

Public Sector Leadership,
forskningprojekt finansieret af ROCKWOOL fonden.

Rapport 2:

Ledelsespraksis i den offentlige sektor: En undersøgelse af danske ledere

Af Maria Schlier og Morten Bennedsen.



ROCKWOOL FONDEN

Introduktion

I de seneste år har ledelsespraksis' rolle i at øge produktiviteten og den organisatoriske præstation fået betydelig opmærksomhed i både akademisk litteratur og praktisk anvendelse. Ledelses- og organisationspraksis er i stigende grad blevet anerkendt som kritiske faktorer, der driver virksomheders succes, med studier der tyder på, at velstrukturerede ledelsestilgange fører til bedre resultater inden for områder som produktivitet, rentabilitet og medarbejdertilfredshed (Bloom et al., 2012). Dog har meget af forskningen og den empiriske analyse fokuseret på private virksomheder, især i fremstillingsindustrien, hvilket efterlader et hul i vores forståelse af, hvordan disse praksisser påvirker den offentlige sektor.

Offentlige organisationer scorer konsekvent lavere på ledelsespraksisser sammenlignet med deres private sektor modparter. Ifølge Bloom et al. (2012) klarer offentligt ejede organisationer sig dårligere på tværs af alle sektorer, især inden for incitamentstyring. I disse institutioner er forfremmelser ofte baseret på anciennitet frem for præstation, og vedvarende underpræsterende medarbejdere er mindre tilbøjelige til at blive omskølet eller flyttet til andre stillinger. Derudover kan stærke fagforeninger og en vægt på lighed og retfærdighed, som er almindelige i den offentlige sektor, forklare manglen på stærke incitamenter. Disse fund er særligt relevante i sektorer, hvor både offentlige og private institutioner sameksisterer, såsom skoler og klinikker.

Denne rapport er baseret på Management and Organizational Practices Survey (MOPS) og World Management Survey (WMS), to standardværktøjer i litteraturen til vurdering af ledelsespraksisser på tværs af forskellige organisationer. Anvendelsen af MOPS/WMS-metoden er afgørende, fordi det giver en bredt accepteret ramme, der tillader sammenlignelighed over tid og på tværs af forskellige lande. MOPS/WMS er blevet anvendt i adskillige undersøgelser verden over, hvilket gør det til et ideelt værktøj til at benchmarke ledelsespraksisser i offentlige institutioner og sammenligne dem med best practices i andre sektorer og lande.

Denne sammenlignelighed sikrer, at de fund, der præsenteres i denne rapport, ikke kun kan forstås i konteksten af den danske offentlige sektor, men også i en global kontekst, hvilket giver indsigt i, hvordan ledelsespraksisser udvikler sig og præsterer over tid og rum. World Management Survey (WMS) har været afgørende for at levere ensartede målinger, der gør det muligt for forskere og beslutningstagere at følge ændringer i ledelsespraksisser på tværs af sektorer og nationer, hvilket gør det til et værdifuldt værktøj i denne undersøgelse.

Uden for WMS-tilgangen har forskellige studier undersøgt specifikke komponenter af moderne ledelse i offentlige organisationer. For eksempel undersøger Bandiera, Prat, og Valletti (2009) rollen af institutionelle karakteristika som autonomi i forbedring af indkøbseffektiviteten i Italien. Tilsvarende har nyere studier i udviklingslande undersøgt rollerne af overvågning (Duflo, Hanna og Ryan, 2012), løn (Leaver et al.) og præstation i skoler, samt karriereincitamenter i sundhedssektoren (Ashraf, Bandiera og Lee, 2015). For en oversigt over denne litteratur, se Besley et al. (2022). For yderligere at støtte

udviklingen af effektive bureaukratier er World Bank Bureaucracy Lab blevet etableret for at studere og forbedre ledelsespraksisser, især i udviklingslande (World Bank Bureaucracy Lab, 2022).

Forskning har vist, at der er betydelig variation i ledelsespraksisser på tværs af offentlige organisationer, hvilket afspejler forskelle i, hvordan strukturerede ledelsestilgange vedtages. Englmaier et al. (2022) fandt, at kommuner med mere strukturerede menneskelige ressourcer og overvågningssystemer klarer sig bedre på tværs af nøglepræstationsindikatorer som økonomisk sundhed og befolkningstilvækst. De identificerede dog også, at en stor del af kommunerne i den offentlige sektor stadig udviser mindre strukturerede ledelsespraksisser, hvilket fører til ineffektivitet. Disse beviser understøtter opfattelsen af, at den offentlige sektor ikke er en homogen enhed, og ledelsespraksisser varierer meget afhængigt af niveauet af struktur og organisation.

