

Sammanfattning

DEN HÄR RAPPORTEN som ingår i SNS och IFN:s forskningsprogram *Från välfärdsstat till välfärdssamhälle* handlar om de faktorer som påverkar privatiseringen av skattefinansierade välfärdstjänster. I analysen framträder en mångfacetterad bild av privatiseringarnas framväxt och drivkrafter. Syftet med rapporten är att bidra till insikter om effekter av förändrade spelregler på välfärdsområdet, till exempel hur nationella reformer påverkar politik och marknadsutfall i kommunerna.

Hur produktion av skola, vård och omsorg bör organiseras har hamnat i fokus för den politiska debatten både i Sverige och internationellt. Den svenska välfärdsmodellen, som kännetecknas av offentlig finansiering, ökande grad av konkurrens mellan olika utförare samt större valfrihet för brukarna, är föremål för ett betydande intresse i omvärlden och framhålls inte sällan som en förebild.

I dag produceras en sjundedel av de skattefinansierade välfärdstjänsterna av privata utförare. Men variationen mellan enskilda kommuner och landsting är stor. I Stockholms län finns fler platser på privata än på kommunala äldreboenden, samtidigt som mer än hälften av landets kommuner helt saknar privata äldreboenden. Dessa skillnader återspeglar att en stor del av de beslut som påverkar graden av privatisering fattas på lokal nivå. Dels av lokalpolitiker, dels av brukare som väljer mellan olika utförare. Även de privata utförarna utövar ett viktigt inflytande genom sina beslut att etablera sig och expandera

verksamheten på olika orter. I rapporten har vi valt att genomgående använda termen privatisering för att beskriva ökad privat produktion av offentligt finansierade och reglerade tjänster.

Rapporten innehåller sex självständiga kapitel som sammanfattas nedan.

Nationella reformer och lokala initiativ

STADIG ÖKNING AV PRIVAT PRODUKTION

Sedan 1980-talet har den privata produktionen av skattefinansierade välfärdstjänster ökat sakta men säkert. Av kommunernas och landstingens totala kostnader för välfärdstjänster går i dag ungefär 15 procent till privata utförare.

STORA SKILLNADER MELLAN KOMMUNER

Skillnaderna mellan olika kommuner och olika landsting är också stora. I många små kommuner ligger nästan all tjänsteproduktion i kommunens egen regi. Stockholm och flera av stadens grannkommuner har däremot privata produktionsandelar på omkring 50 procent och därutöver för ett flertal tjänster. Ett fåtal kommuner har privatiserat några tjänster helt och hållet, till exempel har Nacka privatiserat hela hemtjänsten och Staffanstorps alla äldreboenden.

STORSTÄDERNA FRISKOLETÄTA

Friskolornas andel av eleverna är högst i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö. I större städer, förorts- och pendlingskommuner är andelarna något mindre, men ändå högre än i övriga kommuner. I alla kommungrupper är andelen friskoleelever större för gymnasiet än för grundskolan.

SOCIALDEMOKRATERNA BROMSAR, MEN BACKAR INTE BANDET

Ett genomgående politiskt mönster är att borgerliga regeringar har drivit på privatiseringar genom nationella reformer, medan Socialdemokraterna i regeringsställning har bromsat utvecklingen, dock utan att riva upp redan genomförda privatiseringar. Inte heller på den kommunala nivån finns det någon socialdemokratiskt styrd kommun som varaktigt och på bred front har minskat den privata produktionen av välfärdstjänster.

VALFRIHETSSYSTEM DRIVER PÅ PRIVATISERINGAR

Det finns tecken på att valfrihetsmodellen har lett till snabbare privatiseringar än entreprenadmodellen. I förskolan har de privata utförarna expanderat sedan etableringsrätt liknande friskolesystemet infördes. Inom primärvården har den privata produktionen ökat i de flesta landsting sedan de införde vårdval. Även inom hemtjänsten har de privata utförarna vuxit snabbt sedan LOV infördes.

LOKALA INITIATIV VIKTIG DRIVKRAFT

I flera fall har de nationella reformerna föregåtts av lokala initiativ. Nacka införde kundval för fotvård redan 1982 och kundval inom hemtjänst och barnomsorg 1992 respektive 1994. Danderyd började privatisera hemtjänsten 1989. När LOV infördes hade flera kommuner och landsting redan skapat egna system för kundval i äldreomsorgen och primärvården.

