

# Valfrihet

– en fråga om innovation  
och makt



Valfrihetens  
Vänner

# Valfrihet – en fråga om innovation och makt

*Christian Sandström*

*Biträdande professor*

*Internationella Handelshögskolan i Jönköping & Ratio*

I denna policy brief beskrivs några olika perspektiv på valfrihet. Inledningsvis förklaras klassiska sätt att se på konkurrens inom nationalekonomin.

Här introduceras två, kompletterande perspektiv på valfrihetens förtjänster. Det första perspektivet handlar om hur valfrihet medför att en hel sektor blir föremål för omvandlingstryck och en kontinuerlig utvecklingsprocess. Valfrihetens förtjänster handlar därför minst lika mycket om att den medför förnyelse och utveckling som att den innebär en optimering av det som redan existerar. Ett viktigt budskap är att den främsta förtjänsten med konkurrens inte nödvändigtvis är lägre priser eller lägre kostnader.

Det andra perspektivet handlar om makt. Användaren är i egenskap av väljare och skattebetalare begränsad till en indirekt och begränsad utövning av inflytande. Med valfrihet stärks användaren och andra viktiga intressenter som personalen. De får möjlighet att välja bort dåliga alternativ, tacka nej och söka sig till det som fungerar bättre.

## Konkurrens och Monopol enligt klassisk nationalekonomi

Klassisk nationalekonomi gör gällande att den primära effekten av konkurrens är lägre priser och en större utbudens kvantitet. Företag som agerar på en konkurrensutsatt marknad måste anpassa sina volymer och priser till användaren, om de inte gör det kommer ingen att köpa deras varor och tjänster. Monopol, å andra sidan, innebär att utbudssidan ensam kan bestämma såväl priset som kvantiteten. Monopolisten tenderar därför att erbjuda den kvantitet som innebär högst lönsamhet, vilket innebär högre priser och en lägre volym.

### En överförenkling av verkligheten

Den här skolboksmodellen av konkurrens och monopol är på många vis en överförenkling av verkligheten. Enligt den här teorin rör sig marknader mot en jämvikt där utbud och efterfrågan möts vid ett givet jämviktspris och en relaterad kvantitet.

Gällande frågor om välfärdstjänster skulle den i praktiken göra gällande att effekterna av valfrihet blir ganska begränsade. Valfriheten och konkurrensen blir någonting som leder till lägre kostnader, men utan att diskutera innovation och förnyelse blir det svårt att se några fördelar bortom detta. Vidare är det inte självklart hur en sånär modell skall tillämpas i sektorer där finansieringen är offentlig, alltmedan produktionen utförs av en kombination av privata och offentliga aktörer, som delvis agerar i konkurrens med varandra.

### Marknaden som en evolutionär sökprocess

Gängse teorier inom nationalekonomi utgår i praktiken inte från att det råder någon större skillnad mellan företagen – man antar att de erbjuder i stort sett samma tjänster. Riktigt så enkelt är det förstås inte. Somliga forskare menar att fördelarna med konkurrens och valfrihet återfinns just i den pluralism som skapas genom valfrihet. Aktörer på en marknad måste skilja sig från varandra, göra sig själva unika för en viss målgrupp för att ha ett existensberättigande.

Marknader präglas enligt de mer evolutionära synsätten inte av jämvikt och stabilitet. Tvärtom, marknader kan ses som en kontinuerlig, decentraliserad utvecklingsprocess. I konkurrens med varandra utvecklar och prövar företag

nya sätt att tillverka, de förändrar sina varor och tjänster, testar nya sätt att organisera sin verksamhet och hittar nya sätt att ta betalt. Följande citat från den österrikiske ekonomen Joseph Schumpeter, kan tjäna som illustration:

“But in capitalist reality as distinguished from its textbook picture, it is not that kind of competition which counts but the competition from the new commodity, the new technology, the new source of supply, the new type of organization (the largest-scale unit of control for instance)—competition which commands a decisive cost or quality advantage and which strikes not at the margins of the profits and the outputs of the existing firms but at their foundations and their very lives.” (Schumpeter, 1942)