En anden kritisk faktor, der fremhæves i litteraturen, er, at produktmarkeds konkurrence er forbundet med bedre ledelsespraksisser, både i den private og offentlige sektor. I offentligt ejede organisationer kan manglen på konkurrence bidrage til svagere ledelsespraksisser, hvilket yderligere udvider præstationskløften til private organisationer. Denne ejerskabsrelaterede kløft i ledelsesscores er betydelig, idet offentlige organisationer scorer 0,14 lavere i gennemsnit end private organisationer, en forskel der svarer til ledelseskloften mellem USA og Sverige (Bloom et al., 2012).

På grund af den offentlige sektors kompleksitet og unikke udfordringer, hvor mål ofte rækker ud over simpel profitmaksimering, er vedtagelsen af strukturerede ledelsespraksisser afgørende for at levere kvalitetstjenester og opnå politiske resultater. Denne undersøgelse måler ikke kun ledelsespraksisser hos offentlige sektorledere, men sammenligner også disse praksisser med dem, der er observeret i den private sektor, hvor MOPS traditionelt er blevet anvendt.

De fund, der præsenteres i denne rapport, bidrager til en voksende vidensbase om vigtigheden af ledelsespraksisser i den offentlige sektor. Ved at trække på MOPS-rammen og analysere svar fra et stort udvalg af danske offentlige sektorledere og medarbejdere, giver denne rapport et detaljeret indblik i tilstanden af ledelsespraksisser i den offentlige sektor og tilbyder praktiske indsigter til politikere og administratorer, der ønsker at forbedre effektiviteten og produktiviteten i offentlige institutioner.

Metode

Undersøgelsen, der blev gennemført i sommeren 2022, fulgte en metode, der var tæt på den, der blev anvendt i Management and Organizational Practices Survey (MOPS). Oprindeligt udviklet til at måle ledelsespraksis i private fremstillingsvirksomheder, er MOPS bredt anerkendt for sin robuste tilgang til at vurdere ledelsens indvirkning på virksomhedens resultater. Dog krævede tilpasningen af MOPS til offentlige organisationer flere ændringer for at sikre relevans i en offentlig kontekst.

Spørgeskemaet, der blev brugt i denne undersøgelse, var designet til at fange ledelsespraksis og værdier hos ledere i Danmarks offentlige sektor med fokus på områder

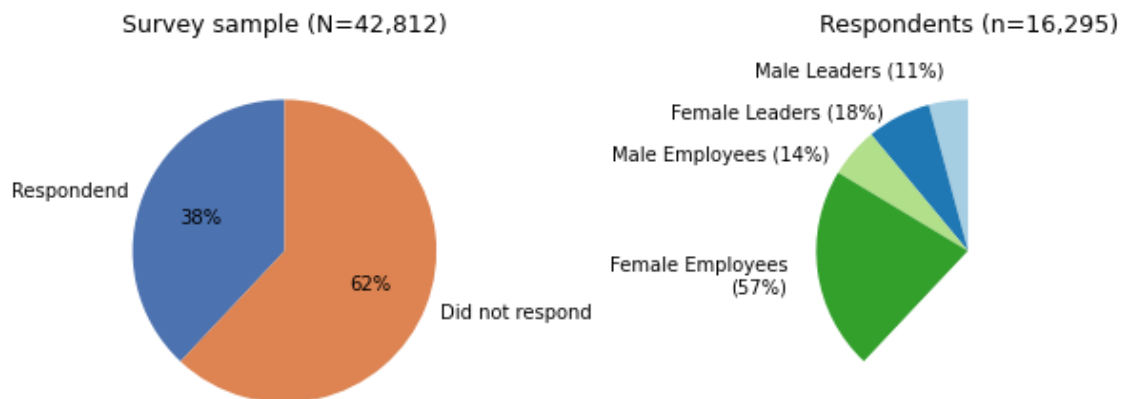
som præstationsstyring og medarbejderengagement. Strukturen af undersøgelsen omfattede spørgsmål om tre hovedkomponenter: overvågning, målsætning og incitamenter, svarende til MOPS-strukturen. Specifikke tilpasninger blev foretaget for at afspejle den offentlige sektors mål og udfordringer, herunder tilføjelsen af spørgsmål om mental sundhedsledelse og medarbejdernes bredere trivsel.

Udvælgelsen til undersøgelsen blev gennemført på tværs af forskellige offentlige institutioner i Danmark, hvor både ledere og tilfældigt udvalgte medarbejdere blev målrettet for at give et omfattende billede af ledelsespraksis. Det endelige sample bestod af svar fra 4.747 ledere og 11.548 medarbejdere, der dækkede 2.902 arbejdspladser. Dataindsamlingsprocessen resulterede i en svarprocent på cirka 30%, hvilket er i overensstemmelse med lignende storskala-undersøgelser i den offentlige sektor.

