringen avviker från ett direkt skifte från en rent offentlig till en rent privat marknad. I verkligheten tenderar de flesta privatiseringsprocesser, såsom den svenska skolmarknaden, ge upphov till en flora av aktörer med olika ägarformer som konkurrerar med varandra. Sådan omvandling är en central del av utvecklingen av den svenska skolsektorn. Friskolereformen gav upphov till en stor variation i organisationsformer och ägare t ex med riskkapitalister som köper och formar koncerner som i sin tur sammanfogas med enskilda företag antingen genom partnerskap eller genom uppköp.

Privatisering av marknader motiveras ofta av att konkurrens förutsätts gynna innovation och förbättrad produktivitet bland nya och befintliga aktörer (Karlsson & Nyström, 2007; Kivleniece & Quelin, 2012). Inom skolsektorn kan detta exemplifieras av att existerande skolor sällan behöver motivera sitt existensberättigande då de har en etablerad struktur, ett elevunderlag, relationer med anställda, föräldrar och andra relevanta aktörer. Nya skolor behöver i högre grad än etablerade motivera sitt existensberättigande genom att positionera sig som en ny typ av skola med erbjudande om utbildning som lockar elever. Ur ett konkurrensperspektiv reagerar etablerade aktörer på nya konkurrenter genom att anamma delar av de nyheter dessa erbjuder oavsett om det är specifika tjänster som en viss typ av utbildningsinriktning eller mer vaga nyheter som en profil eller filosofi vad gäller utbildning (Miller & Friesen, 1982). Om konkurrensen inte fungerar väl kan etablerade aktörer, istället för att förnya sig, försöka motarbeta nya aktörer genom lobbying gentemot beslutsfattare. Den empiriska forskningen över hur samspelet ser ut mellan nya och etablerade aktörer på avreglerade sektorer är dock begränsad. En anledning är att avregleringar ofta sker stegvis (Berger & Danninger, 2007). En annan att vissa typer av avregleringar leder till att offentliga monopol säljs till privata aktörer, såsom vid de nyligen genomförda apoteks- eller vårdcentralsprivatiseringarna.

Ägande- och organisationsform är viktigt för konkurrens och kvalitetsutfall då ägandeformer karaktäriseras av olika ’logiker’ för organisering (Brunsson, 1994). Privatägda organisationer karaktäriseras av en sektorslogik som bygger på målstyrning där ledningen sätter mål för förväntat ekonomiskt utfall varpå organisationen gör upp budget och planer för att nå detta mål. Offentligt ägda organisationer

karaktäriseras av en byråkratisk logik[2] som bygger på regelstyrning där ledningen har politiskt satta regler för hur organisationens arbetsuppgifter ska utföras på ett sätt som är likformigt och standardiserat. I praktiken bär organisationer ofta spår av både målstyrnings- och byråkratisk logik, t ex tenderar stora multinationella företag ha avancerade modeller för standardisering av arbetsuppgifter. Under senare decennier har också många offentliga organisationer anammat system för målstyrning i syfte att öka flexibiliteten och effektiviteten i hur de löser sina uppgifter (Hood, 1995).

Intimt knutet till ägande- och organisationsform är huruvida organisationen syftar till att göra vinst eller ej. Vinstmotivet är viktigt då möjlighet till vinst är något som karaktäriserar privat företagande och utgör en förutsättning för privata aktörers intresse (Rumelt, 2005). En tidigare studie diskuterar vinstmotivets roll för kvalitet och jämför friskolor och kommunala skolor på en rad parametrar såsom elevers genomsnittsbetyg samt föräldrars och lärares upplevda nöjdhet med sin skola/arbetsplats med slutsatsen att vinstdrivna skolor tenderar att uppvisa högre kvalitet på dessa mått (Sahlgren, 2011). Studien hade dock endast tillgång till tvärsnittsdata på föräldrars och lärares upplevda nöjdhet vid en viss tidpunkt. Ur ett teoretiskt perspektiv har vinstmotiv eller avsaknaden därav också legitimitetsaspekter. I vissa sektorer är vinst mer eller mindre accepterat vilket kan försvåra för organisationer att få stöd bland både myndigheter och brukare oavsett relationen mellan vinst och kvaliteten på de varor och tjänster som organisationen producerar (Brunsson, 1994).

Privatiserade marknader där övergång sker till rent privata ägarrätter – den dominerande formen i många sektorer – uppvisar ofta andra egenskaper än den semireglerade friskolemarknaden (Williamson, 1991). Exempelvis är friskolor fria att göra vinst men de kan inte konkurrera med priset som helt privata företag utan får sina intäkter på elevbasis (kuponger) från kommunen genom förhandlingar (Björklund m fl, 2004). Detta beroende indikerar att organisationer influeras av både konkurrens om brukare och en vilja att framstå som legitima genom att efterlikna den offentliga organisationsformen (Pfeffer & Salancik, 2003). Legitimiteten bygger ofta på att den privata organisationen erbjuder alternativ som liknar det den tidigare offentliga organisationsformen erbjudit. Exempelvis att privata aktörer organiseras inom olika segment och inriktningar såsom IT, företagsekonomi, kultur, vård, inredningsdesign och sport (Hsu & Hannan, 2005). Dessa introduktioner av skolalternativ från privata aktörer bör enligt teorin initialt öka kvaliten och attrahera brukare (Hirschman, 1970). Om det inte råder konkurrens på en marknad har brukare oftast inte lika stora valmöjligheter och kan därför inte heller lämna en leverantör lika enkelt. Alternativet vid avsaknad av konkurrens och alternativa valmöjligheter är att brukare enbart kan påverka kvaliteten genom aktivt deltagande i den befintliga skolleverantörens verksamhet. Således kännetecknas konkurrens och kvalitet oftast av avhopp (exit) medan

2. ’Byråkratisk’ enligt Max Webers tes om förutsägbarhet i en organisations utförande av arbetsuppgifter, bör inte förväxlas med det vardagliga begreppet byråkratisk som något krångligt eller omständligt. Idealtypen av en byråkratisk organisation är polis- , rätts- eller militärväsende som har en hög grad av detaljreglering och ordergivning till syfte att standardisera utförandet av olika arbetsuppgifter.

offentligt drivna organisationer eller privata monopolstruturer oftast kännetecknas av klagomål. Relationen mellan konkurrens och monopol är dock inte helt linjärt. Exempelvis finns en studie som visar att fullständigt monopol varken leder till valmöjligheter eller klagomål, utan snarare till tystnad där brukarna känner hopplöshet och låg sannolikhet att framgångsrikt kunna påverka kvaliteten (Kolarska & Aldrich, 1980). Hirschman (1970) menar att det är viktigt att klagomål och valmöjligheter måste existera i kombination för att effektiv kvalitetsförbättring ska kunna uppstå. I nästa avsnitt beskrivs närmare hur vi definerar och empiriskt mäter kvalitet och konkurrens.

3. Kvalitet på skolsektorn – definitioner och empiriska mått

Som tidigare nämnts har svensk skolforskning till stor utsträckning tenderat att fokusera på elevresultat vilket bara är ett av flera traditionella mått inom skolforskningen. Utbildningssociologi och nationalekonomi är de forskningsdiscipliner som traditionellt utrett kvalitet i olika skolsystem och tar även hänsyn till kvalitetsfaktorer såsom segregation, selektering och elevers chanser på arbetsmarknaden efter avklarad utbildning (Chabbott & Ramirez, 2000). Stort fokus har satts på elevers bakgrund och prestationer på aggregerad nivå. Betydligt mindre uppmärksamhet har getts till organisationer inom utbildningssystemet då sådana data varit svårtillgängliga. Vårt perspektiv i detta kapitel blir det omvända. Inspirerade av Vlachos (2012) söker vi studera vinster och kvalitet bland svenska skolor med fokus på skolsektorn som helhet vad gäller expansion av antal skolor, dess heterogenitet och ägarstruktur (organisationsformer). Analyserna tar hänsyn till både skolegenskaper såsom lärartäthet och klasstorlek men även elevers socioekonomiska bakgrund och hur familjer påverkar utbildningen genom klagomål.

Vinster är vårt första mått på kvalitet. I kapitlet används data över skolföretagens rörelsemarginal (rörelseresultat d v s omsättning minus kostnader innan räntor, skatter samt vinstutdelning dividerat med omsättning multiplicerat med hundra) hämtat från ORBIS-databasen och företagens årsredovisningar. ORBIS använder upplysningscentralens (UC) data. I enlighet med en rapport från statens offentliga utredningar beräknas rörelsemarginalen för hela utbildningsbranschen till 7,9 procent år 2010 (SOU, 2013). Totalt omfattar datamaterialet perioden 2004-2011 och omkring 96 procent av alla gymnasiala friskolor (omkring 20 procent av det totala antalet friskolor är dock icke-vinstdrivande och redovisar därmed inte vinster). Variabeln är begränsad då den inte tar hänsyn till vinster från fusioner och förvärv. Vinster redovisade på koncernnivå för med sig ytterligare en begränsning eftersom vinster för enskilda skolor inom en koncern inte kan jämföras.[3] Likt SOU (2013) uppmärksammas att före-

3. I analysen som följer har variabeln transformerats med kvadratroten (Sqrt) för att uppfylla antagandet om linjärt samband med förklaringsvariablerna. Vi laggar variabeln 1 år eftersom paneldatan är baserad på skolårsbasis med start på höstterminen och slut på vårterminen året därpå.

tagen också bedriver andra verksamheter utöver gymnasieutbildning såsom förskola, grundskola och vuxenutbildning osv.

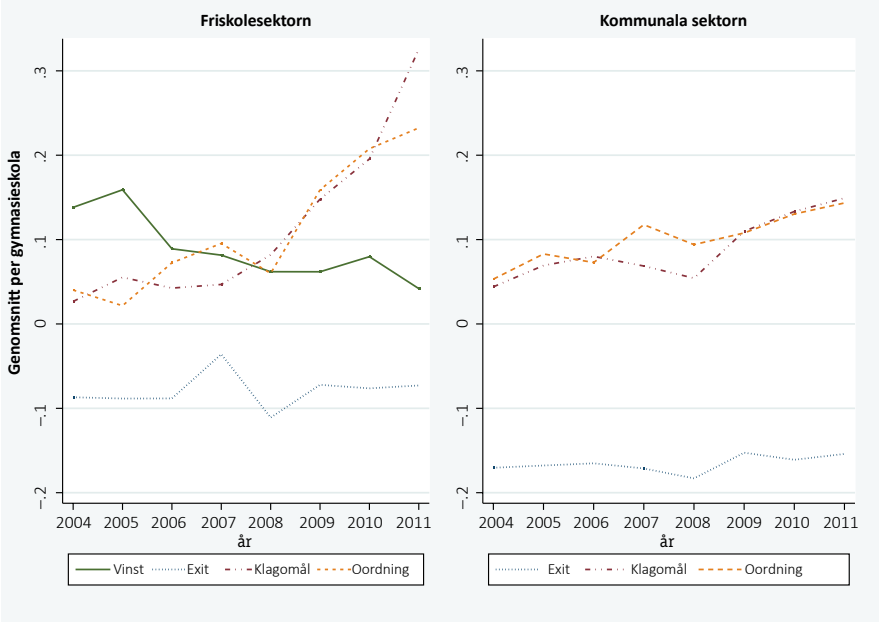
Exit mäts genom att beräkna skillnaden i det aggregerade antalet gymnasieelever som börjar en skola i årskurs 1 och antalet elever som finns kvar i skolan i årskurs 3. Ett negativt exitvärde betyder att fler elever lämnar skolan medan ett positivt exitvärde betyder att fler elever börjar skolan. Även om elevers exit från en skola är mer vanligt (negativt värde) förekommer det även att elever börjar i en skola inom tidsperioden (positivt värde) vilket indikerar elevexit från en konkurrerande skola. Beräkningen resulterar i ett tvåårs-gap mellan årskullarna vilket leder till en reduktion i antal användbara skolårsobservationer. Enligt Hirschman (1970) motverkas organisatoriska kvalitetsbrister genom att de mest kvalitetsmedvetna konsumenterna och organisationsmedlemmarna antingen lämnar organisationen eller är lojala och använder sin röst i form av klagomål för att visa på missnöje.

