

MIKAEL ELINDER
HENRIK JORDAHL

Kommunpolitikens beslut och brukarnas val

5

PRIVATISERING AV VÄLFÄRDSTJÄNSTER är en tydlig höger-vänster-fråga i svensk politik. Allianspartierna är mer positivt inställda till privatiseringar än vad Socialdemokraterna och Vänsterpartiet är. Kommuner där de fyra »högerpartierna« samlar en majoritet har också privatiserat välfärdstjänster i större utsträckning än andra kommuner.¹ Med ett ökat väljarstöd har de fyra högerpartierna kunnat ta över styret i allt fler svenska kommuner. Detta förefaller vara en viktig faktor bakom trenden mot fler privata utförare inom välfärdssektorn.

I det här kapitlet belyser vi förhållandet mellan politisk ideologi och privatiseringsgrad i kommunerna ur flera olika perspektiv.²

- * För det första jämför vi privatiseringar av välfärdstjänster – både till vinstsyftande och till ideella utförare – i kommuner med olika

1. För att hålla presentationen enkel väljer vi att definiera Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna som höger och Socialdemokraterna och Vänsterpartiet som vänster. En sådan uppdelning fångar inte alla skillnader mellan partierna och avviker även från flera av partiernas ideologiska beteckningar på sig själva. Samtidigt är en uppdelning i höger och vänster ett vanligt analysredskap, som är speciellt relevant när det gäller ekonomisk-politiska frågor (se t.ex. Budge och Robertson 1987).

2. En del av de presenterade resultaten och slutsatserna har tidigare presenterats i Elinder och Jordahl (2013).

politiska majoriteter. Målet är att svara på frågan om den politiska majoriteten verkligen har betydelse för omfattningen av privat produktion i kommunerna.

- * För det andra försöker vi säga något om kommunpolitikernas underliggande motiv till att privatisera välfärdstjänster. Är de för respektive emot privatisering för att det ligger i linje med deras ideologiska övertygelse, för att vinna så många väljarröster som möjligt, eller för att en stor offentlig verksamhet gynnar dem själva?
- * För det tredje jämför vi privatiseringar i olika marknadsmodeller som skiljer sig åt med avseende på de kommunala politikernas och de individuella brukarnas inflytande.

IDEOLOGISKA SKILJELINJER

Dagens svenska välfärdsmodell med skattefinansiering, valfrihet och konkurrens mellan olika typer av utförare var ytterst kontroversiell när den började diskuteras på 1980-talet. SAF-ekonomen Danne Nordling var en av de första som tog upp frågan när han i november 1980 på *Dagens Nyheters* debattsida föreslog att skattefinansierad verksamhet – bland annat daghem – skulle kunna drivas i privat regi. Förslaget föll inte i god jord hos tidningens liberala ledarsida som replikerade att »Det är en hård och brutal värld som SAF och Danne Nordling erbjuder svenskarna«. Fyra år senare tog dåvarande socialdemokratiska finansministern Kjell-Olof Feldt upp en liknande diskussion i intervjuboken *Samtal med Feldt* (Ahlqvist och Engqvist 1984). Boken upprörde statsministern Olof Palme som utan dröjsmål kritiserade Feldt för bristande lojalitet och krävde att Feldt skulle ta avstånd från idén att barnomsorg kunde drivas med vinstintresse. Socialdemokraternas dåvarande riksdagsledamot Margareta Winberg gick längre och ifrågasatte om Feldt verkligen skulle få kalla sig socialdemokrat (Feldt 1991, s. 186–187, 192). Den som i dag läser *Dagens Nyheters* ledarsida eller följer Socialdemokraternas politik har ganska svårt att känna igen sig. Vi har sett en betydande positionsförskjutning både bland liberaler och bland socialdemokrater.

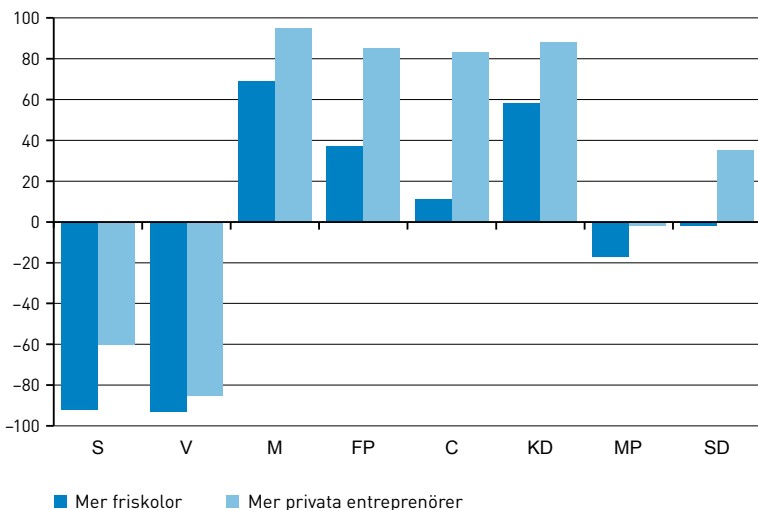
Men även om hela den politiska spelplanen har flyttats en bra bit i privatiseringsvänlig riktning är de politiska skiljelinjerna långt ifrån

utsuddade. Privatiseringsfrågan har inte förlorat sin ideologiska laddning – de senaste årens uppblossade debatt om vårdskandaler och vinst i välfärden tyder snarare på motsatsen. Sett till valmanifest, partiprogram och motioner går det en tydlig skiljelinje mellan de politiska blocken. De fyra partierna till höger (Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna) har relativt konsekvent bejakat utvecklingen mot konkurrensutsättning, privat produktion, vinst och valfrihet. Socialdemokraterna har varit mer klivna till denna utveckling och partiets företrädare har intagit olika positioner. Det gör det svårt att tala om en tydlig och stabil partilinje, vilket diskuteras mer ingående i kapitel 7. Vänsterpartiet har däremot varit väldigt tydligt i denna fråga och har genomgående motsatt sig välfärdens privatisering. Miljöpartiet är det parti som har skrivit minst om välfärdens marknadsutveckling i sina valmanifest, partiprogram och motioner. Miljöpartiet betonar valfrihet, främst inom skolan, och vill se en större mångfald av driftsformer. Synen på vinst är mer negativ, vilket är tydligast när det gäller sjukvården.³

ENSKILDA POLITIKERS ATTITYDER

Skillnaderna mellan partierna återspeglas också i de enskilda politikernas attityder. Figur 5.1 visar tydliga skiljelinjer mellan kommunfullmäktigeledamöter i olika partier. Politiker som representerar Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet och Kristdemokraterna är betydligt mer positivt inställda till privat drift än politiker som representerar Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Det är värt att notera att Vänsterpartiets och Socialdemokraternas politiker ligger ganska nära varandra trots att partiernas officiella inställningar (partilinjerna) är ganska olika. Miljöpartiets och Sverigedemokraternas kommunpolitiker är relativt neutralt inställda till utökad privat välfärdsproduktion. Inom alla partier ser politikerna friskolor med mer kritiska ögon än privata utförare i allmänhet.