En af de unikke bidrag fra denne undersøgelse er inddragelsen af både leder- og medarbejdersvar. Så vidt vi ved, er dette en af de første undersøgelser, der spørger både ledere og medarbejdere i den offentlige sektor om det samme sæt spørgsmål vedrørende ledelsespraksis, hvilket giver mulighed for at sammenligne perspektiver mellem disse to grupper. Derudover afspejler fokus på mental sundhedsledelse en voksende interesse for mental sundhed på arbejdspladsen, især i offentlige organisationer.

Undersøgelsen omfattede i alt 16.295 respondenter, heraf 4.747 ledere og 11.548 medarbejdere. Af disse respondenter blev 38% identificeret som mænd og 62% som kvinder. En vigtig observation var kønsfordelingen inden for lederskab, hvor 61% af lederne var kvinder, i modsætning til det mere manddominerede lederskab, der er observeret i den private sektor. Dette tyder på en højere repræsentation af kvinder i ledelsesroller inden for Danmarks offentlige sektor sammenlignet med andre brancher.

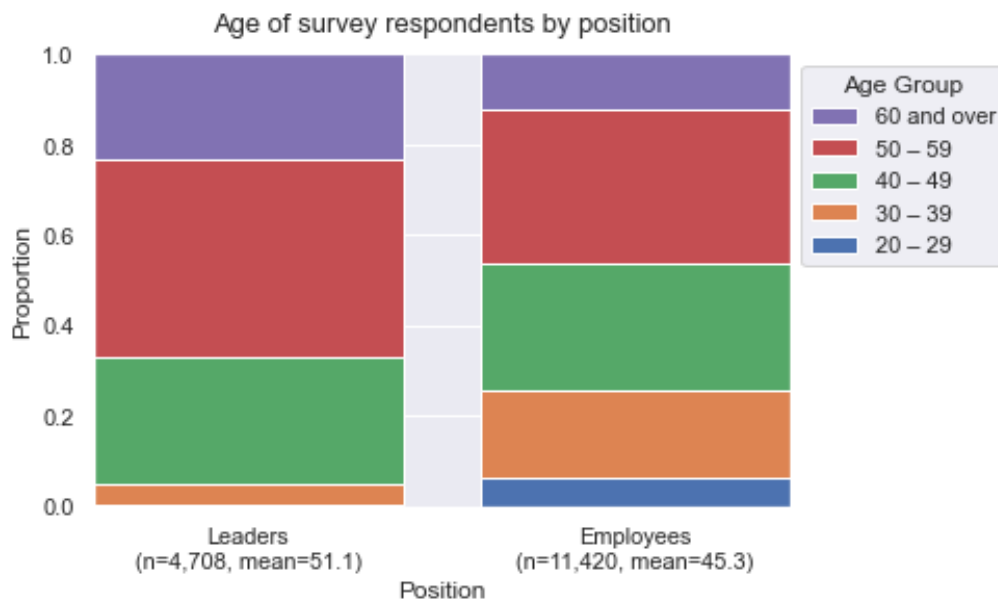
Figure 1: Surveyed sample



Note: This figure presents the distribution and gender of the people surveyed.

Aldersfordelingsdata viste, at gennemsnitsalderen for ledere var 51,1 år, mens medarbejderne i gennemsnit var 45,3 år. Denne aldersforskel mellem lederskab og medarbejdere er i overensstemmelse med forventningerne, da ledere typisk har mere erfaring og anciennitet inden for deres respektive organisationer.

Figure 2: Age distribution in the public sector



Note: This figure presents the age distribution among the people surveyed.

Ledelsespraksis

Undersøgelsen bad lederne om at vurdere deres ledelsespraksis inden for områder som målsætning, præstationsmonitorering og medarbejderincitamenter.