Klagomål beräknas som det årliga antalet klagomål till Skolverket och Skolinspektionen på grund av missnöje med en skola från förälder, elev eller anställd. Variabeln mäter Hirschmans begrepp "negativ röst med en formell inriktning" (Hirschman, 1970:16). Missnöje vad gäller skolor i Sverige rapporteras oftast av föräldrar men också av studenter, lärare eller andra berörda parter. När en aktör vill rapportera sitt missnöje med en skola rekommenderas det av Skolinspektionen att klagomål a) först görs direkt till skolan, b) i andra hand till kommunen, och c) slutligen till nationell myndighet. Några av de klagomål som når kommunen hanteras informellt mellan representanter för skolan och kommunen. Datamaterialet i detta kapitel avseende brukares röst utgör således en undergrupp av endast de allvarligaste typerna av missnöje.

Oordning beräknas som det årliga antalet anmälningar till Arbetsmiljöverket som mestadels handlar om hot och våld, stress samt fallolyckor. Till skillnad mot klagomål på grund av missnöje är denna variabel mer formellt orienterad i och med att incidenter av den typ som nämns ovan enligt lag måste rapporteras till Arbetsmiljöverket av skolledningen så snart dessa blivit kända. Ett flertal studier pekar på tendensen att konsumenter och organisationsmedlemmar är tysta vid begränsad konkurrens, d v s de varken signalerar uppfattad kvalitetsbrist genom exit eller klagomål på grund av missnöje. I sådana situationer kan en ökad tendens till oordning uppstå. Vinst och former av kvalitet är således även relaterade med varandra. Exempelvis finns studier som visar att elevexit ändrar elevsammansättningen i klassrummen och dess sociala struktur. Detta kan påverka lärarnas uppfattning av elevernas prestationsförmåga vilket är en avgörande faktor för utformningen av undervisningen och även ordning bland elever och anställda på skolan (McFarland, 2001). Vidare har sambandet mellan klagomål och vinst bland annat studerats av Luo (2007) i den amerikanska flygbranschen. Han fann att klagomål till statliga myndigheter på grund av missnöje i förlängningen bidrar till ett negativt resultat för företagen.

Figur 1 nedan visar en jämförande utveckling av dessa fyra variabler över tid för både friskolor och kommunala skolor (vinster är dock inte jämförbara). Vinster för de fristående skolorna har en nedåtgående trend, exempelvis var den genomsnittliga vinsten år 2004 omkring 14 procent men enbart ca fyra procent år 2011. Brukares exit är någorlunda konstant på omkring nio procent mellan 2004-2006. Efter ett trendbrott år 2007-2008 med ca fyra respektive 11 procent återgår elevexit till en relativ konstant nivå som är något lägre än tidigare, omkring sju procent, 2009-2011. Slutligen har klagomål och oordning en klart stigande trend. Klagomål inom friskolesektorn översteg inte motsvarande för kommunala skolsektorn förrän år 2008 och låg då på ca åtta procent för att 2011 uppnå ca 33 procent. Oordning är relativt lägre för friskolorna jämfört med de kommunala skolorna de första två åren och håller sedan en relativt jämn utveckling 2006-2008 för att sedan stiga rejält från omkring sex procent år 2008 till ca 23 procent år 2011. Det är betydligt fler brukare i kommunala skolor som hoppar av utbildningen till skillnad mot friskolorna (de kommunala skolorna har dock betydligt fler elever).

FIGUR 1: Andelar vinst och kvalitet i svenska gymnasieskolor, 2004-2011



Not: Kvalitetsvariablerna Exit, Klagomål och Oordning är för denna figur standardiserade för förenklad presentation genom att dividera den totala årliga andelen med den totala andelen för alla år för respektive skola. Antal unika skolor (kommunala skolor i parantes): Vinst = 454, Exit = 464 (553), Klagomål= 253 (402), Oordning = 110 (328).

3.1 Konkurrens, koncernstorlek och förväntade kvalitetseffekter

Vid privatisering av rent privata ägarrättformer förväntas både de existerande och de nya organisationsformerna möta en högre grad av konkurrens samtidigt som inträdeshinder minskar. Trots ett ökat privat ägande av skolor bör det poängteras att den privata resursförbrukningen inom friskolemarknaden är begränsad då sektorn starkt kännetecknas av hybridformer där intäkter i hög grad bestäms av myndigheter (Nee, 1992) och friskolor inte kan konkurrera med pris. Således kännetecknas konkurrensen inom friskolesektorn av skalfördelar (Cournot konkurrens) snarare än priskonkurrens (Bertrand konkurrens) (Van Witteloostuijn & Boone, 2006). Skalfördelar är en faktor som generellt reducerar heterogeniteten av organisationer inom en sektor men även öppnar upp för konkurrens mellan mindre typer av nischaktörer (Carroll, 1985). Auriol (1998) noterar en potentiell friåkningsproblematik vid avreglerade marknader där små företag på kort sikt kan ”åka snålskjuts” på storföretagens investeringar. T ex kan detta ske genom att elever (och föräldrar) attraheras genom aktiv marknadsföring och nya och spännande erbjudanden som dock inte har någon koppling till undervisningens kvalitet. Risken med detta kan vara att även de större företagen börjar underinvestera för att bibehålla sin konkurrenskraft, vilket kan leda till generella kvalitetsförsämringar på marknaden. Om kvaliteten försämras på grund av underinvesteringar minskar legitimiteten för privata aktörer på marknaden, vilket kan leda till att beslutsfattare överväger den tidigare monopolstrukturen. Nedan testas resonemangen kring hur konkurrens och marknadskoncentration påverkar olika kvalitetsutfall bland svenska friskolor med följande fyra variabler a) regional skoldensitet, b) regional koncernkoncentration, c) H-Index (Herfindahl Index), och d) koncernstorlek:

Regional skoldensitet (bland kommunala såväl som friskolor) är ett centralt mått på legitimitet och konkurrens i institutionell organisationsteori. Statistiken för perioden 2004-2011 innehåller i genomsnitt 451 gymnasiala friskolor och 571 kommunala gymnasieskolor per år. På kommunnivå återfinns maximalt 31 kommunala gymnasieskolor (medelvärde 8,4) och maximalt 65 friskolor (medelvärde 13,8). Regional skoldensitet visar det årliga antalet friskolor och kommunala skolor som är verksamma i en kommun. Tillsammans är den maximala regionala skoldensiteten omkring 94 stycken friskolor och kommunala skolor och i genomsnitt omkring 24 stycken. Närvaro av många alternativa utbildningsleverantörer i en region innebär att konkurrensen hårdnar för skolorganisationerna (Carroll & Hannan, 2000). Detta bör gynna brukarnas valmöjlighet och förmåga att påverka kvaliteten till skillnad mot situationen vid en brist på alternativa utbildningsleverantörer (Kolarska & Aldrich, 1980:50). Regional skoldensitet är således ett mått på valmöjligheter i den lokala kommunen. Baserat på de teoretiska argumenten att konkurrens ökar effektivitet men driver vinster nedåt är vår första hypotes:

Hypotes 1: Då skoldensiteteten ökar i kommuner förutsätts Vinster minska, Exit öka, Klagomål och Oordning minska.

Regional koncernkoncentration liknar föregående variabel men istället för skoldensitet räknas antalet friskolor i en viss kommun som tillhör en gemensam koncern.

Denna variabel är viktig då resonemanget kring skoldensiteteten bygger på ökad valmöjlighet för elever i en kommun då skolor bedrivs av olika skolägare som är i konkurrens med varandra, vilket inte nödvändigtvis är fallet om de har samma ägare. Om en koncern expanderar tenderas brukarnas upplevda möjligheter för exit att förstärkas (March & Simon, 1958). I och med att tröskeln för exit sjunker bör då även klagomålen minska (Hirschman, 1970). Samtidigt leder koncentkoncentration till skalfördelar för skolor inom en och samma organisation, med möjlighet till samordningsvinster då koncernen växer i storlek. Vår andra hypotes blir därför:

Hypotes 2: Då koncernkoncentrationen ökar i kommuner förutsätts Vinster och Exit öka medan Klagomål och Oordning förutsätts minska.

H-Index (Herfindahl Index) är ett mått på marknadskoncentration i termer av friskolors marknadsandelar av det totala antalet friskoleelever i en kommun. Detta sträcker sig från 0 till 1 där 0 betyder många friskoleaktörer med lika stora marknadsandelar och 1 att en friskoleaktör innehar hela marknaden. Den här variabeln kompletterar de två föregående densitets- och koncentrationsvariablerna genom att ta hänsyn till huruvida de allra flesta elever går i ett fåtal skolor i en kommun. Sådana skolor antas vara de centrala och mindre konkurrensutsatta aktörerna i en kommun. De fåtal skolor i periferin med mindre andel elever antas vara nischaktörer med högre grad av konkurrens mellan varandra (Van Witteloostuijn & Boone, 2006). Då konkurrensen till högre grad sker bland nischaktörer antar vi att elevexit också sker till högre grad bland dessa organisationer medan vinster, klagomål och oordning i högre utsträckning bör ske bland dominerande skolaktörer. Således blir vår tredje hypotes följande:

Hypotes 3: Då marknadskoncentrationen ökar förutsätts Vinster öka, Exit minska samt Klagomål och Oordning öka.

Koncernstorlek är en kategorisk variabel med sex indelningar som visar antalet skolor som faller under en gemensam koncern i Sverige. Variabeln antar värde 0 för friskoleägare med 1 friskola, 2 för friskoleägare med 2-5 skolor, 6 för friskoleägare med 6-10 skolor, 11 för friskoleägare med 11-20 skolor, 21 för friskoleägare med 21-50 skolor, och 51 för friskoleägare med 51-96 friskolor. Till skillnad mot föregående variabel är detta en indikation på nationell expansion. Tabell 1 visar fördelningen av skolor över dessa sex kategorier och antal skolor knutna till dessa under åren 2004-2011. Det finns flest observationer av ägare som enbart driver en skola. Tendensen med fler koncerner och riskkapitalägare ökar över tid. Med flera skolor i samma koncern kan skolorganisationen dra nytta av stordriftsfördelar som kan gynna lönsamheten liksom marknadsföring, bemanning och andra rutiner som berör organisationens effektivitet (Hannan et al, 2003). En konsekvens av att organisationer expanderar nationellt är den potentiella bristen av förmåga att bemöta krav från intressenter – såväl interna som externa – i olika kommuner. Ett skärpt bemötande mot en

intressent kan innebära ett åtstramat bemötande mot andra intressenter (Meyer et al, 1983; Pache & Santos, 2010). Därför blir den fjärde hypotesen följande:

Hypotes 4: Då koncernstorleken ökar förutsätts Vinster öka, Exit minska samt Klagomål och Oordning öka.

