



BESLUT

2015-11-09

Dnr: 15/00623 och
702

SAKEN

Rapport, SVT1, 2014-12-05, kl. 19.30 och *Vetandets värld*, P1, 2014-12-09, inslag respektive program om vinster i välfärden; fråga om opartiskhet och saklighet

BESLUT

Sändningarna frias. Granskningsnämnden anser att de inte strider mot kraven på opartiskhet och saklighet.

SÄNDNINGARNA

Inslaget i Rapport den 5 december 2014

Inslaget handlade om Jean Tiroles, mottagaren av Nobelpriset i ekonomi, forskning om reglering av vinster i välfärden. I rubriken till inslaget stod det ”Ekonomipristagare Vinst i välfärden bra” och nyhetspresentatören påannonserade inslaget enligt följande.

Nu tillbaka till den svenska inrikespolitiken och debatten om vinster i välfärden för årets mottagare av ekonomipriset till Alfred Nobels minne, Jean Tirole, kommer till Sverige med ett tydligt budskap i frågan. Han avfärdar både vinsttak och krav på personaltäthet.

I inslaget som följde visades en kort sekvens när Sveriges Televisions (SVT) reporter och Jean Tirole satt vid ett bord med ett Monopolliknande sällskapsspel med texten ”Vinster i välfärden” på spelplanen. Reportern sa samtidigt följande.

Jean Tirole belönas av Nobelkommittén för sin forskning om reglering av marknader. Hans arbete har bland annat använts av EU för att reglera kostnaderna för mobilsamtal mellan olika EU-länder vilket gjort det billigare för oss konsumenter att ringa. Tiroles forskning har också bäring på debatten om vinster i välfärden. De röd-gröna vill ju begränsa vinsterna, införa något slags vinsttak för privata aktörer. Tirole avråder från det.

Jean Tirole sa därefter följande.

[Textat tal] – Man måste låta företagen göra vinst om de minskar sina kostnader eller överträffar kvalitetsförväntningarna. Det gäller att uppmuntra och sporra dem.

Reportern sa sedan att Jean Tirole avfärdar förslag om att införa krav på viss personaltäthet. Jean Tirole sa följande i inslaget.

[Textat tal] – Jag tror att man måste ge företaget ansvaret. Man kan inte säga exakt hur många som ska finnas på varje plats. Man kan inte gå in och detaljstyra verksamheten.

Därefter sa reportern följande.

När det brister i kvalitet, oavsett om det är tågkaos på järnvägarna, liggsår i äldrevården eller skolor som inte håller måttet, så ska man inte lägga skulden på privatiseringen, menar Tirole. Det är för svaga myndigheter som är problemet. De måste bli bättre på att utöva tillsyn och kvalitetskontroll.

Avslutningsvis sa Jean Tirole följande.

[Textat tal] – Om ni vill avreglera, så gör det. Men tänk på risken för kvalitetsproblem. Därför måste avregleringen åtföljas av noggrann kvalitetskontroll. En marknadsekonomi behöver också starka myndigheter för att fungera bra.

Programmet Vetandets värld den 9 december 2014

Programmet var en del av *Vetenskapsradions* årliga porträttserie av Nobelpristagare. Programmet påannonserades på följande sätt.

Går det att privatisera offentlig verksamhet så att det blir billigare för skattebetalarna utan att kvaliteten försämras? Jo, det går om man gör det på rätt sätt. Det menar Jean Tirole som får årets ekonomipris till Alfred Nobels minne. Hans nationalekonomiska teorier handlar bland annat om vilka typer av kontrakt som ska reglera offentlig verksamhet när den läggs ut på privata aktörer. Avreglering och privatisering blir ofta en väldigt politiskt och ideologiskt laddad fråga men enligt Jean Tirole så borde det mer handla om att analysera varje bransch ordentligt så att man kan ge rätt ekonomiska förutsättningar till företagen. Att de belönas med lagom stor vinst om de levererar det som samhället förväntar sig och att de straffas om de inte håller måttet.

I reportaget som följde träffade reportern Jean Tirole för en intervju och sa följande.