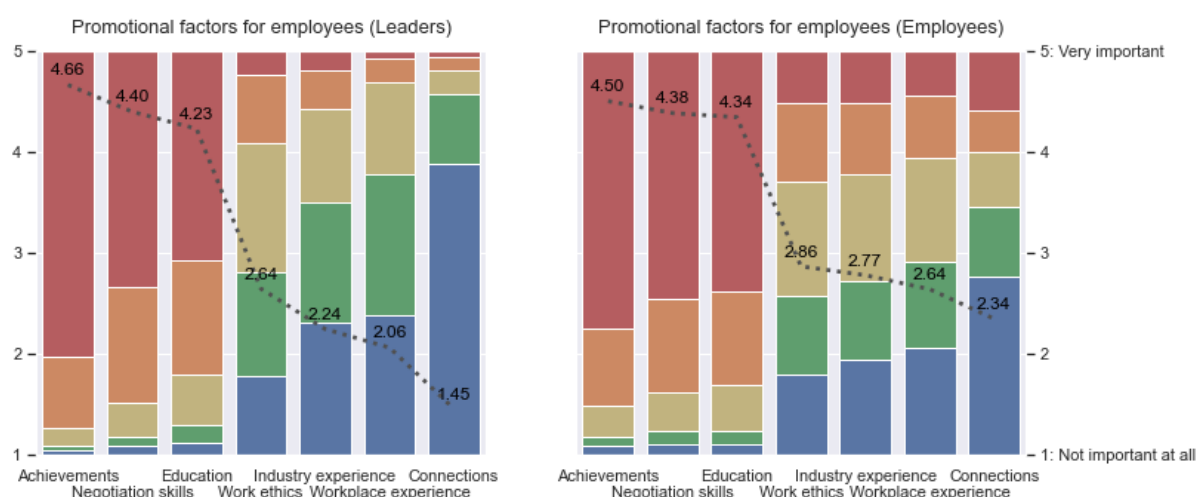
Fremmefaktorer for medarbejdere

Undersøgelsen indsamlede data om de faktorer, der anses for at være vigtige for medarbejderfremme, hvilket afslørede forskellige synspunkter mellem ledere og ikke-ledere. Begge grupper var enige om de tre vigtigste kriterier for forfremmelse: **personlige præstationer** blev vurderet højest, med en gennemsnitlig score på 4,66 for ledere og 4,5 for ikke-ledere, efterfulgt af **forhandlingsevner** (4,40 for ledere og 4,38 for ikke-ledere) og **uddannelsesmæssig baggrund** (4,23 for ledere og 4,34 for ikke-ledere).

Ikke-ledere lagde dog større vægt på **arbejdsmoral** (2,86) og erfaring, både inden for branchen og på deres specifikke arbejdsplads. Den største forskel i opfattelse var i betydningen af **personlige forbindelser til overordnede**, hvor ikke-ledere vurderede dette en hel point højere end ledere (på en skala fra 1 til 5). Trods denne forskel rangerede begge grupper stadig personlige forbindelser som den mindst vigtige faktor.

Selvom disse tal ikke afgørende afslører de faktiske kriterier for forfremmelse, viser de forskelle i, hvordan ledere og ikke-ledere opfatter de faktorer, der er vigtige for karriereudvikling. Overordnet set synes miljøet at blive opfattet som meritokratisk, hvor **arbejdspræstationer** anses for at være den vigtigste faktor for forfremmelse—en tilgang, der er i overensstemmelse med de bedste praksisser identificeret af World Management Survey.

Figure 3: What matters to get promoted?



This figure presents the result to the question “what of these criteria matter for non-managers to be promoted? Respondents gave to each item a score from 1 “not important at all” to 5 “Very important”. The panel on the left shows the results answered by leaders and the figure on the right the answers from employees without management responsibilities.

Tidsrammer for afskedigelse eller overflytning af underpræsterende medarbejdere

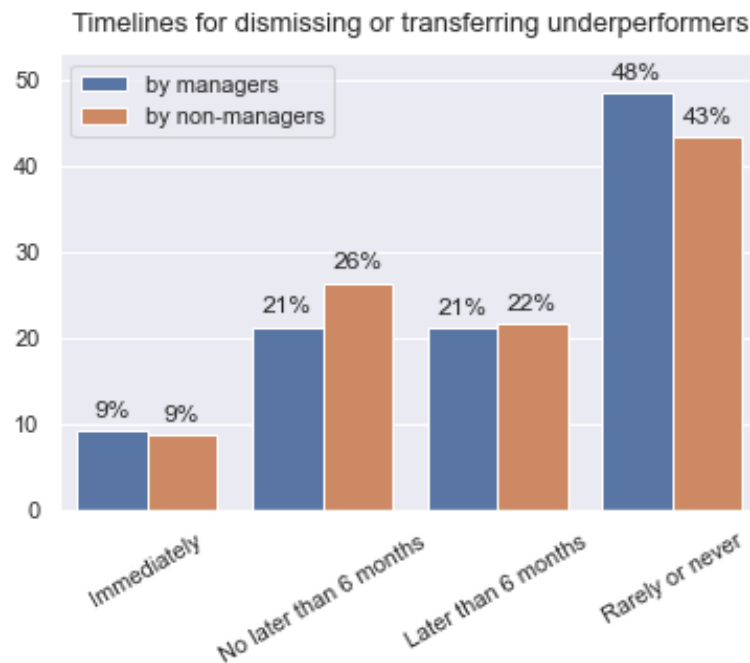
Figur 4 præsenterer svarene fra ledere på spørgsmålet: "Hvor lang tid efter at en person er identificeret som underpræsterende, bliver de afskediget eller overflyttet?" Ledere blev spurgt dette spørgsmål separat for tilfælde, hvor der var tale om underpræsterende ledere og underpræsterende ikke-ledere.