TABELL 1: Koncernstorlek och skolobservationer, 2004-2011

Friskoleägare med antal friskolorskolor	Totalt antal skol-observationer	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	1284	152	154	154	148	168	175	179	154
2-5	394	32	32	38	48	56	61	67	60
6-10	214	15	21	22	23	48	33	24	28
11-20	279	10	24	40	29	32	36	52	56
21-50	420	22	23	26	72	89	130	28	30
51-96	258	0	0	0	0	0	0	118	140
Totalt:	**2849**	**231**	**254**	**280**	**320**	**393**	**435**	**468**	**468**

3.2 Skoltillväxt, ålder och kvalitetsutveckling bland svenska friskolor

Organisationer som genomgår längre perioder av tillväxt ställs ofta inför svåra beslut om framtida utveckling med anledning av perioder av nedgång – bl a i termer av vikande kvalitet och förlust av brukare (Cameron et al, 1987). Organisationer kan därför välja att standardisera befintliga tjänster för att uppnå skalfördelar. Ett annat alternativ är att expandera genom att introducera nya tjänster – antingen genom etablering av nya skolor eller uppköp av befintliga skolor – för att bibehålla tillväxten. Enligt teorin om exit, röst och lojalitet är det mer sannolikt att klagomål förekommer som svar på nedgång i skolan snarare än tillväxt (Hirschman, 1970; Kolarska & Aldrich, 1980). Skoltillväxt mäter tillväxt (eller nedgång) genom att subtrahera det totala antalet inskrivna elever innevarande år med totalt inskrivna elever föregående år. Den femte hypotesen som baseras på teorier om tillväxt, nedgång och kvalitet i semi-reglerade sektorer blir således:

Hypotes 5: Då skoltillväxt sker förutsätts Vinster och Exit öka medan Klagomål och Oordning förväntas minska.

Skolålder är den sista variabeln som mäter relationen mellan tillväxt, ålder och kvalitetsutveckling bland svenska friskolor. Teorin om exit, röst och lojalitet är även starkt relaterad till organisationsstruktur (Hirschman, 1970). En organisations ålder är en central aspekt av strukturen i såväl privata som offentliga organisationer (Carroll & Hannan, 2000). Äldre organisationer är mer benägna att institutionaliseras d v s de

förhåller sig oftare till normen för vad som anses vara rätt och riktigt till skillnad från nybildade organisationer (se t ex Ruef & Scott, 1998). Skolålder är antal år en skola varit verksam sedan den etablerades. Den sjätte hypotesen är därför:

Hypotes 6: Då skolålder ökar förutsätts Vinster, Klagomål, Exit och Oordning minska.

TABELL 2: Förväntade kvalitetseffekter (hypoteser)

	Vinst	Exit*	Klagomål	Oordning
Regional skoldensitet	-	+	-	-
Regional koncernkoncentration	+	+	-	-
H-Index	+	-	+	+
Koncernstorlek	+	-	+	+
Skoltillväxt	+	+	-	-
Skolålder	-	-	-	-

**Positiv riktning innebär ökat elevavhopp från en central skola. I regressionstabellen nedan indikeras detta av ett negativt tal (se variabelbeskrivningen för exit).*

Eftersom vi testar förhållandet mellan sex variabler (skoldensitet, koncernkoncentration, H-index, koncernstorlek, skoltillväxt, och skolålder) och fyra kvalitetsvariabler (Vinst, Exit, Klagomål, och Oordning) blir det totala antalet hypoteser 6x4 = 24 stycken. Tabell 2 sammanställer dessa hypoteser.

3.3 Kontrollvariabler

Vi kontrollerar för en rad variabler som anses centrala i studier om konkurrens inom institutionell organisationsteori. Friskoleetablering är en testvariabel som antar värdet 1 året då gymnasieskolan startar och 0 annars. Nyetablering är mindre vanligt då konkurrensen ökar och används som kontroll för att fånga konkurrensdensiteten på regional nivå (för detaljerad modellbeskrivning se Carroll & Hannan, 2000). *Skolstorlek* mäter antalet inskrivna elever i en skola per år. Detta för att kontrollera att skolskillnader i utfallsvariablerna inte beror på avvikelser i antalet elever snarare än skillnader i organisationsform. *Klasstorlek* mäter antal elever per lärare i en skola och kontrollerar för eventuella förändringar i lönsamhet och kvalitet som uppstår genom kostnadsbesparingar i undervisning. För *Genomsnittlig reklamutgift* (ln) används TNS-SIFOs årliga mätningar av utbildningssamordnares reklamutgifter till marknadsföringsbyråer. Reklamutgifter har använts i tidigare studier om marknadskoncentration och konkurrens samt dess påverkan på nöjdheten bland konsumenter och organisationsmedlemmar. *Högutbildade föräldrar* är en kontrollvariabel för elevers socioekonomiska bakgrund som visar andelen elever i en skola med föräldrar som läst på högskola. Variabeln används för att indikera på mer engagerade och därmed mer kvalitetsmedvetna

brukare (Lareau, 1987). Slutligen används *Andel behöriga* lärare som mäter andel heltidsanställda lärare i varje skola med en universitetsexamen inklusive permanenta vikarier och yrkesvägledare som arbetar som lärare. Tidigare studier har visat att den relativa sannolikheten för att organisationsmedlemmar uttrycker missnöje och exit påverkas av sammansättningen bland arbetstagares anställningsform och behörighet.

3.4 Data och Metod

Nedan analyseras fyra utfallsvariabler för den totala gymnasiepopulationen i friskolesektorn i relation till konkurrensutvecklingen för perioden 2004-2011. Dessa utfallsvariabler är rörelsemarginal vilket approximerar för vinst samt *brukares exit, klagomål och oordning* vilket approximerar för kvalitet. Till skillnad från jämförelsen mellan friskolor och kommunala skolor i Figur 1 är den detaljerade analysen här begränsad till friskolesektorn där det finns tillgång till en fullständig uppsättning variabler för en multivariat analys.

För studien används ett unikt flernivådataset från flera datakällor som täcker åren 2004-2011. Skolnivådata är hämtade från Skolverket, Skolinspektionen, Statistiska Centralbyrån och Arbetsmiljöverket. Ekonomisk data och information på företagsstruktur är inhämtade från ORBIS, TNS-Sifo, och Retriever Business. Bilaga 1 beskriver respektive variabel som används i denna studie samt dess källa, observationsnivå och kalkylering. Deskriptiv statistik och korrelationer visas i Bilaga 2, samt modellval i Bilaga 3.

Maximal regional skoldensitet är totalt 94 skolor och i genomsnitt 24 friskolor eller kommunala skolor i en kommun.[4] Regional koncernkoncentration är en sällsynt företeelse, endast en kommun har maximalt nio skolor som tillhör en gemensam koncern. Vidare är det relativ hög konkurrens på gymnasieskolenivå i en kommun med ett H-Index på 0,21 i genomsnitt. Den årliga tillväxten ligger på 15 elever i genomsnitt, skolåldern är omkring 8 år (och maximalt 104 år då det finns friskolor som startades före friskolereformen), klasstorleken ligger på 14 elever per lärare,[5] 44 procent elever har högutbildade föräldrar[6] och ca 54 procent av skolornas lärare är behöriga.

Våra regressionsmodeller är baserade på linjär regression enligt minsta kvadrat metoden (OLS) för utfallsvariablerna vinst och exit. De två andra utfallsvariablerna – *antalet inrapporterade klagomål och oordning* är baserade på en räknedatamodell av typen negativ binomialregression (NBR).

4. För perioden 2004-2011 finns det i genomsnitt totalt ca 451 gymnasiala friskolor och 571 kommunala gymnasieskolor där kommunala skolor har maximalt 31 skolor i en kommun (medelvärde 8,4, standardavvikelse 8,8) och friskolor maximalt 65 stycken i en kommun (medelvärde 13,8, standardavvikelse 17,9).
5. Klasstorlek har justerats för extremvärden vilka tycks uppstå året då en skola etableras (fyra friskolor med över 100-200 elever per lärare och fem friskolor med över 50-80 elever per lärare har eliminerats från analysen och satts till 0). Justeringen av dessa resulterar i högre korrelation med högutbildade föräldrar (från r=0,120 till r=0,223) och något lägre korrelation med skolstorlek (från r=0,252 till r=0,356). Med denna justering blir klasstorlek positiv och signifikant för beroende variabeln vinst, allt annat lika. Även ca 6 procent av våra skolobservationer tycks inte ha rapporterat klasstorlek bortsett från dessa är minsta värdet 0,6.
6. Omkring 12,5 procent av skolobservationerna saknar elever med högutbildade föräldrar.

OLS-modellerna för vinst och exit tolkas som en linjär funktion där en enhetsförändring i en förklaringsvariabel X påverkar det förväntade värdet av en beroendevariabel Y. NBR-modellerna för inrapporterade klagomål och oordning tolkas däremot som att en enhets förändring i förklaringsvariabel X påverkar det logaritmerade värdet i en räknevariabel Y (t ex antalet inrapporterade klagomål eller rapporterade fall av oordning). Vi tolkar NBR-modellen med hjälp av ”incidenskvoter” som visar hur en enhets förändring i en prediktorvariabel X påverkar det förväntade värdet i en räknevariabel Y. Eftersom variablerna vinster, skolstorlek och genomsnittet av reklamutgifter är transformerade går dessa inte att tolka med incidenskvoter utöver dess samband och statistiska signifikans.

3.5 Resultat

Resultaten från regressioner återfinns i Tabell 3 nedan. I analysen genomförs också en rad robusthetstester för att säkerställa resultatens hållbarhet som finns presenterade i Bilaga 5. Totalt studeras 522 unika gymnasiala friskolor i panelen av totalt 2849 observationer mellan 2004-2011. Modellen för vinster förklarar ca 42 procent av variationen när friskolorna jämförs med varandra och modellen för exit ca 37 procent. Totalt accepteras 12 av 24 hypoteser (eller 50 procent).

Innan hypoteserna gås igenom ses kontrollvariablerna över. Variabeln *friskoleetablering* i Tabell 3 visar att nystartade friskolor, föga förvånande, tenderar att öka brukarnas exit från andra skolor, men är även förknippade med låga klagomål. Att vinst ökar med nyetablerade friskolor förklaras med att skolföretagen även bedriver andra verksamheter som återfinns i variabelbeskrivningen. *Skolstorlek* är den enda variabeln som har ett starkt statistiskt signifikant samband med alla utfallsvariabler. Den är positivt relaterad med vinst, negativt relaterad med brukares exit och positivt relaterad med klagomål samt oordning bland svenska friskolor. Även *klasstorlek* har positiv men svagt signifikant samband med vinst och negativ relation med oordning. *Genomsnitt av reklamutgifter* har negativ relation med exit vilket indikerar att reklam främst verkar användas då en skola tenderar att tappa elever. Vidare är *högutbildade föräldrar starkt signifikant* och negativt associerat med vinst, men positivt associerat med brukares exit. Slutligen har *andelen behöriga lärare* ett positivt och starkt signifikant samband med brukarnas exit från andra skolor. *Andel behöriga lärare* är vidare inte relaterat till vinster eller klagomål men märkligt nog positivt relaterat till oordning, dock endast med svag statistik signifikans.