3. Denna karaktäristik av partierna bygger på Bruzelius (2013). Det begränsade material som finns tillgängligt om Sverigedemokraterna innebär att partiet har exkluderats från beskrivningen.



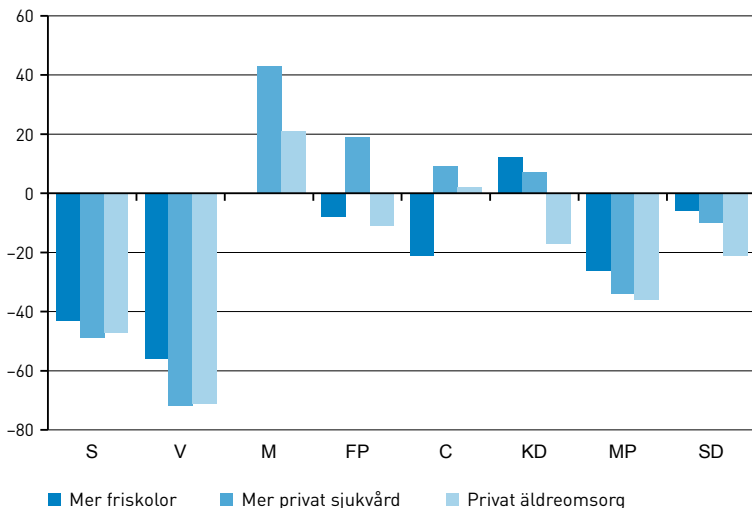
Figur 5.1. Kommunfullmäktigeledamöternas attityder till friskolor och privata entreprenörer, 2008.

Not: Värdering av förslagen »Satsa mer på friskolor« och »Låta privata entreprenörer utföra mer av den offentliga verksamheten«. Balansmått framräknade genom att ta andelen ledamöter som tycker att förslaget är mycket eller ganska bra minus andelen ledamöter som tycker att förslaget är mycket eller ganska dåligt. Balansmåttan varierar mellan 100 (alla är positiva) och -100 (alla är negativa).

Källa: Sundell m.fl. (2010).

VÄLJARNAS ATTITYDER

De övergripande skillnaderna mellan kommunpolitikerna går igen bland partiernas väljare, se figur 5.2. Även om frågorna inte är helt jämförbara med dem som ställdes till politikerna, ser vi en tydlig skillnad mellan de väljare som står mer till höger och de som står mer till vänster, med Miljöpartiets och Sverigedemokraternas väljare någonsans däremellan. Intressant nog finns det också skillnader mellan väljarnas och politikernas attityder. Väljarnas attityder uppvisar en lägre grad av spridning än politikernas. Det vill säga högerväljare är mindre positiva till privatisering än sina politiker och vänsterväljare är mindre negativa än sina politiker. Tydligast är detta bland Allianspartierna där Moderaterna är det enda parti som har en tydlig övervikt bland sina



Figur 5.2. Väljares attityder till friskolor, privat äldreomsorg och privat sjukvård, 2008.

Not: Värdering av förslagen »Satsa mer på friskolor«, »Bedriva mer av sjukvården i privat regi« och »Låta privata företag svara för äldreomsorg«. Balansmått framräknade genom att ta andelen väljare som tycker att förslaget är mycket eller ganska bra minus andelen väljare som tycker att förslaget är mycket eller ganska dåligt. Balansmåten varierar mellan 100 (alla är positiva) och -100 (alla är negativa).

Källa: Riks-SOM 2008 (Weibull 2013).

väljare som är positiva till ökad privat produktion av välfärdstjänster. Till vänster framgår att varken Socialdemokraternas eller Vänsterpartiets väljare är lika negativt inställda som sina politiker. Som helhet är väljarkåren mer negativ till ökad privat välfärdsproduktion än vad politikerna är.⁴ Bland väljarna finns slutligen ingen tydlig skillnad mellan attityderna till olika tjänster.

4. Politikerna och väljarna har även olika uppfattningar om hur mycket pengar som svenska kommuner bör spendera på skattefinansierade tjänster. Ågren m.fl. (2006) jämför politiker och väljare med samma personliga egenskaper och visar att politikerna vill spendera mer pengar än vad väljarna vill.

DE POLITISKA SKILJELINJERNA SPELAR ROLL FÖR PRIVATISERINGEN I KOMMUNERNA

Vad de redovisade politiska skiljelinjerna ytterst bottnar i är svårt att avgöra. Politiker och väljare som tror att privat ägande och konkurrens stimulerar ekonomisk effektivitet föredrar ofta privat ägande även av mer principiella ideologiska skäl. Samtidigt är det en vanligt förekommande uppfattning att kommunalpolitiken till sin natur är mer pragmatisk än rikspolitiken, med obetydliga skillnader mellan blocken. Som vi ska visa har detta emellertid inte varit fallet för privat produktion av välfärdstjänster.

De politiska skiljelinjerna har betydelse i kommunerna. Vi kommer att visa att trenden mot ökad privat produktion av välfärdstjänster sammanfaller med trenden mot att allt fler kommuner styrs av en högermajoritet. Vi visar också att kommuner där väljarna och den politiska majoriteten står till höger är betydligt mer benägna att privatisera välfärdstjänster än vad kommuner där väljarna och majoriteten står till vänster är. Detta mönster återfinns i förskolan, grundskolan, äldreomsorgen och när samtliga kommunala tjänster summeras. I förskolan och grundskolan är både vinstsyftande och icke-vinstsyftande privata utförare vanligare i kommuner med högermajoritet, medan sambandet främst gäller de vinstsyftande utförarna i äldreomsorgen och för de kommunala tjänsterna totalt.