Kontrakt, kostnader och kvalitet

KONTRAKTSKOSTNADER FÖRKLARAR INTE PRIVATISERINGSANDEL

Enligt tidigare studier från USA påverkas andelen privata utförare av kostnaderna för upphandling, kontrakt och uppföljning av en viss verksamhet (så kallade transaktionskostnader). Exempel på tjänster med låga transaktionskostnader är parkskötsel, avfallshantering och kollektivtrafik. Transaktionskostnaderna är högre inom bland annat specialistvård, missbrukarvård och psykiatrisk vård. Ett oväntat resultat är att välfärdstjänsternas transaktionskostnader inte säger så mycket om den betydande variation som finns i privatisering mellan olika tjänster i Sverige. Det är förvånande att parkskötsel i svenska kommuner nästan uteslutande drivs i offentlig regi, medan den komplexa tjänsten missbrukarvård är en av de tjänster som har högst andel privat regi.

SÄNKTA KOSTNADER VIKTIG DRIVKRAFT

Utifrån vad politiker själva uppger i enkäter och vad som framkommer av upphandlingar av äldreboenden framstår sänkta kostnader som ett viktigt motiv till att privatisera välfärdstjänster. Att privatisera för att sänka kostnaderna verkar däremot inte ha varit en starkare drivkraft i kommuner med finansiella problem.

ANDRA FÖRUTSÄTTNINGAR I SMÅ KOMMUNER

Privata utförare är ovanliga i små kommuner och detta har sannolikt ekonomiska förklaringar. Företagens etableringsvilja är lägre i kommuner med ett litet befolkningsunderlag, speciellt om kunderna är geografiskt utspridda. Dessutom medför introduktionen av privata utförare fasta organisationskostnader, till exempel för att renodla kommunens roller som beställare och utförare, som små kommuner kan ha svårt att bära.

Geografisk närhet som en förklaring till privatisering

GEOGRAFISK NÄRHET HAR BETYDELSE

Kommunerna påverkas av sina grannar när de genomför privatiseringar. Detta kan till viss del bero på ideologiska faktorer. Exempelvis är kommuner i Stockholmsregionen i högre grad borgerligt styrda och därmed mer positivt inställda till privata utförare. Men vi ser också en tendens att grannkommuner, oberoende av politisk färg, inspireras av varandra att införa en viss politik. Resultaten gäller äldreomsorgen men kan på det stora hela förväntas gälla också för andra välfärdstjänster.

SPRIDNING FRÅN PIONJÄRER TILL EFTERFÖLJARE

I studier av geografisk spridning av idéer skiljer man på pionjärer och efterföljare. Kommuner som tidigt introducerade privata utförare benämns pionjärkommuner. Kommuner som ligger nära pionjärkommunerna men som har privatiserat i ett senare skede benämns efterföljarkommuner. Pionjärkommuner med vänstermajoritet har i högre utsträckning haft en sämre finansiell situation, vilket tyder på att det var ekonomiska motiv som låg bakom deras privatiseringar. Ekonomiska faktorer har däremot inte varit avgörande när efterföljarkommuner med vänstermajoritet har genomfört privatiseringar. I stället tycks idéspridning från närliggande kommuner ha spelat en viktig roll. Privatiseringar i högerkommuner verkar däremot vara mer ideologiska, både bland pionjärer och bland efterföljare.

EKONOMISKA FAKTORER STYR FÖRETAGENS ETABLERING

Geografisk närhet är en faktor som påverkar företags etableringsbeslut i allmänhet. Eftersom privata utförares etableringsbeslut är en vik-

tig drivkraft för privatiseringar skulle privatiseringens framväxt även kunna förklaras av geografisk närhet bland utförarna. I Sverige kan vi emellertid inte se något sådant mönster. Inget av de fyra största privata äldreomsorgsföretagens geografiska utbredning uppvisar något tydligt geografiskt spridningsmönster. I stället tycks ekonomiska faktorer, framför allt ersättningsnivåerna, vara viktiga när företagen väljer kommuner att etablera sig i.

Kommunpolitikens beslut och brukarnas val

STÖRRE ÅSIKTSSKILLNADER BLAND POLITIKER ÄN BLAND VÄLJARE

Synen på privat produktion av välfärdstjänster är en tydlig högervänster-fråga i svensk politik. Kommunpolitiker från partierna i den nuvarande Alliansen är mer positiva till privata entreprenörer och friskolor än kommunpolitiker som representerar Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Även inom väljarkåren finns tydliga skiljelinjer i synen på privatisering, men skillnaderna mellan höger- och vänsterväljare är mindre än skillnaderna mellan höger- och vänsterpolitiker. Väljarna är också mer negativa till ökad privat välfärdsproduktion än vad politikerna är.

