

Ta tillbaka demokratien!

En genomgång av effekterna
av privatiseringar inom tre sektorer

Av Anne-Marie Lindgren

Rapporten "Ta tillbaka demokratin!" utgiven av Arbetarrörelsens Tankesmedja i juni 2008, andra reviderade upplagan i januari 2009. Tryckning: LO-tryckeriet Stockholm 2009

Innehåll

Förord: Förnyelsen av den offentliga sektorn.....	4
Vad är det som hänt? En genomgång av erfarenheter från tre sektorer.....	6
I. Skolan.....	6
1. Vilka var syftena?.....	6
2. Hur blev det?.....	6
Läget i dag.....	6
Ägarformer.....	6
Pedagogisk mångfald.....	8
Ökad kostnadseffektivitet.....	9
Kvalitet.....	9
Konkurrensens effekter.....	10
Segregation.....	11
II. Elmarknaden.....	13
1. Vilka var syftena?.....	13
2. Vilka blev effekterna?.....	13
Fler aktörer på marknaden.....	13
Konsumentnyttan.....	14
Lägre priser.....	14
3. Varför stiger priserna?.....	15
4. Telemarknaden – en jämförelse.....	16
III. Vård och omsorg.....	18
1. Vilka var drivkrafterna?.....	18
2. Vilka blev effekterna?.....	18
A. Allmänt.....	18
B. Äldreomsorgen (hemtjänsten).....	19
C. Sjukvården.....	20
Affärsmässig samhällsnytta.....	25
Exempel 1: Arlanda Express.....	25
Exempel 2: De allmännyttiga bostadsföretagen.....	26
Exempel 3: Gårdsten.....	27
Lösta problem – och olösta.....	29
Nya problem.....	30
Spelar driftsformen någon roll?.....	30
Marknadsromantiken.....	31
Funktionsproblem.....	33
1. Ägarkoncentrationen.....	33
2. Offentlighetsprincipen.....	35
3. Brist på uppföljning och kvalitetskontroll.....	35
4. Konkurrens med fel metoder.....	36
5. Fri etablering och kvalitet.....	38
6. Ersättningsformerna.....	39
Principfrågor och demokratiproblem.....	39
Marknadens valfrihet och marknadens restriktioner.....	45

Förord:

Förnyelsen av den offentliga sektorn

I början på 1980-talet öppnade privata Praktikertjänst City-Akuten mitt i Stockholm, en privat vårdcentral som öppnade möjligheten till snabb läkarkontakt vid vanliga vardagsåkommor.

Öppnandet skakade om rejält i landstingsvärlden, eftersom det hittills varit en grundsats att all vård skulle drivas offentligt. De kritiska synpunkterna från officiellt håll var många.

Men patienterna strömmade till.

City-Akuten fyllde nämligen ett behov – behovet av enkelhet och snabbhet.

Även vi som var med på den tiden har kanske hunnit glömma hur tillkrånglat systemet var på den tiden. Inom vården, liksom inom skolan och omsorgen, gällde bostadsbanden: man ”tillhörde” den skola, den barnstuga eller den vårdmottagning i vars upptagningsområde man bodde, och någon annanstans fick man inte vända sig.

Behövde man sjukvårdskontakt på dagen – utan att vara så sjuk att man var hemma från jobbet – var det bara att ta sig hem till bostadsområdet, och så tillbaka igen. Den som skulle föda barn hade kommunarrest veckorna före förlossningen, eftersom förlossningen bara var kostnadsfri på det ”egna” sjukhuset. Och den storstadsbo som hade flera olika hälsoproblem kunde få lov att vandra runt mellan många olika sjukhus, eftersom olika kroppsdelar räknades till olika sjukhus, beroende på vad de specialinritat sig på.

Det fanns, förvisso, kritik mot stelbentheterna, också bland varma anhängare av den offentliga sektorn. Men av någon anledning var det alldeles omöjligt att ändra på dem, kanske därför att de var så rationella från planerarnas utgångspunkter. Bostadsbanden gjorde ju att man någorlunda säkert kunde räkna ut hur stor kapacitet som behövdes inom respektive skola och vårdcentral.

Så kom City-Akuten. Och visade så tydligt att medborgarna inte var nöjda med planerarnas prydliga konstruktioner. Så plötsligt blev det tidigare så otänkbara fullt möjligt. Landstingets system blev inom bara några år betydligt mer flexibelt.

Det fanns alltså reella problem med den icke-valfria organisation av de offentliga tjänsterna som vi hade fram till 1980-talet. Det handlade om stelbentheter, som krånglade till det för medborgarna och innebar ett inte obetydligt mått av förmynderi från myndigheternas sida. Stelbentheterna innebar sannolikt också att ineffektiviteten ökade: det fanns ju ingen anledning att tänka över om man arbetade bra eller dåligt, när elev- och patientunderlaget ändå var garanterat. Rapporterna om sjunkande produktivitet orsakade en hel del politiskt huvudbry under 1980-talet.

I början dominerades debatten av krav på reformer inom den offentliga sektorns ram, och bostadsbanden började alltmer mjukas upp. Möjligheten att välja handla i början om val inom den offentliga sektorn, något som också antogs sätta viss press på skolor och vårdcentraler att bli mer lyhörda mot sina brukare. Men idéerna om att öppna också för privata alternativ fick allt större utrymme; i dag är det en linje som drivs nära nog som ett självändamål

Så numera, efter ett otal förändringar, avregleringar och privatiseringar börjar läget var det rakt motsatta mot 1980-talets. Om kritiken då, fullt berättigat, handlade om för hård styrning av medborgarna och för liten kundanpassning, börjar problemet i dag vara för små möjligheter att fördela skattepengarna på det mest effektiva och, inte minst, mest rättvisa sättet. ”Valfrihet” är inte det enda krav som ska ställas på den skattefinansierade sektorn. Rättvis fördelning hör också dit. Rationell användning av pengarna – som inte bara handlar om det i praktiken svårdefinierade begreppet produktivitet utan också om att de fyller de syften som är skälet till skattefinansieringen – är lika viktig.

Och inte minst: demokratiskt inflytande hör dit! Fördelningen av skattepengarna måste självfallet ske genom demokratiska processer som alla har insyn i och alla har likvärdiga möjligheter att påverka. Skattepengar är en ändlig resurs, som inte kan fördelas genom en allmän huggsexa, där ingen kan överblicka det slutliga resultatet.

Dagens debatt betonar den enskildes privata rättigheter till skattepengarna. Men demokrati handlar också om medborgarnas gemensamma rättigheter: inte bara om vilken vård jag själv får, utan om vilken vård alla andra får. Inte bara om att mina barn ska ha rätt till bra skola, utan om att alla andra barn också ska ha rätt till bra utbildning. ”Valfrihet” handlar också om medborgarkollektivets valfrihet: att välja hur skatterna ska fördelas, och vem som ska ha mest nytta av dem.

Vid 1980-talets början var det en självklarhet att skattefinansierad verksamhet också skulle produceras i offentlig regi. I dag är det en nästan lika stor självklarhet att finansiering och produktion mycket väl kan skiljas åt, och att det mycket väl går för sig att göra det. Det senare är inte detsamma som att de till varje pris ska göra det, alltid och under alla omständigheter – och det är här skiljelinjen går i dagens debatt.

Framför allt inom moderaterna finns grupper som förefaller se det som ett mål i sig själv att överföra så mycket som möjligt av skattefinansierade verksamheter i privat regi, egentligen oberoende av effekterna. På andra håll, även inom det borgerliga blocket, finns en

mer pragmatisk syn: lämpligheten för avgöra, och den kan variera beroende på verksamhetens art.

Det finns alltså ett starkt ideologiserat drag i debatten. Också här kan man tycka att den svängt 180 grader: de trosvisva föreställningar man kan möta i dag om den privata företagsamhetens absoluta överlägsenhet har sin exakta motsvarighet i 70- och 80-talens lika trosvisva föreställningar att stat och kommun alltid klarade allting bäst.

Dock, oavsett vad man tycker eller inte tycker om privatiseringar, kvarstår som faktum att vi idag har en annan uppbyggnad av de skattefinansierade tjänsterna än vad vi hade för 25-30 år sedan. Men de är alltså fortfarande skattefinansierade. Det kräver att det finns en politisk överbyggnad på själva produktionen av tjänsterna, som kan svara för att de fördelas så att de bäst når sina syften, att verksamheterna sköts klokt och rationellt och att pengar inte läcker ut ur systemet.

Den organisationen måste med nödvändighet se annorlunda ut i ett läge där delar – kanske tio stora delar – av produktionen sköts av privata huvudmän än av anställda inom stat och kommun. Styr- och kontrollmekanismerna måste utformas annorlunda, budgetprocessen blir annorlunda, transaktionskostnader (ofta rätt höga) blir viktigare, frågan om vad man gör när privata verksamheter inte fungerar kräver nya lösningar – och så vidare.

De frågorna har ägnats förvånande liten uppmärksamhet.

Ansvarskommittén, den stora statliga utredning som hade att komma med förslag till omorganisation av hela den statliga och regionala förvaltningen, arbetade i ett

par år, kom med flera underhandsrapporter och lämnade ett slutbetänkande, som skickades ut till alla berörda instanser på remiss för synpunkter. Debatten pågår fortfarande.

Den minst lika stora förändring som pågår inom den skattefinansierade sektorn, och som också kräver omläggningar och förändringar i de administrativa systemen, har inte utretts alls. Det är en jättelik experimentverksamhet som pågår sedan bortåt tjugو år, ibland med goda resultat, ibland med dåliga som vi något hjälplöst undrar vad vi ska göra åt.

Allt kan förvisso inte klaras ut i förväg genom en utredning. Däremot kan man ju dra lärdomar av erfarenheterna, när man börjar se hur resultaten blivit.

Det är vad denna rapport handlar om. Den handlar inte om att vi bör gå tillbaka till det gamla och driva all skattefinansierad produktion i offentlig regi, och den handlar inte om att ta bort medborgarens rätt att välja skola och vårdcentral – men den handlar om att man inte kan privatisera skattepengar hur mycket som helst, och framför allt inte på vilka villkor som helst.

I ett första kapitel görs en genomgång av avregleringarna/privatiseringarna inom skolan, elmarknaden och hälso- och sjukvården, där det faktiska utfallet av förändringarna mäts mot de förhoppningar som en gång knöts till dem. I följande avsnitt tar jag upp frågan varför det gick som det gjorde, och skillnaden mellan verklighetens marknader och den ideala modell, som ofta legat till grund för förändringarna. Avslutningsvis diskuteras frågan om demokratins krav, och om skilljelinjen mellan marknad och politik.

Stockholm i juni 2008

Anne-Marie Lindgren

Utredningschef

Arbetarrörelsens Tankesmedja

Kommentar till andra upplagan:

Rapporten *”Ta tillbaka demokratin”* har väckt stort intresse inom arbetarrörelsen och diskuterats på åtskilliga möten över hela landet. Erfarenheterna från dessa möten har lett till vissa utvidgningar i denna andra upplaga av rapporten, där framför allt det avslutande avsnittet byggts ut med bland annat en diskussion om vinst eller inte i den skattefinansierade sektorn, och om driftsformen spelar någon roll eller inte.

Stockholm i januari 2009

Anne-Marie Lindgren

Vad är det som har hänt?

En genomgång av erfarenheterna från tre sektorer

I. Skolan

1. Vilka var syftena?

Generell rätt till ekonomiskt stöd från kommunen till privata skolor på samma villkor som till kommunalt drivna skolor infördes genom riksdagsbeslut 1992.

Ansökan om att få starta sådan fristående skola behandlas av skolverket, som har att ge tillstånd för verksamheten. Huvudprincipen är att tillstånd ska ges, om skolan kan visa att den har förutsättningar att stadigvarande driva verksamheten i enlighet med bestämmelserna i skolan och läroplanen; i princip handlar det om att visa att man har tillgång till lämpliga lokaler, lärare och skolläda. Skolverket kan också avslå ansökan om starten av friskolan skulle betyda allvarliga ekonomiska olägenheter för kommunen, men sådana avslag är ovanliga, även om de förekommer.

I den regeringsproposition (1991/92:95) som låg till grund för beslutet hette det att detta skulle leda till en "stimulerande tävling mellan olika skolor, med olika inriktning och olika ägandeformer", som skulle öka kvaliteten inom hela skolväsendet, möta olika intresseinriktningar hos föräldrar och elever och därmed skapa öka mångfald.

Konkurrensen förväntades också leda till utvecklingen av nya pedagogiska arbetsmetoder, som utöver kvaliteten också ökade kostnadseffektiviteten.

Regeringen trodde enligt propositionen på en utveckling mot fler föräldrakooperativ och mot skolor med speciella ämnesprofiler. Man menade också att det skulle ge nedläggningshotade skolor en ny chans.

Denna proposition lades alltså fram av regeringen Bildt. Den socialdemokratiska regeringen, som tillträdde efter valet 1994, delade i stort sett denna syn på friskolornas betydelse i propositionen 1995/96:200; konkurrens och valfrihet var bra för skolans utveckling. De fristående skolorna sågs som en etablerad del av den svenska skolan.

De socialdemokratiska regeringarna – och i än högre grad debatten inom det socialdemokratiska partiet, vars entusiasm för friskolorna hela tiden varit mer begränsad än den egna regeringens – uttryckte samtidigt vissa farhågor för att de fristående skolorna skulle leda till ökad segregation inom skolväsendet. Under senare år har kritiken inom partiet alltmer koncentrerats på den fria etableringsrätten, som gör det svårt att planera den kommunala skolbudgeten och styra pengarna dit behoven är störst. Inom det borgerliga blocket och miljöpartiet är

uppslutningen kring de fristående skolorna stor, men i folkpartiet finns tendenser till ökande tveksamhet beträffande effekterna för de kommunala skolorna.

2. Hur blev det?

Läget i dag:

Läsåret 2007/08 fanns enligt Skolverkets statistik totalt 632 fristående grundskolor och 356 fristående gymnasier. Fristående grundskolor fanns i 180 kommuner (60 procent), gymnasier i 99 kommuner. Koncentrationen till storstadsregionerna är stark: 60 procent av eleverna i fristående grundskolor och två tredjedelar av eleverna i fristående gymnasier återfinns i något av de tre storstadslänen. Intresset för att starta fristående skolor har stadigt ökat sedan 1990-talet och är fortsatt mycket högt. Inför läsåret 2007/2008 inkom 563 ansökningar till Skolverket, en ökning med över 200 sedan föregående år. Inför läsåret 2008/2009 kom nästan exakt lika många, 560. Båda åren gällde de flesta ansökningarna de tre storstadslänen.

De många ansökningarna har orsakat viss betänksamhet hos Skolverket. Chefen för tillståndsenheten konstaterar i Skolverket nyhetsbrev för maj 2008: "Vi står inför en överetablering eftersom elevantalet snart börjar sjunka. Konkurrensen hårdnar och både fristående och kommunala skolor kommer att tvingas organisera om eller lägga ner verksamheter."

Det är, kan man dock tillägga, ett vanligt marknadsfenomen – en uppåtgående kurva drar till sig nya intressenter, även en tid efter det att kurvan i praktiken vänts. Det betyder i sin tur att inbromsningen blir hårdare och skapar större problem än vad som behövts med en mer kontrollerad utveckling.

Ägarformer:

Propositionen från 1991/92 trodde på en utveckling mot fler föräldrakooperativ, men exemplen på det är få. Två tredjedelar av alla friskolor drivs i associationsformer – aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag – där verksamheten syftar till ägarnas ekonomiska nytta. Ca 15 procent vardera drivs i stiftelseform eller som ideell förening.

De stora utbildningskoncerner som vuxit fram sedan 1990-talet, ofta mycket snabbt, har stadigt ökat sin andel

Bure Equity AB är ett investmentbolag, som bildats med sitt grundkapital från de gamla upplösta löntagarfonderna. Bure är hel- eller delägare i fem olika utbildningsbolag, Academedia, Framtidsgymnasiet, IT-gymnasiet, Rytmus och Vittra.

Academedia driver i sin tur gymnasieskolor i fyra olika dotterbolag: NTI-skolan, med teknik- och industriprogrammen, Mikael Elias Teoretiska Gymnasium, samhälls- och naturvetarprogrammen, Drottning Blankas Gymnasium (huvudsakligen yrkesinriktade program) och Ljud- och Bildskolan (yrkesinriktade program). Totalt driver bolaget 29 gymnasier. Därutöver har man vuxenutbildning, företagsutbildning, kvalificerad yrkesutbildning (KY) ovanpå gymnasiet, företagsutbildning, rehabiliteringsutbildningar, arbetsförmedling och rekrytering.

Framtidsgymnasiet driver sex gymnasier med yrkesinriktade program: el, industri och teknik.

IT-gymnasiet driver gymnasium på sex orter

Rytmus beskriver sig som "musikergymnasium", där utbildningen inte bara handlar om att spela utan också om att spela in (inspelningsteknik). Från och med hösten 2008 har man utbildning på tre orter.

Vittra driver förskolor (16 st), grundskolor (22 st) och gymnasier (5).

Sammantaget står alltså Bure helt eller delvis bakom 49 gymnasieskolor

John Bauer Organization AB (från början **Ultra Education AB**) startade vid mitten av 1990-talet och beskriver sig själv som Sveriges största fristående gymnasieanordnare. Företaget startade John Bauer-gymnasierna, med skolor på 28 orter, med utbildning inom IT, hälsa och entreprenörskap, och driver också gymnasieutbildningar (under annat namn än John Bauer) inom industri, teknik och hotell- och restaurang. Dessutom ordnar man företagsutbildning, KY-utbildningar och lärlingsutbildning. Prolympia, som driver grundskolor med idrottsinriktning, är ett dotterbolag.

John Bauer-gymnasierna såldes hösten 2008 till det danska riskkapitalbolaget Axcel.

Baggium AB bildades 1992 av några anställda inom kriminalvården i Skåne, med det ursprungliga syftet att driva familjedaghem och behandlingshem för ungdomar med riskbeteenden. Eftersom ungdomar i den åldern behöver utbildning vidgade man naturligen verksamheten också till att driva skolor. Båda grenarna av verksamheten har stadigt expanderat. I dag driver man gymnasier på 23 orter, alla med namnet Praktiska Gymnasiet (alltså yrkesinriktad utbildning), mottagningshem för ensamkommande flyktingbarn samt behandlingshem.

Företagets stiftare var tydligen Tolkien-fans. Namnet Baggium är härlett ur Baggershus, som också är namnet på det första behandlingshemmet. Två nytillkommande anläggningar heter Gandalf respektive Bilbo

av friskolemarknaden. De driver som regel utbildningsverksamhet inom många sektorer, inte bara gymnasium och grundskola, utan också inom vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och företagsutbildning. Verksamheten är dock koncentrerad till storstadslänen och större tätorter.

Ägarkoncentrationen beräknas öka eftersom koncernerna ständigt utvidgar sin verksamhet, dels genom nyetablering av friskolor, dels genom uppköp av redan existerande skolor.

Det stora intresset från utbildningskoncernerna kanske förklaras av ett reportage i Svenska Dagbladet den 6 december 2007. Där konstaterade Michael Nachemsson,

VD i Bure Equity (40 skolor) att "friskolebranschen är en lågriskbransch förutsatt att man sköter verksamheten bra". En av fördelarna är, enligt årsredovisningen för Academedia, den största börsnoterade utbildningskoncernen att utbildning är en konjunkturokänslig bransch, där efterfrågan snarast ökar i lågkonjunkturer.

Rubriken över Svenska Dagbladets artikel löd "Friskolebranschen i Sverige har vuxit till en miljardindustri". VD för Academedia konstaterade i artikeln att "många aktörer nu gör stora vinster", och i företagets årsredovisning för 2007 heter det att "avregleringarna skapar nya affärsmöjligheter". I årsredovisningen bedömdes värdet av utbildningsmarknaden till totalt över

200 miljarder, därav 30 miljarder enbart för gymnasieskolans del.

Med de affärsmöjligheterna blir förmodligen utrymmet för föräldrakooperativen trångt.

Pedagogisk mångfald:

Under de första åren på 1990-talet dominerade friskolor med alternativ pedagogik, främst Waldorf- och Montessori-skolor. Vartefter antalet friskolor växte, minskade andelen alternativskolor och utgör i dag mindre än 10 procent. Friskolorna har till dominerande del, ca 70 %, ”allmän inriktning”. Få av ansökningarna om nya friskolor gäller alternativ pedagogisk inriktning. Däremot har under senare år intresset ökat för att starta skolor för barn med särskilda behov (funktionshinder eller neurologiska diagnoser som ADHD).

”Allmän inriktning” kan naturligtvis också den rymma olika pedagogiska upplägg, men alla utvärderingar tyder på att de flesta friskolor på grundskolenivå arbetar tämligen traditionellt. Eftersom de flesta friskolor arbetar mot ”marknaden”, kan man anta att denna rätt konventionella inriktning snarast svarar mot önskemålen i de föräldragrupper friskolorna främst vänder sig till. De fristående skolorna är i hög grad de studiemedvetna familjernas val (se nedan), och de lägger tonvikten vid god kunskapsförmedling snarare än pedagogiska innovationer. Det avspeglas i det som Skolverket konstaterar i sin utvärdering av de fristående skolorna (*Skolor som alla andra?*, 2005) att det bland elever och föräldrar vid fristående skolor fanns en mycket stark fokusering på betyg, dvs. på goda resultat av undervisningen.