Resultaterne viser, at 48% af lederne rapporterede, at underpræsterende ledere "sjældent eller aldrig" blev afskediget eller overflyttet, mens 43% rapporterede det samme for underpræsterende ikke-ledere. Dette tyder på en generel tendens til at beholde medarbejdere, uanset deres stilling, selv når præstationsproblemer er identificeret. Dette kan afspejle den offentlige sektors vægt på jobsikkerhed og de udfordringer, der er forbundet med at erstatte medarbejdere i ledelsesroller.

På den anden side rapporterede kun 9% af lederne, at enten underpræsterende ledere eller ikke-ledere bliver afskediget eller overflyttet øjeblikkeligt. Yderligere 21% af lederne angav, at underpræsterende medarbejdere (både ledere og ikke-ledere) håndteres "senest inden for 6 måneder", mens 21% af lederne og 22% af ikke-lederne angav, at det ville tage længere end 6 måneder.

Disse fund fremhæver den forsigtige og ofte langsomme tilgang, der tages i den offentlige sektor, når det drejer sig om at håndtere underpræstation, især i ledelsesroller, hvor beslutningerne kan være yderligere komplicerede af proceduremæssige krav og udfordringerne ved at finde erstatninger.

Figure 4: Timelines for dismissing or transferring underperformers



Note: This figure reports the answers given by managers about the question "How long after a manager is identified as an underperformer are they dismissed or transferred?" and "How long after a non-manager is identified as an underperformer are they dismissed or transferred?".

Metoder til kommunikation af præstation

En række forskellige metoder anvendes til at kommunikere relativ præstation til medarbejdere, med betydelig variation i formaliteten og strukturen af disse tilgange. Ifølge undersøgelsen rapporterede 40% af lederne, at der ikke var etablerede systemer til at kommunikere medarbejdernes præstationer. Denne betydelige andel tyder på, at formaliserede feedback-mekanismer muligvis mangler i mange offentlige enheder, hvilket potentielt kan føre til uoverensstemmelser i, hvordan præstationer kommunikeres på tværs af forskellige teams.

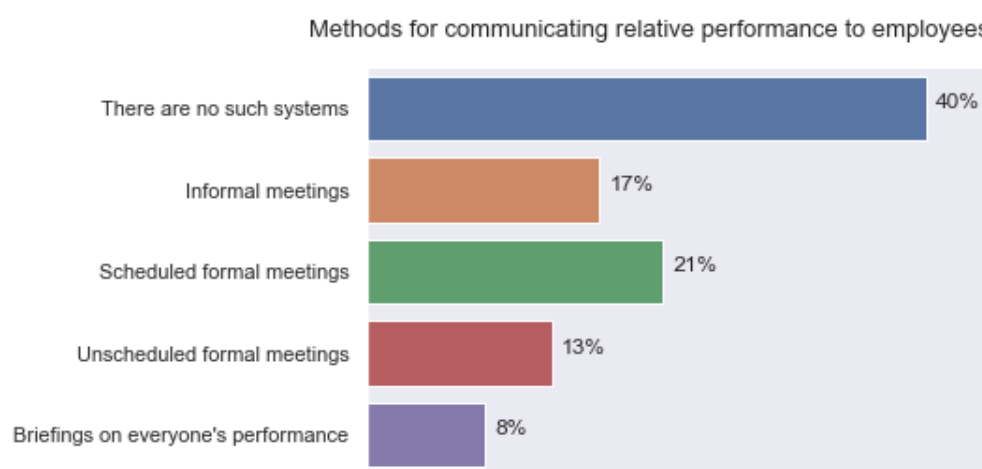
Blandt de ledere, der implementerer præstationskommunikation, var **planlagte formelle møder** den mest almindelige metode, brugt af **21%** af respondenterne. Denne strukturerede tilgang giver medarbejdere regelmæssig, organiseret feedback, hvilket sikrer gennemsigtighed og overensstemmelse med organisationens mål. I modsætning hertil var **uformelle møder** den næstmest anvendte metode, brugt af **17%** af lederne. Dette tyder på, at selvom feedback gives, bliver den muligvis ikke altid leveret i et konsekvent eller standardiseret format.

Interessant nok afslører dataene en bred variation i, hvordan præstationsfeedback håndteres i den offentlige sektor, da de øverste svar afspejler både den mest strukturerede (planlagte formelle møder) og den mindst strukturerede (uformelle møder eller intet system overhovedet) tilgang. Desuden rapporterede 13% af lederne, at de brugte **ikke-**

planlagte formelle møder, hvilket sandsynligvis giver mere fleksibilitet, men stadig bevarer et element af struktur. Endelig angav **8%** af lederne, at præstationsfeedback blev kommunikeret gennem **briefings om alles præstationer**, en mere kollektiv tilgang, der kan fremme gennemsigtighed, men som muligvis mangler det individuelle fokus, der er nødvendigt for personlig medarbejderudvikling.