MER PRIVATISERING I HÖGERSTYRDA KOMMUNER

Kommuner med högermajoritet har högre andel privat produktion av välfärdstjänster än vad kommuner med vänstermajoritet har. Denna skillnad är tydligast för privatiseringar med vinstsyftande företag som motpart men går även att se för privatiseringar som involverar ideella utförare. Skillnaderna i privatiseringsandel mellan kommuner med höger- och vänstermajoritet är stora inom förskolan och äldreomsorgen. Inom grundskolan är skillnaderna relativt små. När det gäller privatiseringar verkar kommunpolitiker drivas av viljan att genomföra sitt partis politik snarare än av att till varje pris erövra och behålla makten.

MEDBORGARNAS VAL AV UTFÖRARE MINDRE IDEOLOGISKA ÄN POLITIKERNAS PRIVATISERINGSBESLUT

Skillnaden i privatiseringsgrad mellan kommuner med höger- och vänstermajoritet är större för tjänster där kommunens politiker har

ett stort inflytande över privatiseringsbesluten. Detta resultat bygger främst på en jämförelse mellan privatiseringen av förskolan och grundskolan. Under perioden 1998–2006 gällde olika regler för privat produktion av förskola och grundskola. Kommunpolitikerna hade stort inflytande över privatiseringar inom förskolan medan friskole-systemet begränsade deras inflytande över privatiseringar inom grundskolan. Jämförelsen visar att medborgarnas val av utförare inte verkar styras lika mycket av ideologi som kommunpolitikernas privatiseringsbeslut.

Politikers egenskaper och privatisering av välfärdstjänster

POLITIKERNAS EGENSKAPER PÅVERKAR KOMMUNERNAS BESLUT

Graden av privatisering i en kommun tycks också påverkas av kommunpolitikernas egenskaper, till exempel ålder, kön, utbildningsnivå och om de är anställda i privat eller offentlig sektor. Detta gäller både höger- och vänsterkommuner.

En analys av individuella egenskaper hos upp till 35 000 svenska kommunpolitiker som ingått i den styrande majoriteten i kommunfullmäktige under perioden 1991–2010 visar bland annat följande samband mellan kommunpolitikernas egenskaper och kommunens privatiseringsgrad:

- * **KÖN.** Vänsterpolitiker privatiserar mer om en hög andel av dem är kvinnor. För högerpolitiker ser vi inte detta samband.
- * **UTBILDNINGSNIVÅ.** Högerpolitiker privatiserar mer om en hög andel av dem är högskoleutbildade. För vänsterpolitiker gäller detta endast för privatiseringar inom skolan.
- * **ANSTÄLLNING I OFFENTLIG ELLER PRIVAT SEKTOR.** Vänsterpolitiker privatiserar mindre om en hög andel av dem är anställda i den offentliga sektorn. För högerpolitiker verkar det i grova drag inte spela någon roll för privatiseringsbesluten om de är anställda i offentlig eller privat sektor.
- * **STORT FÖRKLARINGSVÄRDE.** Vilka typer av personer som sitter på mandaten i fullmäktige har nästan lika stort förklaringsvärde för privatiseringsgraden som mandatfördelningen mellan partierna.

SAMBAND MELLAN POLITIKERNAS OCH VÄLJARNAS EGENSKAPER

Politiker är utsedda att företräda sina väljares intressen. På en ort med många högutbildade är det därför rimligt att tänka sig att även politikerna är högutbildade. Om man kontrollerar för egenskaper hos kommunens befolkning blir det färre egenskaper hos politikerna som har ett statistiskt säkerställt samband med graden av privatisering. Det innebär att politikernas privatiseringsbeslut troligen ligger relativt nära vad väljarna önskar.

VÄNSTERPOLITIKERS EGENSKAPER HAR BETYDELSE ÄVEN OM MAN JUSTERAR FÖR VÄLJARNAS EGENSKAPER

Vissa samband mellan vänsterpolitikers egenskaper och privatiseringar kvarstår när man kontrollerar för väljarnas egenskaper. Detta gäller inte för högerpolitiker. Ju större andel välutbildade vänsterpolitiker i den styrande majoriteten, desto mer privatiseringar inom skolan; ju större andel offentligt anställda vänsterpolitiker i den styrande majoriteten, desto mindre privatiseringar inom grundskolan och äldreomsorgen.

Socialdemokraterna och privat drift i välfärden: två idétraditioner

SPLITTRAD SOCIALDEMOKRATI

Synen på privata alternativ i välfärden är en av de tydligaste konfliktlinjerna mellan höger och vänster i svensk politik. Men även inom socialdemokratien finns en betydande splittring i frågan. Åsiktsskillnaderna inom partiet kan hänföras till två idétraditioner: »statssocialism« och »folkrörelsedemokrati«. Statssocialismen ser produktion inom den offentliga sektorn som ett sätt att begränsa kapitalägarnas makt över produktionsmedlen och att utöka de områden som bygger på demokratiskt beslutsfattande. Folkrörelsedemokratien är ett mer frihetsorienterat synsätt som lyfter fram vikten av lokalt engagemang och medinflytande. Denna idétradition är förknippad med organisationer som ABF och Kooperationen och har en mer positiv syn på valfrihet och mångfald i produktionen av välfärdstjänster.