Den senare delen av citatet antyder också att företag i praktiken inte har något val. Om de agerar på en marknad där andra företag hela tiden introducerar ny teknik, rationaliserar sin tillverkning och organiserar sig mer effektivt, så måste de själva också anamma ett sådant beteende för att hänga med och överleva. Den amerikanska ekonomen William Baumol beskriver detta som ett “Red Queen’s race” (2004) och drar paralleller till Alice i Underlandet, där drottningen beskriver hur alla måste springa så fort de kan för att bibehålla sin befintliga plats. Den som vill ta sig någonstans måste springa åtminstone dubbelt så fort. På samma sätt måste såväl privata som offentliga aktörer på en marknad präglad av valfrihet hela tiden utveckla sig själva för att förbli konkurrenskraftiga.

De evolutionära sätten att se på en ekonomi drar ofta paralleller till biologin. Innovationer introduceras hela tiden, såväl i produktionsmetoder och arbetssätt som i nya teknologier och produkter, vissa misslyckas, medan andra lyckas. Ingen aktör vet egentligen på förhand vad som fungerar bäst, kumulativt kommer marknadens selektionsprocess att leda till utveckling. De fördelaktiga sätten att arbeta kommer spridas genom imitation alltmedan de mindre lyckade försöken till innovation kommer att selekteras bort över tiden.

Ett system som präglas av valfrihet kommer därför kumulativt över tiden att utvecklas, förnyas och effektiviseras på ett helt annat sätt än ett system där det inte finns konkurrens och valfrihet. Om valfriheten för användaren och därmed

konkurrensen, elimineras, kommer den evolutionära innovationsprocessen att kortslutas. Utan konkurrens försvinner också omvandlingstrycket, vilket är en viktig källa till innovation och förnyelse. Omvandlingstrycket påverkar samtliga aktörer, såväl privata som offentliga, som alla möter ett högre krav på att utveckla sin verksamhet.

Ett ekonomiskt system med decentraliserade aktörer som tillåts pröva sig fram kommer att förbli innovativt. Det rör sig inte alltid om stora omvälvningar, utan handlar snarare om en inkrementell, distribuerad och kontinuerlig process där innovationer utvecklas, selekteras fram och sprids i ekonomin. I längden kommer valfriheten därför att leda till ökad förnyelse och effektivitet i hela sektorn.

## **Innovation kräver kapital**

Förnyelse av en verksamhet kräver i regel investeringar. Dessa investeringar kan handla om ekonomiskt kapital som tillförs, men kan också handla om utveckling av humankapital, exempelvis via utbildning. En tredje form kan vara att nya arbetssätt introduceras eller att en verksamhet organiseras annorlunda. Även detta är en form av investering då resurser måste tas i anspråk på kort sikt för att generera ett större värde på sikt.

Frågan om hur de innovativa aktiviteterna skall finansieras är därmed central. Om en verksamhet inte kan bära sina egna investeringar som krävs för utveckling finns det två möjliga utfall: antingen sker inte förnyelsen, eller så måste externa medel tillföras i former av subventioner, beskattning eller bidrag. Resonemanget visar att vinst är en central del i innovationsprocessen. Utan vinster måste kapitaltillförseln vara extern för att förnyelse skall ske. Om vinsten skulle förbjudas skulle en källa till innovation försvinna. Vinst ger möjligheter att friställa de resurser som behöver tas i anspråk för att i ett senare skede kunna generera ett större värde.

## **Valfrihet och innovation – illustrativa exempel**

Nedan följer några exempel på hur innovation, definierat som introduktionen av nya produkter, processer eller tjänster, drivs inom välfärdssektorn.