Faktum är nog att de flesta föräldrar inte har något specialintresse för de pedagogiska formerna. De centrala föräldrakraven handlar om att en trygg social miljö utan mobbing och vuxenkränkningar, bra lärare som tycker om barn och att barnen lär sig det som de ska lära sig. Sett i det perspektivet är den relativa bristen på pedagogisk mångfald i de fristående grundskolorna knappast något problem. Men det stämmer onekligen inte med den idé om variationsrikedom som var ett av de tidiga argumenten för dem.

Inte heller är ämnesprofilering eller specialintressen särskilt påfallande bland de fristående grundskolorna. Det finns några engelsk- respektive finskspråkiga högstadieskolor, några skolor som är specialinriktade mot idrott och några med estetisk profil, men de flesta väljer att betona kunskapsinhämtandet, den trygga miljön och skolans kvaliteter i största allmänhet – något som, återigen, avspeglar kraven från de föräldragrupper man främst vänder sig till.

Den valfrihet friskolorna erbjuder handlar alltså mest om att det går att välja mellan fler skolor, inte mellan fler pedagogiska alternativ.

När det gäller gymnasieskolan är ämnesprofileringen och specialinriktningarna mer uttalade – kanske rent av för uttalade. Gymnasieutredningen (SOU 2008:27) konstaterar att den stora friheten för de fristående skolorna att göra sina egna lösningar gjort att ”*det har blivit för*

stora skillnader mellan olika huvudmäns utbildningar, vilket har gjort det osäkert för elever och avnämare att förstå vilken utbildning eleverna egentligen får”.

Inom gymnasiesektorn hittar man flera exempel på friskolor som faktiskt förnyat och förbättrat utbildningar främst inom de yrkesinriktade programmen – men också en hel del exempel på pedagogiska grepp som mest verkar motiverade av företagets önskan att minska kostnaderna för att öka det egna överskottet.

- De största enskilda programmen inom såväl kommunala som fristående gymnasier är de två studieförberedande, samhällsvetenskapligt och naturvetenskapligt. De fristående gymnasierna har en något högre andel elever på samhällsprogrammet och något lägre andel på naturvetarprogrammet än de kommunala. Inom de fristående gymnasierna finns en viss tendens till fler marknadsstyrda ”hobbytillval” än i de kommunala, även om sådana tillval förvisso finns även där.

En notering är att andelen sökande till de kommunala gymnasierna i Stockholm ökade inför höstterminen 2008, efter att årligen ha minskat med ett par procentenheter under hela 2000-talet. Skolborgarrådet Lotta Edholm (fp) menade (SvD 2008-03-08) att en förklaring till det var att de kommunala gymnasierna i större utsträckning än de fristående behållit de högre kurserna i matematik och språk, något som med de nya reglerna för högskoleantagningen var fördelaktigt. Uttalandet kan tolkas som att de kommunala skolorna faktiskt erbjuder mer kvalificerad utbildning än de fristående.

- Flera av utbildningskoncernerna har specialiserat sig på yrkesinriktade program. Det kan hänga samman med att många också erbjuder företagsutbildningar och alltså har utvecklat en specialkompetens vad gäller yrkesrelaterad utbildning. Men kanske spelar det också in att ersättningen per elevplats är högre för de yrkesinriktade programmen.

Flera av de fristående yrkesinriktade gymnasierna håller uppenbart hög kvalitet med ett genomtänkt upplägg av undervisningen. Flera av dem har fått pedagogiska utmärkelser. Eftersom de yrkesinriktade programmen varit något styvmoderligt behandlade inom skolpolitiken, verkar det sannolikt att det finns goda exempel att hämta från en del av de fristående gymnasierna, nu när det politiska intresset för yrkesutbildningen verkar växa.

Andra former av pedagogisk ”förnyelse” är, som sagt, mer tveksamma. Det finns flera exempel på skolor som beskriver sin idé som att lära eleverna att ta ansvar för sitt eget lärande eller arbeta självständigt i egen takt. En närmare undersökning visar att det i praktiken handlar om kraftiga neddragningar av den lärarledda undervisningen, där det självständiga arbetet förutsätts kunna skötas utan stöd av handledare i bakgrunden. En skola förklarar den korta schemalagda undervisningstiden, som endast sträcker sig fram till lunch, med att man ”avskaffat håltimmarna”. En enkel jämförelse med schemat vid några kommunala gymnasier, som undervisar även efter lunch, visar dock att det inte är håltimmar som avskaffats, utan faktisk undervisningstid.

Den korta undervisningstiden har väckt viss kritisk

uppmärksamhet, eftersom många av de skolor det handlade om samtidigt redovisade stora överskott, som alltså kunde förklaras med minskad undervisningstid. Det fick skolminister Jan Björklund att uttala att det finns skäl att överväga krav på visst minimiantal undervisningstimmar för att en friskola ska ha rätt till ekonomiskt bidrag från kommunen

Programutbudet hos de fristående gymnasierna är tämligen smalt. Många av de stora utbildningskoncernerna är specialinriktade på yrkesinriktade program, men satsningarna gäller några få sektorer, främst elprogrammet, olika medieprogram samt IT. Att andelen elever på industriprogrammet är högre än inom de kommunala gymnasierna beror främst på några få större gymnasier med huvudmän från industrin – exempelvis driver Volvo ett högkvalificerat verkstadsgymnasium i Skövde -, inte på att programmet har bred spridning bland de fristående skolorna. Byggprogrammet finns knappast alls bland fristående gymnasier.

Ökad kostnadseffektivitet:

Inga av de studier som gjorts av den ökade valfrihetens betydelse har kunnat belägga en sådan effekt, och argumentet förefaller numera ha försvunnit ur debatten.

Ett par studier, bland annat Skolverket och pedagogiska institutionen vid Uppsala universitet, visar att den totala kostnaden per elev ökat i storstadsregionerna som en följd av friskolornas framväxt. För orter utanför storstadsregionerna finns ingen sådan effekt, men båda studierna påpekar att andelen friskolor där är betydligt lägre än i storstäderna, och att man inte kan utesluta en liknande kostnadsutveckling, om friskolornas andel börjar växa.

Gymnasieutredningen (SOU 2008:27) skriver, med syftning både på de fristående och de kommunala gymnasierna att flexibiliteten drivits för långt; ”systemet är svårt att överblicka och det är kostnadsdrivande”.

En dansk studie, utförd av två forskare vid Roskilde Universitet – Simon Calmar Andersen och Sören Seritzlew: *”The Unintended Effects of Private School Competition”* – finner likaså att en ökande andel elever i privata skolor är kopplad till högre utgifter för skolsektorn. En förklaring till de högre kostnaderna, eller om man så vill den lägre effektiviteten, som pekas ut i studien är att existensen av två parallella skolformer kräver en viss överkapacitet, både av lokaler och av lärare, jämfört med ett enhetligt system där man på ett annat sätt kan fördela resurserna optimalt.

Den danska studien har ett speciellt intresse, eftersom fristående skolor med offentlig finansiering funnits i

Danmark i åtskilliga decennier och de långsiktiga effekterna också hunnit stabiliseras. Också i andra länder har man noterat kostnadsökningar som följd av ökade inslag av privata skolor. I Nederländerna har det lett till att kraven för att få starta fristående skolor skärpts.

Kvalitet:

Kvalitet är ett begrepp som kan tolkas på flera sätt. Det kan handla om skolornas resultat, men också om skolornas egna karakteristika i form av utbildade lärare, lärartäthet, utrustning av olika slag etc.

Genomsnittligt sett uppvisar friskolorna sämre värden i de kvalitetsvariabler som handlar om själva skolan. Andelen behöriga lärare är genomsnittligt sett lägre än i de kommunala skolorna, lärartätheten lägre liksom andelen fast anställda lärare; det senare kan också tyda på en större omsättning bland lärarpersonalen. De flesta fristående skolor saknar skolbibliotek, många saknar gymnastiksal och musiksalar, och studievägledare förekommer ännu mera sparsamt än i de kommunala skolorna.

Samma tendens finns när det gäller förskolan. Den genomsnittliga gruppstorleken är något högre i de privata förskolorna, 16,9 mot 16,7 i de kommunala, och andelen förskollärare lägre. 2007 var den genomsnittliga andelen förskollärare i de kommunala förskolorna 54 procent mot 42 procent i de enskilda. Andelen icke-utbildade är så hög som 11 procent i gruppen privata förskolor mot 4 procent i de kommunala.

Samtidigt är det genomsnittliga resultatet, mätt som betyg, högre för de fristående skolorna om grupp än för de kommunala skolorna som grupp, både för grundskolan årskurs 9 och för gymnasiet. För gymnasieskolans del är dock skillnaden liten, och förklaras i huvudsak av högre betyg för flickorna. Omvänt har de kommunala skolorna en högre andel elever som får fullständiga gymnasiebetyg.

De högre genomsnittet för de fristående skolorna kan verka förvånande med tanke på att framför allt andelen behöriga lärare men även lärartätheten brukar anses ha stor betydelse för elevernas studieresultat.

En möjlig förklaring skulle förstås kunna vara att den åsikten är fel och att friskolorna helt enkelt utvecklat nya pedagogiska arbetsmetoder, som gör att de kan åstadkomma goda resultat med mindre insatser av pedagogiska resurser. Den förklaringen stupar, av två skäl. För det första arbetar de flesta friskolor, som redan konstaterats, med tämligen traditionella metoder. För det andra

Läsåret 2007/2008	Antal lärare/100 elever	Andel behöriga lärare
Kommunala grundskolor	8,4	86,6 %
Fristående grundskolor	7,6	66,9 %
Kommunala gymnasier	8,3	77,8 %
Fristående gymnasier	6,9	53,4 %

har de en annan elevsammansättning – och elevsammansättningen har stor betydelse för skolresultatet.

Friskolorna är, som redan konstaterats, de studiemedvetna föräldrarnas val, och den genomsnittliga utbildningsnivån i föräldrargruppen är högre i friskolan än i de kommunala skolorna. Föräldrars utbildningsnivå och elevens studiemotivation är avgörande faktorer för skolresultatet, och med många elever med sådan ”skolpositiv” bakgrund skapas också ett positivt klassrumsklimat – som gynnar lärandet, även när andelen behöriga lärare är lägre.

Forskningen är tydlig på den punkten. I boken ”Välfärdsstatens nya ansikte” (2000) av statsvetarna Paula Blomqvist och Bo Rothstein, som är en genomgång av forskningen kring effekterna av marknadsreformer inom den offentliga sektorn, sammanfattas resultaten:

”Barn som kommer från stabila och ekonomiskt privilegierade sociala miljöer är generellt sett mer mottagliga för undervisning och presterar bättre resultat i skolan. Deras närvaro har också i sig en inverkan som gör att skolmiljön som helhet blir lugnare och mer studieinriktad. Detta påverkar i sin tur även andra elevers resultat. (...) Detta kan också uttryckas som att de andra barnen i klassrummet är den kanske viktigaste faktorn för undervisningens kvalitet.”

Det är en central förklaring till de höga genomsnittliga betygsvärdena i friskolorna, liksom för övrigt också i de kommunala skolor som har liknande sociala kännetecken. Självklart kan kvaliteten på undervisningen vara hög. Men det kan den faktiskt vara också i skolor med betydligt lägre genomsnitt, men med en annan och socioekonomiskt sett ”tyngre” elevsammansättning. Betygsnivåer är ingen entydig kvalitetsmätare.

Konkurrensens effekter:

Enligt en studie av Mikael Sandström och Fredrik Bergström, *Konkurrens bildar skola*, (ESO-apport 2001:12) hade tillkomsten av de fristående skolorna betytt en generell höjning av resultaten i kommunens samtliga skolor. Studien blev dock kraftigt ifrågasatt, bland annat av metodologiska skäl, och i en senare rapport har resultaten modifierats till att resultaten i friskolekommunerna är bättre än vad de skulle varit utan friskolor.

Ett problem med denna typ av jämförelser är just metodologiska – det handlar, bland annat, om att rensa bort alla effekter av det som kallas exogena variabler och ”nollställa” de olika ingångsvärdena. Vilket går att göra på ett statistiskt korrekt sätt, men – som forskarna själv påpekar – problemet är då att det visserligen går att bedöma om beräkningarna är teoretiskt korrekta, men aldrig att testa resultaten rent empiriskt. Eller med andra ord, studien kan vara teoretiskt oantastlig utan att man för den skull kan vara säker på att den stämmer med verkligheten.

Forskningen är, som så ofta annars, inte enig när det gäller effekterna av konkurrens mellan offentliga och privata skolor, och diskussionen om de metodiska pro-

blemen är omfattande. Flera amerikanska studier visar att det finns en positiv effekt, medan europeiska studier på det hela taget inte kan belägga det. Den tidigare nämnda danska studien, som är en av de senast gjorda, ”stöder inte idén att konkurrens från privatskolor förbättrar kvaliteten i de offentliga skolorna”. Studien finner inte heller att konkurrens leder till förbättrade resultat inom själva privatskolesektorn.

Om man lämnar de vetenskapliga studierna och diskussionerna kring dem och enbart ser till empirin, alltså det faktiska läget, kan man konstatera ett mycket tydligt faktum: *Såväl internationella jämförelser som svenska studier visar en tendens till sjunkande genomsnittsresultat sedan 1990-talet, dvs. under den period friskolorna expanderat.*

Eftersom det blivit viss debatt kring utbildningsminister Jan Björklunds inte helt korrekta beskrivning av resultaten i de internationella studierna bör det påpekas att de svenska elevernas resultat åtminstone fram till 2006 låg högt, på eller över genomsnittet för de deltagande länderna. Men de svenska genomsnittet har inte förbättrats, utan ligger stilla eller har sjunkit något jämfört med tidigare studier. I den senaste studien, TIMMS 2007, ligger de svenska resultaten under genomsnittet för de deltagande länderna

- Sverige deltog 2001 och 2006 i internationell undersökning, förkortad PIRLS, av läsförmågan i årskurs 4, genomförd inom IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement). 2006 deltog 40 länder i undersökningen. De svenska resultaten hamnade mycket högt, men ändå konstaterades en signifikant sämre läsförmåga i studien 2006 jämfört med 2001. Även skolverkets egen utvärdering av ämnet svenska 2003 visade att läsförmågan försämrats sedan 1990-talet.

- IEA genomför också jämförande studier av kunskaperna i matematik och naturkunskap: projektet förkortas TIMMS. TIMMS 2003 visade att matematikkunskaperna i årskurs åtta försämrats sedan föregående studie, 1995. Detsamma gäller kunskaperna i NO-ämnen, där åttornas kunskaper 2003, enligt den svenska projektledningens utvärdering, motsvarade sjuornas nivå i 1995 års studie. TIMMS 2007 visade en tydlig försämring sedan 2003, med de svenska resultaten under studiens genomsnitt.

- PISA är ett projekt inom OECD, som undersöker kunskapsnivåerna hos 15-åringar. Senaste omgången, 2007, deltog 57 länder. PISA 2006 visade inte någon signifikant försämring av svenska elevers matematikkunskaper, jämfört med studien 2003, men heller ingen förbättring. Eftersom flera andra länder samtidigt förbättrat sina resultat hamnade de svenska eleverna längre ner i poängtabellen 2006 än 2003.

Skolverkets nationella utvärdering av grundskolan 2003 konstaterade att kunskapsutvecklingen i matematik var positivt från 1970-talet fram till början av 1990-talet, men att situationen sedan blivit mer sammansatt: utvecklingen har gått mot ”en mer svårbedömd men svagt nedåtgående tendens”. Verket menar att resultaten i PISA 2006 pekar åt samma håll.

• Också för naturvetenskap noterade PISA 2006 en svagare position för de svenska eleverna, jämfört med 2003. Då låg resultaten över genomsnittet, 2006 motsvarade de genomsnittet för de deltagande länderna. Jämförelsen mellan åren försåras av att de två studierna använde olika metod för att mäta kunskaperna, men skolverket menar att resultaten pekade på "en tendens till försämring".

• När det gäller läsförståelse fann PISA, till skillnad från PIRLS, ingen tendens till nedgång, men resultaten är å andra sidan inte jämförbara, eftersom de gäller olika årskurser. En oroande tolkning av skillnaderna mellan de två studierna är att det PIRLS visar är en försvagning i de lägre årskurserna – kanske en följd av att ökad datoranvändning ändrar läsvanorna?

Internationella studier styrker alltså inte tesen att friskolornas framväxt lett till en generell ökning av kunskapsnivåerna. Tvärtom finns en klar tendens till försvagning under den period de vuxit fram. Man kan givetvis inte av det dra slutsatsen att försvagningen beror på friskolorna; orsakerna är komplexa och handlar inte bara om skolan utan också om faktorer i samhället.

Men man kan dra slutsatsen att man inte får några generella förbättringar av skolektorns bara därför att man släpper in privata företag i den.

En viktig del av förklaringen till att genomsnittet tenderat att sjunka sedan 1990-talet är att spännvidden ökat, mellan skolor och mellan elever. De starkaste elevgrupperna förbättrar sina resultat, de svagaste grupperna har fått större problem. I själva verket är det där de största "kunskapsutmaningarna" finns – men där har friskolesektorn på det hela taget inte bidragit med några nya modeller, eftersom det är ytterligt få av dem som över huvud taget arbetar med dessa elevgrupper.

En intressant notering i sammanhanget är att skolminister Jan Björklund, som ju som bekant har mycket kritiska synpunkter på skolans kvaliteter, över huvud taget aldrig åberopar ökad konkurrens som ett medel att förbättra skolans resultat. Man må vara kritisk både till Björklunds pro-

blemdefinitioner och problemlösningar, men det slående är att han så litet förlitar sig på marknadsmekanismer (=konkurrens) och så mycket på rent politiska styrmedel, som ökad statlig inspektion, fler prov, betyg längre ner i åldrarna och hårdare styrning av skolornas rätt att fritt bestämma kursutbud och mängden undervisningstimmar. Det handlar om mer regleringar – inte mer valfrihet.

Segregation:

Det finns två olika svar – eller kanske två och ett halvt – på frågan om de fristående skolorna leder till ökad segregation inom skolan. Att skillnaderna mellan olika skolor ökat syns både i internationella studier och i den vanliga svenska betygsstatistiken, och det syns likaså att förklaringen i huvudsak ligger i socioekonomiska skillnader. Men beror det på friskolorna?

• Ett svar är nej, det är boendesegregationen som förklarar den tydliga segregationen också inom skolan, allra tydligast märkbar i storstadsområdena. Tanken med den sammanhållna grundskolan var ju att barn ur olika sociala miljöer skulle mötas i skolan – men barn ur skilda sociala miljöer bor i helt skilda bostadsområden, och möts därför inte heller i de kommunala skolorna.

Detta är en helt korrekt beskrivning. Men att friskolorna verkar i en redan segregerad skolvärld behöver inte betyda att de själva inte har några segregeringseffekter; vad det innebär är att man inte kan se det, eftersom sådana eventuella effekter redan uppstått av andra skäl. Den intressanta frågan är alltså vilka effekter för den sociala skiktningen som friskolorna skulle haft, om bostadsområdena varit mer blandade än vad de är i dag.

• Det för över till svar nummer två: friskolorna är en socialt segregerad skolform. Genomsnittlig föräldrautbildning och genomsnittliga föräldrainskomster är högre för gruppen fristående skolor än för gruppen kommunala skolor. Framför allt på grundskolenivå kan man säga att de fristående skolorna är de studiemedvetna föräldrarnas val. Så gott som alla fristående skolor använder "kunskaper", "lärande" och "trygg läromiljö" som

"Just likvärdigheten har varit en hörnsten för de skandinaviska länderna. Me de två senaste PISA-undersökningarna visar att skillnaderna i resultat ökar mellan svenska skolor.

En orsak är att Sverige blivit ett av de mest radikala länderna i världen när det gäller valfrihet – med skolpeng, fritt skolval och allt fler skattefinansierade friskolor. Detta gillar Bernard Hugonnier inte. Litet konkurrens och valfrihet är nog bra för att stimulera nya idéer, men inte för mycket.

– De föräldrar som är kapabla att göra de bästa valen är de välinformerade och välbärgade föräldrarna. Med fritt skolval tenderar deras barn att samlas i vissa skolor, säger han.

Barn med litet socioekonomiskt och kulturellt kapital parkeras i andra skolor där de presterar ännu sämre än de hade gjort i en mer blandad miljö.

*Skolvärlden, december 2008, intervjuar
Bernard Hugonnier vid OECD:s utbildningsavdelning*

signalord, och det säger något om vilken grupp av föräldrar man vänder sig till.

Annorlunda uttryckt: om inte boendesegregationen redan lett till segregation i skolan så skulle friskolorna ha skapat den.