I kommande avsnitt tolkas de teoretiskt härledda förklaringsvariablerna för kvalitetsutveckling i svenska friskolor. Först undersöks de fyra variablerna relaterade till konkurrens och koncentration och sedan de två variablerna relaterade till friskolors ålder och tillväxt.

Regional skoldensitet (det totala antalet etablerade skolor i en region) har en svag negativ relation med exit, d v s elevers avhopp från skolan ökar, och en positiv relation med klagomål på grund av missnöje. Om ytterligare en skola inträder på en kommunal skolmarknad är detta förknippat med att samtliga friskolor i kommunen enbart tappar 0,03 elever (omkring en trettiondel elev) men att antalet klagomål ökar med omkring 0,8 procent givet att alla andra förklaringsvariabler hålls konstanta. Detta leder till att hypotes 1b accepteras medan hypotes 1a, 1b och 1d förkastas då regional skoldensitet inte har någon signifikant relation till vinst och oordning.

TABELL 3: Regression resultat för konkurrens, vinster och kvalitet 2004-2011

	Vinst	Exit	Klagomål	Oordning
Friskoleetablering	0,021	4,982***	-1,456***	-0,685
	(0,087)	(0,932)	(0,393)	(0,547)
Skolstorlek (Sqrt)	0,028***	-1,024***	0,054***	0,155***
	(0,008)	(0,072)	(0,013)	(0,025)
Klasstorlek	0,012*	0,092	-0,009	-0,044+
	(0,006)	(0,060)	(0,014)	(0,027)
Genomsnitt reklamutgifter (ln)	0,010	-0,311*	0,022	0,005
	(0,016)	(0,147)	(0,030)	(0,056)
Högutbildade föräldrar	-0,007***	0,118***	-0,005	-0,011
	(0,002)	(0,018)	(0,004)	(0,008)
Andel behöriga lärare	0,001	0,052***	0,000	0,014*
	(0,002)	(0,015)	(0,003)	(0,006)
Regional skoldensitet	-0,003	-0,030*	0,008***	-0,008
	(0,002)	(0,013)	(0,002)	(0,005)
	H1a: Förnekas	**H1b: Accepteras**	**H1c: Förnekas**	**H1d: Förnekas**
Regional koncernkoncentration	0,141***	-0,096	-0,118*	0,028
	(0,029)	(0,271)	(0,050)	(0,089)
	H2a: Accepteras	**H2b: Förnekas**	**H2c: Accepteras**	**H2d: Förnekas**
H-Index	0,079	1,867+	-0,268	0,308
	(0,122)	(1,021)	(0,235)	(0,361)
	H3a: Förnekas	**H3b: Accepteras**	**H3c: Förnekas**	**H3d: Förnekas**
Koncernstorlek	0,022***	-0,007	0,020***	0,013+
	(0,002)	(0,023)	(0,004)	(0,007)
	H4a: Accepteras	**H4b: Förnekas**	**H4c: Accepteras**	**H4d: Accepteras**
Skoltillväxt	-0,000	0,087***	-0,005***	-0,004**
	(0,001)	(0,006)	(0,001)	(0,002)
	H5a: Förnekas	**H5b: Accepteras**	**H5c: Accepteras**	**H5d: Accepteras**
Skolålder	-0,023***	0,186***	0,011*	0,004
	(0,004)	(0,032)	(0,005)	(0,011)
	H6a: Accepteras	**H6b: Accepteras**	**H6c: Förnekas**	**H6d: Förnekas**
Constant	1,443***	-4,679***	-1,467***	-2,557***
	(0,151)	(1,314)	(0,338)	(0,616)
Observationer	2 849	2 849	2 849	2 849
# Unika skolor i panel	522	522	522	522
Regressionsmodell	OLS	OLS	NBR	NBR
R2-värde (Within)	0,0119	0,0723		
R2-värde (Between)	0,423	0,368		
R2-värde (Overall)	0,252	0,203		
Log-likelihood värde			-1334	-613,9
Chi-2 värde	338,3	537,1	129,2	74,04

*Not: Standardfel i parentes. *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, + p<0,10*

Regional koncernkoncentration förväntades korrelera positivt med vinst och elevavhopp men negativ med klagomål och oordning. Resultatet visar också en positiv och starkt signifikant relation med vinst samt att klagomål på grund av missnöje minskar. Koncernkoncentration har dock inget statistiskt signifikant samband med brukares exit eller oordning på friskolor. Incidentkvoterna indikerar att för varje skola i kommunen som tillhör samma koncern förväntas klagomålen att minska med över 88 procent. Detta leder till att hypotes 2a och 2c acceptera men 2b och 2d förkastas.

H-Index har enbart ett svagt signifikant och positiv samband med brukares exit från andra skolor och inträde i en specifik friskola (10-procentig signifikansnivå). Om koncentrationen av elever på stora skolor i kommunen ökar påverkar detta inte friskolors vinster eller klagomål och oordning. Detta leder till att hypotes 3b accepteras svagt medan hypotes 3a, 3c, och 3d förkastas.

Hypotes 4 förutspådde att *koncernstorlek* – med skolor spridda nationellt – skulle bidra med ökad vinst, elevexit, klagomål och oordning. Resultaten visar att koncernstorlek har signifikant och positiv relation med vinst men också signifikant koppling till ökad sannolikhet för klagomål på grund av missnöje. Koncernstorlek förväntar öka klagomål med omkring 0,2 procent givet att alla andra förklaringsvariabler hålls konstanta. Detta leder till att hypotes 4a och hypotes 4c bekräftas medan hypotes 4b och 4d förkastas.

Hypotes 5 som behandlar teorier om tillväxt och recession antog att skoltillväxt skulle öka vinsten och attrahera elever från andra skolor samt minska klagomål och oordning. *Skoltillväxt* visar också en starkt signifikant och negativ relation med klagomål och oordning där en enhets ökning av *skoltillväxt* förväntas minska både klagomål respektive oordning med över 99 procent. Då skoltillväxt inte har någon signifikant relation med vinst leder detta till att hypotes 5a förkastas men hypotes 5b, 5c, och 5d accepteras.

Slutligen påvisar *Skolålder* ett starkt signifikant och negativt samband med friskolors vinst, starkt positiv samband med brukares exit som lämnar konkurrerande skolor, men svag positiv relation till klagomål och ingen relation med oordning. Detta leder till att hypotes 6a och 6b accepteras men 6c och 6d förkastas.

4. Diskussion och slutsatser

I detta kapitel har frågan om hur konkurrens påverkar vinster och olika dimensioner av kvalitet i svenska gymnasiala friskolor analyserats. Resultaten visar att de starkaste positiva sambanden för en skola finns då den etableras eftersom den då attraherar nya elever från konkurrerande skolor och samtidigt har få klagomål på grund av missnöje. Vidare återfinns positiva effekter då koncernstorleken växer i en region vilket minskar klagomål och ger ökad vinst. Skolstorlek i termer av elever är den enda variabeln som har effekt på samtliga fyra analyserade utfallsvariabler: större friskolor uppvisar högre lönsamhet men även ökad risk för elevers exit, klagomål och oordning bland brukare. Med ökad skolålder tycks dock friskolorna minska tendensen för vinster samtidigt som de attraherar brukare från konkurrerande skolor. Det leder också till att klagomålen på grund av missnöje ökar. Klagomål har således tvetydiga effekter:

det klagas då konkurrensen ökar men även då friskolor tar större marknadsandelar i termer av elever samt när skolan bedrivit verksamhet under längre tid. Klagomålen minskar då koncernstorleken koncentreras inom regioner snarare än sprider sig nationellt. Tre möjliga tolkningar kan dras från dessa mönster: 1) konkurrens är dåligt för kvalitet, 2) koncentration är bra för kvalitet, och 3) spridd koncernstorlek och kontroll är negativt för kvalitet och/eller legitimitet.

Ett första policyförslag som kan härledas från resultaten är att se över möjligheten att låta skolorganisationer utveckla och expandera fler skolor i en och samma kommun snarare än att sprida ut sig över landet. Detta kan tänkas underlätta möjligheten för anpassning och förändring då skolorna enklare kan hanteras av en ledningsgrupp då omgivningen inte varierar från en kommun till en annan. Exempelvis finns studier som pekar på svårigheten att bemöta krav och missnöje som kommer från flera aktörer där skärpt bemötande mot en aktör leder till åtstramad behandling mot en annan, något som kan skada såväl legitimiteten liksom tillväxten i en organisation gällande elever, organisationsmedlemmar och andra intressenter.

Emellertid menar Hirschman (1970) att klagomål och exit i kombination är bra, något som analysen finner stöd för. Skolans ökande ålder visar tecken på ökad mobilitet samtidigt som klagomål ökar och vinster minskar. Detta till skillnad mot regional koncernkoncentration som inte ger några tydliga effekter på exit medan klagomål minskar och vinster ökar.

Det andra policyförslaget blir att uppmana såväl huvudmän som lagstiftare att se över möjligheterna för brukare att enkelt kunna byta skola och enkelt kunna göra sin röst hörd i frågor de är missnöjda med. Sådana reformer – oavsett om de innebär managementreformer bland specifika skolor eller regelförändringar som uppmuntrar skolor att lägga större vikt vid brukares missnöjdhet – kan tänkas balansera det negativa sambandet som identifierats mellan skolors storlek och graden av nöjdhet samt oordning rapporterad till myndigheter. Utan erforderlig konkurrens och möjlighet för brukare att enkelt byta skola och kunna göra sin röst hörd i frågor de är missnöjda med finns lägre incitament för skolor att förbättra verksamheten även om brukarna är missnöjda (Hirschman, 1970).

Slutligen bör noteras att relativt få av variablerna är starkt relaterade till utfallsvariabeln oordning vilket indikerar att en anmälan om oordning i hög grad är relaterad till interna skoleffekter som inte har något direkt samband med konkurrens. Trots det finns intressanta samband värda att lyfta fram. Det starkaste sambandet föreligger mellan storlek och oordning där större skolor får fler anmälningar om oordning. Dock är tillväxt i skolstorlek, som förväntat, positivt relaterat till vinst medan oordning förvånansvärt minskar. Dessutom attraherar en ökad andel behöriga lärare rimligen brukare från konkurrerande skolor men även oordningen. Medan det finns studier som stödjer det senare sambandet (se t ex McFarland, 2001) har inga studier som förklarar det föregående sambandet återfunnits. Med kontroll för exit och eller vinst försvinner dock detta samband.

Mot bakgrund av den hittills förda diskussionen drar vi slutsatsen att det är viktigt att beakta relationen mellan koncernstorlek, vinster och kvalitet samt risktagande bland

nya och gamla organisationer. Vinstmotiv är viktigt då möjlighet till vinst är en förutsättning för privata aktörers intresse (Rumelt, 2005). Om vinst skulle regleras kan detta ha negativa effekter på kvalitetsutveckling bland friskolor eftersom det eliminerar incitamenten för små friskolor att växa. Som analysen ger vid handen är tillväxt en viktig faktor som samvarierar med färre klagomål och mindre oordning i skolorna. Om möjligheten till vinst är knuten till pedagogisk och organisatorisk innovation kan förändringar i vinstreglering dra undan mattan för sådana nödvändiga innovationer. Vinstbegränsning är därför inte nödvändigtvis den mest effektiva lösningen för att förbättra skolsektorn. Andra tänkbara lösningar kan vara att underlätta för gymnasieelever som söker byta skola och även införa starkare incitament för lagstiftare att bemöta elever som inte är nöjda med sitt skolval samt för skolorganisationer att fortsätta förnya och förbättra sina pedagogiska tjänster.