Samlet set tyder disse fund på, at selvom der findes strukturerede systemer til at kommunikere præstationer, er de ikke universelt anvendt, og der er en betydelig afhængighed af uformelle eller ad hoc-metoder, som kan påvirke konsistensen og effektiviteten af præstationsstyringen i den offentlige sektor.

Figure 5: Methods for communicating relative performance to employees

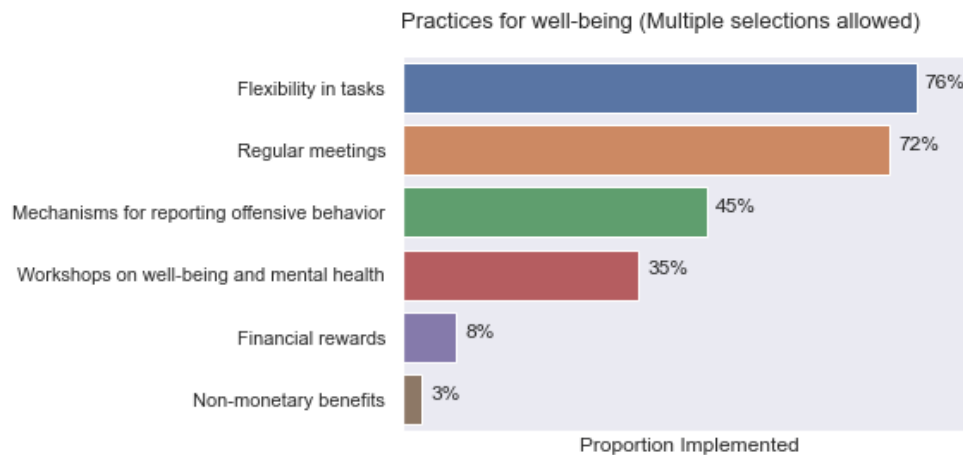


Note: This figure reports the answers given by managers to the question “How do you communicate non-managers about their relative performance?”.

Belønningspraksis og trivsel

Undersøgelsen giver indsigt i de praksisser, der har til formål at opretholde medarbejdernes trivsel og fordelingen af belønninger i den offentlige sektor. Overordnet set synes ikke-monetære belønninger at være de primære midler, hvorpå offentlige organisationer holder medarbejdere motiverede og tilfredse. For eksempel rapporterede ledere ofte, at praksisser som **fleksibilitet i opgaver** (implementeret af 76% af respondenterne) og **regelmæssige møder** (72%) er de mest almindelige metoder til at sikre medarbejdernes trivsel. Derudover viser mekanismer som **rapportering af stødende adfærd** (45%) og **workshops om velvære og mental sundhed** (35%), at der er en erkendelse af vigtigheden af at tage hånd om arbejdskultur og mental sundhed. Dog er økonomiske incitamenter, som ofte er centrale for fastholdelse i den private sektor, langt sjældnere—kun **8%** af respondenterne rapporterede, at de brugte **økonomiske belønninger** som en trivselsforanstaltning.

Figure 6: Practices for well-being



Note: This figure reports the answers given by managers to the question “What practices do you implement to guarantee the wellbeing of workers?” Managers were allowed to answer multiple answers.

Med hensyn til **belønningsfordeling** viser dataene, at resultatorienterede belønninger også er sjældne. Mere end halvdelen af lederne (51%) og 42% af ikke-lederne rapporterede, at ingen af deres medarbejdere modtog belønninger, når målene blev nået. Mens nogle medarbejdere (44%) angav, at 1-33% af deres team modtog belønninger, er det klart, at monetære belønninger ikke er udbredt. Interessant nok rapporterede en lille procentdel af lederne (7%), at 100% af deres team modtog belønninger, hvilket muligvis indikerer forskelle i opfattelsen af belønningssystemer mellem ledere og deres teams.