Samtidigt innebär friskolorna naturligtvis, för den enskilda familjen, en möjlighet att välja bort effekterna av boendesegregationen för barnens skolgång. Skolorna i socialt missgynnade områden är ofta nog, från pedagogiska utgångspunkter, mycket bra, men miljön kan vara tuffare, och ofta kan föräldrar känna att barnen inte får tillräckliga möjligheter att träna sig i svenska. Därför kan man välja att flytta barnet till en skola som uppfattas som bättre i dessa avseenden.

Det är på individplanet ett fullt rimligt val som det inte finns anledning att ha några synpunkter på. Men eftersom det som regel är de mest studiemotiverade eleverna som försvinner, kan koncentrationen av elever med problem och behov av specifikt stöd öka i ursprungsskolorna; bo-

endesegregationens effekter skärps. Och det ställer med största sannolikhet krav både på ökade resurser till dessa skolor, och på nya pedagogiska metoder. Att friskolan är en segregerad skolform är ett genomgående mönster i alla länder. Den tidigare nämnda danska studien har jämfört elever ur de lägsta socioekonomiska skikten med elever ur de högsta skikten och funnit, att sannolikheten är åtta procent för att en elev ur de lägre skikten ska gå över till privatskola, medan den är 21 procent i de högre skikten.

- Och så det sista, halva svaret: det finns en social skiktning inom gruppen friskolor, åtminstone i storstäderna med deras stora utbud, som i sig själv verkar segregande. Det finns några skolor som utpräglat är skolor för överklass/övriga medelklass. Det finns skolor som vänder sig till bestämda språkgrupper, som de sverigefinska skolorna, och skolor som rekryterar med religiös tillhörighet som grund: katolska, frikyrkliga, muslimska. De konfessionella skolorna har en jämnare social rekrytering än gruppen friskolor i övrigt, men de kan ju å andra sidan beskrivas som segregande efter andra linjer.

II. Elmarknaden

1. Vilka var syftena?

Elhandeln avreglerades genom ett riksdagsbeslut 1995, som trädde i kraft i januari nyåret 1996. Distributionen av el ("elhandeln") släpptes fri, medan däremot själva kraftnäten förblev ett monopol (eller snarare flera monopol, eftersom det finns flera nätverksföretag, som dock alla varar för sitt geografiska område).

Syftet var att

- öppna för nya aktörer
- frihet för konsumenten att välja leverantör
- bättre service och lägre priser som följd av den ökade konkurrensen

Detta skulle också skapa viktiga samhällsekonomiska vinster.

En konsekvens av avregleringen blev också Nordpool, den nordiska elbörsen, som formerades 1996. Från början ingick Sverige och Norge i samarbetet, 1998 inträdde Finland och 1999-2000 Danmark. Nordpool beskriver sig på sin hemsida som "en gemensam nordisk elmarknad", men det är alltså inte slutkonsumenterna som köper el därifrån utan elbolagen som där kan handla upp el från olika producenter inom det gemensamma prisområdet. På Nordpools hemsida beskrivs avregleringsprocessens syften (maj 2008) så här:

"Denna utveckling kommer att sätta konsumenten främst. I korthet är syftet med avregleringen, som öppnar upp så mycket om möjligt av systemet för konkurrens, att göra el-sektorn mindre kostnadskrävande och mer effektiv (...). Syftet är att ge konsumenterna två centrala fördelar:

- lägre elpriser
- bättre service"

Under 1990-talet sålde också många kommunala energibolag till privata företag. Fortum, en av de tre dominerande aktörerna på den svenska elmarknaden, har således uppkommit genom att finska Fortum köpte Stockholm Energi. Det hade inte i sig med avregleringen av elmarknaden att göra, och motiverades ibland av kommunala behov att stärka den egna kassan. Men det är tydligt att den ideologiska svängningen mot mer marknadstänkande – och föreställningen att kommunerna inte borde driva affärsverksamhet – också spelade roll.

2. Vilka blev effekterna?

Historien efter 1996 är en enda lång serie omregleringar, samhälleliga ingripanden och ständigt nya utredningar om hur man ska få elhandeln att leva upp till de förhoppningar som styrts riksdagsbeslutet.

1999 avskaffades kravet på utrustning för timmätning hos konsumenten, eftersom det i praktiken används av

elbolagen för att försvara byte av leverantör. Nya krav på utformningen av elräkningarna har införts. 2002 inrättade Konsumentverket tillsammans med Energimyndigheten och Svenska Kraftnät Konsumenternas Elrådgivningsbyrå för att "stärka konsumenternas ställning på elmarknaden". Stormen Gudrun 2005 ledde till skärpt lagstiftning om elbolagens skyldigheter att regelbundet informera konsumenterna om deras rättigheter, och till bestämmelser om skadestånd vid uteblivna elleveranser - det senare snarast ett uttryck för behovet att sätta press på bolagen att inte försumma nyinvesteringar och underhåll. 2007 ålades elhandlarna att varje år lämna uppgifter till kontrollmyndigheten om sina priser och leveransvillkor. 2008 inrättades Energimarknadsinspektionen, som bland annat publicerar Elkollen, en lista över olika elbolags priser, i syfte att göra det möjligt för konsumenterna att göra prisjämförelser.

Flera utredningar och utvärderingar har visat på stora problem för konsumenterna. Problemen är störst för hushållskonsumenterna, men även kritiken från industrin har periodvis varit hård, bland annat för kortsiktighet i investeringsplanerna.

Fler aktörer på marknaden:

Elkonkurrensutredningen (SOU 2002:7) fann det oroande att antalet aktörer minskade, både inom elhandeln och elproduktionen och föreslog att "Energimyndigheten bör få i uppdrag att göra en årlig genomgång av konkurrensen på elmarknaden". Enligt utredningens egna undersökningar svarade tre bolag – Vattenfall, Fortum och Sydkraft (numera Eon) – för ca 70 procent av elförsörjningen.

Regelutredningen (SOU 2005:4), som hade i uppdrag att utvärdera avregleringarna inom sex olika sektorer, konstaterade om elmarknaden: "Företagskoncentrationen minskade vid liberaliseringen, men därefter har ägarstrukturen blivit allt mer koncentrerad, främst genom att de större koncernerna har köpt upp små och medelstora företag på marknaden".

Energimarknadsinspektionen gör – föga förvånande – samma konstaterande i sin rapport "prisbildning och konkurrens på elmarknaden (ER 2006:13). Enligt rapporten svarade de fyra största aktörerna år 2004 för 88 procent av den svenska elproduktionen. Myndigheten skriver att "mycket talar för att den ökade koncentrationen på den nordiska marknaden genom fusioner och uppköp nu har nått en sådan nivå att den inte längre är oproblematiske"

I en rapport från 2007 skriver Energimarknadsinspektionen att det är svårt för nya aktörer att komma in på elmarknaden. Myndigheten bedömer förutsättningarna som "närmast obefintliga" under de närmaste decennierna för att nya aktörer skulle kunna bli reella konkurrenter till Vattenfall, Fortum och Eon. Det är bara redan

etablerade aktörer som har möjlighet att investera i de mesta lönsamma kraftslagen (storskalig vattenkraft och kärnkraft), och investeringar i andra energislag – i praktiken främst vindkraft – har i jämförelse med vatten- och kärnkraft för låg lönsamhet.

Myndigheten antyder att det är vad man kallar ”de nuvarande restriktionerna mot investeringar i storskalig vatten- och kärnkraft” som hindrar en fungerande elmarknad och bidrar till en snedvriden konkurrens. Restriktionerna är, i klartext, förbudet att bygga ut de fyra orörda norrlandsälvarna (det är de enda som kan erbjuda storskaliga lösningar) och principbeslutet att avveckla kärnkraften.

Det behövs med andra ord en hårdare exploatering av naturtillgångar för att (kanske) få till stånd den prispress avregleringen var tänkt att skapa.

Konsumentnyttan:

Elkonkurrensutredningen konstaterade att det fanns problem för hushåll som ville byta elleverantör (i form av krångel från företagets sida), att det var svårt att göra prisjämförelser och att konsumenten hade svårt att hävda sig mot bolagen, eftersom konsumenterna inte behärskade frågorna lika bra som de.

Regelutredningen skrev att det på elmarknaden finns en ”påtaglig ojämberdighet mellan kunden och producenten” och att det är ett argument för ett starkt regelverk till konsumentens skydd. Utredningen pekade på tre allvarliga brister: konsumenten är i ett kunskapsunderläge mot företagen när avtalet skrivs, företagets kundservice är ofta dålig och det saknas instrument för att lösa tvister mellan konsument och producent.

Konsumentverket har i flera omgångar utvärderat elmarknaden. 2002 påpekade verket att det fanns ”klara indikationer på att ordningen på elmarknaden var långt ifrån tillfredsställande” ur ett konsumentperspektiv. Bland de kritikpunkter verket lyfte fram var

- svårigheter för kunden att komma i kontakt med företagen, dåligt bemötande och ofta dåliga kunskaper hos kundtjänsten (när man väl kom fram till den)
- svårigheter att jämföra priser, eftersom olika bolag redovisade priserna på olika sätt
- preliminärdebiteringen, dvs. att konsumenten betalade i förskott för en preliminärt beräknad årsförbrukning, där den verkliga kostnaden reglerades efter årets slut. Andra studier tyder på att preliminärdebiteringen oftast var till bolagets fördel, dvs. kunden lånade i praktiken ut pengar till bolaget genom en förskottsvis betalning av en för högt beräknad förbrukning.
- krångel med byte av elleverantör – förseningar av bytet, dubbla elräkningar o.d.

I nästa utvärdering, 2004, konstaterade verket att en del förbättringar gjorts, framför allt vad det gällde kundkontaktarna. Men kritiken mot svårigheterna att jämföra priser, bristen på information om olika prisalternativ och mot preliminärdebiteringen kvarstod.

2002 inrättades Konsumenternas Elrådgivningsbyrå ”för att stärka konsumenternas ställning på marknaden”. I sin utvärdering från 2004 konstaterar verket att hälften av dem som vände sig till byrån hade klagomål mot bolagen, medan en tredjedel av kontaktarna handlade om prisfrågor, främst krångliga elräkningar.

Konsumentverkets något bistra slutsats i utvärderingen från 2004 var att ”regelreformen genomförts utan ett tydligt konsumentperspektiv. I stället har en dynamisk marknadsutveckling betonats”. Slutsatsen gäller flera av de avreglerade branscherna, och kan också formuleras som att avregleringarna skett med hänsyn till producent-än konsumentperspektivet. Möjligen var förinställningen att den ”dynamiska marknadsutvecklingen” med automatik också skulle gagna konsumenterna. Det stämde alltså inte.

I olika undersökningar om kundnöjdhet, där branscher rangordnas efter andelen positiva svar, hamnar elbolagen mycket långt ner, och har så gjort under alla år.

Energimarknadsinspektionen skriver i sin rapport från 2006 att de stora prisskillnaderna mellan tillsvidarepriser och rörliga priser är ett tecken på ”bristfällig konkurrens”, vilket i det här fallet är detsamma som sämre konsumentnytta.

Lägre priser:

Elkonkurrensutredningen konstaterade att priset sjunkit för företagskunder men ökat för hushållen. Att priset för företagskunder sjunkit hänger samband med att de är i jämbördigt (”symmetriskt”) läge gentemot elbolagen, med samma förhandlingsstryka och samma möjlighet att hålla sig med marknadskänedom. Hushållen däremot är i en svagare position mot företagen vad avser förhandlingsstyrka och marknadskunskap.

Regelutredningen skrev i sitt pressmeddelande 2004-09-15:

”Av de sex avreglerade marknaderna – tele, el, post, inrikesflyg, taxi, järnväg – uppvisar alla utom tele kraftigt stigande priser i konsumentledet, betydligt mer än konsumentprisindex och även efter hänsyn till skatteförändringar.”

Utredningen beräknade att kostnaderna, efter korrigerig för skatteökningar, ökat med 71 procent sedan avregleringen. Under samma period (1996 – 2004) hade konsumentprisindex ökat med 9 procent och nettoprisindex med 4 procent.

En del av kostnadsökningarna bör ses mot bakgrund av att energipriserna stigit från 1990-talet, vilket har påverkat alla de studerande branscherna utom just telemarknaden. Även med hänsyn tagen till det är branschens egna prisstegringar påtagligt höga.

Att de svenska elbolagen använt sin oligopolställning till att sätta priserna till sin egen fördel ska nog inte betvivlas; det är en erkänd ekonomisk sanning att om en producent kan använda sin marknadsposition till sin egen ekonomiska nytta, så gör han det också. Men för-

Bransch	Prisökning	Konsumentprisindex	Nettoprisindex
Post (avregl 1993)	+ 44 %	+ 14 %	+ 7 %
Taxi (1990)	+ 62 %	+ 34 %	+ 23 %
Järnvägar (1988)	+ 112 %	+ 57 %	+ 39 %
Inrikesflyg	+ 82 %	+ 20 %	+ 12 %
El (1996)	+ 71 %	+ 9 %	+ 4 %
Tele (1993)	- 13 %	+ 14 %	+ 7 %

Tabell 2. Prisutvecklingen exkl. moms i konsumentledet efter avregleringen i sex branscher t o m 2003 jämfört med konsumentprisindex (KPI) och nettoprisindex (NPI) under motsvarande period. Källa: Regelutredningen.

klaringarna bakom de stigande elpriserna är betydligt mer komplicerade än så – och de är dessutom, intressant nog, ett uttryck för den typ av jämviktsprisbildning, som är tecken på en effektivt fungerande marknad!

Det som diskuteras och kritiseras är priserna på det som kallas slutkundsmarknaden, alltså konsumentpriset. Det är i detta slutpris man kan misstänka att det också ligger oligopoleffekter. Men bakom detta, och betydligt mer avgörande, finns prissättningen på råkraftsmarknaden. Där handlar det i slutändan om att produktionen, och framför allt inte den billigaste produktionen, faktiskt inte går att öka i takt med stigande efterfrågan på det sätt som marknadsmodellen bygger på.

3. Varför stiger priserna?

Två citat från Elkonkurrensutredningen respektive Regelutredningen belyser följderna av detta:

- Elkonkurrensutredningen konstaterar att ett av skälen till prisstegringarna är en sämre energibalans. Konkurrensen har slagit ut olönsamma vattenkraftanläggningar, och därför måste man i ökande utsträckning utnyttja elproduktion från värmekraftverk. Då "blir marginalkostnaden för att producera el i danska och finska kolkrafteldade kraftvärme- och kondenskraftverk allt oftare bestämmande för det svenska elpriset".

Det låter ju egentligen alldeles snurrigt. Om ökad konkurrens slår ut de minst lönsamma enheterna, ska ju priset enligt teorin sjunka – eftersom de mer priseffektiva konkurrenterna då tar hand om en större del av marknaden. Problemet är att man inte kan öka det billigaste produktionssättet, vattenkraften, hur mycket som helst. I stället får man gå över till andra, dyrare produktionssätt – där marginalpriset dessutom bestäms av kostnaderna i andra länder, som inte påverkas av det svenska konkurrensläget.

- Regelutredningen menar "att det är troligt att elpriserna på lång sikt kommer att stiga, förutsatt att marknadsintegrationen inom EU ökar. De nordiska länderna har de lägsta elpriserna, och en förstörd marknad kommer således att innebära ökade elpriser."

Det låter också förbryllande. Enlig teorin ska ju utökade marknader, med fler aktörer och därmed ökad konkurrens, leda till lägre priser – inte högre. De som

har de lägsta priserna har ju en konkurrensfördel, och borde kunna slå ut de medtävlare som tar det högre priset.

Men återigen, de bolag som har de lägre priserna kan inte öka sin produktion särskilt mycket: den billigaste råvaran, vattenkraft, räcker inte för det. Det högre priset för den tillkommande produktionen av dyrare el påverkar då hela prisbildningen uppåt.

Det handlar, som sagt om priset på råkraft. Det sätts för de nordiska ländernas del, på den gemensamma "elbörsen" Nordpool. På denna börs lämnar säljare av el kontinuerligt in bud på vad de har att sälja och vad de vill ha betalt, samtidigt som köpare av el lämnar bud på vad de vill köpa och vad de är beredda att betala. Budgivning pågår kontinuerligt och stäms av timvis – el är en färskvara som inte kan lagras.

Nordpool är i själva verket den klassiska formen av just "marknad", med en ständigt pågående budgivning om priser och kvantiteter mellan köpare och säljare. Och priset hamnar, vid varje given tidpunkt, exakt i skärningspunkten mellan utbud och efterfrågan. Hela den mängd råkraft som bjudits ut till högst den prisnivån blir såld, och den säljs då till just det priset ("det marknadsklarerande priset"). Även de som varit villiga att sälja till lägre pris får det marknadsklarerande priset.

Där är förklaringen.

För det här jämviktspriset, det bestäms av den sist sålda kilowattimmen; det är ju vid den som utbud och efterfrågan sammanfaller. Och den sista kilowattimmen är alltid den dyraste.

Kostnaden för råkraft är nämligen olika hög, beroende på kraftkälla. Vattenkraft är billigast, därefter kärnkraft, och sedan fossilbaserad kraftproduktion.

När den billiga vattenkraften inte räcker måste man utnyttja andra, dyrare energislag. Oljepriserna har därvid ökat kraftigt sedan sekelskiftet, och ytterligare ökat produktionskostnaderna för "den sista kilowattimmen". Till det kommer de kraftiga prisökningarna på utsläppsätter, som likaså ökar kostnaderna för fossilbaserad elproduktion.

Det är i och för sig meningen med utsläppsätterna. Genom att de gör olje- och kolkraft dyrare, ska det bli mer lönsamt att investera i de icke-fossila energislag som annars inte skulle vara konkurrenskraftiga på grund av sina högre produktionskostnader.

Haken är förstås att ägarna av redan utbyggd, billig icke-fossil kraftproduktion som vattenkraft, då får ut kraftigt höjda priser för sin produktion utan att deras tillverkningskostnader berörs det allra minsta.

Vilket är detsamma som kraftigt stigande vinster och, som Energimarknadsinspektionen konstaterar i den tidigare nämnda rapporten, en omfattande förmögenhetsomfördelning från elkunderna till elproducenterna. Enligt myndighetens uppfattning betyder de stigande priserna också stora problem för den elintensiva industrins konkurrenskraft.

Elmarknaden – eller snarare råkraftmarknaden – är i själva verket en klockren illustration till den gamle engelske nationalekonomen David Ricardos (1772 – 1823) teori om jordröntan. Den kan också ses som en teori om prisbildningen inom produktion som baseras på begränsade naturtillgångar (vilket onekligen är fallet när det gäller el). Ricardo visar att priset på spannmål alltid bestäms av marginalkostnaden för att produktionen på den ”näst bästa” jorden, efter det att all den ”bästa” jorden redan tagits i anspråk, Varvid ägarna av den bästa jorden kan tillgodogöra sig den följande prisstegringen, utan att ha några motsvarande kostnadsökningar för produktionen. Priset bestäms av produktionskostnaden för den sista säcken spannmål – på samma sätt som råkraftpriset bestäms av kostnaden för den sist kilowattimmen.

Detta betyder att åtgärder för att öka konkurrensen om slutkunderna torde förbli verkningslösa åtminstone för prisbildningen – det är inte det som avgör. Teoretiskt sett skulle ytterligare utbyggnad av vatten- och kärnkraften innebära att Sverige blev självförsörjande på relativt illig el, men det är enbart teoretiskt. Integrationen av elmarknaderna inom EU innebär att också andra länder kommer att konkurrera om den svenska elen, med åtföljande effekter uppåt på prisbildningen. Att offra de outbyggda älvarna i förhoppningen att elpriserna därmed skulle sjunka vore en rejäl missbedömning.

Energimarknadsinspektionens rapport är mycket kritisk mot effekterna av de stigande elpriserna, men konstaterar samtidigt att prisbildningen på Nordpool ”rent tekniskt” fungerar oklanderligt. Det är också vad ekonomerna brukar tycka: prisbildningen på elbörsen fungerar enligt oklanderliga marknadsekonomiska modeller. De förslag till nya regler för prissättningen, som i några fall förts fram, brukar därför avvisas med att de stör jämvikten och leder till lägre effektivitet.

Att Nordpool fungerar marknadsmässigt effektivt är sant. Problemet är bara att denna välfungerande marknad för det första bygger på ett antal underliggande begränsningar och för det andra får ett antal andra snedfördelningar som följd. Vilket gör att prissättningen på elbörsen kanske inte måste behandlas så högaktningfullt, bara för att just den råkar stämma med regelboken.

Men OK, om man inte vill ge sig in i själva prismekanismerna – finns det något annat man kan göra?

Energimarknadsinspektionen föreslår höjda skatter på vattenkraft och kärnkraft. Det torde dock knappast dämpa vare sig priserna eller vinsterna, eftersom skatteökningar alltid förr eller senare överförs på konsumenterna.

Så begrunda då följande:

- 1998 - 2002 sålde Stockholms kommun i omgångar Stockholm Energi till finska Fortum. Räknat i kunder var Stockholm Energi det största svenska elbolaget, och i köpet ingick flera stora energianläggningar, vattenkraftverk, värmeverk och ägarandelar i kärnkraftverken i Oskarshamn och Forsmark.