Framtida studier får söka utforska mer detaljerade exitmönster samt huvudmännens potentiella kostnader för avhopp. För att gräva djupare i frågan om konkurrens och huvudmännens storlek är det även möjligt att använda konkurrensmått som H-Indexet på andra nivåer än kommunnivå, vilket är den traditionella nivån att titta på konkurrens bland skolor (Böhlmark & Lindahl, 2015). Det är möjligt att konkurrensen mellan skolor i en kommun spiller över på närliggande kommuner vilket skulle kunna undersökas med spatialt viktade regressionsmodeller. Framtida forskning kan även vilja intressera sig för att gräva djupare i utfallsvariablerna klagomål och oordning. Vad beror klagomålen på och vem är det som tenderar att klaga (föräldrar, elever, anställda etc)? Vilken typ av oordning är det som rapporteras för vissa skolor och förändras detta över tid? Skolinspektionen och Sveriges kommuner har data på innehållet i de inrapporterade klagomålen och anmälda incidenter om oordning vilket kan utforskas och analyseras ytterligare ur såväl ett konsument- som ett regleringsperspektiv (se t ex Luo, 2007).

Appendix

BILAGA 1: Variabelbeskrivning, källa, observationsnivå, och definitioner.

Variabel	Källa	Obs. Nivå	Beskrivning	Kalkylering
Beroende variabler:				
Vinster	ORBIS & Retriever Business	Skola/ Koncern	Årlig rörelsemarginal före kostnader för räntor, bolagsskatt och vinstutdelning. Laggad 1 år.	Sqrt (rörelseresultat/omsättning)*100
Exit	Skolverket	Skola	Sträcker sig från negativ till positiv. Där negativt värde betyder att elever hoppar av skolan i fråga medan positivt värde betyder att elever börjar skolan i fråga och lämnar en konkurrerande skola.	Skillnaden i det aggregerade antalet gymnasieelever mellan årskurs 1 och antal elever som finns kvar sista året årskurs 3 (Δ mellan T och T-2)
Klagomål	Skolverket & Skolinspektionen	Skola	Antal klagomål från förälder, elev eller anställd mot en skola till myndighet på grund av missnöje under innevarande år.	∑ antal inrapporterade klagomål per skola per år
Oordning	Arbetsmiljöverket	Skola	Antal anmälningar till myndighet (mestadels hot och våld, stress samt fallolyckor) under innevarande år	∑ inrapporterade incidenter oordning per skola per år
Oberoende variabler:				
Regional skoldensitet	Statistiska centralbyrån	Kommun	Räknar årliga antalet friskolor och kommunala skolor som är verksamma i en kommun.	∑ antal skolor per kommun per år
Regional koncernkoncentration	Statistiska centralbyrån & Retriever Business	Kommun	Samma som ovan fast räknar istället årliga antal skolor inom samma koncern.	∑ antal skolor per koncern per kommun per år
H-Index	Skolverket	Kommun	Mäter marknadskoncentration i termer av skolors marknadsandelar av totala antalet elever i en kommun: sträcker sig från 0 till 1 där 0 betyder många friskoleaktörer med lika stora marknadsandelar och 1 att en friskoleaktör innehar hela marknaden.	$H=\sum_{i=1}^{N} s_i^2$ där s_i = marknadsandelen i termer av elever för skola i i en kommun. N är antalet skolor i kommunen.
Koncernstorlek	Statistiska centralbyrån & Retriever Business	Skola	Sex kategorier med det årliga antalet skolor som faller under samma koncern i Sverige. Kategoriskt definierad som"0" för enskilda skolor utan koncern, "2" för koncern med 2-5 skolor, "6" för koncern med 6-10 skolor, "11" för koncern med 11-20 skolor, "21" för koncern med 21-50 skolor och "51" för koncern med 51-96 friskolor.	"1" om skola inte tillhör koncern annars ∑ antal skolor i koncern per år
Skoltillväxt	Skolverket	Skola	Tillväxt (minskning) av elever under innevarande år	∑ antal elever per skola År t – elever per skola År t-1

Variabel	Källa	Obs. Nivå	Beskrivning	Kalkylering
Skolålder	Statistiska centralbyrån	Skola	Räknar antal år en skola är verksam på marknaden sedan etableringsåret.	År T – etableringsåret
Kontrollvariabler:				
Friskoleetablering	Statistiska centralbyrån	Skola	Dummyvariabel som antar värdet "1" året då gymnasieskolan startar och "0" annars	
Skolstorlek (Sqrt)	Skolverket	Skola	Totalt antal elever under innevarande år	Sqrt (∑ elever per skola per år)
Klasstorlek	Skolverket	Skola	Totalt antal elever per lärare under innevarande år	∑ elever per skola per år ∑ lärare per skola per år
Genomsnittlig reklamutgift (ln)	TNS-Sifo	Skola/ Koncern	Årliga reklamutgifter bland marknadsföringsbyråer av utbildningsanordnare. Täcker totalt omkring 80 procent av alla gymnasiala friskolor. Den är transformerad till naturlig logaritmen för att uppnå normalfördelning, samt laggad ett år då reklamutgifter ett år antas påverka förklaringsvariablerna året därpå.	Ln (∑ reklamutgifter) om skola inte tillhör koncern, annars: ln ∑ reklamutgifter per koncern, och år ∑ antal skolor per koncern, och år
Andel behöriga lärare	Skolverket	Skola	Andel heltidsanställda lärare med en universitetsexamen (inklusive permanenta vikarier och yrkesvägledare) som arbetar som lärare på skolan under innevarande år	———————
Högutbildade föräldrar	Skolverket	Skola	Räknar andelen elever i en skola med högutbildade föräldrar.	

*Notera: **Variabeltransformeringar**: Sqrt=kvadratroten och ln = naturliga logaritmen. Används för att normalfördela variabler i linjär modellering. **Vinster:** Vi laggar variabeln 1 år eftersom paneldata är baserad på skolårsbasis med start på höstterminen och slut på vårterminen året därpå. Exit: Kalkyleringen resulterar i ett tvåårs-gap mellan årskullarna vilket leder till en minskning i antal användbara observationer. **Regional skoldensitet:** I paneldatan finns det för perioden 2004-2011 i genomsnitt totalt 451 gymnasiala friskolor och 571 kommunala gymnasieskolor där kommunala skolor har maximalt 31 skolor i en kommun (medelvärde 8,4, standardavvikelse 8,8) och friskolor maximalt 65 stycken i en kommun (medelvärde 13,8 och standardavvikelse 17,9). Tillsammans är den maximala regionala skoldensiteten omkring 94 stycken friskolor och kommunala skolor och i genomsnitt omkring 24 stycken. **Reklam:** TNS-Sifos urval är baserat på omkring 23 procent av alla huvudmän. Då urvalet inkluderar de flesta skolkoncernerna så är den slutliga täckningsgraden totalt omkring 80 procent av alla gymnasiala friskolor. Variabeln är laggad ett år då reklamutgifterna under ett år antas påverka förklaringsvariablerna året därpå.*

BILAGA 2: Deskriptiv statistik och korrelationsmatris för regressionsvariablerna (poolade årliga observationer), 2004-2011

Variabel	Obs.	Mv.	S.D.	Min	Max
Vinst	2849	1,856	1,639	0	7.468
Exit	2849	-6,309	15,397	-173	150
Klagomål	2849	0,188	0,602	0	8
Oordning	2849	0,077	0,456	0	11
Regional skoldensitet	2849	24,143	27,663	1	94
Regional koncernkoncentration	2849	0,947	1,347	0	9
H-Index	2849	0,211	0,33	0	1
Koncernstorlek	2849	9,519	15,004	0	51
Skoltillväxt	2849	15,462	45,393	-489	619
Skolålder	2849	7,919	11,458	1	104
Friskoleetablering	2849	0,092	0,289	0	1
Skolstorlek (Sqrt)	2849	12,802	5,467	3,162	34,986
Klasstorlek	2849	14,056	5,252	0	47,1
Genomsnitt reklamutgifter (ln)	2849	1,91	2,125	0	8,158
Andel behöriga lärare	2849	54,063	20,133	1.1	100
Högutbildade föräldrar	2849	44,341	19,537	0	100

	Korrelationer	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Vinst															
2	Exit	-0,053														
3	Klagomål	0,000	-0,079													
4	Oordning	0,004	-0,098	0,019												
5	Regional skoldensitet	-0,066	-0,106	0,106	0,007											
6	Regional koncernkoncentration	0,305	-0,093	0,016	0,017	0,247										
7	H-Index	-0,033	0,086	-0,065	-0,010	-0,421	-0,198									
8	Koncernstorlek	0,451	-0,083	0,065	0,032	-0,102	0,537	-0,064								
9	Skoltillväxt	0,116	0,148	-0,077	-0,034	0,069	0,078	-0,072	0,064							
10	Skolålder	-0,235	0,079	0,130	0,034	0,101	-0,138	0,007	-0,139	-0,140						
11	Friskoleetablering	0,050	0,130	-0,079	-0,040	-0,053	0,043	0,038	0,048	-0,108	-0,192					
12	Skolstorlek (Sqrt)	0,105	-0,279	0,106	0,136	0,273	0,189	-0,207	0,067	0,247	0,169	-0,316				
13	Klasstorlek	0,129	-0,069	0,011	-0,003	0,195	0,175	-0,172	0,002	0,227	-0,070	-0,066	0,448			
14	Genomsnitt reklamutgifter (ln)	0,071	-0,134	0,041	0,034	0,024	0,194	-0,077	0,231	0,068	0,036	-0,018	0,301	0,096		
15	Andel behöriga lärare	-0,100	0,062	0,011	0,044	0,057	0,017	-0,033	-0,082	-0,061	0,229	-0,039	0,179	0,101	0,069	
16	Högutbildade föräldrar	-0,203	0,066	0,050	0,005	0,238	0,021	-0,238	-0,174	0,024	0,354	-0,200	0,356	0,223	0,100	0,272

BILAGA 3: Modellval.

De årsvisa utfallsvariablerna vinst och exit uppfyller antagandet för linjär regression enligt minsta kvadrat metoden (OLS). De två andra utfallsvariablerna – *antalet inrapporterade klagomål* och *oordning* är årsvisa räknevariabler baserade på icke-negativa heltal mellan 0 och 9 för klagomål och mellan 0 och 11 för oordning. Fördelningen av inrapporterade klagomål ($\bar{\chi} = 0{,}134, \sigma^2 = 0{,}527$) och oordning ($\bar{\chi} = 0{,}055, \sigma^2 = 0{,}379$) indikerar en Poisson-formad fördelning där variansen överstiger medelvärdet. Detta indikerar "överspridning" i data vilket motiverar användandet av negativ binomialregression (NBR).

OLS-modellerna för vinst och exit tolkas som en linjär funktion där en enhetsförändring i en förklaringsvariabel X påverkar det förväntade värdet av en beroendevariabel Y. NBR-modellerna för inrapporterade klagomål och oordning tolkas däremot som att en enhets förändring i förklaringsvariabel X påverkar det logaritmerade värdet i en räknevariabel Y (t ex antalet inrapporterade klagomål eller rapporterade fall av oordning). För att underlätta tolkningen av NBR-modellen visas incidenskvoter (IRR) istället för koefficienter (presenterade i Bilaga 4). Dessa incidenskvoter visar hur en enhets förändring i en prediktorvariabel X påverkar det förväntade värdet i en räknevariabel Y. Eftersom variablerna vinster, skolstorlek och genomsnittet av reklamutgifter är transformerade går dessa inte att tolka med incidenskvoter utöver dess samband och statistiska signifikans.