## St Görans sjukhus

I en briefing paper publicerad hos Timbro beskriver läkaren Kajsa Dovstad skillnaderna mellan Södersjukhuset (SöS) och St Görans sjukhus. Båda sjukhusen är akutsjukhus och båda finns i Stockholm, likheterna gällande förutsättningar är många. Skillnaderna i utfall är emellertid påtagliga.

- För en person som är 80+ har St Görans en total väntetid på 3:25 timmar på akuten. På SöS är samma siffra 6:19. Tiden till läkarbedömning skiljer sig också avsevärt till St Görans fördel, 0:24 mot 1:35. Skillnaderna är ungefär lika stora när man jämför i kategorin alla vuxna.
- Slutenvården är 34 procent mer effektiv på St Görans jämfört med SöS.
- På Södersjukhuset ökade intäkterna med 57 procent under perioden 2014-2020. Under samma period ökade antalet helårsarbetare med 10 procent. Siffrorna visar att mer resurser inte nödvändigtvis förbättrar en verksamhet. Om det saknas omvandlingstryck och innovationsförmåga kan mer resurser tvärtom leda till att dysfunktionella arbetssätt sprider sig och befästs.
- Under perioden 2014-2020 ökade kostnaden för slutenvården med 13 procent på St Görans. På SöS ökade kostnaden istället med 51 procent.
- Enligt chefsläkaren Måns Belfrage har St Görans en förmåga att ta tillvara personalens idéer. Med hjälp av små förändringar åstadkoms över tiden en högre produktivitet och en högre kvalitet.

## Valfrihet i skolan

Forskarna Anders Böhlmark och Mikael Lindahl skriver 2015 om hur friskolorna påverkat grundskolan. Deras resultat visar att en ökad andel elever i friskolor förbättrar elevernas prestationer. Dessa effekter kan ses såväl på slutbetygen som inom den högre utbildningen (Böhlmark & Lindahl, 2020). Resultaten i studien kan ses som en illustration av hur valfriheten även leder till ökad kvalitet inom hela systemet. Omvandlingstrycket ökar, alla aktörer måste vara mer på tårna och en process av kontinuerlig förnyelse av sektorn introduceras.

## Valfrihet – ett maktperspektiv

Ett alternativt, kompletterande perspektiv på valfrihet handlar om makt. Inom företagsekonomi används ibland så kallade intressentmodeller av en verksamhet för att förstå hur den fungerar. Istället för att enbart betrakta en bransch som ett antal företag på utbudssidan och ett antal kunder på efterfrågesidan kan perspektivet vidgas till att inkorporera fler aktörer, så kallade intressenter. Exempel kan vara fackföreningar, leverantörer, politiker, fastighetsägare samt olika delar av det civila samhället. En sektor av samhället kan därmed förstås som ett helt ekosystem av olika aktörer, snarare än enbart ett utbud och en efterfrågan. Det rör sig alltså inte enbart om en kund som möter en leverantör, i praktiken är en myriad av olika aktörer involverade.

Intressentmodellen ger perspektiv på frågor om makt. Makten ses här är decentraliserad och utspridd bland olika aktörer. Fackföreningar utövar ett visst inflytande, men det gör även leverantörer, arbetsgivarorganisationer, kunder, mellanchefer, tillsynsmyndigheter osv.

Vem är det egentligen som bestämmer bland alla dessa olika aktörer? Det enkla svaret är förstås att det skiljer sig från fall till fall. Olika aktörer befinner sig i olika starka förhandlingspositioner. En fackförening kan under vissa omständigheter blockera en förändring med hot om strejk. En leverantör av teknik kan ha ett kunskapsöverslag som gör att den lyckas övertyga såväl producenter som tillsynsmyndigheter. Hur värde skall skapas och fördelas i en given sektor blir en förhandlingsprocess där frågor om makt ytterst styr vem som drar det längsta strået.

### Makten för väljare och skattebetalare

Med hjälp av intressentmodellens maktperspektiv kan vi nu diskutera välfärdssektorns funktionssätt och valfrihetens effekter.