Fortum betalade Stockholms kommun totalt 20 miljarder kronor. Fortums vinst på den del av bolaget som motsvaras av Stockholm Energiuppgår till över 30 miljarder. På mindre än ett decennium har Fortum tjänat in köpesumman och mer därtill.

Antag nu att Stockholm Energi förblivit Stockholm Energi. Prisbildningen på Nordpool hade varit densamma, och vinstökningarna desamma.

Men vinsterna hade kunnat återföras till konsumenterna – som en avräkning på elräkningen eller som pengar till kommunkassan att användas till sociala nytigheter.

Att sälja ut Vattenfall, med de växande vinstmöjligheter som väntar i fortsättningen, är ren och skär dumhet. I stället för pengarna levereras in till statskassan och med det komma medborgarna till godo på annat sätt.

Kanske ska vi på allvar börja diskutera möjligheterna att i stället för att minska det samhälleliga engagemanget i elproduktion och eldistribution börja öka det igen? Det påverkar inte prisbildningen, men gör att vinsterna åtminstone delvis kan återfördelas till medborgarna.

4. Telemarknaden

– en jämförelse

Avregleringen av elmarknaden är ingen framgångssaga. Bättre gick det med avregleringen av telemarknaden – även om det även här verkar mer korrekt att tala om en omreglering. Televerkets gamla monopol har avskaffats och marknaden har öppnats för konkurrens, men det har i sin tur förutsatt ett nytt regelverk; exempelvis är rätten till tillträde till andra operatörers telenät lagreglerad (annars hade det sannolikt uppstått problem för nya företag).

Avregleringen av telemarknaden har skett mot bakgrund av en snabb teknisk utveckling, som i sig självt förändrade själva argumentet för monopolet, dvs. den begränsade kapaciteten, och skapade helt nya förutsättningar för faktiskt fungerande konkurrens. Regelutredningen skriver att det inte är möjligt att särskilja vad som är effekter av den tekniska utvecklingen och vad som beror på avregleringen, men menar att regelverket bidragit till en fungerande konkurrens som haft positiva följder för telemarknaden. Antalet aktörer på marknaden har ökat kraftigt, och koncentrationstendenserna är – ännu så länge åtminstone – inte särskilt starka.

Utredningens bedömning är att förändringarna sammantaget lett till högre effektivitet och lägre priser i konsumentledet. Konsumentverket har dock i omgångar pekat på problemen för konsumenterna att göra rättvisande prisjämförelser.

Varför lyckades då omregleringen av telemarknaden men inte av elmarknaden?

I grunden handlar det om att telemarknaden erbjuder förutsättningar för real konkurrens på ett sätt som elmarknaden inte gör. Det har till en del att göra med att ägarkoncentrationen är mindre på telemarknaden – men också på att gamle Ricardo inte spökar här.

Som Regelutredningen påpekar i sin summering av erfarenheterna från liberaliseringsprocessen: ”Många faktorer påverkar utvecklingen av en marknad över tiden, och vissa marknader har karakteristika som gör att det är svårt att få dem att fungera väl.”

III. Vård och omsorg

1. Vilka var drivkrafterna?

Sjukvård och äldreomsorg är uppgifter för landstingen och kommunerna. Att öppna för privata alternativ är därmed en fråga som landstingen/kommunerna själva beslutar om, och det finns inte på samma sätt som för skolan och elmarknaden beslut på riksnivå som varit styrande. Omfattningen av och formerna för de privata alternativen varierar mycket, och har ett tydligt, om än inte genomgående, samband med färgen på den politiska majoriteten.

Kommuner och landsting började pröva konkurrensutsättning mer systematiskt under 1990-talet, dels genom mer av upphandling/entreprenader, dels genom olika försök att skapa internmarknader (exempelvis en uppdelning mellan "beställare" och "utförare"). Orsakerna var flera. 1980-talets debatt hade, mer allmänt, handlat om behoven av större flexibilitet och större valfrihet. De tidigare bostadsbanden inom sjukvården hade på 1990-talet försvunnit eller mjukas upp till förmån för patentens rätt att välja, även om det till dominerande del handlade om valfrihet mellan olika offentligt drivna vårdenheter. Men 1990-talets kärva ekonomiska läget nödvändiggjorde också effektiviseringar och rationaliseringar – och privatiseringar uppfattades som ett sätt att förbilliga produktionen. Effektivitetsargumenten tog snarast över debatten om ökad valfrihet och ökad tillgänglighet; i dag, i tecknet av (åtminstone för tillfället) mer stabil ekonomi har de senare argumenten åter ryckt fram i första ledet.

Syftena med konkurrensutsättningen var desamma som för privatiseringarna/avregleringarna inom andra delar av den offentliga sektorn:

- Större effektivitet, och med det lägre kostnader
- ökad valfrihet och större mångfald
- fler aktörer – bland annat fanns förhoppningar på fler personalkooperativ och fler lokalt förankrade serviceföretag, inte minst inom den kommunala hemtjänsten.

Eftersom kommuner och landsting tillämpat både olika principer och olika modeller när det gäller att öppna för privata aktörer, skiljer sig både omfattningen och erfarenheterna åt. Men några gemensamma drag finns.

2 Vilka blev effekterna?

A. Allmänt

Det måste inledningsvis sägas att det är svårt att skilja ut vad som är effekter av privatiseringar/konkurrensutsättning och vad som är effekter av andra förändringar internt inom den offentliga vården och omsorgen. Perioden från 1980-talets slut har varit en intensiv förändringsperiod, där en kärvare ekonomi, en snabb medicinsk-teknisk utveckling, nya arbetsformer, nya former

för ekonomistyrning och, inte minst, ökade krav på valfrihet och tillgänglighet alltsammans betytt mycket kraftig förändringar, helt oberoende av den samtidiga konkurrensutsättningen. Sjukvården i dag anses allmänt vara mer effektiv än för 25 år sedan, men det är naturligtvis ett antal faktorer som bidragit till det – och utvecklingen satte i gång långt innan konkurrensutsättningen tog fart. Noteras kan att de stora effektiviseringar, som under 1990-talet gjorde att Sverige som enda industriland kunde sänka sjukvårdskostnadernas andel av BNP, genomfördes före den stora vågen av privatiseringar och konkurrensutsättning. I dag menar vissa sjukvårdsforskare att produktiviteten snarast kan ha försämrats de senaste åren.

Dock har det gjorts förvånande litet av övergripande utvärderingar av effekterna av de senaste decenniernas omfattande förändringsarbete – såväl vad avser privatiseringar och konkurrensutsättning som olika former av interna förändringar. Det är lätt att hitta ett antal enskilda exempel på både lyckade och misslyckade privatiseringar, likaväl som på såväl lyckade som mindre lyckade omorganisationer av offentligt drivna verksamheter, men svårt att hitta mer systematiska utvärderingar. *"Sönderdelningen av hälso- och sjukvården leder också till både kostnader och nyttovärden. Men ingen vet hur stora"*, skriver Jan Öhrming, docent i företagsekonomi, i boken *"Hälso- och sjukvårdens fragmentisering"*, som är en genomgång av de senaste decenniernas förändringsarbete främst inom Stockholms landsting.

De studier som gjorts, på nationell nivå eller begränsade till enskilda kommuner eller landsting, är på det hela taget försiktiga med generella slutsatser; materialet pekar snarast på att det faktiskt inte går att dra några slutsatser om att privatiseringarna inneburit mer *systematiska* förbättringar eller förändringar.

Några axplock ur de (avgränsade) studier som gjorts:

- Socialstyrelsen konstaterar att *"det inte går att hitta några entydiga svar när det gäller skillnaden mellan privat och offentligt driven äldreomsorg"*.

- SKL:s öppna jämförelser av äldreomsorgen visar inga systematiska kvalitets- eller kostnadsskillnader mellan olika kommuner, som skulle kunna förklaras med andelen privat resp. offentligt driven verksamhet.

- En första utvärdering av Vårdval Stockholm, med dess fria etableringsrätt för privata vårdgivare, visar att produktivitet utvecklingen varit högre hos de offentliga vårdgivarna än hos de privata, även om skillnaderna inte är stora.

- Jan Öhrming skriver i den nyssnämnda studien: *"Det som ändå över tid har förvånat många som har medverkat i denna studie är att den vardagliga sjukvården i Stockholm, efter drygt tio år med marknadsidéer, aktiebolag och privata sjukvårdsföretag, uppvisar så litet av nya djärva grepp. Det var ju förnyelse som skulle bli resultatet av aktiebolag och privata intressen i hälso- och sjukvården."*

I boken "Så skulle det kunna bli" gör ekonomen Karl-Henrik Pettersson en seriös analys av sjukvården och hur olika delar av den lämpar sig respektive inte lämpar sig för privat produktion. Avgörande är enligt honom graden av medicinsk tydlighet och planeringsbarhet. Vård med avgränsad diagnos – exempelvis ortopedisk kirurgi – lämpar sig för privatisering, likaså avgränsade medicinska stödfunktioner som röntgen och laboratorieverksamhet. Vård med oklara diagnoser, eller multipla diagnoser, bör inte privatiseras. Vård som kan planeras, det vill säga där man kan kontrollera behandlingsprocessen i tid och rum, är lämplig att privatisera. Vård som inte kan planeras, som akut sjukhusvård, lämpar sig inte för privatisering, inte heller specialiserad sjukvård på hög medicinsk-teknisk nivå. En förutsättning för att överlåta verksamheter på privata vårdinrättningar är dessutom att det finns konkurrens, alltså fler aktörer – "ett privat sjukhusmonopol är med all säkerhet i längden sämre än det vi i dag har, ett offentligt sjukhusmonopol".

Materialet, både de internationella och de nationella studierna, måste tolkas som att förändringar av huvudmannaskapet i sig själva inte är särskilt avgörande, vare sig för pris eller kvalitet. Avgörande är organisationen av arbetet, personalledningen och den löpande utvärderingen av resultaten. Bra sådana upplägg finns både i offentligt och privat drivna verksamheter – likaväl som det finns dåliga, på båda sidorna.

En, låt vara försiktig, slutsats verkar samtidigt vara att effekterna av omläggningarna i riktningen mot mer marknadsinspirerade metoder inte gett så stora vinster som man trodde från början. Öhrming skriver exempelvis om detta i den nyssnämnda boken. Och ekonomen Karl-Henrik Pettersson konstaterar (i boken "Så skulle det kunna bli") att "vårdmarknaden i de flesta länder fungerar bara hjälpligt". En annan fråga, som tränger sig på hos den som plöjt igenom ett antal sjukvårdsstudier från 1990-talet och framåt, är om det över huvud taget finns några stora generella undermedel som kraftigt skulle sänka kostnaderna i en så stor och så komplex organisation som sjukvården, som ska möta så många olika krav och behov.

Internationella studier ger inga belägg för att privat sjukvård skulle vara systematiskt överlägen offentlig vare sig vad gäller kostnader eller kvalitet. Internationella studier visar också att den ökning av administrations- och transaktionskostnaderna, som följt av privatiseringar inom sjukvården, i vissa fall blivit mycket kraftiga och lett till att verksamheten totalt sett blivit dyrare. I vissa andra däremot har ökningen varit mindre än de övriga kostnadsvinster. Den rimliga slutsatsen är att vissa delar av sjukvården kan lämpa sig för privat drift, medan andra genom sin komplexitet inte gör det.

Samma konstaterande görs också av många svenska forskare som följt utvecklingen inom hälso- och sjukvården. Huvudlinjen tycks vara att det organisationstänkande, som hämtats från industriella processer och som de stora privata vårdgivarna, typ Capio, söker översätta till sjukvården, visserligen är användbart för vård med entydiga diagnoser – som höftledsoperationer – men inte när det handlar om multidiagnoser (och vård som innefattar multidiagnoser omfattar ca 70 procent av akut-sjukhusens verksamhet).

Det är dock troligt att – som Socialstyrelsen skriver i sin studie av konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen (2004) att "konkurrensutsättningen kan ha bidragit till att kvalitetsmedvetandet ökat i verksamheten och i äldreomsorgen som helhet". I studien "Vardagens hjältar", som genomfördes år 2000 på uppdrag av Kommunalarbetareförbundet i form av telefonintervjuer med 500 yrkesverksamma vårdbiträden och undersköterskor var det också en genomgående uppfattning att konkurrensutsättningen medfört ett generellt kvalitetslyft, där både privata och offentliga arbetsgivare förbättrat kvaliteten.

Att ett inflöde av nya idéer och möjlighet att jämföra alternativ med varandra får effekter för standarden behövs inte betvivlas. Konkurrens har i den mening obestriddliga fördelar framför monopol. De studier som gjorts tyder också på att konkurrensen mellan olika enheter, snarare än de privata enheterna i sig själva, lett till högre effektivitet.

Men konkurrens i kombination med fri etableringsrätt för privata producenter kan samtidigt skapa nya problem; denna fråga, som är gemensam för flera skattefinansierade sektorer, diskuteras närmare i de avslutande avsnitten.

B. Äldreomsorgen (hemtjänsten)

11 procent av alla som beviljats kommunal hemtjänst får den av ett privat företag, enligt Socialstyrelsens lägesrapport "Vård och omsorg om äldre" 2007. 14 procent av de äldre som har "särskilt boende" – i dagligt tal kallat "äldreboende" – finns hos privata företag.

Kostnader:

Socialstyrelsen konstaterar i den nyss nämnda studien att det inte går att dra några generella slutsatser om att privatiseringen lett till större effektivitet eller lägre kostnader. Studier på regional eller kommunal nivå visar i flertalet fall detsamma.

Samtidigt skriver socialstyrelsen att kostnaderna stigit snabbare i kommuner som lagt ut stora delar av verksamheten på entreprenad än i kommuner som inte gjort det: "Med reservation för att det finns brister i underla-

get tenderar ändå resultaten att peka mot att konkurrensutsättningen av äldre vården inte medför lägre kostnader”.

Kvalitet:

Detsamma gäller om kvaliteten som om kostnaderna – det går inte att dra några generella slutsatser.

Studier av personalnöjdheten brukar ge något högre siffror för privat äldreomsorg, även om skillnaderna inte är stora. I ”Vardagens hjältar” fick således de privata arbetsplatserna genomsnittsvärdet 5,7 och de offentliga 5,6 vid värderingen av trivseln på arbetsplatsen. En senare granskning, som Kommunals avdelning i Stockholm gjorde 2008 (”Den som söker han finner”) och som omfattande 146 företag inom privat hemtjänst resp. privat förskoleverksamhet i Nacka och Täby kommuner, visade å andra sidan att 60 procent av företagen saknade kollektivavtal, och att en tredjedel hade låga eller inga pensionsinbetalningar för sina anställda, dvs. i princip hade de sämre anställningsvillkor än kommunen.

I den kritik mot missförhållanden vid enskilda äldreboenden som – dessvärre – ibland skapar rubriker i media förekommer både privata och offentliga boenden, även om särskilt Attendo syns det senaste året. Det man återigen konstaterar är alltså att driftsformen i sig inte är avgörande för kvaliteten, varken åt det ena eller andra hållet.

Om en patient allvarligt skadas genom vård eller behandling ska en anmälan göras till Socialstyrelsen, en så kallad Lex Maria-anmälan. Det finns sådana anmälningar avseende såväl privata som offentliga äldreboenden, men det är ett privat bolag – Attendo – som har de enskilt flesta. Deras andel av totala antalet anmälningar är högre än vad som motsvaras av deras andel av äldreomsorgen.

Fler aktörer:

Konkurrensutsättningen har, självklart, lett till att det i dag finns fler aktörer inom hemtjänsten än vad det fanns när allt sköttes i kommunal regi. Men koncentrationen till några få stora företag är mycket tydlig, och snarast ökande. Små lokala företag har svårt att konkurrera om upphandlingarna med de stora bolagen, och många har slagits ut eller köpts upp av dem.

Fem storföretag svarar i dag för betydligt mer än hälften av den privat drivna äldreomsorgen.

En snabbgranskning av landstingens upphandlingar av äldreboenden 2008 tyder på att dessa företag tagit hem flertalet av kontrakt. Ett eller flera av dessa storföretag finns som regel med i varje anbudsgivning.

C. Sjukvården

Läget i dag:

De flesta landsting har i dag vårdavtal med privata läkarmottagningar, det vill säga de svarar för delar av landstingets sjukvårdsuppgifter enligt särskilda avtal (efter upphandling). Det kan handla såväl om vårdcentraler med allmänmedicinsk inriktning som om specialistvård av olika slag. Omfattningen är mycket

varierande: Norrbotten har (2008) ett avtal, Östergötland 38 och Stockholms läns landsting har nyligen infört helt fri etablering för privatläkare.

Utöver de läkare som har vårdavtal och i princip fungerar som landstingskommunala vårdmottagningar finns något tusental privatläkare, som inte har avtal med landstinget men där läkarbesöken – minus patientavgiften – betalas av försäkringskassan.

Flera sjukhus har också entreprenadavtal med privata vårdföretag om speciella tjänster. Ofta handlar det om kringtjänster till själva vården, där det bedömts som mer rationellt att lägga ut dem på företag specialiserade på just detta. Ambulans, röntgenavdelning, laboratorietester och rehabiliteringsvård är några exempel.

S:t Görans sjukhus i Stockholm är ett tidigare landstingsägt sjukhus som sålts till privata ägare (Capio) och nu drivs med vårdavtal med landstinget. Avtalet, som hittills förnyats en gång, illustrerar den beroendeställning politiken kan hamna i, när offentlig verksamhet har sålts ut. Formellt kan politikerna vid avtalets utgång välja ett annat företag att svara för driften av sjukhuset, men i så fall till avsevärda kostnader. När avtalet omförhandlades 2005 skulle det kostat landstinget 300 miljoner att lösa ut Capio från det hyresavtal som företaget hade för själva sjukhusbyggnaderna. När avtalet skall omförhandlas nästa gång har Capio rätt till en ersättning med 275 miljoner, om landstinget 2012 inte erbjuder en förlängning till 2017.

Mångfalden aktörer:

Entreprenader och konkurrensutsättningar har självfallet lett till att många privata aktörer nu är verksamma inom vårdsektorn. Ett uttryck för det är att medlemstallet i arbetsgivarorganisationen Pacta – som förhandlar för privata vårdgivares räkning – ökar snabbt; 2008 hade man ca 400 medlemsföretag med sammanlagt ca 38 000 anställda.

Men ägarkoncentrationen inom den privata vården är hög. Bilden är densamma som inom äldreomsorgen: ett antal små aktörer med begränsad verksamhet, och några få mycket stora, som svarar för merparten av verksamheten. Utredningen Vinst för vården? (SOU 2002:31) beräknade att de privata entreprenaderna mellan 1993 och 2000 ökade från 6 till 12 procent av sjukvårdsverksamheten, och så gott som hela ökningen bars upp av företag i bolagsform. Stiftelser och ideella verksamheter, som 1993 hade entreprenader motsvarande 2 procent av vården hade endast ökat sin andel till 3 procent.

De stora bolagen dominans har att göra med att sjukvård många gånger kräver investeringar i kostnadskrävande utrustning, vilket förutsätter ägare med egna finansiella resurser. Fem stora vårdkoncerner, flera på mångnationell basis, dominerar helt – se faktaruta.

Att det blir dessa fem koncerner som kommer att ta hand om merparten av en fortsatt privatisering inom sjukvården får anses som utomordentligt sannolikt; där finns stora ekonomiska resurser, marknadskänedom, etablerad kompetens och, vad det beträffar, etablerade varumärken. Med de krav på entreprenörerna, som måste ställas helt enkelt beroende på sjukvårdens egna

Den privata vården domineras av fem stora koncerner:

Aleris, bildat 2005 som en sammanslagning av ISS Health Care som i huvudsak verkade inom hälso- och sjukvården, och CarePartner AB som främst var inriktad mot äldreomsorg. Aleris har ca 5000 anställda och arbetar inom områdena medicinsk diagnostik, geriatrik, hörselproblem, äldre- och handikappomsorg m.m. Bakom Aleris står EQT, ett finansbolag startat av Investor. EQT är ett private equity-bolag, dvs. ett riskkapitalbolag som satsar i onoterade företag med hög tillväxtpotential.

Attendo, tidigare Partena och ännu tidigare Svensk Hemservice AB beskriver sig själv som Nordens största äldreomsorgsföretag med nära 7000 anställda; företaget har verksamhet också i Norge och Danmark. Företaget driver också handikappomsorg, missbruksvård, familjerådgivning och jour- och familjehem.

Attendo ägs i dag, efter flera ägarbyten, av ett Luxemburgbaserat företag som i sin tur ägs av rikskapitalbolaget Industriekapital, som är registrerat på Jersey. Konstruktionen gör det möjligt att slussa ut vinster från Sverige och därmed ta ned beskattningen.

Attendo är ett högt belånat företag och i finanskrisens tecken har en del frågor ställts kring dess ekonomiska stabilitet.