Eftersom våra teoretiska antaganden bygger på att förutsäga styrkan i de oberoende variablerna för 522 friskolor med olika ägande- och organisationsformer som sällan eller inte förändras över tid specificeras samtliga modeller som panelmodeller med randomiserade skoleffekter (RE) skolor över tid. Detta ger ett skarpare test än vid användning av tvärsnittsdata.

BILAGA 4: Exponerade NBR-koefficienter (incidentkvoter, IRR).

Tabellen nedan visar exponerade koefficienter för modellerna klagomål och oordning där värden över 1 indikerar ett positivt eller negativt samband med den beroende variabeln: t ex indikerar relationen *skolstorlek och klagomål* (β=1,056, p<0,001). En enhets ökning av skolstorlek ökar det förväntade medelvärdet av räknevariabeln klagomål med ca fem procent (från tabell 3 i resultatavsnittet: 100*[*exp* 0,054]) givet att alla andra oberoende variabler hålls konstanta. Ett värde som understiger 1 indikerar ett negativt samband mellan oberoende och beroende variabler, t ex relationen mellan *friskoleetablering och klagomål* (β=0,233, p<0,001).

	Klagomål	Oordning
Friskoleetablering	0,233***	0,504
	(0,092)	(0,276)
Skolstorlek (Sqrt)	1,056***	1,167***
	(0,014)	(0,030)
Klasstorlek	0,991	0,957+
	(0,014)	(0,025)
Genomsnitt reklamutgifter (ln)	1,022	1,005
	(0,031)	(0,056)
Högutbildade föräldrar	0,995	0,989
	(0,004)	(0,007)
Andel behöriga lärare	1,000	1,014*
	(0,003)	(0,006)
Regional skoldensitet	1,008***	0,992
	(0,002)	(0,005)
Regional koncernkoncentration	0,889*	1,028
	(0,045)	(0,091)
H-Index	0,765	1,361
	(0,180)	(0,491)
Koncernstorlek	1,020***	1.013+
	(0,004)	(0,007)
Skoltillväxt	0,995***	0,996**
	(0,001)	(0,002)
Skolålder	1,011*	1,004
	(0,005)	(0,011)
Constant	0,231***	0,078***
	(0,078)	(0,048)
Observationer	2 849	2,849
# Unique Schools in Panel	522	522
Regressionsmodell	NBR	NBR
Log-likelihood värde	-1334	-613.9
Chi-2 värde	129,2	74,04

*Not: Standardfel i parentes. *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05, + p<0,10*

BILAGA 5: Robusthetstest

I analysen används s k variance inflation factor (VIF) för att testa för multikollinearitet. Alla värden understeg 1.78 vilket är klart acceptabelt. Vidare testades stegvis ett införande av variablerna utan märkvärdiga förändringar vad gäller resultatens samband och signifikans. Några ändå nämnvärda förändringar är att variabeln *klasstorlek* endast är svagt signifikant och positivt relaterad med exit utan *friskoleetablering* och svagt till starkt signifikant och negativt relaterad med stegvis borttagning av alla de andra oberoende variablerna. *Genomsnitt reklamutgifter* blir svagt statistiskt signifikant och positivt associerad med klagomål och oordning utan *skolstorlek*. Allt annat lika. Även liknande resultat uppnåddes med borttagandet av kommunala skolor från *regional skoldensitet* bortsett från förklaringsvariablerna exit som blir mindre signifikant med regional skoldensitet (från $p<0,05$ till $p<0,10$) och *H-Index* starkare signifikant (från $p<0,1$ till $p<0,05$). Vid test av att köra regressioner med alla kategorier för variabeln *koncernstorlek* utbrutet (se Tabell 1 för kategorierna) gavs resultat som visar starkt signifikant och positivt med vinst med stigande effekt, för exit blir enbart den näst högsta kategorin 21-50 starkt signifikant och negativ, för klagomål enbart den största kategorin 51-96 starkt signifikant och positiv, för oordning enbart mellankategorin 11-20 ($\beta=0,708$, $p<0,10$) och största kategorin 51-96 ($\beta=0,825$, $p<0,05$) svagt signifikant och positiv relation; *Regional koncernkoncentration* blir icke signifikant med vinst och H-Index inte längre signifikant med exit. För att utröna om organisations- och konkurrensfaktorer påverkar vinst på kort, medellång, eller lång sikt experimenterade vi även med en fördröjningseffekt (s.k. ”lagg”) i vinstvariabeln. Istället för den 1-årslagg vi baserar våra regressioner på testade vi att lagga *vinstvariabeln* två år för att undersöka effekterna på lång sikt. Vi testade även vinstvariabeln utan någon lagg för att undersöka effekterna på kort sikt. Resultaten för kort och lång sikt är liknande de för meddelång sig (1-årslagg) vi rapporterar i kapitlet.

Eftersom *exit*-variabeln beräknar nettoskillnaden i det aggregerade antalet gymnasieelever som börjar en skola årskurs 1 och antal elever som finns kvar i skolan årskurs 3 går denna från plus till minus. När samma modeller estimeras enbart med bruttoskillnaden (antal avhopp) som mått på exit ges i stort sett samma resultat. Vi transformerade även exit-variabeln till en kvot baserad på andelen avhopp per elev i skolorna vilket även det visade på samma riktning i de oberoende variablerna, dock med förändringar i koefficientstorlek (detta beror på att räknedatamodellen på exit då måste estimeras med OLS).

Då datasetet innehåller observationer på flera analysnivåer (kommun- respektive skolnivå) kan analyserna även specificeras som en *multinivåanalys.* Sådan analys är motiverad om variansen i våra förklaringsvariabler som kan hänföras till kommunnivån (ofta kallad ”intra-class correlation”, ICC) överstiger en viss nivå, vanligtvis 10 procent. Initiala analyser indikerar att ICC understiger denna nivå för paneldatamodellerna för "vinst" och "exit", vilket motiverar vår modellspecifikation.

Slutligen testar vi även att införa beroendevariablerna som kontroll för respektive modell (både stegvis och fullständigt) och finner att den negativa och svagt

signifikanta relationen mellan *klasstorlek* och oordning försvinner då exit och/eller vinst kontrolleras. Brukares exit från andra skolor till en specifik skola är positivt relaterat till vinst (β =0,005, p<0,01), *Skoltillväxt* blir negativt relaterat till vinst då klagomål kontrolleras för (β=0,001, p<0,10). Allt annat lika.

Slutligen bör noteras att analysen i kapitlet är baserad på en unik kombination av register- och surveydata som har såväl för- som nackdelar. En fördel är att vi har detaljerade data för friskolor över tid från flera källor vilket minskar risken för samvarians (common method bias) som är fallet när endast en källa används. En annan fördel är att panelstrukturen tillåter oss att beakta såväl skillnader över tid och skillnader mellan skolor. En viktig brist är dock att det liksom i tidigare analyser (t ex SOU 2013) endast finns data på vinster på koncernnivå. Detta innebär ett mätfel då vinstmåttet för olika skolor inom samma koncern aggregeras. Då koncerner själva kan välja hur de beräknar vinst är detta problem svårt att undvika oavsett metod- och modellval. Allra sist kan nämnas att datasetet som använts innehåller observationer på flera analysnivåer (kommun- respektive skolnivå). Framtida forskning kan gå än djupare i analyserna genom att beakta den regionala dynamik som finns inom skolsektorn, t ex genom s k multinivåanalys.

REFERENSER

Aggarwal, S., D. Lucca, A. Seru, och F. Trebbi (2014), ”Inconsistent regulators: Evidence from banking,” *Quarterly Journal of Economics*, forthcoming.

Ahlin, Å. (2003), "Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance", Working Paper, Department of Economics, Uppsala University.

Ahlin, Å. (2003), ”Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance”, Working Paper 2003:2, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Akerlof, G. (1970), ”The market for ’Lemons’: Quality uncertainty and the market mechanism,” *Quarterly Journal of Economics* 84(3), 488-500.

Andersson, M., U. Cerps, och M. Noréus (2013), ”The case for analytical supervision: A Swedish perspective.” In A.J. Kellerman et al (eds.), *Financial Supervision in the 21st Century*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg.

Angelis, J. och H. Jordahl (2014), "*Att styra och leda äldreomsorg: Hur går det till och vad kan förbättras?",* SNS Förlag.

Auriol, E. (1998), "Deregulation and quality", I*nternational Journal of Industrial Organization*, 16(2), 169-194.

Baker, G. (1991), ”Incentive contracts and performance measurement,” *Journal of Political Economy* 100(3), 598-614.

Becker, B. och V. Ivashina (2014), “Reaching for yield in the bond market,” *Journal of Finance*, forthcoming.

Becker, B. och M. Opp (2015), “Regulatory reform and risk-taking: Replacing ratings,” working paper, Stockholm School of Economics.

Benmelech, E. och J. Dlugosz (2009), “The alchemy of CDO credit ratings,” *Journal of Monetary Economics* 56, 617-634.

Berger, H. och S. Danninger (2007), "The employment effects of labor and product market deregulation and their implications for structural reform", *IMF Staff Papers*, 54(3), 591-619.

Bergman, M. och H. Jordahl (2014), ”Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen”. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:1. Finansdepartementet.

Besley, T. och M. Ghatak (2001), ”Government versus Private Ownership of Public Goods”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116:4, 1343–72.

Besley, T. och M. Ghatak (2003), ”Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19:2, 235–249.

Björklund, A, P. Edin, P. Fredriksson och A. Krueger (2004), “Education, equality and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s”, Rapport 2004:1, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Bloom, N., R. Lemos, R. Sadun och J. Van Reenen (2015), "Does management matter in schools?", *The Economic Journal*, 125(584), 647-674.

Bloom, N, R. Lemos, R. Sadun och J. Van Reenen (2014), “Does Management Matter in Schools”, NBER Working Paper 20667.

Brunsson, N. (1994), "Politicization and'company-ization'—on institutional affiliation and confusion in the organizational world", *Management Accounting Research*, 5(3), 323-335.

Burström, Bo. (2002), “Increasing Inequalities in Health Care Utilization Across Income Groups in Sweden During the 1990s?” *Health Policy*, 62, s 117-29.

Byrnes, V. (2009), ”Getting a feel for the market: The use of privatized school management in Philadelphia”. *American Journal of Education*, 115, 437–455.

Böhlmark, A. och M. Lindahl (2015), "Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform", *Economica*, 82(327), 508–551.

Böhlmark, A. och M. Lindahl (2007), “The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence”, IZA DP No. 2786.

Böhlmark, A. och M. Lindahl (2013), “Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform”, Swedish Institute for Social Research (SOFI) Working Paper 6/2013.

Cameron, K. S., M. U. Kim och D. A. Whetten (1987), "Organizational effects of decline and turbulence", *Administrative Science Quarterly*, 222-240.

Campbell, J., B. Madrian, H. Jackson och P. Tufano (2011), ”Consumer Financial Protection”, *Journal of Economic Perspectives* 25(1), 91-114.

Carroll, G. R. (1985), "Concentration and specialization: Dynamics of niche width in populations of organizations", *American journal of sociology*, 9(6), 1262-1283.

Chabbott, C. och F. O. Ramirez (2000), Development and education, Handbook of the sociology of education, 163-187, Springer.