Figure 7: Percentage of employees rewarded when targets are achieved

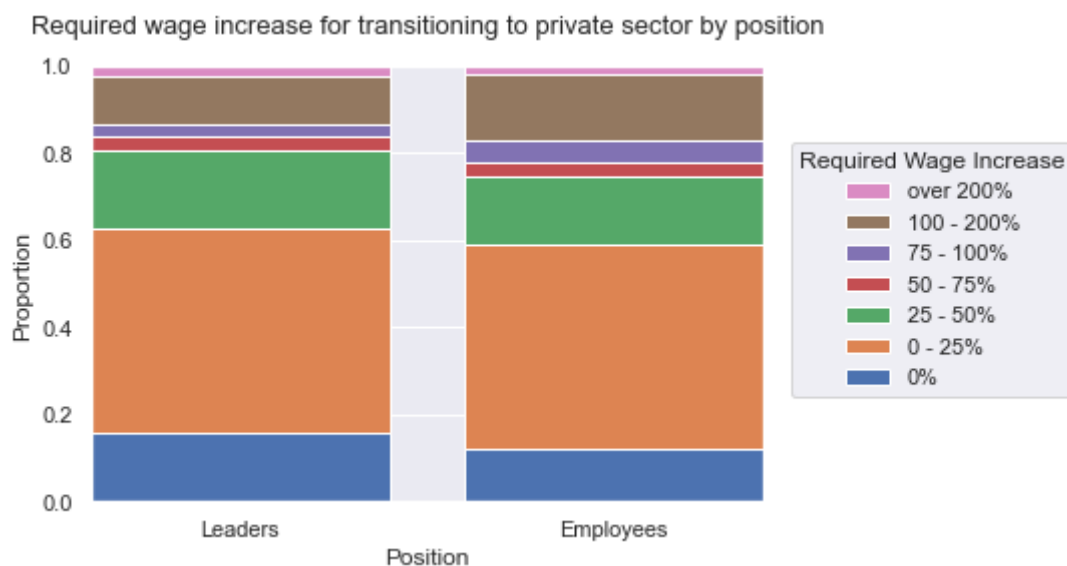


Note: This figure reports the answers given by managers to the question “What percentage of managers(non-managers) are rewarded when targets are achieved?”

De kombinerede resultater fra disse to figurer tyder på, at både økonomiske belønninger og incitamenter, der er baseret på resultater, er relativt ualmindelige i den offentlige sektor. I stedet ser det ud til, at offentlige ledere primært benytter sig af ikke-monetære strategier til at fremme et positivt arbejdsmiljø og sikre medarbejdertilfredshed. Dette er ikke overraskende, da den offentlige sektor traditionelt lægger vægt på stabilitet og jobtilfredshed frem for økonomisk kompensation. Faktisk kan denne afhængighed af ikke-monetære incitamenter ses som en styrke frem for en svaghed. Offentlige organisationer synes at erkende, at medarbejdernes trivsel kan opretholdes gennem et positivt arbejdsmiljø, fleksibilitet og støttemekanismer snarere end udelukkende gennem økonomiske belønninger.

Derudover, selvom det ikke vises direkte i de data, der præsenteres her, viser andre resultater fra undersøgelsen, at medarbejdere værdsætter **fleksibilitet i deres arbejdstid** som en af de vigtigste aspekter af deres trivsel. Dette hænger sammen med den bredere tendens, der ses i Figur 8, hvor over 80% af respondenterne (både ledere og ikke-ledere) angav, at de ville kræve en væsentlig lønstigning for at overveje at skifte til den private sektor. Disse fund tyder på, at medarbejdere i den offentlige sektor prioriterer aspekter som arbejdsfleksibilitet og jobstabilitet frem for højere lønninger, hvilket understreger de unikke styrker i den offentlige sektor med hensyn til at fremme et arbejdsmiljø, der værdsætter medarbejdertilfredshed i ikke-monetære termer.

Figure 8: Required wage increase for transitioning to private sector



Note: This figure reports the answers given by managers and non-managers to the question “What wage increase would you require to transition to the private sector?”

Tidshorisont for mål

Tidshorisonten for målsætning spiller en afgørende rolle for, hvordan en organisation fungerer og tilpasser sig sine mål. Undersøgelsesdataene viser, at ledere i den offentlige sektor anvender en blandet tilgang til målsætning, hvor næsten halvdelen af respondenterne angiver, at **deres enhed bruger en blanding af både kortsigtede og langsigtede mål**.

Figure 9: Time horizon of goals in managed unit



Cirka 17% af respondenterne fokuserer primært på kortsigtede mål, mens omkring 15% lægger større vægt på langsigtede mål. Derudover bruger en lille, men vigtig del af lederne en strategi, hvor langsigtede mål opdeles i kortsigtede milepæle. Denne tilgang giver organisationer mulighed for at nedbryde større mål til håndterbare opgaver, hvilket sikrer fremdrift og opretholder medarbejderengagement. Dette betragtes som bedste ledelsespraksis baseret på MOPS.

Det er vigtigt at bemærke, at variationen i målsætningsstrategier sandsynligvis afspejler de mange typer af institutioner og industrier, der udgør den offentlige sektor. Forskellige organisationer har forskellige operationelle behov, og balancen mellem kort- og langsigtede mål kan variere betydeligt, alt efter om organisationen primært fokuserer på servicelevering, politisk implementering eller langsigtede infrastrukturprojekter.

Lethed ved målopnåelse

Letheden ved at nå mål varierer også, hvor cirka 35% af respondenterne angiver, at mål kan nås med normal indsats, hvilket tyder på, at mange offentlige ansatte føler, at deres arbejdsbyrde er håndterbar inden for deres ansvarsområder. Dog rapporterer en tilsvarende andel (**33%**), at **mål kræver høj indsats**, mens 13% føler, at opnåelse af mål kun er muligt med ekstraordinær indsats. Denne variation peger på betydelige forskelle i

arbejdsmiljøer på tværs af offentlige organisationer, hvilket kan være påvirket af faktorer som ressourceadgang, jobkompleksitet og organisatoriske prioriteter.