Capio är en mångnationell vårdkoncern med verksamhet i Sverige, Norge, Danmark, Finland, Storbritannien, Frankrike, Spanien och Tyskland. Antalet anställda i Sverige är 2 100. Capio driver S:t Görans

sjukhus i Stockholm, det första privatiserade svenska sjukhuset, Lundby sjukhus i Göteborg, läkarmottagningar och närakuter på flera orter, anorexicentra med mera. Capio har växt fram ur (dåvarande) investimentbolaget Bure, som finansierades med pengar ur de upplösta löntagarfonderna. I dag ägs Capio ägs Opica AB, som i sin tur ägs av kapitalfonder knutna till Apax Europe IV och Nordic Capital Fund, dvs. riskkapitalbolag.

Carema driver vårdcentraler, barnavårdscentraler, närsjukhus, ortopedkliniker, äldreomsorg, förskolor och särskolor för barn med autism, med mera. Carema är ett helägt dotterbolag till Ambea AB, som till 75 procent ägs av ett företag med det fascinerande namnet 3i Group pic och 3i fonder. Ytterligare 15 procent ägs av Singapore Investment Corporation. Företaget 3i, från början ett brittiskt företag, presenterar sig på sin hemsida på affärsvärldens sedvanliga svengelska som "världsledande inom private equity och venture capital", alltså återigen ett riskkapitalbolag.

Praktikertjänst skiljer ut sig från de övriga genom att vara ett producentkooperativ av läkare och tandläkare och dominerar den privata tandvården; över hälften av privattandläkarna i Sverige ingår i Praktikertjänst. Praktikertjänst driver ca 20 procent av alla privata vårdcentraler (=med vårdavtal), läkarhus, grupp-mottagningar, barnavårdscentraler, mödravårdscentraler med mera.

krav, krävs det starka aktörer; i kombination med marknadens egna inbyggda tendenser till koncentration är det knappast realistiskt att tro att andelen nya, mindre, företag kommer att växa.

Det betyder att man måste ha ögonen på frågan om hur dessa större aktörer ska kunna kontrolleras – särskilt om privatiseringarna fortsätter och de stora bolagens förhandlingsposition mot landsting/kommuner därmed ökar.

Upphandlingar:

Hittills har den vanliga formen för att ta in privata vårdföretag varit entreprenader, dvs. landstinget har lagt ut verksamhet på privata utförare efter upphandling och enligt särskilda avtal. Avtalen är normalt tidsbegränsade, och när det löper ut ska en ny upphandling göras.

Fördelarna med upphandlingssystemet är att uppdragsgivaren har kontroll över priset och att verksamheten kan tas tillbaka när avtalet löper ut, om man finner att offentlig drift faktiskt är att föredra. Ca 16 procent av de äldreboenden, som lagt ut på entreprenad, har faktiskt återtagits i kommunal regi.

Med tidsbegränsade avtal, och ständigt återkommande upphandlingar, har man också möjligt att kontinuerligt läsa av marknadens kostnadsläge, och sätta både kostnads- och kvalitetspress på entreprenörerna.

Men det finns också nackdelar.

Upphandlingar kan vara komplicerade processer, som kräver mycket av kunskap – och åtskilligt av tid – från kommunens/landstingens sida; ofta nog har man fått bygga upp en särskild organisation för detta. Transaktionskostnaderna i ett upphandlingssystem kan vara höga. Lagen om offentlig upphandling (LOU) har ett stadgat rykte för svårömränlighet.

Byten av entreprenör kan också innebära att man förlorar upparbetad kompetens och att kontinuiteten i vården går förlorad, vilket inte gagnar patienterna. Inkörningsproblemen kan vara betydande, om och när en ny entreprenör tar över. Personalen ställs också inför stora krav på omställningar, som kan skapa oro och stress och i den meningen också effektivitetsförluster. För kommunen/landstinget tillkommer dessutom ibland nödvändigheten att placera om övertalig personal, något som kan få dominoeffekter genom hela organisationen.

De modeller för vårdval, som diskuteras inom allt fler landsting, är ett uttryck för att upphandlingsmodellen anses ha en del allvarliga nackdelar. Den proposition om fritt vårdval i alla landsting som regeringen aviserat – och som egentligen borde heta fri etableringsrätt för privat läkarvård, för det är vad den handlar om – innebär i praktiken att upphandling spelat ut sin roll när det gäller vårdcentraler/läkarmottagningar.

Vårdvalsmodellen:

Vårdvalsmodellen i primärvården innebär att den enskilde medborgaren väljer vilken vårdmottagning – pri-

vat eller offentlig – han/hon vill tillhöra. Den ekonomiska ersättningen från landstinget följer patienten. Därigenom kommer landstingsdrivna mottagningar och privata entreprenörer att arbeta enligt samma ersättningssystem. Kontinuiteten bryts inte av nya upphandlingar; så länge mottagningen har tillräckligt antal patienter fortsätter verksamheten.

Möjligheten för medborgarna att välja vilken offentlig driven vårdcentral inom de egna landstingen som man vill anlita har funnits länge. Det nya i vårdvalsmodellen är att även privata mottagningar innefattas i valmöjligheterna.

De modeller som hittills beslutats eller nästan beslutats skiljer sig dock.

Regeringspropositionen innebär visserligen att en enda av dessa modeller – intressant nog den som kritiserats mest – obligatoriskt ska införas i alla landsting. Men eftersom kritiken mot denna modell är stark och eftersom den kommer att rivas upp vid ett eventuellt regeringsskifte 2010 – enligt ett gemensamt uttalande av företrädare för socialdemokraterna och miljöpartiet – finns det skäl att redogöra också för de övriga modellerna. Och att fortsätta diskussionen.

Vårdval med etableringskontroll...

Tre landsting – Blekinge, Halland och Stockholm – har hittills infört vårdvalsmodeller. Kronoberg har beslutat införa det 2009. Region Västra Götaland har haft långt gångna planer på en vårdvalsmodell, med ett preliminärt förslag hur modellen ska se ut, och diskussioner har förts i landstingen i Östergötland, Skåne och Gotland. Östergötland har dock redan beslutat anpassa sin modell till regeringsförslaget.

• **Vårdval Halland** bygger på vårdcentraler med bred kompetens, som kan erbjuda alla typer av primärvård (allmänläkarmottagning, sjuksköterskemottagning, barnhälsovård, rehabiliteringsvård) och är tillgänglig dygnet runt (jourttjänst). Vårdcentralerna har dessutom kostnadsansvar för den öppna specialistvård som de egna patienterna kan behöva, antingen därför att de inom sig har specialistkompetens eller därför att de har samverkansavtal med specialistläkare. Denna modell, vårdcentraler med bred kompetens och sammanhållet patientansvar är också den som i internationell sjukvårdsdebatt anses vara det bästa från patientens utgångspunkt.

De vårdcentraler som innefattas i vårdvalet ska ackrediteras av landstinget, något som kräver att de uppfyller ett antal av landstinget formulerade krav. Landstinget har möjlighet att styra etableringarna, även om det hittills inte visat sig nödvändigt.

Ersättningen till de ackrediterade mottagningarna bestäms av det antal patienter, som listar sig hos resp. mottagning ("kapiteringsersättning"). Ingen mottagning får neka att ta emot en patient som vill lista sig: det är patienten som väljer vårdcentral, inte vårdcentralen som väljer patienter. Ersättningen är åldersrelaterad – för barn under 6 år och vuxna över 80 år ersättningen högre. Dä-

Tabell 3. Ohälsotal, genomsnittsinkomst och andel högutbildade i tre socialt gynnade resp. tre socialt missgynnade stadsdelar i Stockholm

Område	Genomsnittsink. (2006)	Högutbildade (befolkningen 25-64 år)	Ohälsotal
Oscars kyrka	425 300 kr	67,9 %	19,1
Kungsholm	368 000 kr	66,5 %	21,5
Västra Matteus	341 000 kr	68,5 %	20,5
Rinkeby	155 900 kr	18,7 %	52,9
Tensta	166 100 kr	21,0 %	50,9
Husby	180 900 kr	20,6 %	45,6

remot tar den inte hänsyn till eventuella socioekonomiska skillnader mellan olika geografiska områden, som kan påverka hälsoläge och vårdbehov.

Modellen anses ge landstinget goda möjligheter att hålla kontroll över ekonomin och över verksamhetsvolymen.

De flesta övriga landsting som själva planerat att införa vårdval följer liknande modeller som Halland, dvs. vårdcentraler med bred kompetens, ersättning per listad patient och krav på ackreditering av landstinget.

...och utan

- **Vårdval Stockholm** skiljer ut sig på flera punkter. Vårdmottagningarna kan ha betydligt smalare inriktning och har bara kostnadsansvar för sin egen verksamhet. Ersättningen från landstinget utgår per patientbesök, inte per listad patient.

Mottagningarna ska godkännas av landstinget, men villkoren är sådana att det i princip råder fri etableringsrätt för alla med erforderlig medicinsk kompetens. Vårdgivaren väljer också själv var i länet hon/han vill förlägga sin mottagning.

Vårdval Stockholm har blivit hårt kritiserat. Att landstinget inte kräver en bred sammansättning kompetenser hos vårdcentralerna går på tvärs mot den internationella debatten, där behovet av just sammansatt kompetens i primärvården betonas starkt. Och alla studier som har gjorts av sjukvård, privat likaväl som offentlig, visar entydigt att ersättning per patientbesök driver upp kostnaderna. Att Stockholms läns landsting helt i strid med dessa rön väljer en ersättningsmodell som skapar ett direkt kostnadstryck uppåt är märkligt, inte minst med tanke på att landstingets ekonomi redan är under press.

De nya reglerna har inneburit en påtaglig omfördelning av vårdresurser inom länet. Ett antal nya privata mottagningar har startats, medan en del landstingsdrivna verksamheter fått läggas ner eller koncentreras i större enheter – inte därför att de konkurrerats ut, utan därför att de nya ersättningsreglerna betyder att de får betydligt mindre pengar att röra sig med. De nystartade mottagningarna finns till övervägande del i socialt stabila områden, med en oproportionerligt hög andel i Stockholms

innerstad, medan nedläggningarna så gott som uteslutande skett i socialt och ekonomiskt svagare områden. Vid årsskiftet 2007/2008 fanns 25 av de då 38 nya mottagningarna i områden där medelinkomsten låg över genomsnittet för Stockholms län.

I det ligger inte bara vad man kan kalla en allmän fördelningspolitisk orättvisa. Behovet av sjukvård är större i socialt och ekonomiskt mer utsatta områden, eftersom hälsa är ett tydligt klassrelaterat begrepp. Stockholm och Stockholms län är hårt socialt segregerat, med mycket tydliga klasskillnader både mellan olika kommuner. I områdesstatistiken för Stockholms län slår det ut mycket tydligt som högre ohälsotal i vissa områdena, närmare bestämt de socialt mest utsatta. Från ren behovssynpunkt skulle det behövas fler vårdmottagningar i dessa de fattiga områdena, och färre i den rikare innerstaden och stadsdelar som Bromma.

Märkligt nog avvisar det ansvariga landstingsrådet ändå kritiken mot att de flesta nyetableringarna skett i ekonomiskt gynnade områden med "att vi tittar inte på medelinkomsten, vi tittar på vårdbehovet". Hur mycket man har "tittat på" medelinkomsterna må vara osagt – det ska nog inte uteslutas att en del av dem som står bakom de nya mottagningarna sneglar mot ekonomiska faktorer i området – men man kan inte ha "tittat" särskilt mycket på vårdbehoven.

Då hade verkligheten sett annorlunda ut. Faktum är dock att de nya reglerna gör det ganska ointressant vad landstinget tittar på – det är ju inte de som styr etableringarna.

Utvecklingen borde inte ha kommit som någon överraskning. Det var precis vad som inträffade, när landstinget under några år i början på 1990-talet också öppnade för fri etablering av privata läkarmottagningar med ersättning av skattemedel. Flertalet av dem hamnade i Stockholms innerstad, då också.

Olika typer av patienter kräver olika lång läkartid. Personer med god hälsa, som söker läkare mest för vardagsåkommor, kräver mindre tid än patienter med skadad hälsa, kroniska sjukdomar eller multiproblem. Om landstingets ersättningar betalas ut per besök, är det självklart mer lönsamt att förlägga vårdcentralen i stadsdelar, där sannolikheten är stor för att den första kategorin patienter dominerar, och man alltså kan ta emot

fler patienter varje dag. Och så ser det ut i socioekonomiskt mer privilegierade områden.

I grunden är det samma mekanismer för de privata etableringarna som är så tydliga inom friskolesektorn: man inriktar sig mot grupper som inte ställer extraordinära krav på insatser för ett bra resultat.

”I områden med många låginkomsttagare, arbetslösa och sociala problem är inte bara hälsan sämre, utan varje besök kräver mer samtal som inte bara handlar om sjukdomssymptomen utan även om den sociala situationen” konstaterar Anders Anell, professor i hälso- och sjukvårdens organisation (SvD 65 mars 2008). Han menar att formen med ersättning per besök förklarar det svala intresset för att öppna läkarmottagningar i Stockholms låginkomstområden.

Detta är bakgrunden till att ersättningsreglerna tidigare innehöll också en viktning för socioekonomiska faktorer, som gav extra pengar till vårdcentraler i områden där folkhälsan var sämre. Det tillägget var ursprungligen borta ur ersättningsreglerna för Vårdval Stockholm Samtliga de tre underprivilegierade stadsdelarna i tabellen ovan förlorade på det. Exempelvis vårdcentralen i Fittja, ett av de fattigaste områden i Stockholms län, förlorade sex miljoner kronor, sju anställda sades upp och satsningarna på förebyggande verksamhet drogs in. Några nya privata mottagningar kom däremot inte.

Effekterna – och kritiken mot dem – blev så pass allvarliga att landstinget efter bara ett halvår fick lov att backa. Man har nu aviserat en ändring av reglerna så att det bättre svarar mot vårdtyngden i området.

Problemen inom Vårdval Stockholm är en kombination av marknadsmekanismer och politiska beslut, som inte förstår sig på de mekanismerna. Privata företagare måste, självklart, kalkylera in lönsamheten när de etablerar sig. Då ska man inte öppna för privatiseringar med hjälp av regler, som innebär att lönsamhetskraven styr åt rakt motsats håll än det dit behoven pekar.

Regeringspropositionen om fritt vårdval

Ändå är det precis det regeringen gör med sin proposition om fri etableringsrätt för privata vårdgivare. Det är den romantiserade bilden av den privata företagsamheten som skapare av större valfrihet, större effektivitet, bättre kvalitet och mer av alternativ som ligger till grund för förslaget, inte den helt annorlunda verklighet som redan hunnit visa sig inom såväl skolan som vården.

Det finns flera tunga invändningar mot regeringsförslaget.

- Förslaget kommer att bli kraftigt kostnadsdrivande. Alla internationella erfarenheter visar samma sak: behovet av sjukvård – eller i vart fall läkarkontakter – är i princip omätbart. Ökar utbudet, ökar också efterfrågan. Det beror både på att tillgängligheten i sig själv

gör det lättare att gå till läkare även vid enklare åkommor, som man annars kanske hade egenbehandlat, och på att vårdgivarna själva ju har ett ekonomiskt intresse av att uppmuntra till så många läkarbesök som möjligt.

- Det saknas analyser av just de ekonomiska konsekvenserna, än mindre då av frågan hur de ska betalas. Det är desto mer allvarligt som åtskilliga landsting redan i dag har stora ekonomiska problem, med flera hundra miljoner i underskott i budgeten: Östergötland närmare en halv miljard, Västernorrland över 300 miljoner, Sörmland likaså, Örebro över 100 och så vidare. De ekonomiska problemen har redan lett till stora sparprogram med bland annat nerdragningar av antalet anställda, och till beslut om höjd skatt eller höjda patientavgifter. Att i ett sådant läge genomföra förändringar, som ytterligare driver på kostnaderna utan att man vare sig vet hur de ska betalas eller vägt dem mot andra, kanske mer angelägna, ändamål inom sjukvården är aningslöst.

- Det är inte på något sätt givet att folkhälsan bäst gagnas av en osorterad utbyggnad av läkarmottagningar, och fler läkarbesök för rutinbetonade åkommor – särskilt inte om det drar resurser från andra sektorer av vården. Från folkhälsosynpunkt ligger förmodligen de viktigaste insatserna dels inom förebyggande/friskvårdande åtgärder, dels inom rehabilitering. Att rehabiliteringen är ett eftersatt område är allmänt erkänt. Att bygga ut insatserna för det kräver dock tillskott av resurser; det torde inte bli enklare att åstadkomma, om kostnaderna för besök inom primärvården ökar.

- Riksrevisionen har nyligen kommit med en kritisk rapport av bristerna i den samhälleliga kontrollen av kvaliteten i den privata äldreomsorgen. En av kritikpunkterna är att länsstyrelserna inte tillräckligt följer upp utvecklingen efter det att ett privat äldreboende fått tillstånd till etablering. I ett system med helt fri etablering av privata, skattefinansierade vårdverksamheter ökar kraven ytterligare, jämfört med ett system där tillstånd för själva etableringen krävs. I sin tur ställer det krav på en betydligt utbyggd organisation, statlig eller landstingskommunal, just för tillsyn och kvalitetsuppföljning. I sin tur kräver det nya ekonomiska resurser. Dessa frågor lämnas olösta i regeringsförslaget.

- Fri etableringsrätt kommer att leda till en överetablering i befolkningstäta områden, på samma sätt som vi fått inom skolektorn. De negativa effekterna av det har sedan länge uppmärksammats av såväl skolverket som lärarorganisationerna, och på senare tid även av borgerliga politiker. Regeringen har i sitt förslag till fri etablering inom vårdsektorn valt att helt blunda för dessa erfarenheter.

Affärsmässig samhällsnytta?

Tendensen sedan 1990-talet är att kommunerna minskar sina engagemang i affärsdrivande verksamheter, även sådana där engagemanget ursprungligen motiverades med ett samhällsintresse och att verksamheterna därför borde drivas på icke-vinstbasis. Numera heter det att kommunerna bör koncentrera sig på sina kärnverksamheter och lämna affärsverksamheten till dem som är specialiserade på det. Vinstkravet antas, som över allt annat, leda till högre effektivitet i själva den affärsdrivande verksamheten

Men ibland kan viktiga samhällsuppgifter faktiskt behöva kopplas med affärsverksamheter för att syftena med de förra alls ska kunna uppnås. Eller omvänt, vissa affärsverksamheter har så påtagliga samhällseffekter att det blir problem om de inte kan integreras i just samhällsarbetet.

Kostnadsmedvetande och ekonomisk rationalitet är förvisso nödvändiga i alla verksamheter, inte minst sådana som betalas med skattebetalarnas pengar. Det är inte självklart detsamma som att ”affärsmässighet” i snävt företagsekonomisk mening är det bästa måttet på klokt driven verksamhet i företag med tydlig koppling till centrala samhällsrelaterade uppgifter.

Ekonomi definierar ju alltid verksamheten, inte bara i den meningen att den avgör hur mycket pengar man disponerar över. Om olika intressenter arbetar med var sin del av en fråga, kommer varje delmoment att hanteras på det sätt som är mest lönsamt för den som är ansvarig för just den delen. Det är långt ifrån alltid detsamma som att man på det sättet når det bästa sammanlagda resultatet.

Diskussionen om lämpliga organisationsformer, både inom den offentliga och den privata sektorn, är evig – kanske därför att de helt perfekta lösningarna inte finns. En ständigt diskuterad fråga är den om integration eller separation av verksamheter: driva något i egen regi eller köpa in tjänsten? Trenden mot upphandling och entreprenader inom den offentliga sektorn har här sin motsvarighet i den privata sektorns diskussioner om outsourcing.

Svaret på frågan får anses vara ”det beror på vad det handlar om”. Ibland finns det vinster med att leja ut verksamheter, ibland inte. En tumregel är att egenregi är mer rationellt, när det handlar om uppgifter som behöver vara välintegrerade i verksamheten i övrigt och där man inte bör göra sig beroende av utomstående producenter. Att entusiasmen för outsourcing svalnat något inom den privata sektorn och att företag ibland återtagit sådana

utledda uppgifter är ett uttryck för det.

Frågan om vilka verksamheter en kommun – eller staten – ska driva kan inte definieras med utgångspunkt i verksamhetens form, exempelvis om den är ”affärsdrivande” eller ”social”. Utgångspunkten är vad verksamheten handlar om, och vilken betydelse den har för andra, centrala, delar av statens och kommunens uppgifter. Det finns faktiskt skäl till att kommuner och landsting engagerat sig i sådant som bostadsföretag eller kollektivtrafik – man har gjort det därför att de fyller viktiga samhällsrelaterade funktioner, där marknadslösningar inte räckt för att fylla kraven.

De tre exemplen i det följande illustrerar hur affärsdrivande verksamheter alla kan ha central betydelse för viktiga samhällsuppgifter. Och att en snäv tolkning av ”affärsmässighet” inte alltid ger de bästa resultaten i detta bredare perspektiv.

Exempel 1: Arlanda Express

Om inte Arlandas utsläpp av koldioxid inte kommer ner till 1990 års nivå till 2011 måste flygtrafiken begränsas och den nya tredje startbanan förmodligen stängas.