Chetty, R. och E. Saez (2013), ”Teaching the tax code: Earnings responses to an experiment with EITC recipients”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 5 (1), 1–31.

Dahlberg, M., M. Elinder, D. Isaksson, H. Jordahl, A. Lindbom, H. Lundqvist, U. Winblad och R. Öhrvall (2013), ”Slutsatser”. I H. Jordahl (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter.* SNS Förlag.

Diamond, D. och P. Dybvig (1983), ”Bank runs, deposit insurance, and liquidity,” *Journal of Political Economy* 91(3), 401-419.

Dixit, A. och R. Pindyck (1994), "*Investment Under Uncertainty*", Princeton University Press.

Duncan, E. (2015), "Excellence v Equity,” Special Report, *Economist*, March 29-April 3, s 1-19.

Dyck, A., A. Morse, och L. Zingales (2010), ”Who blows the whistle on corporate fraud?”, *Journal of Finance* 65(6), 2213-2253.

Edmans, A., V. Fang, och K. Lewellen (2014), ”Equity vesting and managerial myopia”, Working paper, London Business School.

Elacqua, G. (2009), ”For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence”. Working Paper nr 5, Centro de Políticas Comparades de Educación, Universito Diego Portales, Santiago.

Elinder, M. och H. Jordahl (2013a), ”Kontrakt, kostnader och kvalitet”. I H. Jordahl (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter.* SNS Förlag.

Elinder, M. och H. Jordahl (2013b), ”Kommunpolitikers beslut och brukarnas val”. I Henrik Jordahl (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter.* SNS Förlag.

Elinder, M. och H. Jordahl (2013c), ”Political preferences and public sector outsourcing”, *European Journal of Political Economy*, 30, s. 43–57.

Feldt, K. O. (1991), "*Alla dessa dagar … I regeringen 1982–1990*", Nordstedts Förlag.

Figlio, D. och S. Loeb (2011), “School accountability”. In E. A. Hanushek, S. Machin, & L. Woessmann (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3 (s 383-423). San Diego, CA: North Holland.

Gill, B., R. Zimmer, J. Christman och S. Blanc (2007), ”State takeover, school restructuring, private management, and student achievement in Philadelphia”. Monograph 533, RAND Education, RAND Corporation.

Glaeser, E.L. och A. Schleifer (2001), ”Not-for-profit entrepreneurs”, *Journal of Public Economics*, Vol. 81, 99–115.

Gopalan, R., T. Milbourn, F. Song och A. Thakor (2013), ”Duration of executive compensation,” *Journal of Finance*, forthcoming.

Gordon, S. (2014), “Europe Loses Ground in Global High-Tech Race,” Financial Times, February 20, http://www.ft.com/intl/cms/s/0/86924376-98be-11e3-a32f-00144feab7de.html#axzz3b2RO6QRb, accessed May 24, 2015.

Green, P.C., B.D. Baker och J. Oluwole (2015), “The Legal Status of
Charterskolor in State Statutory Law”, *University of Massachusetts
Law Review*, Forthcoming. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=2560896

Gruber, J., J. Kim och D. Mayzlin (1999), ”Physician fees and procedure intensity: the case of Cesarean delivery”, *Journal of Health Economics* 18, 473-490.

Hannan, M. T., L. Pólos och G.R. Carroll (2003), "The fog of change: Opacity and asperity in organizations", *Administrative Science Quarterly*, 48(3), 399-432.
Hart, O. (1995), "*Firms, Contracts and Financial Structure*," Clarendon Press, Oxford.
Hart, O., A. Shleifer och R. Vishny (1997), "The proper scope of government: Theory and an application to prisons". *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), 1127–1161.
Hartman, L. (Ed.) (2011), "*Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd*", SNS Förlag, Stockholm.
Henrekson, M. och M. Stenkula (2007), "*Entreprenörskap*", SNS Förlag.
Herrera, C. A., G. Rada, L. Kuhn-Barrientos och X. Barrios (2014), "Does ownership matter? An overview of systematic reviews of the performance of private for-profit, private not-for-profit and public healthcare providers". PLoS ONE 9 (12), e93456, doi:10.1371/journal.pone.
Hill, C. D. och D. M. Welsch (2009), "For-profit versus not-for-profit charter schools: An examination of Michigan student test scores", *Education Economics*, 17 (2), 147–166.
Hirschman, A. O. (1970), "*Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*", Harvard university press.
Hofer, G. (2015), "Persionen fressen Steuerreform auf," *Die Presse*, April 4, 2015, p. 1.
Holmström, Bengt och Paul Milgrom, 1991, "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design," *Journal of Law, Economics, and Organization* 7, 24-52.
Hood, C. (1995), The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2–3), 93-109.
Hsu, G. och M. Hannan (2005), "Identities, Genres, and Organizational Forms", *Organization Science*, 16(5), 474-490.
HUI Research (2015), "*Sant och falskt om företagande i välfärden*", Svenskt Näringsliv.
Jonsson, S. (2009), "Refraining from Imitation: Professional Resistance and Limited Diffusion in a Financial Market", *Organization Science*, 20(1), 172-186.
Jordahl, H. (2002), "*Vad har hänt med de enskilda alternativen?*", Reforminstitutet.
Jordahl, H. och R. Öhrvall (2013), "Nationella reformer och lokala initiativ". I H. Jordahl (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter*. SNS Förlag.
Joynt Karen, E., E. J.Orav och A. K. Jha (2014), "Association between hospital conversions to for-profit status and clinical and economic outcomes". *JAMA*, 312 (16), 1644–1652.
Karlsson, C., och K. Nyström (2007), "*Nyföretagande, näringslivsdynamik och tillväxt i den nya världsekonomin*", Globaliseringsrådet.
King, K. A. (2007), "Charter schools in Arizona: Does being a for-profit institution make a difference?", *Journal of Economic Issues,* 41 (3), 729–746.
Kivleniece, I. och B. V. Quelin (2012), "Creating and capturing value in public-private ties: a private actor's perspective", *Academy of Management Review*, 37(2), 272-299.

Knight, F. (1921), "*Risk, Uncertainty, and Profit*", Library of Economics and Liberty. 16 oktober 2015. <http://www.econlib.org/library/Knight/knRUP.html>.
Knight, F. (1965), "*Risk, Uncertainty, and Profit*", New York: Harper and Row., first published in 1921.
Kolarska, L., och H. Aldrich (1980), "Exit, voice, and silence: Consumers' and managers' responses to organizational decline", *Organization Studies*, 1(1), 41-58.
Kornai, J. (1986), "The soft budget constraint". *Kyklos*, 39 (1), 3–30.
Knight, F. H. (1965), "*Risk, Uncertainty, and Profit*", New York: Harper and Row., first published in 1921.
Laffont, J.J. och J. Tirole (1989), "Provision of quality and power of incentive schemes in regulated industries." In: *Equilibrium theory and applications: Proceedings of the sixth international symposium in economic theory and econometrics*. William Barnett m fl (eds.), Cambridge University Press.
Laffont, J.J. och J. Tirole (1993), "*A theory of incentives in procurement and regulation*", MIT Press.
Lareau, A. (1987), "Social class differences in family-school relationships: The importance of cultural capital", *Sociology of education*, 60(2), 73-85.
Levin, J. and S. Tadelis (2010), "Contracting for government services: Theory and evidence from U.S. cities", *Journal of Industrial Economics* 58(3), 507-541.
Lindbom, A. (2013), "Socialdemokraterna och privat drift i välfärden: två idétraditioner". I H. Jordahl (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter*, SNS Förlag.
Lindqvist, E. (2014), "Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem". Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2014:8. Finansdepartementet.
Lucca, D., A. Seru och F. Trebbi (2014), "The revolving door and worker flows in banking regulation", *Journal of Monetary Economics*, forthcoming.
Luo, X. (2007), "Consumer negative voice and firm-idiosyncratic stock returns", *Journal of Marketing*, 75-88.
Löfquist, S. (1999), "*Den bångstyriga verkligheten: Har det svenska systemskiftet haft någon betydelse för arbetet med elever i behov av stöd?*", Avhandling. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
Machin, S. och O. Silva, (2013), "School Structure, School Autonomy and the Tail", *Centre for Economic Performance Special Paper* No. 29, London School of Economics.
MacIver, M. A. och D.J. MacIver (2006), "Which bets paid off ? Early findings on the impact of private management and k-8 conversion reforms on the achievement of Philadelphia Students", Review of Policy Research, 23 (5), 1077–1093.
Manne, H. G. (1965) "Mergers and the market for corporate control", *Journal of Political Economy*, 73 (2), 110–120.
March, J. G., och H.A. Simon (1958), "*Organizations*", Oxford, England: Wiley.
McClellan, M. och D. Staiger (2000), "Comparing hospital quality at for-profit and not-for-profit hospitals". I David M Cutler, *The Changing Hospital Industry:*

Comparing Not-for-Profit and For-Profit Institutions, National Bureau of Economic Research, 93–112.
McFarland, D. A. (2001), "Student resistance: How the formal and informal organization of classrooms facilitate everyday forms of student defiance", *American Journal of Sociology*, 107(3), 612-678.
Megginson, W. L. och J. M. Netter (2001), ”From state to market: A survey of empirical studies on privatization,” *Journal of Economic Literature* 39(2), 321-389.
Meyer, J. W., W.R. Scott, och T. Deal (1983), "Institutional and technical sources of organizational structure: explaining the structure of educational organizations". In W. R. Scott, och J. W. Meyer (Eds.), *Organizational environments: ritual and rationality*: s 45-70. New York, NY: Sage Publications.
Mian, A. (2003), ”Foreign, private domestic, and government banks: New evidence from emerging markets”, *Journal of Banking and Finance* 27(7), 1219-1410.
Miller, D. och P.H. Friesen (1982), "Innovation in conservative and entrepreneurial firms: Two models of strategic momentum", *Strategic Management Journal*, 3(1), 1-25.
Miron, G., J.L. Urschel, M.A Yat Aguilar och B. Dailey (2011), “Profiles of for-profit and nonprofit education management organizations: Thirteenth annual report - 2010-2011.” Boulder, CO: National Education Policy Center. http://nepc.colorado.edu/publication/EMO-profiles-10-11
Mueller, D. C. (1976), “Information, Mobility and Profit,” *Kyklos*, 29, Fasc. 3, s 419-48.
Mueller, D. C. (2003), ”*The Corporation, Investments, mergers and growth*”, Routledge.
NCES (2014), ”*The condition of education*”. National Center for Education Statistics.
Nee, V. (1992), "Organizational dynamics of market transition: Hybrid forms, property rights, and mixed economy in China", *Administrative Science Quarterly*, 1-27.
Nilsson, L. (2014), ”Nej till vinstutdelning – ja till valfrihet i välfärden”. I Annika Bergström och Henrik Oscarsson (red), *Mittfåra & marginal*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
OECD (2015), "*Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*", Stockholm.
Pache, A.-C., & Santos, F. 2010. "When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands", *Academy of Management Review*, 35(3), 455-476.
OECD (2013), "OECD Reviews of Health Care Quality: Sweden 2013", http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-health-care-quality-sweden-2013_9789264204799-en. Accessed April 19, 2015.
Peltason E. och M. Raymond (2013), ”Charter School Growth and Replication, Volume I”, Center for Research on Education Outcomes (CREDO).
Peterson P. E. och M. M. Chingos (2009), “Impact of For-Profit and Nonprofit Management on Student Achievement: The Philadelphia Intervention, 2002–2008”, Program on Education Policy and Governance Working Paper Series