REGIONALA IDEOLOGISKA SKILLNADER INOM SOCIALDEMOKRATERNA

Det finns en betydande geografisk variation i de socialdemokratiska partiföreträdarnas syn på privatisering. Mest negativ syn på privata utförare finns i partidistriktet Blekinge och Jönköping. Den mest positiva synen på privata utförare har partiföreträdarna i Östergötlands och Stockholms län. En analys av argumenten i motioner till den socialdemokratiska partikongressen 2001 visar att dessa regionala åsiktsskillnader har sin grund i Socialdemokraternas två idétraditioner.

BETYDANDE PRIVATISERING I VISSA KOMMUNER MED VÄNSTERSTYRE

Även om Socialdemokraterna på riksplenet alltid varit mer negativa till privata alternativ än de borgerliga partierna finns exempel på socialdemokratiskt styrda regioner och kommuner där privatiseringsandelen, justerat för befolkningsstorlek, är relativt hög. Det finns vissa belägg för att den lokala socialdemokratins anknytning till den stats-socialistiska eller folkrörelsedemokratiska idétraditionen har betydelse för privatiseringens omfattning i enskilda kommuner. Det gäller till exempel Sundbyberg, Södertälje, Linköping och Norrköping som trots vänsterstyre har privatiserat mer än andra orter med liknande geografiska och befolkningsmässiga förhållanden. I Jämtland – med en stark folkrörelsedemokratisk tradition – är privatiseringsandelen högre än i något annat län i Norrland.

DE TVÅ IDÉTRADITIONERNA PRÄGLAR ALLTJÄMT PARTIET

Debatten på Socialdemokraternas partikongress 2013 tyder på att den ideologiska skiljelinjen mellan statssocialister och folkrörelsedemokrater alltjämt har betydelse för de olika partidistriktens argumentation och agerande i frågan om vinster i välfärden.

Övergripande slutsatser

UTVECKLINGEN HAR FLERA SAMVERKANDE FÖRKLARINGAR

Sammantaget visar rapportens kapitel att privatiseringen av välfärdstjänster bestäms både av nationella reformer och lokala initiativ i enskilda kommuner. Politiska, ekonomiska och geografiska drivkrafter har samspelat när den privata produktionen har vuxit fram. Att utvecklingen inte har någon enskild ekonomisk eller politisk förkla-

ring är värt att betona. Till exempel bör den som tycker att privatiseringsfrågan är viktig vid valet av parti även beakta de individuella kandidaternas ståndpunkter och egenskaper. Speciellt uppmärksamma bör potentiella socialdemokratiska väljare vara eftersom det finns stora åsiktsskillnader mellan socialdemokratiska politiker i olika delar av landet.

OBLIGATORISK LOV KAN FÖRVÄNTAS ÖKA ANDELEN PRIVATA UTFÖRARE

Valfrihetsmodellen verkar driva på privatiseringar. Vänsterpolitiker kan därför förväntas föredra entreprenadmodellen i högre utsträckning än högerpolitiker. Att vänsterpolitiker inte betonar valfrihet som sådan lika starkt som högerpolitiker förstärker denna skillnad. När det är upp till kommunen att införa valfrihetssystem är det framför allt högerstyrda kommuner som är benägna att göra det. Att göra LOV obligatorisk kan därför förväntas leda till ökade privatiseringar, framför allt i vänsterstyrda kommuner. Detta kan i sin tur förklara varför allianspartierna på nationell nivå har varit betydligt mer positivt inställda till att göra LOV obligatorisk på fler områden än vad Socialdemokraterna och Vänsterpartiet har varit. En annan aspekt på obligatorisk LOV är att många kommuner är så små att det varken finns förutsättningar för några större företagsetableringar eller för att renodla kommunens roller som beställare och utförare. Den låga graden av privatisering i många små kommuner ska därför inte tolkas som en outnyttjad potential.

OSÄKER FRAMTID – MEN FLER FAKTORER TALAR FÖR FORTSATTA PRIVATISERINGAR

Sett över välfärdssektorn som helhet står den offentliga sektorn i dag för ungefär 85 procent av produktionen. Att förutsäga den framtida utvecklingen är vanskligt, men över lag förefaller fortsatta privatiseringar vara den mest sannolika utvecklingen. För detta talar bland annat att valfrihetsmodeller blir allt vanligare och i de flesta fall har följts av ökade privatiseringar. Även det faktum att privatiseringar sprider sig mellan grannkommuner talar för fortsatta privatiseringar, åtminstone på kort sikt.