Vare sig stängningen eller de utsläpp som skulle leda fram till den kan ses som något positivt för det svenska samhället. Att få ner utsläppen borde alltså vara en högt prioriterad fråga.

Utsläppen beror inte bara på själva flyget, utan också på den intensiva bil- och busstrafiken till flygplatsen. Kan man minska den trafiken, får det omedelbart effekter på utsläppsnivåerna vid flygplatsen.

Det borde egentligen inte vara svårt. För att byta ut bil- och bussresor mot det mer miljövänliga färd-sättet med tåg behövs räls och stationer. Det finns spår till Arlanda från både Stockholm och Uppsala, och tre stationer i anslutning till flygterminalerna.

Men ett privat företag, Arlanda Express, har monopol på snabbtågsbanan från Stockholm. Biljettpriset är högt, f.n. 220 kronor för enkelresa. I princip är det ett alternativ bara för affärsresenärer, och inte alltid ens för dem. Är det flera personer som ska ge sig i väg samtidigt från företagets lokaler är det billigare att ta en gemensam taxi.

SJ-tågen och lokaltågen från Uppsala till Arlanda får släppa av och ta upp passagerare från den tredje station under terminalerna, som Arlanda Express också äger – mot en särskild avgift på i genomsnitt

30 kronor per avstigande passagerare. En resa Uppsala - Arlanda, som tar 18 minuter, kostar därför 111 kronor. Som jämförelse kan man nämna att hela resan Uppsala – Stockholm, som tar 40 minuter, kostar 69 kronor.

Det skulle gå att kraftigt sänka biljettpriserna, om avgiften togs bort, och om spåren öppnades för de vanliga pendeltågen från Stockholm. Med det skulle med största sannolikhet också tågresandet till Arlanda öka.

Men monolet står alltså i vägen. VDN för företaget kan visserligen tänka sig att åtminstone delvis öppna banan för annan trafik, men mot ”skälig ersättning”. Som nog kan misstänkas få effekt för biljettpriserna.

Det finns egentligen ingen anledning att vara kritisk mot företaget. Privata företag har som ändamål att skapa vinster åt sina aktieägare. Inte att uppfylla diverse samhällsekonomiska önskemål.

Men just därför finns det anledning att inse att

a/ privata företag därmed inte självklart är de mest lämpade att svara för verksamheter som kräver just samhällsekonomiska bedömningar

b/ om staten eller kommunerna ändå lämnar sådana verksamheter till privatföretag så måste man formulera villkoren på ett sådant sätt att de samhälleliga kraven – t ex miljöaspekterna – kan tillgodoses. Vi är inte längre i ett läge där miljökrav kan underordnas ”affärsmässigheten”.

Det är grundfelet i historien om Arlanda Express – en dålig förhandling från samhällsföreträdarnas sida, som resulterat i ett utomordentligt förmånligt avtal för de privata intressenterna.

Arlanda-banan byggdes som ett s.k PPP-projekt (Public Private Partnership). PPP innebär att, exempelvis, ett väg- eller järnvägsbygge helt eller delvis finansieras av en privat investerare, som sedan får ta intäkterna, alternativt en årlig ersättning av staten under viss tid.

Det ursprungliga avtalet från 1994 gav Arlanda Express trafikmonopol på 45 år. Det är en häpnadsväckande lång period av trafikreglering - inte minst med tanke på att det slöts vid en tidpunkt när parollen för järnvägstrafiken i övrigt var avreglering, bort med SJ-monolet och möjlighet för flera olika bolag att trafikera järnvägarna!

Efter valet 1994 lyckades den nya socialdemokratiska regeringen förhandla ner löptiden för avtalet, så att det skulle omförhandlas 2010. Det var en klar förbättring. Men så gott som hela den period man har på sig att minska utsläppen från transporterna till och från Arlanda täcks alltså av det nuvarande privata trafikmonolet.

Den grundläggande frågan när det gäller kollektivtrafikens biljettpriser är i dag inte längre en fråga om kommersiell lönsamhet; det är en fråga om bästa sättet att begränsa utsläppen av växthusgaser. Det ställer ofrånkomligt en del av dagens etablerade ekonomiska tankefigurer på huvudet. Inklusive den om privat ”affärsmässighet” är det bästa styrinstrumentet.

Exempel 2: De allmännyttiga bostadsföretagen

Många kommuner har helt eller delvis sålt ut de kommunala bostadsföretagen till privata fastighetsägare, i enlighet med principen att kommunen inte ska ägna sig åt affärsverksamhet (inte ens ickevinstdrivande sådan). I några fall har allmännyttiga hyresfastigheter, eller försålda sådana fastigheter som sålts till privata ägare, ombildats till bostadsrätter.

Kritiker av försäljningarna har påpekat att det behövs hyresbostäder, och inte minst billiga hyresbostäder, för att möjliggöra både rörligheten på arbetsmarknaden mer allmänt och kommunernas möjligheter att kunna dra till sig arbetskraft mer speciellt. Finns det ingenstans att bo är det svårt att ta jobb på en helt ny ort.

Vaxholm i Stockholms län hör till de kommuner som sålt sitt kommunala bostadsföretag, 1999. Företaget har vidare sålts i flera omgångar, och två tredjedelar av lägenheterna har ombildats till bostadsrätter

Nu överväger kommunen – som är borgerligt styrd – att starta ett nytt allmännyttigt bostadsföretag. Det finns så få hyreslägenheter i kommunen att ungdomarna får svårt att hitta egen bostad. Och det har blivit svårt att rekrytera personal till barn- och äldreomsorg, ett rekryteringsbehov som ökar kraftigt med de närmaste årens väntade pensionsavgångar. *”Man får kanske svälja de ideologiska principerna och svälja hur verkligheten ser ut”*, konstaterar en folkpartiledamot i kommunstyrelsen.

”Marknaden” är uppenbart inte intresserad av att lösa problemet med den bristande tillgången på hyreslägenheter i Vaxholm eller, vad det beträffar, i en hel del andra kommuner. I det läget är det oneligen brist på verklighetsförankring att hävda att kommunen inte ska få ägna sig åt att driva bostadsföretag, därför att ”marknaden” är mycket bättre på det.

Diskussionen kring de allmännyttiga bostadsföretagen är intressant också därför att den visar i hur hög grad vissa speciella tankefigurer, hämtade just från marknadsideologin, bestämmer infallsvink-

larna också på djupt politiska frågor. Tillgången på bostäder, deras storlek och pris, bostadsområdenas utformning och läge påverkar inte bara det enskilda livet utan hela samhället. Brist på bostäder försvårar, som sagt, rörligheten på arbetsmarknaden och kan göra det svårt för enskilda företag att rekrytera personal (och expandera). Trångboddhet, beroende på bostadsbrist eller på för höga bostadspriser, kan försämra barns uppväxtvillkor, i form av slitningar i familjen eller svårigheter att i lugn och ro läsa läxor. Segregationen, med dess olika följder för skola, arbetsmarknad och samhällsliv, kan förstärkas eller dämpas, beroende på hur bostadsområdena – och bostadsmarknaden! – ser ut.

Att förhindra eller begränsa politiska åtaganden inom bostadssektorn med motiveringen att detta är ”affärsverksamhet” som ska drivas ”affärsmässigt” är detsamma som att säga att dessa olika samhälls-ekonomiska och sociala frågor är något som politiken inte ska lägga sig i – alternativt att dessa problem är något medborgarna får finna sig i, därför att det ”affärsmässiga” är viktigare.

Och faktiskt är det just det som sägs nu. En statlig utredning har just som sitt huvudalternativ lagt fram förslaget att kommunala bostadsföretag måste ge ”så hög vinst som möjligt med hänsyn till de risker som kommunerna väljer att ta i verksamheten”. Fortsatt drift enligt självkostnadsprincipen läggs fram som andrahandsalternativ, även om utredaren bedömer det som osäkert om det är förenligt med EU-rätten. Att kommunen driver företag utan vinst kan nämligen ses som en förtäckt subvention, dvs. en otillåten konkurrensbegränsning mot de företag som har vinstsyfte.

Frågan om det senare är en korrekt bedömning eller faller utanför ramen för den här rapporten. Det intressanta är just att utredaren så tydligt gör den. Det säger något om dagens tankestruktur: sociala frågor får bara lösas på ”marknadens” villkor, och ”marknadens” villkor är vinst. Utgångspunkten för politiken är inte vilka lösningar som är vettiga med hänsyn till medborgerliga och samhälleliga behov, politikens utgångspunkt är att skydda företagets affärsmässiga intressen.

Sedan kan man ändå tillåta sig kommentaren att det är något förbluffande att, i dessa avregleringarnas och liberaliseringarnas tidevarv, möta krav på att bostadsföretags vinstnivåer ska regleras i lag.

Samt undra litet över varför det anses ge positiva effekter att släppa in privata företag inom den skattefinansierade sektorn, men tydligen farligt att på motsvarande sätt låta offentligt drivna företag agera inom den privata sektorn. Om det är bra för mångfald och effektivitet att olika aktörer, med olika drivkrafter och olika infallsvinklar på verksamheten, får konkurrera inom den skattefinansierade

sektorn, borde väl samma sak gälla om den privata???

Exempel 3: Gårdsten

Det finns ett aktuellt exempel på hur just det faktum att kommunen driver bostadsföretag, som INTE i likhet med det aktuella utredningsförslaget har ett lagfäst vinstkrav över sig, gjort det möjligt att åstadkomma viktiga förbättringar i ett problemtyngt bostadsområde – med klara vinster för samhällsekonomin som följd.

Det handlar om Gårdsten i Göteborg.

Gårdsten är ett hyreshusområde från miljonprogrammets dagar rätt långt utanför centrala Göteborg. Det hör till de stadsdelar som brukar beskrivas som socialt utsatta, med högre arbetslöshet, lägre inkomster, lägre utbildningsnivåer, högre ohälsotal och lägre skolresultat än genomsnittet för hela staden.

Vid 1990-talets mitt var bostäderna starkt nedslitna och en renovering nödvändig. Kommunen bestämde sig för att göra en genomgripande ombyggnad, inte bara av lägenheterna utan hela området, kombinerat med ett antal andra åtgärder för att förbättra villkoren i stadsdelen.

Grundläggande var att de boende skulle vara med och påverka hela processen. Något som visade sig få betydelse inte för de konkreta ombyggnadsåtgärderna, utan också skapade nya kontakter mellan hyresgästerna, av betydelse för hela de sociala klimatet.

Bostadsföretaget stöttade nyetableringar av företag. Ett tidigare nästan affärstomt centrum har fyllts med nya affärer, som inneburit nya försörjningsmöjligheter, bättre service och fler träffpunkter. Också andra företag än affärer har startats, enligt uppgift över 20 stycken. En arbetsförmedling i området närmar sig snart 1000 förmedlade jobb i olika delar av staden. En patrullerande trygghetsgrupp bidrar till att hålla lugnt i området.

Och medan området innan omvandlingen började hade 40 procent tomma lägenheter rapporterar Gårdstensbolagets hemsida i dag att man f.n. inte har någon enda lägenhet att förmedla – men det går bra att göra en intresseanmälan.

De samhällsekonomiska vinsterna är tydliga. Fler människor klarar sin egen försörjning. Brottsfrekvensen har sjunkit. Och eftersom ombyggnaderna gjordes med energihushållning som mål, så har re-sursförbrukningen minskat. Det är också en vinst.

Allt är inte idyll i Gårdsten. Medelinkomsten i området har stigit, men ligger fortfarande under snittet för staden. Fler är i arbete, men arbetslöshe-

ten är högre än snittet. Och tidningarna kan fortfarande då och då rapportera om skottlossning, anlagda bränder och gängbråk.

Men det har blivit mycket bättre. En utvärdering från institutionen för fastighetsekonomi vid Tekniska Högskolan i Stockholm visar på en bruttovinst för samhället på åtminstone 300 miljoner, möjligen mer.

Nettovinsten blir då åtminstone 100 miljoner kronor – eftersom förlusten för Gårdstensbolaget, det kommunala bolag som stått för hela projektet, kan beräknas till 200 miljoner.

Företagsekonomiskt var den stora satsningen nämligen inte motiverad. Gårdsten var, skriver rapportförfattarna, en felaktig investering från början

som inte kan räknas hem ens med mycket stora förbättringsåtgärder.

Från ren affärssynpunkt var bara en mindre teknisk upprustning motiverad.

Men då hade man aldrig fått de viktiga sociala förändringarna. Det är de som skapar de stora vinsterna, direkt i form av minskade sociala utgifter, indirekt i form av bättre levnadsvillkor.

Förändringar – och vinster – som alltså blev möjliga för att bostadsföretaget INTE tänkte konventionellt ”affärsmässigt”. Och inte var låst av lagstiftning som krävde högre avkastning i förhållande till de risker kommunen tog – som i det här fallet förmodligen skulle bedömts som stora.

Lösta problem – och olösta

Avregleringarna på de tre sektorer, som granskats här, gjordes alla för att lösa problem, som upplevdes som besvärande i de strukturer man hade på 1980- och 90-talen. Ett centralt sådant problem var de stelheter och inlåsnings effekter som förknippades med för hård myndighetsstyrning. Det finns ingen anledning att förneka de problemen. Reglerna kunde skapa stora besvärligheter för enskilda medborgare, och det faktum att skolor, sjukhus etc. var garanterade sitt elev/patientunderlag oavsett hur bra eller dåligt man hanterade det var inte nyttigt för effektiviteten.

De nya organisatoriska lösningar man sökte var riktade mot dessa speciella problem – däremot ägnade man inte så stor uppmärksamhet åt frågan vilka nya problem som skulle kunna uppstå i stället.

Det är ett vanligt drag i både politik och ekonomi: när en viss uppsättning metoder och instrument börjar tappa i effektivitet söker man efter lösningar på de problemen i den motsatta riktningen. Efter som problemen under 1980-talet upplevdes som orsakade av för hårda samhälleliga regleringar, blev den naturliga slutsatsen att söka lösningarna på dem i ökade marknadsinslag. Marknadslösningar antogs gynna sådant som effektivitet, valfrihet och tillgänglighet.

Efter några decennier av sådana lösningar kan man konstatera att de problem som var centrala i 1980-talsdebatten kan betraktas som åtgärdade. Flexibiliteten och valfriheten inom den skattefinansierade sektorn är betydande. Resurserna används mer effektivt och instrumenten för att utvärdera resultat och kvalitet har utvecklats betydligt. Att skilja ut vad som är effekter av förändringar inom de offentligt drivna verksamheterna, vad som är resultatet av ökad privat konkurrens och vad som i största allmänhet beror av debatten om valfrihet och effektivitet är förstås omöjligt; som så ofta annars handlar det förmodligen om ett samspel.

Förändringarna har otvivelaktigt haft en del positiva effekter. Men på flera centrala punkter kan man konstatera att de syften – utöver större valfrihet och flexibilitet – som fästes vid förändringarna inte har uppfyllts.

Man trodde att avregleringarna skulle leda till ett växande antal nya aktörer. Det gjorde det inte, vare sig på elmarknaden, på skolområdet eller inom vården och omsorgen. Man trodde att konkurrensen skulle leda till en stadig kostnadspress. Det gjorde

den inte, vare sig på elmarknaden, på skolområdet eller inom vården och omsorgen. När man läser de handlingar, som låg till grund för de olika besluten om avregleringar och konkurrensutsättning på 1990-talet, är det svårt att undgå bilden av att de styrdes av föreställningarna om den ideala marknaden. Det man fick var verklighetens marknader, som är något helt annat.

Att ägarkoncentrationen ökar, att vi i stället för mångfald fått en koncentration i mittfåran eller att konkurrensen ibland drivs med osunda metoder är inget särskilt att förvåna sig över. Det är drag som går igen på alla marknader. En realistisk utblick över dem skulle ha sagt precis vad det var man hade att vänta sig.

Nu gäller det att handskas med den verklighet 1990-talets förändringar skapat. Det finns frågor utöver valfriheten som kräver uppmärksamhet. Kanske kräver det en omorientering i det marknadstänkande, som nu hunnit bli den etablerade normen för hur den skattefinansierade sektorn ska skötas. En sådan omorientering betyder förvisso inte att man ska 25 år tillbaka i tiden och återskapa den tidens modeller för offentlig verksamhet. Men det betyder att vi ska lyfta tillbaka i debatten en del aspekter på den offentliga sektorn, som inte täcks av marknadsmodellerna.

När man först började diskutera konkurrensutsättning och privatisering inom kommuner och landsting handlade det om att öppna för goda idéer utifrån, som kunde leda både till ekonomiska vinster för kommuner och till stimulanser för förbättringar också i de verksamheter man fortsatte att driva själv. Det handlade inte om att allting skulle överlämnas till privat produktion, i former som dessutom gjorde det omöjligt att ta tillbaka verksamheterna i offentlig regi, om den privata inte fungerade.

Redan i denna mindre omfattning har problem dykt upp, som ställt nya krav på kommunerna och landstingen, problem som både varit av praktisk art och haft implikationer för den demokratiska beslutsprocessen. I dag går debatten på sina håll betydligt längre: målet i vissa moderatstyrda kommuner är uppenbart att göra sig av med i princip allting av offentligt driven produktion av sociala tjänster. Kommunens roll reduceras till att vara en fördelare av skattepengar – ofta ens utan tillräcklig insyn – till privata företag.

Vilka blir effekterna för demokratin av det?

Nya problem

Spelar driftsformen någon roll?

En vanlig kommentar i dag – både i borgerlig och socialdemokratisk debatt – är att ”det spelar ingen roll vem som driver verksamheten, det viktiga är vad vi får för pengarna”.

I viss mening är det förstås sant. Den centrala frågan är inte vem som rent praktiskt svarar för skolor, äldreboenden och vårdcentraler, utan att verksamheten är bra organiserad, av god kvalitet och använder skattemedlen rationellt.

Men samtidigt kan man ju undra varför vi då ska privatisera. Om det inte spelar någon roll vem som driver verksamheterna, då kan man väl lika gärna fortsätta att driva dem i offentlig regi?

Skälet att privatisera måste rimligen vara att driftsformen faktiskt spelar roll – och att man genom att privatisera skattefinansierad verksamhet alltså får någonting som man inte hade fått genom att driva allting i offentlig regi.

För varför ska man annars privatisera, som sagt?

Alltså finns det anledning att försöka besvara frågan vad den skattefinansierade sektorn vunnit på privatiseringssvågen sedan 1990-talet. Och vad man eventuellt förlorat.

Frågan är inte lättbesvarad. Dels saknas det systematiska utvärderingar, något som egentligen är märkligt med tanke på vilken central roll frågan länge haft i den politiska debatten. Dels är det – som redan påpekats – inte så lätt att trassla ut vad som är effekter av förändrade driftsformer och vad som är effekter av andra, samtidigt verkande förändringar, som ökat tryck mot effektiviseringar i organisationen, omläggningar i de ekonomiska styrsystemen, ökat intresse för kvalitetskontroll och öppna jämförelser och så vidare.

Av det material som finns kan man ändå dra några mer allmänna slutsatser:

- Ser man till enskildheter finns det uppenbart flera privat drivna verksamheter, som inte bara i största allmänhet fungerar bra utan verkligen bidragit med nya idéer och nya problemlösningar. Det finns också många som allmänt fungerar bra utan att för den skull vara särskilt nyskapande. Och det finns en del som uppenbart har problem och håller för låg kvalitet.
- Ser man till den övergripande nivån, systemnivån, är det svårt att hitta några speciella vinster. Det är svårt att belägga några generellt positiva effekter för vare sig kvalitet, kostnader eller pro-

duktivitet. De svenska erfarenheterna här är helt i linje med alla internationella jämförelser; där är den genomgående slutsatsen att det inte går att belägga några generella och systematiska skillnader mellan olika driftsformer. Det finns bra och dåligt skötta verksamheter, men ingendera har med driftsform att göra. Uppenbart är också att det visat sig fullt möjligt att lösa effektivitets- och kvalitetsproblem genom förändringar inom offentligt driven verksamhet – utan att dra in några privatiseringar.

- Mycket talar för att konkurrensen mellan olika enheter har haft positiv betydelse, samtidigt som konkurrensen i vissa avseenden skapat nya problem. Noteras bör att konkurrens har positiv betydelse även i de fall det ”bara” handlar om konkurrens mellan olika offentligt drivna verksamheter.

- Privatiseringarna har ökat utbudet av verksamheter i de större tätortsregionerna men knappast haft effekter utanför dem. Det ökade utbudet har ökat medborgarnas valfrihet i den meningen att det finns fler enheter att välja mellan, men däremot knappast i meningen att bredden i meningen alternativa utformningar ökat. Merparten av de privata verksamheterna ligger i ”mittfåran” med ganska konventionellt utformad verksamhet. Noteras kan att bredden och antalet alternativ inom offentligt drivna grund- och gymnasieskolor ökat påtagligt sedan 1990-talet. Om det beror på konkurrensen med friskolorna eller på en minskad reglering inom det kommunala skolväsendet är dock omöjligt att avgöra.