Figure 10: Ease of goal achievement



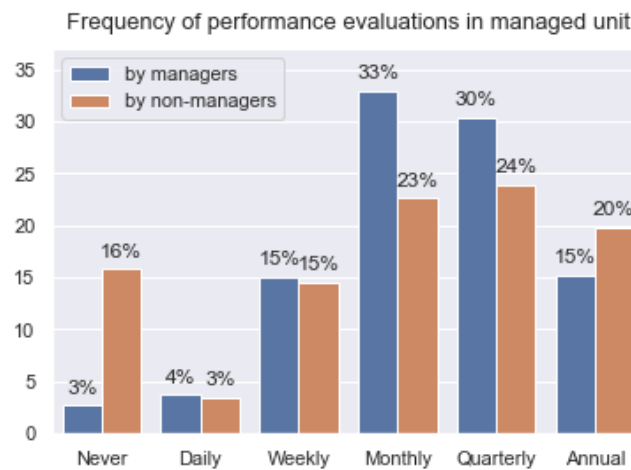
Mangfoldigheden i svarene kan tilskrives ikke kun forskelle i ledelsestilgange, men også de forskellige behov i de mange offentlige sektorer. For eksempel kan organisationer, der fokuserer på politisk udvikling, stå over for andre udfordringer end dem i sundheds- eller uddannelsessektoren, hvor presset for at opfylde umiddelbare krav kan resultere i højere indsatsniveauer. Dataene tyder på, at nogle sektorer inden for den offentlige sektor kan stå over for ressourcebegrænsninger eller ambitiøse mål, der kræver større indsats for at blive opnået.

Kun en lille del af respondenterne følte, at mål kunne opnås uden betydelig indsats, hvilket fremhæver, at arbejde med minimal indsats er relativt sjældent i den offentlige sektor. Dette kan igen variere afhængigt af institutionens operationelle fokus. Samlet set er målopnåelse generelt muligt, men den krævede indsats afspejler kompleksiteten og mangfoldigheden af arbejdet i den offentlige sektor.

Frekvens af KPI-evalueringer

Overvågning af præstationer gennem **Key Performance Indicators (KPI'er)** varierer også betydeligt mellem ledere og ikke-ledere, hvor ledere generelt vurderes hyppigere. For eksempel rapporterede næsten en tredjedel af lederne, at de gennemfører månedlige KPI-evalueringer, mens færre ikke-ledere modtager sådanne regelmæssige evalueringer. Denne strukturerede tilgang for ledere sikrer, at de kan spore fremskridt og justere strategier hyppigere.

Figure 11: Frequency of performance evaluations in managed unit



I modsætning hertil er ikke-ledere mindre tilbøjelige til at gennemgå hyppige KPI-evalueringer, hvor mange rapporterer kvartalsvise eller endda årlige evalueringer. Omkring **13% af ikke-lederne vurderes aldrig**, hvilket kan føre til inkonsekvent feedback og uklare forventninger for disse medarbejdere.

References

- Ashraf, Nava, Oriana Bandiera, and Scott S. Lee. "Do-gooders and Go-getters: Career Incentives, Selection, and Performance in Public Service Delivery." Working Paper, March 2015.
- Bandiera, Oriana, Andrea Prat, and Tommaso Valletti. 2009. "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment." *American Economic Review*, 99 (4): 1278–1308.
- Besley, Timothy J. and Burgess, Robin and Khan, Adnan and Xu, Guo and Xu, Guo, Bureaucracy and Development (August 1, 2022). Annual Review of Economics, Vol. 14, pp. 397-424, 2022, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4201146> or <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-080521-011950>
- Bloom, Nicholas, and John Van Reenen. 2010. "Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?" *Journal of Economic Perspectives*, 24 (1): 203–24.
- Duflo, Esther, Rema Hanna, and Stephen P. Ryan. 2012. "Incentives Work: Getting Teachers to Come to School." *American Economic Review*, 102 (4): 1241–78.
- Florian Englmaier & Gerd Muehlheusser & Andreas Roider & Niklas Wallmeier, 2023. "Management and Performance in the Public Sector: Evidence from German Municipalities," Rationality and Competition Discussion Paper Series 397, CRC TRR 190 Rationality and Competition.
- Leaver, Clare & Ozier, Owen & Serneels, Pieter & Zeitlin, Andrew. (2021). Recruitment, Effort, and Retention Effects of Performance Contracts for Civil Servants: Experimental Evidence from Rwandan Primary Schools. *American Economic Review*. 111. 2213-2246. 10.1257/aer.20191972.