PEPG 09-02. Taubman Center on State and Local Government, Kennedy School of Government, Harvard University.
Pfeffer, J. och G.R. Salancik (2003), "*The external control of organizations: A resource dependence perspective*", Stanford University Press.
Propper, C. och G. Leckie (2011), "Increasing Competition Between Providers in Health Care Markets: The Economic Evidence," in Sherry Glied and Peter C. Smith, eds., *The Oxford Handbook of Health Economics*, Oxford: Oxford University Press, s 671-87.
Rajan, U., A. Seru och V. Vig (2014), "The failure of models that predict failure: Distance, Incentives, and Defaults", *Journal of Financial Economics*, forthcoming.
Ruef, M. och W.R. Scott (1998), "A multidimensional model of organizational legitimacy: Hospital survival in changing institutional environments", *Administrative science quarterly*, 877-904.
Rumelt, R. (2005), "Theory, Strategy, and Entrepreneurship". In S. Alvarez, R. Agarwal, & O. Sorenson (Eds.), *Handbook of Entrepreneurship Research*, Vol. 2, 11-32: Springer US.
Sahlgren, G. H. (2011), "Schooling for money: Swedish education reform and the role of the profit motive", *Economic Affairs*, 31(3), 28-35.
Sahlgren, G. H. (2013), "*Incentivising Excellence: School Choice and Education Quality*". Harriman House.
Sandström, F. M. och F. Bergström (2005), "School vouchers in practice: competition will not hurt you", *Journal of Public Economics*, 89(2), 351-380.
Sapienza, P. (2004), "The effects of government ownership on bank lending", *Journal of Financial Economics* 72(2), 357-384.
Sass, T. R. (2006), "Charter schools and student achievement in Florida", *Education Finance and Policy*, 1 (1), 50–90.
Schleifer, A. (1998), "State versus Private Ownership", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12:4, 133–150.
Schmitz, C. (1995), "The World's Largest Industrial Companies of 1912", *Business History*, 37, s 85-96.
Schumpeter, J. A. (1934), "*The Theory of Economic Development*", Cambridge MA: Harvard University Press (first published in German in 1911).
Schumpeter, Joseph A. (1950), "*Capitalism, Socialism, and Democracy*", New York: Harper and Row.
Shen, Y.C., K. Eggleston, J. Lau och C. H. Schmid (2007), "Hospital ownership and financial performance: What explains the different findings in the empirical literature?", *Inquiry*, 44, 41–68.
Shleifer, A. (1998), "State versus private ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12(4), 133-150.
Shue, K. och R. Townsend (2014), "Swinging for the fences: Executive reactions to quasi-random option grants," Working paper, University of Chicago Booth School of Business.

Skolinspektionen (2015), “Huvudmannens styrning av grundskolan – ett uppdrag med eleven i fokus”, Skolinspektionens kvalitetsgranskning, Rapport 2015:01.
Skolverket (1996), ”Godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan – erfarenheter och synpunkter”, Skolverkets rapport 108.
Skolverket (2013), ”PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap”, Rapport 398.
Socialstyrelsen (2014a), ”Vad tycker de äldre om äldreomsorgen? En rikstäckande undersökning av äldres uppfattning om kvaliteten i hemtjänst och äldreboenden 2014”.
Socialstyrelsen (2014b), ”Kommun- och enhetsundersökningen, vård och omsorg om äldre, 2014: Nationella resultat, metod och indikatorer”.
SOU (2013), "*Friskolorna i samhället: betänkande*". Stockholm: Fritze.
Stockholms läns landsting (2015), ”Benchmarking av akutsjukhusens effektivitet: Kärnverksamheterna på Danderyds sjukhus, Capio S:t Görans sjukhus och Södersjukhuset”. Diarienummer 1408-1118, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen, Avdelningen för somatisk specialistvård.
Strömberg, P. (2015), ”Effekter av olika ägarformer på företagen: En kartläggning av forskningsläget med implikationer för svenska välfärdssektorn.” Expert opinion submitted to Ägarprövningsutredningen, dir. 2014:3.
Svanborg-Sjövall, K. (2011), "*Kentucky fried children? Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender*", Timbro.
Sweden: Health System Review (2012), "*Health Systems in Transition*". Vol. 14, no. 5.
www.euro.who.intl_data/assets/pdf_file/0008/164096/e96455.pdf. Accessed April 19, 2015.
Tanzi, V. och L. Schuknecht (2000), "*Public Spending in the 20th Century*", Cambridge: Cambridge University Press.
Tiemann, O. och J. Schreyögg (2012), ”Changes in hospital efficiency after privatization”, *Health Care Management Science*, 15 (4), 310–326.
Tyrefors Hinnerich, B. och J. Vlachos (2013), ”Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport”, Bilaga 5 till ”Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, 2013”, Skolinspektionens redovisning av regeringsuppdrag Dnr U2011/6544/GV.
Van Witteloostuijn, A. och C. Boone (2006), "A resource-based theory of market structure and organizational form", *Academy of Management Review*, 31(2), 409-426.
Westin, M., A. Åhs, K. Bränd Persson och R. Westerling (2004), “A Large Proportion of Swedish Citizens Refrain from Seeking Medical Care – Lack of Confidence in the Medical Services a Plausible Explanation?”, *Health Policy*, 68, s 333-34.
Wicksell, K. (1896), “Über ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung,” Finanztheoretische Untersuchungen, Jena, English translation by James M. Buchanan in Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, New York: St. Martin’s Press, 1967, s 72-118.

Vickers, J. och G. K. Yarrow (1988), "*Privatization: An economic analysis*", MIT Press.
Williamson, O. E. (1991), "Economic institutions: spontaneous and intentional governance", *Journal of Law, Economics, & Organization*, 159-187.
Winblad, U. och D. Isaksson (2013), ”Geografisk närhet som en förklaring till privatisering”. I H. Jordahl (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: Framväxt och drivkrafter*. SNS Förlag.
Viñals, J., and J. Fiechter (2010), ”The making of good supervision: Learning to say ’no’,” Staff Position Note SPN/10/08, International Monetary Fund.
Vlachos, J. (2012), "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan", *Ekonomisk debatt*, 40(4), 16-30.
Vlachos, J. (2011), ”Friskolor i Förändring”, kapitel 3 i *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?*, red. Laura Hartman, SNS Förlag.
Wondratschek, V., K. Edmark och M. Frölich (2013), "The Short- and Long-term Effects of School Choice on Student Outcomes – Evidence from a School Choice Reform in Sweden", *Annals of Economics and Statistics*, 111/112, 71-102.
Woodworth, J., och M. Raymond (2013), ”Charter School Growth and Replication, Volume II”, Center for Research on Education Outcomes (CREDO).
Zahra, S. A., R. D. Ireland, I. Gutierrez och M.A. Hitt (2000), "Introduction to Special Topic Forum Privatization and Entrepreneurial Transformation: Emerging Issues and a Future Research Agenda", *Academy of Management Review*, 25(3), 509-524.

OM FÖRFATTARNA

MARTIN ANDERSSON

Partner på konsultfirman Oliver Wyman och tidigare generaldirektör för Finansinspektionen 2009-2015. Han har lång erfarenhet från finansvärlden bl a som tidigare chef för Riksbankens avdelning för finansiell stabilitet samt som konsult vid Internationella valutafonden och Bank of England.

KARIN EDMARK

Docent Stockholms universitet och programchef på Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Karin Edmarks forskning är empiriskt inriktad med fokus på offentlig ekonomi, arbetsmarknad och utbildning. Hennes pågående projekt handlar om valmöjligheter och konkurrens inom utbildningssektorn.

JOHAN EKLUND

Vd för Entreprenörskapsforum, professor i nationalekonomi vid Jönköpings internationella handelshögskola (JIBS). Han har breda forskningsintressen inom finansiell ekonomi, industriell ekonomi och rättsekonomi såväl som mer specifika: regleringars effekter på entreprenörskap samt kompetensförsörjning och matchning.

HENRIK JORDAHL

Docent i nationalekonomi och programchef vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Han forskar huvudsakligen om välfärdstjänster men även om väljarbeteende.

Förutom böckerna *Den svenska tjänstesektorn* (2012) och *Välfärdstjänster i privat regi* (2013) har han publicerat ett flertal artiklar i internationella vetenskapliga tidskrifter.

DENNIS C. MUELLER

Professor emeritus vid University of Vienna. Hans prioriterade forskningsområden rör industriell ekonomi, public choice och politisk ekonomi. Professor Mueller är en av världens främsta ekonomer och har gjort framstående vetenskapliga bidrag inom flera områden inom nationalekonomi. Han har flera hundra publikationer var av många i de internationellt ledande vetenskapliga tidskrifter.

ABIEL SEBHATU

Doktorand vid Handelshögskolan i Stockholm och Entreprenörskapsforum. För närvarande vid Cornell University, USA.

PER STRÖMBERG

Professor vid Handelshögskolan i Stockholm. Han var tidigare chef för Swedish House of Finance (SHOF), ett svenskt nationellt centrum för ekonomisk forskning som är ett samarbete mellan SIFR, Handelshögskolan i Stockholm och Vinnova. Per Strömbergs forskning har främst fokuserat på två områden – konkurser och private equity finance.

KARL WENNBERG

Professor Handelshögskolan i Stockholm och Linköpings universitet. Karl Wennbergs forskning fokuserar i huvudsak på entreprenörskap, organisationsförändring, och organisatorisk dynamik. Han är till stor del influerad av analytisk sociologi – hur sociala strukturer och mekanismer påverkar ekonomiska åtgärder och ekonomiskt utfall.

Vinster i välfärden ger stundtals upphov till intensiv debatt. Huvudsakligen kretsar frågan kring om vinster är förenligt med – eller står i motsats till – välfärdstjänster av hög kvalitet. Klart står att vinstmotivet ger entreprenörer incitament till effektivitet, men också till innovation och utvecklandet av nya lösningar som på sikt ger positiva välfärdseffekter. Samtidigt finns det utmaningar och behov av tydliga regler. Flera av rapporten *Vinster, välfärd och entreprenörskaps* kapitel innehåller konkreta rekommendationer, baserade på forskning, för hur utvärdering och ansvarsutkrävande bör utformas för verksamheter inom den s k välfärdssektorn.

Entreprenörskapsforum presenterar för sjunde året i rad en forskningspublikation i anslutning till konferensen Swedish Economic Forum. Rapportserien bidrar till att fördjupa samhällsdebatten genom djuplodande analyser och policyrekommendationer. Analyserna har ett entreprenörskaps-, småföretags- och innovationsfokus kopplat till samhällsekonomiska effekter.

Författarna till Swedish Economic Forum Report 2015 är **Martin Andersson**, partner Oliver Wyman och tidigare gd Finansinspektionen, **Karin Edmark**, docent IFN och Stockholms universitet, **Johan Eklund**, vd Entreprenörskapsforum och professor Internationella Handelshögskolan i Jönköping, **Henrik Jordahl**, docent och programchef IFN, **Dennis C. Mueller**, professor University of Vienna, **Abiel Sebhatu**, doktorand Entreprenörskapsforum och Handelshögskolan i Stockholm (HHS), **Per Strömberg**, professor HHS och **Karl Wennberg**, professor HHS och Linköpings universitet.

ENTREPRENÖRSKAPS FORUM

WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE