

Hur bör offentliga tjänster finansieras, organiseras och levereras?

Den 9–10 juni samlades en grupp forskare från Sverige, USA och Storbritannien i Vaxholm för att delta i IFN:s årliga Stockholmskonferens. Temat var ”Efficient Provision of Public Services” (Effektivt tillhandahållande av offentliga tjänster). Konferensen arrangerades inom ramen för forskningsprojektet Framtidens välfärdstjänster. Frågor som diskuterades handlade om allt från utbildningsreformer till vinst i välfärdssektorn och användningen av antibiotika.

Under senare år har antalet privata aktörer ökat inom tjänster som tidigare tillhandahölls av det offentliga. Marknaderna för hälsovård och utbildning är två exempel. Huruvida marknadsmekanismer och autonomi har förbättrat effektiviteten är något som ofta debatteras. I Vaxholm presenterade forskare sin forskning om hur marknadsmekanismer har påverkat effektiviteten i tillhandahållandet av offentliga tjänster.

Totalt presenterades och diskuterades 11 studier:

Marknadsincitament i utbildningssektorn

Den första studien ”Market Forces in England’s Schools” presenterades av Simon Burgess, University of Bristol och Centre for Analysis of Social Exclusion. Burgess diskuterade hur marknadsmekanismer och autonomi i teorin kan förbättra skolors resultat genom att erbjuda högre utbildningskvalitet. Det finns emellertid belegg för att akademier (självständiga statligt finansierade skolor) inte expanderar mer än traditionella lokala skolor. Burgess menar att detta är ett marknadsmisslyckande och anser att den låga tillväxttakten beror på svaga incitament för marknadsaktörerna. Trots att efterfrågan är hög och skolor motiveras att förbättra sin verksamhet så har toppskolor svaga incitament att expandera. Därmed är drivkraften svag för lågpresterande skolor att höja kvaliteten på utbildningen.

Sandra McNally, London School of Economics och University of Surrey, presenterade sin studie ”Unexpected School Reform: Academisation of Primary Schools in England” och diskuterade effekterna av engelska skolor som ombildas till akademier. Sedan 2010 har stora förändringar skett i det brittiska utbildningssystemet, och allt fler skolor väljer att ombildas till akademier. Förändringen innebär att organisationsstrukturen förändras för att efterlikna den i företag, vilket ger mer frihet i att besluta om lärarlöner, anställningar, med mera. McNally har utvärderat hur skolornas prestation påverkades av denna förändring genom att studera skolor som efter 2010 valt att ombildas till akademier. Studien visar att förändringen inte hade någon påverkan på skolornas utbildningskvalitet. McNally anser att detta beror på att många skolor som ombildats stod för hög kvalitet redan före omstruktureringen.

Gabriel Heller Sahlgren, London School of Economics och IFN, presenterade sin studie ”Smart but Unhappy: Independent-school Competition and the Wellbeing-efficiency Trade-off in Education”. I studien ställer Heller Sahlgren frågan om marknadsmekanismer i utbildningssektorn kan ha negativ påverkan på elevers välbefinnande. Heller Sahlgren har använt sig av data från PISA-studien 2012. På Vaxholmskonferensen förklarade han hur konkurrens i utbildningssektorn har positiva effekter på elevernas skolresultat, men negativa effekter på deras välbefinnande – mätt som upplevd hälsa och tillfredsställelse. Heller Sahlgren menar att detta faktum har förbisetts i debatten om konkurrens i utbildningssektorn.

Olmo Silva, London School of Economics, presenterade studien ”The Demand for Autonomous Schools”. Silva har tittat på föräldrars efterfrågan på autonomi och självstyre i skolor genom att använda data från ansökningar till olika skolor. Han har i första hand studerat föräldrars val av offentliga skolor som ombildas till akademier. Resultaten visar att föräldrars efterfrågan på autonomi inom skolsektorn är hög, men heterogen. Föräldrar till barn med bra skolresultat föredrar i större utsträckning autonomi i skolor jämfört med familjer från en mer missgynnad bakgrund. Resultatet visar att det kan finnas oönskade segregationseffekter av att introducera autonomi i den brittiska motsvarigheten till gymnasieskolan.

Ytterligare en studie på detta tema var ”The Effect of Independent Upper Secondary Schools – Evidence from Sweden” som presenterades av Karin Edmark, SOFI och IFN. I studien analyseras effekterna för elevernas skolrelaterade prestationer av att gå i privat, jämfört med kommunal gymnasieskola. I ett senare skede har forskarna även undersökt relationen mellan att gå i en privat skola och prestation på arbetsmarknaden. Resultaten visar en positiv korrelation mellan att gå i en privat skola och att avsluta studierna inom utsatt tid samt att få högre genomsnittliga betyg. Studien ger å andra sidan även belegg för att de positiva effekterna inte kvarstår när eleverna tar steget ut i arbetslivet. De elever som gick i en privat gymnasieskola var i större utsträckning ”inaktiva” vid 21–22 års ålder. Med andra ord var sannolikheten större för att de som gått i privat gymnasieskola varken arbetade eller vidareutbildade sig på högskola.

Marknaden för utbildning diskuterades även utifrån ett amerikanskt perspektiv. Susan Dynarski, University of Michigan och National Bureau of Economic Research (NBER), presenterade studien ”Stand and Deliver: Effects of Boston’s Charter High Schools on College Preparation, Entry and Choice”. Dynarski och hennes medförfattare har studerat effekterna av lotteribaserade antagningssystem för skolor i Boston. Det är frågan om ett system där slumpen avgör vilka individer som antas till så kallade *charter schools* (oberoende skolor). Slumpfaktorn gör det möjligt att skatta den långsiktiga kausala effekten av att utbildas i en sådan skola. Studiens resultat pekar på att de elever som slumpmässigt placerats i *charter schools* förbättrade sina skolresultat i jämförelse med de elever som inte antogs till sådana skolor. Resultatet visar även att det finns ett positivt samband mellan att gå i en *charter school* och att genomgå ett fyraårigt högskoleprogram, snarare än tvåårigt. Däremot fann forskarna inget stöd för att dessa elever var mer benägna att slutföra sin gymnasieutbildning eller att de i större utsträckning fortbildar sig genom universitetsstudier.

Sarah Cohodes, Columbia University, tog sig an samma forskningsfråga men från ett annat perspektiv. Hon presenterade meta-analysen ”What Can We Learn from Charter School Lotteries? A School-focused Investigation”. Cohodes har kombinerat ett flertal tongivande studier som använt antagningslotterier som metod för att studera effekterna av att elever går i *charter schools*. Meta-analysen gör det möjligt att utvärdera de samlade resultaten och ger en inblick i de bakomliggande mekanismerna. Cohodes analys visar att de lotteribaserade studierna har funnit stora, positiva effekter på elevers skolresultat av att gå i en *charter school*. Detta gäller i synnerhet i mindre privilegierade områden. När resultaten utvärderas på ett mer övergripande plan tycks den positiva effekten av att gå i en *charter school* minska. Resultaten visar även att intensiv undervisning är den enda förklarande faktorn som är statistiskt signifikant när hänsyn tas till andra valsskolor. Detta kan innebära att ett storskaligt policyprogram med lotteribaserad antagning inte nödvändigtvis är ett effektivt sätt att förbättra kunskapsnivån i USA.

Positiv särbehandling i utbildningssektorn

Dennis Epple, Tepper School of Business och Carnegie Mellon University, presenterade studien "Does Affirmative Action Work? Caste, Gender, College Quality and Academic Success in India". Epples analys kretsar kring ett positivt särbehandlingsprogram vars mål är att reducera ojämlikhet som härstammar från det indiska kastsystemet och en traditionell särbehandling av kön. Programmet omfattar kvoterad antagning till fler än 200 tekniska högskolor. Epple och hans medförfattare har utvärderat effekterna av detta policybeslut och finner att syftet med programmet uppnåtts. Närvarofrekvensen bland individer i minoritetsgrupperna ökade och det finns inga bevis för att dessa individer skulle vara mindre förberedda för en högkvalitativ ingenjörsutbildning, något som ofta hävdas av kritiker till program för positiv särbehandling.

Privata aktörer inom hälsovård och försäkring

Kan betalning-efter-prestation (pay-for-performance) stimulera till bättre avvägd användning av antibiotika? Den frågan ställer Lina Maria Ellegård, Lunds universitet, i en ny studie titulerad "Can Pay-for-Performance to Primary Care Providers Stimulate Appropriate Use of Antibiotics?". Hon har studerat incitament i primärvården i åtta län, i samband med förskrivning av smalspektrumantibiotika istället för bredspektrumantibiotika. Hon finner att betalning-efter-prestation inte förändrade nivån på den totala förskrivningen av antibiotika. Men den ökade väsentligt andelen förskriven smalspektrumantibiotika. Några av de utländska forskarna som deltog i konferensen i Vaxholm påpekade att en studie av svenska förhållanden inte direkt kan översättas till andra länder eftersom hälften av förskriven antibiotika här i landet redan är smaltpektrum. I USA är motsvarande siffra 7 % och i EU 9 %.

På eftermiddagen den första konferensdagen presenterade Marika Cabral, University of Texas, en studie om sjukförsäkring: "Estimating the Value of Public Insurance Using Complementary Private Insurance" (Uppskatta värdet av allmän försäkring med hjälp av kompletterande privata försäkringar).

- Vi försöker kvantifiera fördelen av att ha socialförsäkring med hjälp av viljan att komplettera offentlig försäkring med privata försäkringar, sa Cabral.

Forskningen gäller en typ av försäkring som omfattar fler än 8 miljoner amerikaner. Cabral drar slutsatsen att "offentlig sjukförsäkring innebär betydande vinster för den aktuella patientgruppen, och att det kan finnas fördelar med att den byggs ut". Men, förklarade hon, från statens synvinkel är det knappast värt att bygga ut den offentliga försäkringen eftersom det finns en fungerande marknad för privata försäkringar.

Allmänhetens åsikter om välfärdstjänster

Henrik Jordahl, IFN, presenterade en studie med titeln "Profit in Public Services: An Experimental Opinion Survey" (Vinster i offentliga tjänster: en experimentell opinionsundersökning).

- Den allmänna opinionen är inte alltid rationell. I Sverige har vi en stark opinion mot vinst i välfärden, som delvis tycks bygga på missuppfattningar, förklarade Jordahl.

- Faktum är att rörelsemarginalen i vinstdrivande företag inom välfärdssektorn är 5%. Många tror att den är mer än 40%, sa Jordahl och tillade att ju större överskattning, desto mer positiva är de tillfrågade till att begränsa vinstutdelning i den skattefinansierade tjänstesektorn.
- Med information om den faktiska genomsnittliga rörelsemarginalen inom tjänstesektorn minskar stödet avsevärt för vinstbegränsning, avslutade Jordahl.

Text: Sebastian Jävervall.