För att fördjupa analysen av den politiska majoritetens betydelse för omfattningen av privat produktion i kommunerna jämför vi privatiseringen inom förskolan respektive grundskolan under perioden 1998–2006. Jämförelsen är intressant därför att förskolan och grundskolan är två liknande tjänster som under den studerade tidsperioden lydde under olika nationella regleringar. För grundskolan infördes friskole-systemet 1992. Det innebar en långtgående etableringsrätt för privata utförare och gav föräldrarna rätt att välja skola åt sina barn. Kommunpolitikerna hade därmed ett begränsat inflytande över inträdet av privata skolalternativ inom kommunen och graden av privatisering berodde i sin tur på hur många elever som valde fristående respektive kommunala skolor. När det gäller förskolan rådde under denna period andra regler. Det var upp till kommunen att bestämma i vilken utsträckning privata förskolor skulle få etablera sig i kommunen eller kommunala förskolor övergå i privat regi. I de fall privata förskolor

fanns invercade naturligtvis föräldrarnas val på den faktiska privatiseringsgraden. Men det var alltså de lokala politikerna som avgjorde om det fanns några privata utförare att välja. Vi visar att i jämförelse med grundskola – som politikerna alltså hade litet inflytande över – så är andelen privat förskola större i kommuner med högermajoritet och mindre i kommuner med vänstermajoritet. Detta tyder på att majoritetsförhållande verkligen spelar roll för privatiseringen av dessa tjänster. Mer information om utvecklingen i grundskolan och förskolan med avseende på privat verksamhet finns i faktarutan på nästa sida.

Empiriska studier och teoretiska modeller

Utifrån tidigare empiriska studier är det inte helt klart att politisk majoritet kan förväntas påverka privatiseringen av välfärdstjänster. Enligt en översikt av internationella studier verkar de lokala makthavarnas partifärg mest påverka privatiseringen av skattefinansierade tjänster i Europa och i större städer (Bel och Fageda 2009). I Sverige har Gunn-Britt Trydegård (2001), forskare i socialt arbete, visat att kommuner där Moderaterna hade en hög röstandel privatiserade mer inom äldre- och handikappomsorgen under 1990-talet. En senare studie av statsvetarna Anders Sundell och Victor Lapuente (2012) klassificerar svenska kommunpolitikens ideologi efter hur de själva placerar sig på höger-vänster-skalan. De finner att kommuner där politikerna befinner sig mer åt höger lägger en större andel av sina totala kostnader för tjänster på köp från privata utförare än kommuner där politikerna befinner sig mer åt vänster.⁵ Det finns flera studier om Danmark, men några tydliga partipolitiska skiljelinjer framträder inte där (Christoffersen och Paldam 2003; Pallesen 2004; Bhatti m.fl. 2009). Slutligen finns det stöd för att amerikanska lokalpolitiker undviker att privatisera eftersom kontrollen över en stor offentlig organisation kan ge dem fördelar, så kallat politiskt »patronage« (se definition i nästföljande avsnitt). Lagar som begränsar de politiska fördelarna med offentligt

5. Värld att notera är även en svensk studie av Pettersson-Lidbom (2008) som visserligen inte behandlar privatiseringar men som visar att svenska kommuner där Socialdemokraterna och Vänsterpartiet är i majoritet har 2-3 procent högre skatter och utgifter samt 4 procent fler anställda än andra kommuner.

Före 1992 hänvisades skolbarnen till en kommunal grundskola i närheten av hemmet. Med friskolereformen 1992 fick friskolor rätt att etablera sig och föräldrarna fick möjlighet att välja skola åt sina barn. Kommunen blev tvungen att ersätta den valda skolan med minst 85 procent av genomsnittskostnaden för en elev i kommunens egna skolor. Sedan 1997 uppgår ersättningen till 100 procent av elevkostnaden i den kommunala skolan (med undantag för vissa hänsyn). Tanken är att friskolorna och de kommunala skolorna ska konkurrera på lika villkor. Till exempel följer båda samma nationella läroplan. Friskolorna får inte ta ut några avgifter och inte heller välja ut sina elever utifrån social eller etnisk bakgrund. Andelen elever i friskolor har ökat kontinuerligt sedan 1992. År 2006 gick 8 procent och år 2012 13 procent av alla grundskoleelever i en friskola. Av grundskolans friskoleelever gick 74 procent på en vinstsyftande skola läsåret 2011/12 (se kapitel 2).

Kommunerna ansvarar även för förskola och skolbarnomsorg för barn mellan ett och tolv år. Hösten 2006 var 79 procent av barnen mellan ett och fem år inskrivna i kommunalt finansierad förskoleverksamhet. Av dessa gick 83 procent på kommunala och 17 procent på privata förskolor (de senaste siffrorna för år 2012 uppgår till 80 respektive 20 procent). Av barnen på privata förskolor gick 37 procent på en vinstsyftande förskola och 32 procent gick på en förskola som drevs som föräldrakooperativ (de senaste siffrorna för år 2012 uppgår till 46 respektive 22 procent). Övriga former är framför allt personalkooperativ och stiftelse drivna friskolor. Förskolorna finansieras till stor del med offentliga medel. Endast en mindre del av kostnaderna täcks av avgifter från föräldrarna. Det var länge upp till kommunen att bestämma i varje enskilt fall om en privat förskola skulle erhålla finansiellt stöd eller ej. Sedan den 1 juli 2006 har privata förskolor rätten att etablera sig så länge de följer det nationella regelverket. De flesta privata förskolor har varit nyetableringar, men avknoppningar och entreprenader har förekommit i några fall. Mellan 2006 och 2010 sålde Stockholms stad 25 förskolor till personalen. I dag drivs Hallsås förskola i Lerum och Småfolkets förskola i Mölndal på entreprenad.

anställda leder till ökad privat produktion medan starka fackföreningar för offentligt anställda och hög arbetslöshet leder till ökad offentlig produktion (López-de-Silanes m.fl. 1997).

TEORIER OM POLITIKERS BEVEKELSEGRUNDER

Den forskningslitteratur som undersöker sambanden mellan politik och privatiseringar domineras av två typer av teoretiska modeller. Modellerna skiljer sig åt i synen på politisk konkurrens och i synen på politikernas personliga motiv.

Den första modellen utgår från att politiker drivs av möjligheten att få genomföra den politik som de personligen föredrar och anser vara bäst för samhället. Givet att denna politik skiljer sig åt mellan höger- och vänsterpolitiker – och att privatiseringsfrågorna är centrala – förutsäger modellen att kommuner med en högermajoritet kommer att privatisera mer än kommuner med en vänstermajoritet.⁶

Den andra typen av modeller bygger på att politiker strävar efter makt av mindre ädla skäl än att förbättra samhället. Politiker kommer enligt denna modell att fatta beslut som de bedömer ökar deras chanser att bli valda, det vill säga beslut som passar så många av väljarna som möjligt. Till följd av detta kommer de båda politiska huvudalternativen som står mot varandra att mötas och de politiska skillnaderna mellan alternativen att suddas ut. Den politiska konvergensen beror på att båda sidorna vinner röster på att närma sig den politik som medianväljaren föredrar.⁷ I Sverige innebär det att de fyra partierna i Alliansen vinner röster på att närma sig oppositionspartierna och vice versa. Modellen förutsäger alltså att politiken beror på medborgarnas preferenser, men är oberoende av vilket politiskt block som styr.⁸

De ovan beskrivna modellerna är helt generella, men det finns även en modell med maktsträvande politiker som specifikt behandlar privatiseringar (López-de-Silanes m.fl. 1997). Denna modell av så kallat politiskt patronage bygger på antagandet att de styrande politi-

6. Denna modell för »medborgarkandidater« har utvecklats av Besley och Coate (1997) samt av Osborne och Slivinski (1996).

7. Medianväljarens preferenser är sådana att det, i detta fall, finns lika många väljare som vill ha mer och som vill ha mindre privatiseringar än vad medianväljaren vill.

8. Denna typ av teoretiska modeller härstammar från Downs (1957).

kerna på olika sätt kan dra nytta av offentlig produktion, till exempel genom att använda offentliganställda i politiska projekt, eller genom att anställa släktingar och vänner. Modellen förutsäger att politiker – oavsett om de står till höger eller vänster – kommer att anställa fler människor inom den offentliga sektorn än vad medborgarna önskar. Det som möjliggör överanställningarna är att medborgarna inte har tillgång till något vassare kontrollinstrument än att vart fjärde år rösta bort de politiker som inte sköter sig.

Data om kommunernas köp av tjänster

Vi har samlat in data från Statistiska centralbyrån över kommunernas köp av flera olika tjänster från externa aktörer i var och en av 287 svenska kommuner under perioden 1998–2006.⁹ Våra data skiljer mellan tjänsteköp av privata vinstsyftande, av privata icke-vinstsyftande utförare och av andra enheter inom den offentliga sektorn. Köp av andra enheter inom den offentliga sektorn kan till exempel vara att ett barn går i en kommunal skola i en annan kommun än sin hemkommun. Hemkommunen betalar då skolpeng till skolan i den andra kommunen. Under vår studerade tidsperiod utgjorde kostnaderna för tjänsteköp 13 procent av de totala kostnaderna för offentliga tjänster i en genomsnittlig svensk kommun. Av de totala köpen utgjorde köp av andra offentliga organ 45 procent, köp av vinstsyftande och icke-vinstsyftande privata utförare 35 respektive 10 procent, och köp av kommunala bolag och enskilda personer resterande 10 procent. Köp från offentliga organ är vanligt bland annat i gymnasieskolan där många elever väljer en skola i en annan kommun. Vi kommer att undersöka och presentera separata resultat för köp från vinstsyftande och icke-vinstsyftande privata utförare samt från offentlig sektor.

Vi relaterar våra olika mått på köp av tjänster till två politiska variabler, *Högermajoritet* och *Högerröster* (se faktaruta).

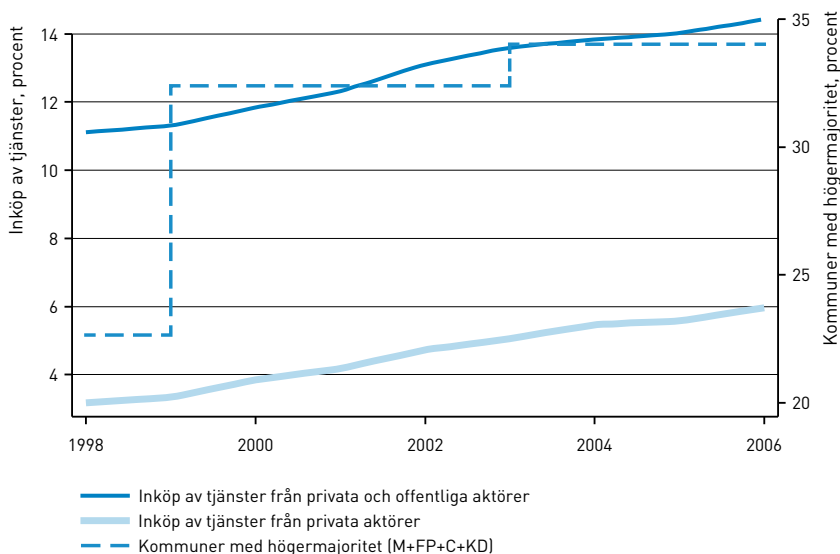
9. Vi utesluter två kommuner som grundades under perioden (Nykvärn och Knivsta) och en kommun (Upplands Väsby) för vilken uppgifterna om kommunernas köp är ofullständiga. Sammantaget har vi alltså data över 287 kommuner under en period av nio år.

Vårt majoritetsmått är indikatorvariabeln *Högermajoritet* som antar värdet ett (1) om de fyra högerpartierna (M, C, FP, KD) tillsammans uppnår en majoritet i kommunfullmäktige och värdet noll (0) om de inte gör det. Vi studerar med andra ord mandatmajoriteter och inte styrande partier. Mandatmajoriteter överensstämmer vanligen med styrande majoriteter och är dessutom enklare att studera. Men det är värt att notera att det finns undantag. Att undersöka styrande partier är dock inte heller problemfritt, partier kan exempelvis styra utan att ha en egen majoritet.

För att fånga väljarnas preferenser för privatisering inkluderar vi variabeln *Högerröster* som mäter de fyra högerpartiernas sammanlagda röstandel i en kommun i landstingsvalet. Argumentet för att mäta politiska preferenser med hjälp av röstandelar i landstingsval baseras främst på att frågan om privatisering av sjukvård sedan länge är en av de dominerande frågorna i landstingsvalen. Sjukvård står för omkring 90 procent av landstingens totala utgifter och väljarnas preferenser för privatisering av sjukvård är starkt korrelerade med deras preferenser för privatisering av kommunala tjänster som utbildning och äldreomsorg, enligt de årligt återkommande SOM-undersökningarna. De som röstade på något av de fyra högerpartierna i landstingsvalen är också något mer benägna att stödja privatisering av sjukvård och skola än personer som röstade på dessa partier i kommunalvalen. Förekomsten av taktisk kommunalpolitik i syfte att vinna val utgör ett ytterligare argument för att använda landstingsvalen för att mäta privatiseringspreferenser på kommunnivå, se vidare Elinder och Jordahl (2013).

Ekonomiska och demografiska variabler

I den statistiska analysen inkluderar vi även ett antal variabler på kommunnivå från Statistiska centralbyrån med syftet att fånga kommunernas olika ekonomiska och demografiska förutsättningar. En närmare beskrivning av statistiken återfinns i Elinder och Jordahl (2013).



Figur 5.3. Tjänsteköp från externa utförare och politiska majoriteter.

Not: Kostnader för köpta tjänster som andel av den totala kostnaden för kommunala tjänster på den vertikala axeln till vänster. Andel kommuner med en högermajoritet i fullmäktige på den vertikala axeln till höger. Majoritetsförändring redovisas året efter ett val.

Mönster i data – politiken slår igenom

I detta avsnitt presenterar vi först några enkla samband mellan politisk majoritet och kommunernas inköp av tjänster från externa aktörer. Enligt den bild som framträder förlitar sig kommuner med högermajoritet mer på externa utförare än vad kommuner med vänstermajoritet gör. Det gäller i särskilt hög grad för köp från privata vinstsyftande utförare. Men kommuner med högermajoritet är även mer benägna att köpa från icke-vinstsyftande utförare.

Inköp av tjänster som andel av kostnaderna för kommunala tjänster har ökat med 30 procent från 1998 till 2006. Det är påfallande att denna trend mot att göra mindre i egen regi sammanfaller med en kraftig ökning av antalet kommuner med en högermajoritet. Efter

valet 1994 hade de fyra borgerliga partierna stöd av en majoritet av väljarna i 65 kommuner. Efter valet 2002 hade denna siffra ökat till 98. Figur 5.3 visar hur ökningen av privatisering och andelen kommuner med högermajoritet har ökat över tiden.

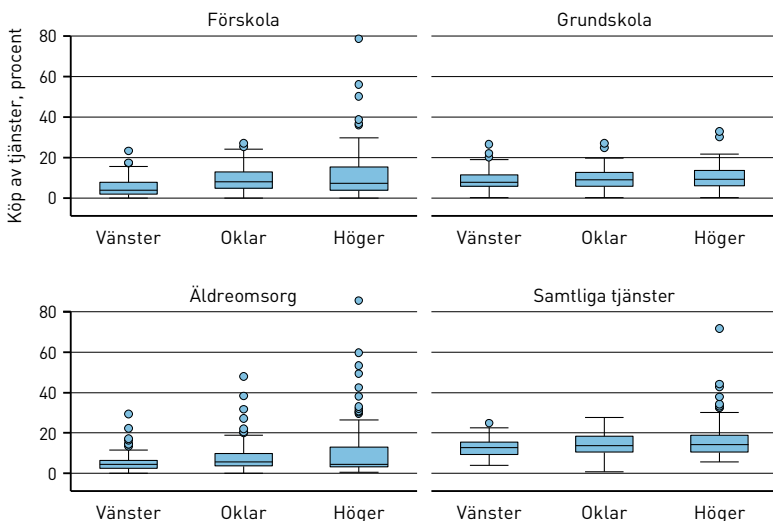
Det bör poängteras att denna utveckling mot ökad privatisering i den offentliga sektorn inte nödvändigtvis behöver bero på politiska faktorer. Det skulle kunna vara så att transaktionskostnaderna för att köpa tjänster (se kapitel 3) har fallit över tid, även om det för flera tjänster, till exempel förskola och grundskola, är svårt att föreställa sig att transaktionskostnaderna skulle ha sjunkit så pass mycket under en åttaårsperiod.

VARIATIONER MELLAN OLIKA TJÄNSTER

I stället för att bara följa utvecklingen över tid kan vi också se hur andelen tjänster som är utlagda på externa aktörer varierar, mellan tjänster och mellan kommuner med olika politiska majoriteter, under ett visst år. Figur 5.4 visar detta.

Vi vill framhålla följande mönster som framträder i figur 5.4:

- * Användningen av externa utförare är mer omfattande i kommuner med högermajoritet än i kommuner med vänstermajoritet. Detta mönster är svårt att förklara med skillnader i transaktionskostnader, men stämmer väl överens med skillnader hos de styrande politikernas preferenser.
- * Det är stora skillnader i andelen externa utförare mellan olika kommuner med högermajoritet. Å ena sidan har kommuner med stor andel externa utförare oftast en högermajoritet. Å andra sidan producerar flera kommuner med högermajoritet dessa tjänster helt och hållet i egen regi.
- * Kommunerna skiljer sig åt mer när det gäller externa utförare inom förskolan än inom grundskolan, med flera mycket höga värden inom förskolan i kommuner med högermajoritet. Inom förskolan är medelvärdet för externa utförare 10,3 procent för kommuner med högermajoritet och 4,3 procent för kommuner med vänstermajoritet. Inom grundskolan är motsvarande siffror 7,8 respektive 6,4 procent.



Figur 5.4. Andel externa privata och offentliga aktörer i kommuner med olika politiska majoriteter, 2006.

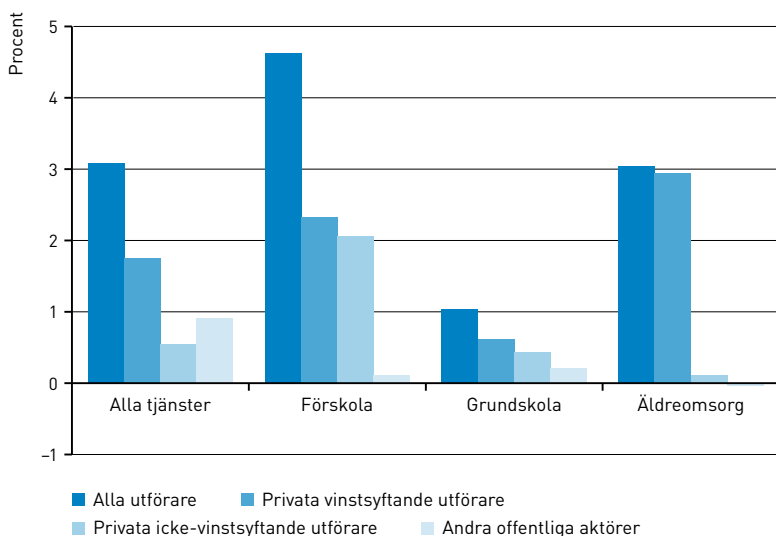
Not: Figuren visar box-whisker-diagram med medianen (linjen inne i boxen), första och tredje kvartilen (boxens golv och tak) samt extremvärden (punkter) för kommuner med vänstermajoritet (S+V), med högermajoritet (M+C+FP+KD) och med oklar majoritet (varken vänster- eller högermajoritet).

- * Mönstret för äldreomsorg liknar det för förskolan med tydligt mer köp av tjänster i kommuner med högermajoritet. När det gäller äldreomsorg hade kommunerna i det närmaste full kontroll över hur äldreomsorgen skulle organiseras under den studerade tidsperioden.¹⁰

MER PRIVATISERINGAR I KOMMUNER MED HÖGERMAJORITET

I figur 5.5 visar vi återigen att kommuner med högermajoritet privatiserar mer än andra kommuner. Figuren visar skillnaden i tjänste-

10. I april 2013 hade 144 kommuner infört ett valfrihetssystem (enligt LOV), framför allt inom hemtjänsten, men denna utveckling ligger huvudsakligen efter den tidsperiod vi studerat; år 2006 hade endast 19 kommuner infört någon slags valfrihetsmodell inom hemtjänsten.



Figur 5.5. Högermajoritet och andel externa (privata och offentliga) utförare.

Not: Staplarna visar skillnader i tjänsteköp mellan kommuner med högermajoritet och andra kommuner i form av skattade regressionskoefficienter från en enkel modell med köp av tjänster som utfallsvariabel och en dummyvariabel för högermajoritet (samt en konstant). Samtliga koefficienter, utom de med avseende på förskola, grundskola och äldreomsorg till andra offentliga utförare och äldreomsorg till privata icke-vinstsyftande utförare, är statistiskt signifikanta på femprocentsnivån (baserat på standardfel som är klustrade för att ta hänsyn till att feltermen kan vara korrelerad inom en kommun över en mandatperiod).

köp mellan kommuner med högermajoritet och andra kommuner för olika tjänster under perioden 1998 till 2006. Tre mönster framträder tydligt. För det första är den privata välfärdsproduktionen mer omfattande i kommuner med högermajoritet. För det andra är kommuner med högermajoritet framför allt mer benägna att låta privata vinstsyftande utförare producera välfärdstjänster, medan skillnaderna för de offentliga aktörernas produktion är mindre speciellt inom förskolan och äldreomsorgen. För de privata icke-vinstsyftande utförarnas produktion finns en viss skillnad mellan kommuner med olika majoriteter, speciellt inom förskolan. För det tredje framgår det återigen att skillnaden mellan kommuner med högermajoritet och övriga kommuner är mindre för grundskola än för de andra tjänsterna.

Det mönster vi urskiljer är att privatiseringsandelen när det gäller förskolor (och även äldreomsorg) varierar betydligt mer med politisk majoritet än privatiseringsandelen för grundskolor. Det verkar därför troligt att majoriteten utövar ett påtagligt inflytande på kommunens privatiseringar när lagstiftningen ger möjlighet till detta.

Sammantaget ligger mönstren i linje med de modeller som utgår från att politiker motiveras av möjligheten att få genomföra den politik som de tycker är allra bäst, och att denna politik skiljer sig åt mellan höger- och vänsterpolitiker. Men vi vet också att kommuner med vänstermajoritet skiljer sig från kommuner med högermajoritet i andra avseenden som kan vara betydelsefulla för hur attraktivt det är för politiker att låta privata utförare producera välfärdstjänster. Vi går därför vidare med en mer detaljerad analys där vi försöker ta hänsyn till att andra skillnader mellan kommuner kan påverka i vilken utsträckning de använder sig av privata utförare.

Spelar verkligen politisk färg roll?

Om den ekonomiska och demografiska strukturen i kommuner med högermajoritet är mer gynnsam för privat produktion så finns det en risk att de mönster vi har sett inte beror på ideologiska skillnader mellan höger- och vänsterpolitiker. Exempelvis kan privat produktion vara mer attraktiv i kommuner med många egenföretagare och en stor privat sektor. Eftersom egenföretagare och privatanställda är mer benägna att rösta på högerpartier riskerar vi att felaktigt dra slutsatsen att privatiseringar beror på politiska preferenser. Den bäst lämpade kombinationen av offentlig och privat produktion kan också skilja sig mellan kommuner beroende på deras storlek, befolkningssammansättning och andra faktorer som kan samvariera med politiska preferenser. Om vi inte tar hänsyn till dessa skillnader riskerar våra slutsatser att bli missvisande.

JÄMFÖRELSE MELLAN PRIVATISERING AV FÖRSKOLA OCH GRUNDSKOLA

För att närmare undersöka sambandet mellan politisk majoritet och privatisering av välfärdstjänster gör vi en jämförande analys mellan förskola och grundskola. Som tjänster betraktade uppvisar förskolan

och grundskolan stora likheter. Dessa likheter gör att företagsklimat, befolkningssammansättning och andra faktorer som kan påverka privatiseringar rimligen utövar en snarlik påverkan på privatiseringar inom förskola och grundskola.

Under den tidsperiod som vi studerar kunde kommunpolitikerna dock bestämma om privata utförare skulle tillåtas inom förskolan, medan de hade ett väsentligt mindre inflytande över grundskolan. Skillnader i andelen privat produktion mellan dessa tjänster tolkar vi därför som att de beror på den politiska majoriteten snarare än på andra faktorer.

Vi försöker även skilja betydelsen av väljarnas preferenser från betydelsen av politisk majoritet. I den statistiska modellen skattar vi därför även sambandet mellan variabeln *Högerröster* och privatiseringsgrad. I faktarutan på nästa sida beskrivs den statistiska modellen, vanligen benämnd *difference-in-differences*, mer utförligt.

HÖGERMAJORITETER PRIVATISERAR VERKLIGEN MER

Våra statistiska analyser, baserade på jämförelser mellan förskola och grundskola, bekräftar den bild som redan har framträtt.¹¹ Om de fyra högerpartierna samlar en majoritet i kommunfullmäktige ökar den totala andelen externa utförare (summan av vinstsyftande, ideella och offentliga utförare) med 1,6 procentenheter. Detta jämfört med om det hade blivit en vänstermajoritet eller en oklar majoritet.¹² Det motsvarar drygt 20 procents ökning av privatiseringsandelen, eftersom medelvärdet för perioden ligger runt 7 procent för både förskolan och grundskolan. Om vi delar upp på typ av utförare får vi följande resultat av en högermajoritet:

- * De vinstsyftande utförarnas produktion ökar med 0,6 procentenheter mer inom förskolan än inom grundskolan.

11. Att vi börjar våra analyser 1998 beror på att vi inte har tillgång till statistik över privat produktion längre tillbaka än så.

12. På motsvarande sätt finner vi att vänstermajoriteter använder sig av externa utförare i mindre utsträckning än andra majoriteter (det vill säga högermajoriteter och oklara majoriteter).

Den traditionella metoden för att undersöka samband mellan politisk majoritet och privatisering av välfärdstjänster är att använda en regressionsmodell där graden av privatisering förklaras av variabler som mäter politikernas och väljarnas preferenser. För att resultaten ska bli trovärdiga krävs att man kan mäta och kontrollera för alla faktorer som samvarierar med politiska preferenser och privatisering. I praktiken är detta mycket svårt. Vi använder därför en så kallad difference-in-differences-modell där vi låter *skillnaden* i privatisering av förskola och grundskola förklaras av politiska preferenser samt av en rad andra variabler som vi kan mäta. Vi använder med andra ord privatisering inom grundskolan som kontrafaktisk jämförelse till privatisering inom förskolan. För att denna ansats ska ge tillförlitliga resultat ska de faktorer som vi inte kan mäta påverka privatisering av förskola och grundskola på samma sätt. Vår modell är immun mot problem av typen att förutsättningarna för privatisering är bättre i kommuner med högermajoritet, åtminstone så länge sådana förutsättningar – till exempel personalens erfarenhet – påverkar privatisering av förskola och grundskola på samma sätt. För att ändå gardera oss mot problemet kontrollerar vi för faktorer som vi kan mäta och som kan tänkas påverka privatisering av förskola och grundskola på olika sätt. Vi skattar även betydelsen av väljarnas preferenser med hjälp av variabeln *Högerröster*. För äldreomsorgen har vi inte samma möjlighet till jämförelser med någon liknande tjänst utan vi får nöja oss med den enklare analys som vi presenterade i figur 5.5.

Likheterna mellan förskola och grundskola kan sammanfattas enligt följande: Båda faller under kommunens ansvar och kan antas ha transaktionskostnader på liknande nivåer (se kapitel 3). Sedan 1998 är förskolan en del av utbildningsväsendet och sorterar liksom grundskolan under Utbildningsdepartementet. Förskolans och grundskolans personal har genomgått liknande utbildningar och båda har en nationell läroplan att följa. Gemensamt för de båda tjänsterna är även att kvaliteten är förhållandevis svår att observera eftersom vissa av tjänsternas effekter visar sig långt senare i livet. Att flera företag, bland annat Pysslingen, driver både förskolor och grundskolor är ytterligare en indikation på att dessa tjänster liknar varandra.

- * Sambandet är ungefär lika starkt för privata icke-vinstsyftande utförare, 0,5 procentenheter.¹³
- * För externa offentliga utförare har vi däremot ett nollsamband.¹⁴

Skillnaden för vinstsyftande utförare är inte så förvånande, medan skillnaden för icke-vinstsyftande utförare möjligen överraskar mer, även om den överensstämmer med en viss socialdemokratisk idétradition som betonar att ansvaret för välfärdstjänster ska ligga i den offentliga sektorn (se vidare kapitel 7). Vidare är sambanden mellan privatisering och majoritetsblock starkare än sambanden mellan privatisering och väljarnas politiska preferenser. Vår variabel för andelen som röstar för något av högerblockets partier visar att när denna andel ökar med 5 procentenheter så ökar andelen verksamhet som läggs ut på någon extern utförare med 0,3 procentenheter mer inom förskolan än inom grundskolan. Motsvarande ökning för vinstsyftande utförare är 0,2 procentenheter.

TEORIN OM IDEOLOGISKT MOTIVERADE POLITIKER TYCKS STÄMMA

Resultaten ligger i linje med teorin om att politiker motiveras av att få möjlighet att genomföra den politik som de tycker bäst om. Teorin att politiker är maktsökande överensstämmer inte med våra resultat. Grundproblemet med att använda teorier med maktsökande politiker i detta sammanhang är att höger- och vänsterblockens politik skiljer sig betydligt åt när det gäller privatiseringar.

Våra resultat motsäger även den mer specifika privatiseringsteori som betonar att politiker försöker utnyttja offentlig tjänsteproduktion i taktiskt syfte eller för att uppnå egna fördelar av olika slag. Till att börja med betonar denna teori om politiskt patronage konflikten mellan väljare och politiker som drivande för beslutet att privatisera. Men som vi har visat har väljarna i genomsnitt starkare preferenser för produktion i offentlig sektor. Detta går helt på tvärs med vad

13. Detta samband är varken statistiskt signifikant skilt från noll eller från motsvarande samband för vinstsyftande utförare.

14. Vi har lagt den exakta specificeringen av modellen och dess numeriska resultat i Appendix B.

patronagemodellen förutsäger (se figur 5.1 och figur 5.2). Dessutom är privatiseringen ungefär lika omfattande inom förskolan som inom grundskolan, trots att politiker som vill utnyttja offentligt anställda för egen vinning borde hålla nere privatiseringen där det är möjligt, det vill säga inom förskolan. Inte heller detta faktum stämmer överens med teorin om politiskt patronage.

Slutsatser och reflektioner

Vi har visat att färgen på den politiska majoriteten i kommunerna spelar roll för användningen av privata välfärdsproducenter. Kommuner med högermajoritet privatiserar en större andel av tjänsteproduktionen än vad kommuner med vänstermajoritet gör, både till vinstsyftande och till ideella utförare. Däremot skiljer sig andelen externa offentliga utförare inte åt mellan kommuner med höger- och vänstermajoritet. Genom att jämföra privatiseringen av förskola och grundskola och kontrollera för en mängd faktorer har vi fått en indikation på att skillnaden mellan höger- och vänstermajoriteter återspeglar en politisk effekt snarare än att den drivs av andra skillnader mellan kommunerna. När det gäller privatiseringen av välfärdstjänster tycks politikerna vara ideologiska snarare än taktiska. Våra resultat ligger i linje med de teoretiska modeller som bygger på att politiker drivs av utsikterna att få genomföra det egna partiets politik.

Eftersom vi av metodologiska skäl har fokuserat på jämförelser mellan förskola och grundskola infinder sig frågan hur generella resultaten är. Frågan är inte enkel att besvara. Men vi kan i vart fall notera att privatiseringen av äldreomsorgen nästan helt låg under kommunernas kontroll under den tidsperiod som vi studerat, ungefär som den gjorde för förskolan. Skillnaderna i privatisering av äldreomsorgen mellan höger- och vänsterkommuner verkar också överensstämma med vad vi observerade för förskolan (se figur 5.4 och 5.5).

Betraktade ur ett annat perspektiv visar våra resultat att ideologiska motiv får ett större genomslag på valet mellan offentliga och privata utförare när detta val görs av politiker, genom att de har kontroll över privatiseringsbesluten, än när det görs av brukarna inom en valfrihetsmodell. Jämfört med hur brukarna väljer mellan offentligt och privat innebär beslut tagna av den politiska ledningen att en höger-

majoritet lägger mer och en vänstermajoritet mindre produktion hos privata utförare (både vinstsyftande och ideella). I rollen som brukare gör människor med andra ord inte lika ideologiskt färgade val som politiker gör – de tycks bry sig mindre om utförarna är offentliga eller privata. I stället kan uppfattningar om utförarnas kvalitetsnivå och hur väl de passar ihop med den enskilde brukaren tänkas vara avgörande. Detta överensstämmer med vår observation att väljarnas attityder till privatiseringar är mindre polariserade än politikernas attityder.

En intressant fråga är därmed om medborgarna är mer nöjda med välfärdstjänster när de har valfrihet mellan olika utförare och när utförarnas etableringsrätt är relativt fri. Det vore också intressant att studeras om eventuella skillnader i nöjdhet eller missnöje är koncentrerade till kommuner med starka höger- eller vänstermajoriteter där valfriheten är begränsad för en viss tjänst. Svaren finns förhoppningsvis i framtida forskning.

Referenser

- Ahlqvist, B. och L. Engqvist (1984). *Samtal med Feldt*. Stockholm: Tidens förlag.
- Bel, G. och X. Fageda (2009). »Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis«, *Public Choice*, 139 (1–2), s. 105–119.
- Besley, T. och S. Coate (1997). »An economic model of representative democracy«, *Quarterly Journal of Economics*, 112 (1), s. 85–114.
- Bhatti, Y., A.L. Olsen och L.H. Pedersen (2009). »The effects of administrative professionals on contracting out«, *Governance*, 22 (1), s. 121–137.
- Bruzelius, C. (2013). »Politiska argument för och emot konkurrensutsättning av välfärdstjänster«, Bakgrundsrapport till SNS forskningsprogram Från välfärdsstat till välfärdssamhälle.
- Budge, I. och D. Robertson (1987). »Do parties differ, and how? comparative discriminant and factor analysis«, I I. Budge, D. Hearl och D. Robertson, (red.), *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in Nineteen Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christoffersen, H. och M. Paldam (2003). »Markets and municipalities: a study of the behavior of the Danish municipalities«, *Public Choice*, 114 (1–2), s. 79–102.

- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row Publishers.
- Elinder, M. och H. Jordahl (2013). »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*. Stockholm: Norstedts.
- López-de-Silanes, F., A. Shleifer och R. Vishny (1997). »Privatization in the United States«, *Rand Journal of Economics*, 28 (3), s. 447–471.
- Osborne, M. och A. Slivinski (1996). »A model of political competition with citizen-candidates«, *Quarterly Journal of Economics*, 111 (1), s. 65–96.
- Pallesen, T. (2004). »A political perspective on contracting out: the politics of good times. Experiences from Danish local governments«, *Governance*, 17 (4), s. 572–587.
- Pettersson-Lidbom, P. (2008). »Do parties matter for economic outcomes: a regression-discontinuity approach«, *Journal of the European Economic Association*, 6 (5), s. 1037–1056.
- SCB (2008). *Offentlig ekonomi 2008*. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- Sundell, A., D. Karlsson och M. Gilljam (2010). *Politik på hemmaplan: Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Sundell, A. och V. Lapuente (2012). »Adam Smith or Machiavelli? political incentives for contracting out local public services«, *Public Choice*, 153 (3), s. 469–485.
- Trydegård, G.-B. (2001). »Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftsformer under 1990-talet«, I SOU 2001:52, *Välfärdstjänster i omvandling*. Antologi från Kommittén Välfärdsbokslut. Stockholm: Fritzes.
- Weibull, L., S. Holmberg, H. Ekengren Oscarsson, J. Martinsson och E. Markstedt (2013). Super-Riks-SOM 1986–2011, v2013.1.2. Göteborgs Universitet: SOM-institutet, www.som.gu.se.
- Ågren, H., M. Dahlberg och E. Mörk (2007). »Do politicians' preferences correspond to those of the voters? An investigation of political representation«, *Public Choice*, 130 (1), s. 137–162.