Det var i privatiseringsvågens början på 1980-talet som Jean Tirole tillsammans med den äldre kollegan Jean-Jacques Laffont såg en helt ny ekonomisk värld öppna sig. När sektorer som järnväg, el och telefoni, som tidigare varit statliga monopol, lades ut på sinsemellan konkurrerande privata aktörer, behövdes nya styrmedel för att få det hela att fungera som tänkt – att avregleringen verkligen skulle leda till bättre och mer kostnadseffektiva tjänster. Det är allt annat än lätt att försäkra sig om att det verkligen blir så och då gäller det att analysera varje bransch och företag för sig, säger Tirole. Han tar själv energimarknaden och järnvägsnätet som exempel.

Reportern sa därefter att statens utmaning som beställare är att formulera kontrakt med olika företag för att optimera kvalitet till lägsta möjliga kostnad. Reportern nämnde två extremer, pristak och kostnadstäckning. Som exempel på

pristak angavs det svenska friskolesystemet som utgår från en given skolpeng för varje elev och att skolbolagen får behålla alla besparingar som verksamheten gör i vinst. Det sades att pristak fungerar bra om beställaren har god insyn i branschen, vet vilka kostnaderna är och om konkurrensen är tillfredsställande. Det gamla systemet med statliga och kommunala monopol där offentliga verksamheter ersätts för sina kostnader gavs som exempel på full kostnadstäckning. Jean Tirole sa att full kostnadstäckning fungerar bättre om beställaren har svårt att få insyn i vilka kostnader som finns. Reportern sa därefter att Jean Tirole förespråkade en modell där företag erbjöds en meny av kontrakt där de kan välja mellan olika grader av kostnadstäckning och pristak. Reportern sa följande.

Det företag som ser att kostnaderna kommer att vara höga kommer att luta mot att få full kostnadstäckning medan det företag som ser möjligheter att minska kostnaderna, och därigenom öka sin vinst, kommer att välja ett kontrakt där upplägget med pristak dominerar. Det här ger en flexibilitet så att man vid varje upphandling kan hitta det kontrakt som fungerar bäst och därigenom göra systemet så effektivt som möjligt.

Reportern sa sedan följande.

Den svenska ekonomipriskommittén framhåller i sin beskrivning av det prisbelönta arbetet just avregleringen av de kommunala monopolen inom skola, vård och omsorg som områden där Tiroles teorier har bäring vid sidan av el, järnväg och telemarknaden. Några dagar innan jag åker till Paris har jag träffat ordföranden i ekonomipriskommittén, [Kommitténs ordförande], och jag har frågat honom i vilken utsträckning man använt sig av Tiroles lärdomar när man öppnade för konkurrens från privata aktörer i den svenska välfärdssektorn.

Kommitténs ordförande svarade att man inte har använt sig av Jean Tiroles lärdomar särskilt mycket i frågan om till exempel det fria skolvalet men att det finns viktiga lärdomar i Jean Tiroles teorier. Kommitténs ordförande sa sedan följande.

Kanske det är ett längre steg? Eller, jag vet att det är ett längre steg för att varorna är annorlunda inom vård och omsorg. De är vad vi kallar "erfarenhetsvaror". Man vet inte riktigt vad man har fått förrän det har gått ganska en lång tid och det gör det svårt. Det är något som Laffont och Tirole skriver om i sin bok från 1993, att man kan behöva andra typer av reglering om det är erfarenhetsvaror. Kanske kan man inte använda så starka incitament då, i synnerhet om det är så att eventuella kostnadsbesparingar går på bekostnad av kvalitet. Som exempelvis det här pristaket. Det är ett väldigt starkt incitament att spara kostnader för att man får behålla en väldigt stor andel av kostnadsbesparingen. Laffont och Tirole säger i kapitel fyra i sin bok att "det får du vara försiktig med om du är i en bransch med erfarenhetsvaror för annars får du alltför höga kostnadsbesparingar, vilket då kommer att gå ut över kvaliteten". Det är en allmän slutsats de drar utan att direkt tala om vård, skola och omsorg. Det är ganska uppenbart att den insikten är tillämpad på vård, skola och omsorg.

Det sades därefter att Jean Tirole svarade försiktigt på frågan hur hans teorier kan tillämpas på den svenska välfärdssektorn. Det behövs tydliga mål och att den offentliga beställaren vet vad den vill ha och att man förmår att hitta ett system som ger ekonomisk motivation till aktörerna att uppnå målen.

ANMÄLAN

Inslaget i Rapport den 5 december 2014

Anmälaren anser sammanfattningsvis att inslaget inte uppfyllde kraven på saklighet och opartiskhet. Anmälaren anför i huvudsak följande.

- Jean Tirole uttalade sig inte om den svenska inrikespolitiken och debatten om vinster i välfärden.
- Inslaget var en partsinlaga som ger Nobelprisstatus åt Alliansens politik och presenterades i ett känsligt politiskt läge.
- Det finns inte någon Nobelkommitté för ekonomipriset. Det finns en ekonomipriskommitté (Kommittén för Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne).
- Jean Tiroles forskning omfattar avreglering av offentliga marknadsmonopol som elmarknaden, telemarknaden och tågtransportmarknaden, det vill säga marknader där människor betalar för tjänsterna. Jean Tiroles synpunkter i sitt samtal med reportern rör reglering/avreglering av marknadsmonopol i en marknadsekonomisk kontext med betalande kunder. När Jean Tirole är tveksam till vinsttak och krav på personalbemanning så är det en välfärdsmarknad i en fungerande marknadsekonomi han har som utgångspunkt – inte den svenska välfärdslösningen.
- Jean Tirole sa inte att den svenska välfärdslösningen i grunden är riktig och att vad som saknas är en bättre myndighetskontroll, vilket reportern hävdade i sin kommentar i nyhetsinslaget. Jean Tiroles forskning har inte någon direkt bäring för den svenska välfärdslösningen, som reportern påstod, även om ekonomipriskommittén i ett första pressmeddelande påstod just detta.

Programmet Vetandets värld den 9 december 2014

Anmälaren anser sammanfattningsvis att programmet är osakligt och partiskt och kritiserar det på närmare anförda grunder.

- I programmet slogs fast genom en generalisering att all offentlig verksamhet kan privatiseras så att den blir billigare för skattebetalarna utan att kvaliteten försämras. Detta uttalande tillskrevs falskeligen Jean Tirole.
- När Jean Tirole fick direkta frågor om skolan så svarade han avvärande och talade allmänt utifrån de metoder som används vid avreglering av offentliga marknadsmonopol med betalande kunder, till exempel järnväg, elmarknad och telefoni, där hans forskning haft fokus. Jean Tirole har över huvud taget inte forskat kring produktion av erfarenhetvaror och trovärdighetvaror inom vård, skola och omsorg.
- När reportern skulle redogöra för några av de begrepp Jean Tirole använder så gjordes det på ett märkligt och felaktigt sätt. I stället för att koppla begreppen pristak och ”costplus” till konkreta exempel från Jean Tiroles egen forskning så bakades de in med exempel från den svenska välfärden. Exempen har ingen relevans för Jean Tiroles forskning men gav en skenbar

validitet för den svenska avregleringen.

- Skolpengen som beskrevs i inslaget var felaktigt som ett exempel på pristak. Skolpengen är ett fastpriskontrakt, företaget får ju en given ersättning. Men pristaket är just ett tak och företagen konkurrerar ju även med priserna där pristaket då är det högsta tillåtna priset på marknaden. Men det finns ingen priskonkurrens i den svenska välfärden och det finns inga betalande kunder.
- När kommitténs ordförande får frågan om vilken betydelse Jean Tiroles forskning haft för den svenska välfärdsmodellen blir svaret att hans forskning inte alls tillämpats. Men förklaringen är enkel, Jean Tiroles forskning har inte berört den typ av varor erfarenhetsvaror och förtrogenhetsvaror och den slags marknadslösning som gjorts i Sverige.

PROGRAMFÖRETAGENS YTTRANDE

Yttrande från Sveriges Television

Sveriges Television (SVT) anser att inslaget överensstämmer med kraven på opartiskhet och saklighet och anför i huvudsak följande.

Under intervjun uttalade sig Jean Tirole hela tiden med koppling till sin forskning. Nyhetsvärdet låg i hans utnämning kopplat till dagens debatt om vinster i välfärden.

Jean Tirole var väl medveten om att frågorna kopplades till svensk kontext. Han svarade också utan tvekan att välfärdstjänster mår bra av konkurrens men bör regleras för att garantera kvalitet. När det gäller anmälarens invändning mot att Jean Tiroles forskning överhuvudtaget tillämpas för den svenska välfärdsmarknaden hänvisar SVT till fyra professorer i nationalekonomi som samtliga uttalat att Jean Tiroles forskning är intressant för Sverige.

Anmälarens kritik mot att reportern kallade "Kommittén för Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne" för "Nobelkommittén" i stället för "Ekonomipriskommittén", den stämmer.