Låt oss börja med situationen när användaren av en välfärdstjänst är en väljare och skattebetalare, men inte har valfrihet. I ett sådant scenario är användarens maktutövning begränsad. Den som är missnöjd med tjänsterna som levereras kan välja att rösta på andra politiker. Att dessa politiker skulle gå just den enskilde väljarens ärenden ter sig som osannolikt. Den som vill betala mer eller mindre i skatt kan också rösta på andra politiker, effekterna

skulle bli begränsade och indirekta och förmodligen försumbara i det långa loppet. Betalningen för välfärden är direkt via skatten och dess frivillighet kan diskuteras, möjligheterna att utöva inflytande över de tjänster som sedan levereras är sedan indirekt via politiker, och i övrigt synnerligen begränsade. Användaren kan uttrycka klagomål eller skriva arga insändare, men har i praktiken ganska begränsade möjligheter att utöva makt eftersom den inte kan välja något annat alternativ.

Den som i slutändan finansierar välfärden och som den faktiskt existerar för – användaren – är utan valfrihet i systemet förmodligen den intressegrupp som har minst inflytande. I den kontinuerliga förhandlingen mellan intressenter gällande rationaliseringar, nya arbetssätt, ny teknik och allokeringar av resurser blir därför ett system utan valfrihet lätt ett system som sätter sin egen existens före användarens. Detta utfall är inte medvetet, uttalat eller avsiktligt, utan blir den ackumulerade effekten av maktkamper över tiden.

## **Valfrihet ger användaren mer makt**

I ett system med valfrihet stärks användarens förhandlingsposition avsevärt. När användaren nu inte bara är väljare och skattebetalare utan också någon som väljer mellan olika alternativ, måste hela utbudssidans komplex av olika aktörer till syvende och sist ta användaren i beaktande. Om detta inte görs förlorar de användare, vilket i det långa loppet leder till lägre intäkter. Om användaren kan välja, så kan den också välja bort, säga nej och ta ett annat erbjudande. Medvetenheten om detta gör att hela utbudssidans måste börja agera mer med utgångspunkt i användarens behov. Likt en osynlig, magnetisk kraft kommer många och små beslut längs vägen att fattas på ett sätt som i lite större utsträckning gagnar användaren.

En följd av ovanstående resonemang är också att valfrihetens positiva effekter är delvis osynliga. Ett större tryck sätts på såväl offentliga som privata utförare att sätta användaren i centrum. Enligt Konkurrensverket har två av tre svenskar aktivt valt vårdcentral. Möjligheten att göra ett sådant val innebär att samtliga utförare på utbudssidans behöver ta användarens behov i större beaktande. Valfrihet handlar därför i stor utsträckning om att välja bort dysfunktionella alternativ. När användarens makt stärks tvingas utbudssidans att ta användarens behov mer i beaktande.



Då valfriheten leder till att det finns fler leverantörer av tjänster i en given sektor, kommer också arbetstagaren att stärkas. När det finns fler arbetsgivare att välja mellan, såväl privata som offentliga, hamnar arbetstagaren i en bättre förhandlingsposition. Det blir enklare att byta arbete om arbetsvillkoren är undermåliga eller löneutvecklingen är undermålig. Personalomsättningen är ofta lägre inom privata arbetsgivare än inom välfärdssektorn.

## Valfrihet och makt – några illustrativa exempel

Valfrihet innebär en möjlighet att välja bort, vilket innebär att de sämsta alternativen kan elimineras. För att locka över användare från en befintlig leverantör till en annan måste de nya aktörerna leverera någonting som upplevs som värdefullt. Man kan därför tänka sig att nöjdheten bland de som väljer privata alternativ borde vara högre. Nedan några exempel från Skolverket (2020):