- Privatiseringarna har krävt uppbyggnad av nya administrativa strukturer, nya regelverk och ny kompetens inom stat och kommun/landsting, dels för att sköta upphandling och kontraktsutformning, dels sköta kontroll och utvärdering av de privata företagen.

En sammanfattande slutsats är att privatiseringarna tillfört en del goda idéer, men inte löst några generella problem. En slutsats av det kan i sin tur vara att det finns skäl att hålla en öppning för privat drift och för folk med nya idéer om verksamheterna ska drivas, men inga speciella skäl att driva på en omfattande ”outsourcing” av skattefinansierad verksamhet till privata företag – om man inte har rent ideologiska skäl till det, förstås.

Eller intresseskäl.

För även om privatiseringarna brukar argumenteras med hänvisning till medborgarnas valfrihet,

alltså konsumentens sida, ska man komma ihåg att det finns starka producentintressen inblandade också. Det finns mycket pengar att hämta i vården, skolan och omsorgen – det är en marknad med stigande efterfrågan, den är konjunkturokänslig, den har en garanterad finansiering av skattepengar. Det är knappast en slump att man hittar finansbolag av olika slag som ägare till de stora koncerner som tar en växande andel av den privata vården, skolan och omsorgen. Inte primärt av ett glödande engagemang just för skola, vård och omsorg, utan därför att det är marknader som lovar god och stabil avkastning. Och vad de tillför verksamheten är inte nya innehållsliga idéer om god vård eller ny pedagogik, utan helt enkelt ett managementkunnande, där modellerna ofta nog förefaller hämtade från (stor)industrins processer.

• Och det är i sin tur ett annat av svaren på frågan om det egentligen spelar någon roll vem som driver verksamheterna.

Det spelar roll, därför att olika huvudmän har olika drivkrafter, utöver den att sköta verksamheten bra. Privata företag, som i slutändan är vinstbaserade – vilket en mycket hög andel är i dag – har sina egna ekonomiska mål, som naturligtvis styr deras agerande på ett sätt som inte alltid stämmer med samhälleliga fördelningspolitiska mål.

Vinstintresset styr sådant som var man etablerar sig, vilka grupper man väljer att satsa på och hur man lägger upp verksamheten. Både skolsektorn och vårdsektorn ger, som redan framgått, tydliga exempel på det:

- De stora utbildningskoncernerna driver skolor uteslutande i större tätorter. 60 procent av alla fristående skolor finns i de tre storstadsregionerna.
- Merparten av de privata läkarmottagningar, som kommit till inom Vårdval Stockholm, finns i de socialt mer gynnade områdena – medan vårdbehoven är störst i de missgynnade.
- Ytterst få fristående skolor har intresserat sig för de elevgrupper som har de största problemen – elever ur lågutbildade familjer, ofta med invandrarbakgrund, i negativt segregerade förortsområden. De få som gör det är alla icke-vinstutdelande.
- De stora privata vårdkoncernerna driver visserligen en del äldreboenden på entreprenad även i mindre kommuner, men har inte etablerat några egna vårdenheter utanför större tätorter, och inga i landets norra delar.
- Vårdkoncernerna inriktar sig på produktion av vård med entydiga diagnoser och produktion där man kan ta tillvara stordriftsfördelar. Exempel-

vis Capio har valt bort vårdenheter som främst riktar sig till patienter med funktionsnedsättningar eller med multipla sjukdomar.

- Det finns en tydlig tendens inom privata gymnasieskolor att satsa på populära, men inte så krävande, tillval – det lockar elever, samtidigt som det håller kostnaderna nere.

Olika driftsformer ställer olika typer av problem när det gäller de frågor, som naturligtvis är de grundläggande: kvalitet, effektiv resursanvändning, rättvis fördelning. Inom offentligt driven verksamhet finns risken för byråkratiska stelbentheter och förändringströghet; det är säkert sant att man inom den offentliga sektorn haft en del att lära av den privata när det gäller personalledning och effektivt kapacitetsutnyttjande. Inom privat drivna verksamheter finns risken för slagsida åt det mest efterfrågade och för fördelningspolitiska skevheter; internationellt finns en betydligt livligare debatt än i Sverige om svårigheterna att förena ett marknads- och lönsamhetstänkande med kravet på behovsstyrd fördelning.

- **Med ett växande inslag av privata driftsformer krävs helt andra regelverk, både administrativt och ekonomiskt, än när verksamheten drivs helt i offentlig regi. Det har uppmärksammats alldeles för litet. Man frestas nästan säga att privatiseringarna hittills styrts av en alltför naiv – eller alltför ideologiserad – föreställning om hur privata företag faktiskt fungerar.**

Marknadsromantiken

För en hel del av de förhoppningar som knöts till avregleringarna kan sägas ha byggts på väl romantiska föreställningar om marknaden, eller rättare sagt den privata företagsamheten. Man drömde om en stor bredd i utbudet och ett växande antal aktörer, gärna småföretag, och konkurrens som pressade kostnaderna. Det man fick var i stort sett motsatsen. Och det är ingenting särskilt att förvåna sig över. Att storföretag slår ut småföretag och tar växande marknadsandelar, att man i stället för mångfald får en koncentration i mittfåran och att konkurrens ibland drivs med fel metoder är drag som går igen på alla marknader, skattefinansierade likaväl som privata.

Här är faktiskt ett centralt problem – den ibland bristande realismen i synen på verklighetens marknader och hur de fungerar. Avregleringen av elmarknaden är ett typexempel: någonstans förutsattes det tydligen att med fler konkurrerande företag skulle konsumentintressena automatiskt stärkas. Vilket de alltså inte gjorde; tvärtom kon-

Ett exempel på denna marknadsromantik hörde vi i kommentarerna efter vårdstrejken t bara fler privata aktörer kom in på arenan så skulle också sjuksköterskelönerna höjas, eftersom de skulle få fler arbetsgivare att välja mellan. Men löneutrymmet i vården, eller vad det beträffar skolan och omsorgen, ökar inte bara för att fler privata aktörer kommer in – inte så länge man tänker sig att vården ska vara skattefinansierad.

När friskolorna kom till fanns hos lärarorganisationerna förhoppningen just att de skulle bidra till att öka det generella löneläget. Det har inte slagit in. Erfarenheterna från såväl skolan som vården visar att pressade personalkostnader många gånger blir ett sätt att öka vinsten.

I 2008 års avtalsrörelse höll det på att gå till konflikt om lönerna i de privatiserade bussbolagen – eftersom Kommunal ville ha upp dem till samma nivå som de kommunala bolagens. Och enligt Regelutredningen var det bara inom en av de sex avreglerade branscherna, telemarknaden, som det relativa löneläget ökade. Det har sannolikt mer att göra med den marknadsexpansion, som följt av den tekniska utvecklingen och som helt enkelt ökat löneutrymmet, än med det faktum att fler privata aktörer kommit till.

staterar alla utvärderingar att just konsumentintresset kom ordentligt i kläm.

Marknadsromantiseringen är mycket tydligt i den föreställning som fortfarande spökar i debatten, nämligen att privata företag just för att de är privata alltid är så mycket effektivare än offentliga att de både klarar av att betala högre löner, sänka kostnaderna för skattebetalarna och ändå lämna ett hyggelig vinst till sina ägare.

Doktor Rellings slutreplik i Ibsens Vildanden faller här osökt i tankarna – ”å fan, tro det”.

• Att privat verksamhet alltid är effektivare än offentlig är helt enkelt en myt. Privatföretagare besitter ingen mystisk kompetens som är oåtkomlig för dem som leder offentligt drivna verksamheter; de brister som kan hittas där vad gäller effektivitet eller kapacitetsutnyttjande går att åtgärda utan att ändra huvudmannaskap.

Det som kan spela roll för att sänka kostnader är konkurrens mellan olika enheter. Denna konkurrens förutsätter dels möjligheter för konsumenterna att välja mellan de olika enheterna, dels att det i någon form skapas möjligheter för nya idéer och infallsvinklar att omsättas i praktisk handling.

Men en förutsättning är också verksamhetsvolymen att hålls under kontroll och att efterfrågan – och med det kostnadstrycket – inte drivs upp av de konkurrerande företagens strävan att öka sin kundkrets. För det är ju alltså skillnaden mellan skattefinansierade ”marknader” och privatfinansierade. Om efterfrågan på, exempelvis, cyklar ökar

så får cykelbranschen nya inkomster i takt med den ökade försäljningen. Men om efterfrågan på läkarbesök ökar, så ökar för den skull inte de skatteintäkter som ska finansiera vården.

Långtidsutredningen 2008 – som görs inom finansdepartementet – beskriver tydligt effekterna av att den alltför förenklade bilden av marknadens effekter:

”I Långtidsutredningen 2003/04 sammanfattades resultaten av ett antal studier som inom skilda områden studerat effekterna av privat produktion och konkurrensutsättning av välfärdstjänster. Kostnaderna för verksamheten förefaller ha pressats något och det tycks inte ha sänkt kvaliteten. Mot detta resultat står risken att konkurrensutsättning kan öka de övergripande administrativa kostnaderna och leda till överetablering, som i sin tur ökar kostnaderna. En slutsats är att det är konkurrensen i sig som medför ökad produktivitet och möjlighet till pressade priser snarare än om verksamheten utförs av privata eller offentliga aktörer.”

Romantiseringen av marknaden har lett till att man i efterskott fått lov att rätta till problem, som med en mer realistisk analys hade kunnat förebyggas. Än värre är kanske att marknadsromantiken ofta leder till att man förnekar uppkomna problem så länge att de blir mycket svårare att göra något åt. Att de fristående skolorna har problematiska effekter för möjligheterna att kontrollera skolbudgeten, inte minst då den rimliga fördelningen mellan lokalkostnader och undervisningskostnader, är en insikt som bara under stort motstånd börjat tränga

igenom i skoldebatten. Hösten 2008 kan man faktiskt få höra även moderata kommunalråd som bekymrar sig över den ohämmade etableringen av ständigt nya privata skolor. Bara något år tidigare bemöttes all kritik mot den hotande överetableringen med att kritikern bara var emot valfrihet.

Marknadslösningar är inga undermedel, som alltid och överallt gör allting billigare, bättre och effektivare. Marknadslösningar fungerar bra ibland och dåligt ibland. Det beror på hur förutsättningarna ser ut. Och goda förutsättningar för fungerande marknader kräver så gott som alltid ett externt – dvs. politiskt bestämt – regelverk. Det är egentligen den sanning man glömt bort i privatiseringsvågen sedan 1990-talet.

”En marknad som öppnas för konkurrens kan mycket väl få ett mer omfattande regelverk än vad som tidigare var fallet.

Genomgående har, som framgår av (utredningens) tidigare kapitel, staten när man har liberaliserat marknader underskattat behovet av regler och av reglerande institutioner för att få väl fungerande marknader.”

Det skriver Regelutredningen (SOU 2004:4). Det utredningen skriver om staten är i stor utsträckning tillämpligt också på många kommuner.

Ibland finns inte ens förutsättningar för marknadslösningar. Och ibland kanske det kräver så mycket av nya regler, och så pass stora kostnader för att först upphandla och skriva avtal – transaktionskostnader – och sedan att följa upp kvaliteten och kostnadsutvecklingen att det inte finns någon anledning att välja dem. Alla ekonomer brukar vara noga med att påpeka att liberaliseringar har såväl intäkter som kostnader, och att alla marknader har externa effekter.

Ska man välja marknadslösning ska man alltså först göra klart för sig hur förutsättningarna över huvud taget ser ut, vilka styrmekanismer som krävs, vilka vinsterna respektive kostnaderna kan beräknas vara och vilka följd effekter som kan uppstå för andra delar av kommunens/landstingets verksamhet.

En notering är att det som ekonomer kallar ”kvasimarknadslösningar”, som den en tid så populära uppdelningen i ”beställare” och ”utförare” inom olika samhällsligas verksamheter, sällan visat sig ge några bestående höjningar av effektiviteten. Entusiasmen för beställa-utförarmodellen förefaller också ha avtagit ganska snabbt. Av de elva landsting, som införde modellen, är det i dag bara fyra som har delar av den kvar.

Att inom en sammanhållen organisation – som ett sjukhus eller en kommunal förvaltning – försöka

återskapa marknadens kontraktsformer mellan olika avdelningar fungerar sällan, eftersom enheterna inte har den sortens relation till varandra. Effektiviseringar inom den offentliga sektorn kräver former som utgår från den sektorns egna förutsättningar.

Problemen inom dagens privatiserade skattefinansierade sektor kan ses dels som funktionsproblem, dels som demokratiproblem. Båda delarna hänger ihop med de brister som finns i dagens regelverk, men medan funktionsproblemen på det hela taget kan påverkas genom bättre och mer genomtänkta styrmekanismer, behöver demokratifrågorna diskuteras betydligt grundligare än i dag.

Funktionsproblem:

1. Ägarkoncentrationen:

Skolan, elmarknaden och vården/omsorgen visar alla samma mönster. Några få stora aktörer dominerar. Kring dem rör sig ett förhållandevis stort antal små konkurrenter, som bara har verksamhet i liten skala. Antalet sådana mindre företag är snarast krympande, eftersom de slås ut i konkurrensen, köps upp av de större eller går ihop med andra mindre företag och blir en större aktör.

Mönstret känns igen från andra sektorer. Klädhandeln rymmer ett stort antal butiksägare, men domineras av de stora modekedjorna som finns i varenda större tätort. Antalet tidningar och tidskrifter är oerhört stort, men det är några få stora ägare som dominerar branschen. Livsmedelshandeln är hårt koncentrerad till ett fåtal stora kedjor, och dagens uppstickande lågprisalternativ är även de storkoncerner. Och så vidare.

Ägarkoncentration är ett problem därför att det skapar risker för marknadsmakt: något eller några företag kan påverka både utbud och priser i enlighet med egna intressen. Företagskoncentration tenderar dessutom att förstärka den tendens marknaden alltid har att samlas i mittfåran: det är där de största efterfrågan finns, och med det den största lönsamheten. Med färre, fast större, företag tenderar utbudet att bli mindre varierat.

Samtidigt är det, faktiskt, mycket svårt att förhindra företagskoncentration, eftersom starka mekanismer på marknaden drar åt det hållet. Större företag har en tryggare position och löper mindre risk att konkurreras ut.

Det gäller oavsett bransch. I många branscher – och dit hör elmarknaderna likaväl som sjukvården – krävs det dessutom finansiell styrka för att klara investeringarna i såväl teknik som kompetens. Statens utförsäljning av Telia motiverades uttryckligen med att det behövdes tillskott av externt kapital

för att klara framtidens investeringskrav – och då ska man inte bli förvånad över att liknande behov av att öka den finansiella styrkan leder till allt större företag.

Givetvis ska man alltid bevaka att det inte finns faktorer som försvårar för nya aktörer att etablera sig, och det finns likaså skäl att hela tiden kolla att etablerade företag inte försöker hindra nya konkurrenter att komma in på marknaden. Men när man går igenom olika bekymrade utredningar om hur konkurrensen ska stärkas inom marknader med stor ägarkoncentration, ser man att det finns mycket få konkreta förslag på hur det ska gå till: det brukar, kanske något uppgivet, handla om rekommendationer att ”följa utvecklingen” och ”initiera åtgärder” – oklart vilka.

Föreställningen om att ett ökat inslag av privata producenter inom vård, skola och omsorg ska leda till en expansion av ett antal mindre, sinsemellan oberoende företag (och gärna personalkooperativ) är inte särskilt realistisk, sett mot bakgrund av hur de marknaderna redan ser ut. Givetvis kommer det att finnas mindre företag, kanske t o m ganska många, men de kommer sammantaget att svara endast för en mindre andel av verksamheten; branschen kommer att domineras av ett begränsat antal stora aktörer. Diskussionen måste utgå från denna realistiska bild av marknaden.

Och då blir slutsatsen att den tyngsta motvikten mot privat ägarkoncentration inom vård, skola och omsorg – det är kommunerna och landstingen.

- De har i betydligt högre grad än småföretagen resurser att bygga upp effektiva och kompetent drivna verksamheter, som på allvar kan konkurrera med de stora privata koncernerna.
- De kan inte köpas upp av storföretagen.
- De har, i sin egenskap av upphandlare av andra företags tjänster, inget intresse av att ställa upp hinder för nya företag att ta sig in på marknaden.
- De har delvis andra utgångspunkter för sin verksamhet än de privata företagen, eftersom kommuner och landssting ytterst är de som upprätthåller alla medborgares rätt till vård, omsorg och utbildning. Det gör att de måste arbeta på litet andra sätt – vilket gör att allt inte kommer att hamna i mittfåran.

Av det skälet måste kommuner och landsting ha inte bara hög upphandlarkompetens, utan också ha en förhållandevis hög andel produktion i egen regi – annars är man ingen motvikt till de privata koncernerna. Att tro att man bryter koncernernas starka ställning genom att försöka skapa nya småföretag genom avknoppningar av kommunala verksamhe-

ter är inte bara meningslöst, det är kontraproduktivt. Kommunens konkurrenskraft försvagas utan att för den skull de nya avknoppade företagen får tillräcklig styrka för att väga upp de stora koncernerna. En del av dem kommer att slås ut medan andra efter en tid helt enkelt kommer att ha köpts upp.

Den s.k. utmaningsrätten är också betänklig, om man ser den i sammanhang med den växande företagskoncentrationen på den privata sidan. Utmaningsrätten innebär att en privat producent när som helst kan gå in och ”utmana” en offentlig instans om att få överta verksamheten – tanken är att väl att de privata företagen inte ska behöva vänta på att kommunen går ut med ett upphandlingsanbud, utan ska kunna ta initiativ själva.

Givetvis är det en möjlighet som främst kan utnyttjas av de starka privata företagen inom vården, skolan och omsorgen. Det betyder i sin tur att deras marknadsdominans växer, helt på tvärs mot konkurrensens principer.

En egendomlighet i sammanhanget är fö att utmaningsrätten bara gäller i förhållande till offentligt driven produktion – inte till privat produktion som drivs med hjälp av skattepengar. De går således inte för ett privat hemtjänstföretag att utmana Attendo eller Carema – trots att det från konkurrenssynpunkt skulle vara väl så motiverat.

Ingenting talar för att den skattefinansierade vården, skolan och utbildningen som helhet skulle bli vare sig bättre mer effektiv eller mer varierad därför att merparten – som åtminstone moderaterna nu verkar sträva efter som ett mål i sig självt – lades över på privata företag. Det man kan vinna på ökad konkurrensutsättning handlar inte primärt om att man släpper in just privata företagare; konkurrensen skapas genom att medborgarna kan välja vilken enhet – skola, vårdcentral etcetera – de vill vända sig till, vilket sätter tryck på de olika enheterna att erbjuda bra service och bra kvalitet.

Det är inte otänkbart att dessa fördelar skulle kunna uppnås enbart genom valfrihet mellan olika offentligt drivna skolor och vårdcentraler, men det har troligen betydelse att man öppnar också för aktörer med andra infallsvinklar på verksamheten.

Men fördelarna skapas av att konkurrensen finns – inte av att en hög andel av verksamheterna drivs i privat form. Det räcker utmärkt väl med att en mindre andel av verksamheterna sköts av externa producenter. Risken är t.o.m. att fördelarna avtar i takt med att större företag lägger under sig allt större andelar av marknaden, de små företagen slås ut eller köps upp och de offentliga producenternas möjlighet att sätta emot minskar.

Den sammantagna slutsatsen är att en hög andel av vård, skola och omsorg måste behållas och drivas i offentlig regi. Och att man därför bör lägga ner större intresse på att utveckla just de offentligt drivna verksamheterna – inte på att sälja ut dem.

2. Offentlighetsprincipen:

När skattefinansierad verksamhet drivs av privata huvudmän gäller inte längre offentlighetsprincipen. Den rätt till insyn som väljare och förtroendevald har när det gäller kommunala skolor eller landstingsdrivna vårdcentraler gäller inte, när verksamheten läggs över på privata producenter. Kommunen har rätt till viss insyn i de fristående skolorna, men inte i samma omfattning som de egna.

Det är en demokratisk orimlighet. Drivs verksamheter helt med skattepengar, måste väljare och förtroendevalda också ha rätt till insyn i hur pengarna förvaltas.

Det måste alltså slås fast att driver privata företag verksamhet med skattepengar, inom sektorer där stat, landsting eller kommun har det yttersta ansvaret för att verksamheterna faktiskt erbjuds medborgarna, så ska staten, kommunen eller landstinget ha rätt till fullständig insyn i verksamheten och i bokföringen. I de fall fri etableringsrätt gäller – som i skolsektorn – måste detta slås fast i lagtext. När det däremot handlar om verksamheter som upphandlas, kan kravet på full insyn slås fast i kontraktet med den som ska driva verksamheten.

Om en privat företagare inte gillar kravet på insyn – ja, då finns det gott om andra sektorer där man kan driva företag..

I offentligt drivna verksamheter gäller också meddelarfrihet för personalen, dvs. de har rätt att slå larm om misskötsel eller oegentligheter. De som arbetar inom skattefinansierade verksamheter, som drivs i privat regi, har inte samma rätt.