Yttrande från Sveriges Radio

Sveriges Radio (SR) anser att programmet överensstämmer med kravet på saklighet och anför i huvudsak följande.

Jean Tirole fick ekonomipriset "för hans analys av marknadsmakt och reglering". Hans prisbelönta forskning handlar om hur kontrakt kan och bör skrivas när en verksamhet avregleras och konkurrensutsätts för att det ska innebära kostnadsbesparingar utan att kvaliteten försämras. I programmet redogjordes för att hans forskning både genom en intervju med honom själv och med kommitténs ordförande. I båda intervjuerna framgick att forskningen har sin grund i avregleringen av järnväg, elnät och telefoni. Av såväl inledning som program framgick att det inte finns ett givet sätt att skriva kontrakt som passar

alla branscher. Risken är nämligen stor att effektivitet och/eller kvalitet äventyras om man inte noggrant analyserar varje bransch innan man avreglerar och konkurrensutsätter den. Men, om man gör sådan analys kan en avreglering innebära kostnadsbesparing utan att kvaliteten försämras.

I intervjun med kommitténs ordförande framgick att man inte tillämpat Jean Tiroles forskning inför avregleringen och konkurrensutsättningen av den svenska välfärdssektorn. Kommitténs ordförande berättade att Jean Tirole tidigt framhållit att man kan behöva annan typ av reglering vid sådan avreglering då ”varorna” i den så kallade erfarenhetssektorn är annorlunda än vid till exempel el, tele och järnväg. Kostnadsbesparingar i erfarenhetssektorn kan lätt gå ut över kvaliteten. Även Jean Tirole fick beskriva hur hans teorier skulle kunna tillämpas på den svenska välfärdssektorn. I sitt svar var han, som reportern påpekade i inslaget, försiktig men svarade generellt hur det skulle kunna gå till och vilka utmaningar som finns. Det var således tydligt vad Jean Tiroles forskning hade grund i, att forskningen inte tillämpats på den svenska avregleringen av välfärdssektorn, men också att avreglering kan innebära lägre pris utan sänkt kvalitet. I beskrivningen av begreppet pristak användes det i kontrast till begreppet full kostnadstäckning. Med full kostnadstäckning garanterar staten att utföraren får betalt oavsett hur mycket verksamheten kostar men innebär också att möjligheten att ta ut vinst blir begränsad. Med pristak får utföraren en fast ersättning och får behålla all mellanskillnad som vinst, och det är så skolpengen fungerar. Att begreppet beskrevs på rätt sätt kontrollerades också med kommitténs ordförande.

AKTUELL BESTÄMMELSE

SVT och SR ska utöva sändningsrätten opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda i televisionen och radion (13 § och 14 § i sändningstillståndet). Kravet på opartiskhet tillämpas enligt granskningsnämndens praxis i princip fullt ut på programledare, reportrar och andra som genom sin ställning i ett program kan uppfattas som företrädare för programföretaget. Bestämmelsen innebär bland annat att en programledare eller reporter inte får göra värderande uttalanden eller ta ställning i kontroversiella frågor.

Kravet på saklighet innebär främst att uppgifter som är av betydelse för framställningen ska vara korrekta och att framställningen inte får vara vilseledande, till exempel genom att väsentliga uppgifter utelämnas.

GRANSKNINGSNÄMNDENS BEDÖMNING

Inslaget i Rapport den 5 december 2014

Granskningsnämnden konstaterar att det av SVT:s yttrande framgår att Jean Tirole var medveten om att reporterns frågor var kopplade till en svensk

kontext. Nämnden anser inte att vad anmälaren anført innebär att inslaget strider mot kraven på opartiskhet och saklighet.

Programmet Vetandets värld den 9 december 2014

Enligt nämndens mening framgick det tydligt i programmet att Jean Tiroles forskning hade sin grund i avreglering av järnväg, elnät och telefoni. Nämnden anser inte att programmet strider mot kraven på opartiskhet och saklighet i SR:s sändningstillstånd.

Vad anmälaren i övrigt anført medför inte att sändningarna strider mot kraven på opartiskhet och saklighet.

Detta beslut har fattats av Henrik Jermsten, Elisabet Bäck, Jan Holmberg, Ulrika Hansson och Clas Barkman efter föredragning av Johannes Wik.

På granskningsnämndens vägnar

Henrik Jermsten

Johannes Wik