- Friskoleelever i åk 2 i gymnasiet är nöjdare än elever i kommunala skolor. Detta gäller även elever i årskurs 5 och årskurs 9. Friskoleeleverna känner sig i regel tryggare.
- I en artikel av Gabriel Heller-Sahlgren och Henrik Jordahl (2020) visar forskarna att elever vid Engelska Skolan (IES) i regel presterar bättre i nationella prov i årskurs 9 i engelska, matematik och svenska. Skillnaderna mellan IES och kommunala skolor är statistiskt signifikant inom matematik, engelska och svenska.
- I rapporten "Friskolorna och Pisa" författad av tankesmedjan ECPR visas att elever i fristående skolor presterar bättre i läsförståelse, matematik och naturvetenskap jämfört med elever i kommunala skolor. I analysen har man även kontrollerat för olika bakgrundsvariabler.
- I en genomgång av forskningen om privatiseringar inom skola, sjukvård och äldreomsorg drar Blix och Jordahl (2021) slutsatsen att introduktionen av valfrihet har medfört lägre kostnader, ökad nöjdhet bland användare och högre kvalitet.
- Brukare inom hemtjänsten har blivit mer nöjda sedan Lagen om Valfrihet (LOV) infördes (Bergman m.fl., 2018)
- I tre regioner (Hallan, Skåne och VGR) var patientnöjdheten högre vid privata vårdcentraler, resultaten stod sig också efter kontroll för socioekonomiska faktorer (Glenngård och Anell, 2012)

## Personalens makt stärks

Valfrihet innebär också att de intressenter som spelar störst roll och är närmast användaren kommer att stärka sin förhandlingsposition. Detta gäller inte bara användaren, utan även exempelvis föräldrar till skolbarn eller personal. Välfärden är i regel kunskaps- och personalintensiv, en fungerande, konkurrenskraftig verksamhet som sätter användaren först kommer därför också sannolikt även prioritera personalen högre. Enligt den forskning som gjorts på området är såväl Grundskollärare som Gymnasielärare i friskolor är nöjdare än lärare i kommunala skolor. Skillnaden upplevs som störst gällande ledarskapet och rektorn.

## Valfrihetens fiender

Intressentperspektivet och resonemanget om makt hjälper oss också att förstå en orsak till varför det finns krafter i samhället som vill begränsa valfriheten. Det handlar ytterst om makt. Ett komplex av intressegrupper som alla vilja främja sitt egenintresse kan förstås agera mer otyglat om användaren inte kan välja bort. Byråkratin kan då växa okontrollerat, man kan göra dåliga inköp, låta dåligt ledarskap bestå utan några förändringar då omvandlingstrycket är för lågt.

## Avslutning

Klassiska perspektiv på konkurrens missar flera av de välståndsskapande mekanismer som valfrihet leder till. Här har två, kompletterande perspektiv introducerats. Valfrihet leder till en innovationsprocess där nya arbetssätt introduceras kontinuerligt. Vidare stärks användarens makt i ett sådant system. Inflytandet för en väljare och skattebetalare är indirekt och begränsat. När samma individ också får möjlighet att säga nej till en leverantör och istället välja en annan hamnar den i en helt annan förhandlingsposition. Såväl personal som användare kommer därför att gynnas av ett system som präglas av valfrihet.

## Referenser

Baumol, W. J. (2004). Red-Queen games: arms races, rule of law and market economies. *Journal of Evolutionary economics*, 14(2), 237.

Blix, Mårten och Henrik Jordahl (2021). *Privatizing Welfare Services – Lessons from the Swedish Experiment*. Oxford University Press: Oxford UK

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

Dovstad, K. Stoppa slöseriet på SÖS, Timbro briefing paper, 2022.

Glenngård, Anna och Anders Anell (2012a). "Produktivitet och patientnöjdhet i primärvården—en studie av Region Halland, Region Skåne och Västra Götalandsregionen." Institutet för Ekonomisk Forskning, Lunds Universitet. Skriftserie 2012:2.

Heller-Sahlgren, G., Jordahl, H. The Value Added of Internationella Engelska Skolan, IFN Policy Paper No. 89, 2020.

Schumpeter, J. *Capitalism, socialism, and democracy*. Nueva York (1942).