Enligt socialtjänstlagen – den paragraf som brukar kallas Lex Sarah – har således den som arbetar inom äldreomsorg eller handikappomsorg rätt och skyldighet att anmäla missförhållanden till socialnämnden. Den som arbetar i privat drivna sådana verksamheter ska däremot vända sig till den som driver själva verksamheten. Om denne inte gör någonting åt problemen, har den anställde ingen rätt att driva frågan vidare.

Det har förekommit att anställda i privat driven äldreomsorg, efter att förgäves ha vänt sig till sina chefer, fört klagomålen vidare till socialnämnden – och blivit uppsagda för bristande lojalitet med företaget. Det finns också exempel på att anställda i

privat vård- och omsorg bundits av anställningskontrakt, som stipulerar tystnadsplikt för förhållandena på arbetsplatsen.

Också detta är en orimlighet. All personal i skattebetald verksamhet, oavsett vem som svarar för själva driften, ska ha rätt och skyldighet att anmäla missförhållanden till de politiskt ansvariga – utan att behöva riskera jobbet. Den skillnad som görs i lagstiftningen bör tas bort. Fram till dess bör kommuner/landsting i upphandlingen av privat vård och omsorg se till att det i kravspecifikationerna och i själva kontraktet alltid finns en klausul om att meddelarfriheten för personalen gäller på samma villkor som i offentligt drivna verksamheter.

3. Brist på uppföljning och kvalitetskontroll:

Där möjligheten till vinst finns, finns också risken att det lockar mindre seriösa aktörer. Att en del privata företag breddar sina vinstmarginaler med metoder som är tvivelaktiga från kvalitetssynpunkt finns det redan exempel på, i några fall är det värre än så. Ett av de grövre fallen galler det företag – Avesina AB – som 2006 fick kontrakt på att driva hälsovården för asylsökande inom landstinget i Stockholm. Socialstyrelsen fick redan under 2007 in fler anmälningar mot företaget, och den granskning verket de gjorde visade mycket allvarliga brister: provsvar som blev liggande, provsvar som förväxlades, slarvig journalföring, brott mot smittskyddsreglerna m m. På denna undermåliga verksamhet tog bolaget in intäkter på 26 miljoner, varav 7 miljoner i ren vinst!

Det är nödvändigt med sådana regler för uppföljning och kontroll, att oseriösa företag snabbt kan upptäckas och stängas av. Det gäller inte minst när etableringen är fri, som inom skolsektorn och snart kanske också inom vårdsektorn. I båda avseendena finns i dag brister.

Äldreomsorg:

I oktober 2008 kom Riksrevisionen med en rapport, *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg* (RiR 2008:21), som kritiskt konstaterade att staten – regeringen, socialstyrelsen, länsstyrelserna – inte ”fullt ut tagit sitt ansvar för att inom sina respektive ansvarsområden skapa förutsättningar för god kvalitet och insyn i privat bedriven äldreomsorg”. I rapporten konstaterar RiR

- att en genomgång av de kommunala avtalen med utförarna av privat hemtjänst och äldreomsorg inte alltid ställer tydliga krav om sådant som medborgarnas möjligheter till insyn, kompetenskraven på ledningen, stöd till personalen och kriterier för kvalitetssäkring.

Det brister ibland i uppföljningen av hur verksamheterna utvecklas, efter det att kontraktet skrivits.

- att Socialstyrelsen inte sett till att skaffa sig systematisk kunskap om kommunernas avtal och de kvalitetskrav som ställs, och informationen är oklar om vilka av socialstyrelsens föreskrifter som gäller även för privat verksamhet och vilka som särskilt måste regleras i avtal.
- att länsstyrelserna inte heller följer upp verksamheten vid de äldreboenden, som startas med stöd av tillstånd från länsstyrelse, och att kriterierna för att ett privat boende ska ges tillstånd är oklart formulerade.

Riksrevisionens granskning är inte föranledd av någon speciell händelse utan är, som det heter i förordet, allmänt motiverad av antalet privata utförare av äldreomsorg har ökat och att regeringen vill stimulera fram ännu fler: *”Det ställs stora krav på att denna marknad byggs upp, regleras och följs upp på ett sådan sätt att socialtjänstlagens krav på god kvalitet uppnås”*.

Det finns emellertid, och har funnits ända från början, åtskilliga fall där privat äldreomsorg drabbats av kritik för missförhållanden av olika slag, ibland mycket allvarliga. Ibland har det handlat om själva vården, ibland om ekonomiska oklarheter. I sin granskning av privata omsorgsföretag i Nacka och Täby fann Kommunal att så många som en femtedel av företagen hade anmärkningar för obetalda skatter eller för skulder till enskilda. Kommunals granskning ledde till att två företag förlorade sin auktorisation.

Att det behövs en löpande uppföljning och utvärdering av det slag Riksrevisionen kräver förefaller alltså klart. Det kan förvisso gälla även om kommunal verksamhet – det finns exempel på misskötsel även inom kommunala äldreboenden. Men vad de dåliga privata exemplen säger är att det inte räcker med vare sig konkurrens eller alternativ för att garantera kvalitet – vilket ibland debatten verkar ge intryck av.

Skolan:

Inom skolan gäller sedan 2008 att Skolinspektionen ska följa upp alla nya friskolor inom ett år efter starten. Regeln kan ses som ännu ett uttryck för att utbildningsminister Jan Björklund inte tror på konkurrens som ett tillräckligt medel att upprätthålla kvaliteten. Även etablerade friskolor ska, på samma sätt som kommunala skolor, regelbundet inspekteras. Skolinspektionen är en ny myndighet, som började sin verksamhet hösten 2008; tidigare svarade Skolverket för inspektion och tillsyn av landets grund- och gymnasieskolor, men med den nya myndigheten blir verksamheten betydligt mer omfattande än tidigare.

Kommunerna har ett tillsynsansvar också för de fristående skolorna i kommunen, men det faktum att de inte har rätt till full insyn i skolans angelägenheter försvårar givetvis möjligheterna att utöva denna tillsyn. Det är dessutom oklart vilka befogenheter kommunen har att ingripa mot missförhållanden i skolans skötsel. Kommunen kan ju inte dra in anslagen – så länge skolan har tillstånd (och tillståndet ges av Skolinspektionen) är det bara för kommunen att betala.

Förskolan:

Bara det senaste året har flera fall av grav ekonomisk misskötsel i en fristående skola/förskola väckt uppmärksamhet. I en förskola i Stockholm handlade det om direkta ekonomiska brott, som pågått under flera år, och där kommunens kontroll uppenbart haft brister. Förskolechefen dömdes i tingsrätten till fem års fängelse för grovt skattebrott och grovt bokföringsbrott.

Utbildningsförvaltningen i Stockholm skrev med hänvisning bland annat till detta fall att ”skollagen inte ger ett tillräckligt stöd när det gäller hanteringen av oseriös verksamhet”. Förvaltningen skriver att det är ett litet antal företag som agerar oseriöst men att de ”utsätter barn/elever, föräldrar och skattebetalare för allvarliga kvalitetsbrister”. Förvaltningen önskade sig därför bland annat större möjligheter att dra in ett godkännande för en privat förskola, att ett godkännande skulle anses ha upphört om verksamheten inte startat inom viss tid, och att lagen skulle göra det möjligt att ställa lämplighetskrav på dem som anordnade och drev privat förskoleverksamhet.

Utbildningsförvaltningen tangerar här samma problem som Riksrevisionen tar upp, dvs. kontrollen av verksamheterna efter det att tillståndet getts – och vad man kan/får göra, om verksamheten då av olika skäl inte visar sig hålla måttet. Det krävs uppenbarligen en förstärkning av den kommunala organisationen för uppföljning och utvärdering av hur verksamheterna faktiskt fungerar.

4. Konkurrens med fel metoder:

Inför höstterminen 2007 träffade regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Friskolornas Riksförbund en överenskommelse om att avstå från konkurrensmetoder som inte hade med själva undervisningen att göra, exempelvis att locka med fri dator eller rikskuponger.

Överenskommelsen har, enligt ett reportage i Svenska Dagbladet oktober 2008, haft begränsad effekt. När minskande elevkullar i kombination med allt fler skolor driver på konkurrensen om eleverna, tar man till även bonuserbjudandena.

Konkurrens kan förvisso ha positiva effekter. Det är verklighetsförfälskning att förneka att förekomsten av flera olika aktörer, som konsumenten fritt kan välja mellan, har betydelse för hur väl verksamheterna fungerar. Utan valfrihet, det vill säga också konkurrens mellan producenterna, är det lätt att fastna i rutiner och aldrig ifrågasätta om man skulle kunna jobba på ett bättre och mer effektivt sätt.

Men som så ofta annars finns det inte bara fördelar, utan också nackdelar. Det är inte självklart att konkurrens sker med metoder som vare sig pressar kostnaderna eller ger mer kvalitet för pengarna.

Konkurrens fungerar dessutom bara kostnadsnedpressande om man samtidigt har kontrollen över den volym som produceras. Om volymen kan expandera ohejdat, ökar snarast kostnaderna om man öppnar för fritt tillträde för alla intresserade aktörer – eftersom de då får ett intresse av att driva upp själva efterfrågan. Det är problemet med fri etablering inom sjukvården, exempelvis, och till en del inom skolan.

• Skolan:

Ett tydligt problem inom skolan är just användandet av bonuserbjudanden. Att sådana förekommer är inget att förvåna sig över; de förekommer på alla marknader. För när det handlar om i grunden ganska likvärdiga produkter så är det med erbjudanden på marginalen som man kan profilera sig, och kanske dra till sig ytterligare några kunder (eller i det här fallet elever).

Man kan undra varför så pass många skolor väljer att profilera sig med presenter – inte med någon speciell kvalitet hos skolan. Men faktum är att möjligheterna att profilera sig egentligen inte är så stora. Skolor med bra lärare, bra lokaler och bra arbetsklimat är på det hela taget likvärdiga. Ska man i konkurrens med varandra dra till sig fler elever, måste man alltså hitta något på marginalen. Påtagligt ofta blir det något som inte har med kärnverksamheten, undervisningen, att göra. Det kan handla om geografiskt läge – skolorna i Stockholms innerstad har här en mycket stor konkurrensfördel. Det kan handla om social status. Det kan handla om bonuserbjudanden, som datorer eller studiebesök utomlands. Det kan handla om möjligheten till tillval av ett personligt fritidsintresse, som inte nödvändigtvis har betydelse från kunskapsynpunkt.

Särskilt om det senare kan man säga att den konkurrens som var tänkt att höja kvaliteten snarare drar mot en betoning av det mer populära – vilket inte nödvändigtvis är samma sak.

Framför allt på överetablerade marknader, där kampen om kunder är en direkt kamp för företagets överlevnad, tenderar bonuserbjudandena att bli

både större och fler. Skolsektorn är tydligt på väg mot överetablering. Konkurrensen kommer att hårdna, och det ökar i sin tur riskerna för konkurrens med felaktiga metoder.

Konkurrens handlar om att dra till sig fler köpare. Inom skolan, där elevunderlaget i en kommun i huvudsak kan ses som en konstant, blir konkurrensen ett nollsummespel: ett ökat elevantal på en skola är detsamma som minskningar någon annanstans. Eftersom kommunen betalar för såväl sina egna som de fristående skolorna, kan man ifrågasätta rimligheten i att skattepengar ska användas på rena reklamåtgärder – som stora affischer i Stockholms tunnelbana, till exempel – vars enda effekt är att flytta elevsättning från en skola till en annan. Det är ju ingen marknadsföring som drar några nya intäkter till den som betalar alltihop, det vill säga kommunen – och kommunens skattebetalare.

• Sjukvården:

Inom sjukvården går det däremot att expandera patientunderlagt genom marknadsföring av medicinska tjänster, eftersom efterfrågan på sjukvård är i princip obegränsad. Uppmanar man folk till tätare hälsokontroller av olika slag, eller gör man olika typer av undersökningar och prover ”för säkerhets skull”, så ökar givetvis tillströmningen till vårdcentralerna, till och med om befolkningstalen är helt oförändrade.

Konkurrens mellan olika vårdgivare, där var och en har intresse av att få så stora intäkter som möjligt, kommer som erfarenheterna från andra länder visar, driva upp efterfrågan på just detta sätt, med åtföljande effekter för kostnaderna. För konkurrens som driver upp efterfrågan är alltså kostnadsdrivande – inte kostnadsbesparande.

I Stockholm, med dess fria etableringsrätt för privata vårdmottagningar, förekommer det redan att mottagningar försöker locka till sig nya patienter genom erbjudanden om ett eller ett par gratisbesök...

• Reklamen:

I ett system med valfrihet för konsumenterna, och därmed konkurrens mellan producenterna, är det ofrånkomligt att de olika skolorna, förskolorna, vårdcentralerna o.s.v. måste kunna presentera sig inför medborgarna, och informera om vad de har att erbjuda – och gränsen mellan ”information” och ”reklam” är flytande.

Trots det finns det skäl att ta upp frågan om vilka metoder för marknadsföring av verksamheterna som är acceptabla, både med tanke på vad som är rimlig användning av skattepengar och på att sådan marknadsföring som bara ökar kostnaderna för verksamheten inte är ett skattebetalarintresse. En

möjlighet – om nu inte avtal fungerar – kan vara att dra ner på den ekonomiska ersättningen till skolan, om marknadsföringsåtgärder och bonus/gratiserbjudanden överstiger en viss nivå.

5. Fri etablering och kvalitet

Metta Fjellner, ordförande i Lärarnas Riksförbund (LR), skrev i en artikel i Svenska Dagbladet den 23 maj 2008:

”Sett i perspektivet av de två senaste decennierna har svensk skolpolitik i allt större omfattning handlat om valfrihet och konkurrens. Nästan som ett självändamål, och allt mindre om kvalitet och likvärdig utbildning (...) Vi lärare känner en stark oro för att det numera inte är elevens rätt till likvärdig utbildning av hög kvalitet som står i centrum i den svenska skolan, utan en ideologisk övertro på mångfald av aktörer på skolans område. Det är uppseendeväckande att det tycks finnas en något slags politiskt samförstånd mellan de politiska blocken, trots att det som sker äventyrar skolans kvalitet och elevernas rättigheter – ytterligare.”

LR har i flera omgångar upprepat sin oro över vad den fria konkurrensen – som kanske snarare ska preciseras till den fria etableringsrätten – inom skolan får av effekter just för kvalitet och likvärdighet. Det Metta Fjellner i sin artikel tydligt pekar på, det är att mångfald och konkurrens inom skolsektorn inte med automatik betyder höjd kvalitet. Det likhetstecknet har ofta satts i debatten, men det finns där alltså inte. För när en mångfald av aktörer, utan några begränsningar av antalet, ska trängas på en marknad där den ekonomiska ramen är given och INTE växer med växande efterfrågan, så betyder det att kvantiteten ibland expanderar på bekostnad av kvaliteten. Eller att kostnader jagas – ibland av nödtvång, ibland för att skapa utrymme för vinst – med metoder som också går ut över kvaliteten i utbildningen.

Uttrycken för detta har beskrivits tidigare i denna rapport, och lärarkåren har upplevt det på nära håll. Dit hör sådant som neddragningarna i undervisningstid inom vissa fristående skolor, och bristen på kringresurser som skolbibliotek och specialsalar. Dit hör den ökade inriktningen mot mer hobbybetonade tillval, som blivit en effekt av konkurrensens om eleverna – både i fristående och kommunala skolor. Gymnasieutredningen konstaterar, omigen med syftning på både kommunala och privata skolor, att mängden variationer numera gör det svårt att avgöra vad en gymnasieutbildning egentligen är – och vad den kvalificerar för.

Flera lärare i har uppenbart också varit med om

krav från skolledningens sida att sätta höga betyg, även när elevens resultat inte motiverar det. Rapporterna kommer främst från fristående skolor, men risken kan naturligtvis finnas också i kommunala skolor.

Konkurrens har, som sagt, inte bara positiva effekter. Inte när den åtminstone delvis drivs med metoder som mer handlar om företagets ekonomiska intressen snarare än verksamhetens innehåll. Och det gör den alltså ibland.

Kritiken kan naturligtvis kännas orättvist för alla de skolor som inte faller tillbaka på den sortens metoder. Men eftersom metoderna bevisligen förekommer, måste man ha regelverk som garanterar mot dem.

- Det handlar, exempelvis, om att ställa upp krav på hur många timmar lärarledd undervisning en skola måste erbjuda. Det finns också skäl att, som gymnasieutredningen varit inne på, rensa i utbudet av mer hobbybetonade tillval och specialkurser.

För utgångspunkten för de krav som ställs på de utbildningar som drivs med hjälp av skattepengar kan givetvis inte vara skolföretagens önskemål, utan vad som behövs för att garantera eleverna en bra utbildning som bildar en stabil plattform för fortsatta studier eller yrkesarbete.

- Det finns, förmodligen, skäl att hålla större kontroll över betygssättningen. Med den ökande konkurrens om eleverna, som kan förutses de närmaste åren, ökar risken för att betyg sätts i överkant; höga betyg är ett konkurrensmedel.

Detta är inte bara en funktionsfråga utan lika mycket en demokratifråga: rättsäkerhet och likabehandling ingår i demokratins spelregler. Betyg kan vara avgörande för elevens hela framtid. Det är med dem man konkurrerar om platserna i gymnasium och högskola; den konkurrensen måste ske på lika villkor.

- I vissa avseenden ställs i dag lägre krav på privata skolor än offentliga när det gäller kringresurser. Fristående skolor behöver inte ha skolbibliotek inte gymnastiksal, inte slöjdsal. Denna kravskillnad är svår att motivera om man ser det i ett kvalitetsperspektiv. Anser man att exempelvis bibliotek och gymnastiksal har betydelse för eleven, och det gör man ju uppenbarligen eftersom de kraven ställs på de offentliga skolorna, då kan man naturligtvis inte undanta friskolorna från dem. Deras elever ska ha samma rätt till bra utrustade skollokaler som eleverna i de kommunala skolorna.

”Vilken är effekten av att köpa offentligfinansierade tjänster från privata företag i stället för att producera dem inom den offentliga organisationen? I den nationalekonomiska forskningen antas i regel att privata företag har starkare incitament att arbeta effektivt eftersom de själva står för verksamhetens kostnader. Incitamentet att minska kostnader kan dock innebära att privata producenter frestas att skära ner på verksamhetens kvalitet om inte kvalitet belönas i form av ett högre pris. I de fall köparen har svårt att bedöma kvaliteten pekar därför forskningen på att offentlig produktion är att föredra.”

Erik Lindqvist, Nyhetsbrev 3/2008 från Institutet för näringslivsforskning, skriver om s k trovärdighetstjänster, dvs. tjänster där säljaren vet mer än köparen om köparens behov – ett exempel är medicinsk vård.

6. Ersättningsformerna:

En av idéerna bakom konkurrensutsättningen – och med att släppa in privata aktörer – var att ökad konkurrens skulle pressa kostnaderna utan att för den skull äventyra kvaliteten. Men då gäller det att utforma ersättningsreglerna på ett sätt som inte driver upp kostnaderna eller leder till att kostnader pressas på fel sätt, exempelvis genom försämringar i kvaliteten eller till försök att välja bort vissa grupper elever/patienter.

Vårdval Stockholm, där alla mottagningar ersätts per patientbesök, har som redan konstaterats en konstruktion som driver direkt mot stigande kostnader – utan koppling till det medicinskt mest nödvändiga. Ersättning per listad patient är mindre kostnadsdrivande, men även med denna ersättningsform är det, förstås, mer lönande att etablera sig i områden där hälsoproblemen inte är särskilt komplicerade – för då har man ju utrymme att ta emot fler patienter på listan. En viktning av ersättningen efter områdets vårdtyngd är nödvändig.

Det s k pengsystemet, eller checksystemet, har också problematiska ekonomiska följder. Systemet innebär att brukarna av en viss skattefinansierad tjänst – som skola eller äldreomsorg – tillgodoräknas ett visst belopp för den önskade tjänsten. Som regel beräknas ”pengen” med utgångspunkt i kostnaderna för den kommunalt drivna verksamheten. Brukaren väljer sedan producent – exempelvis skola eller hemtjänstföretag – och kommunen betalar sedan tillverkaren med ett belopp, som motsvarar ”pengen” multiplicerad med antalet personer som valt just den producenten.

”Pengen” är avsedd att skapa likvärdiga villkor för alla producenter, men innebär också ett fastprissystem, som inte är relaterat till de faktiska kostnader som producenten har för verksamheten. Den som pressar kostnaderna under kommunens nivå kan därmed tillgodoräkna sig mellanskillnaden som vinst.

Men ett av argumenten för privatiseringarna var – och är – ju att den konkurrens som blev följden skulle

sänka kostnaderna för skattebetalarna! Då kan man inte ha ett fastprissystem av det slag som ”pengen” utgör – för då kommer ju aldrig eventuellt sänkta kostnader skattebetalarna tillgodo.

Erfarenheterna visar dessutom att detta fastprissystem öppnar för möjligheten att minska kostnader på ett sätt som inte har med ökad effektivitet att göra. Man kan hitta flera exempel på fristående skolor som dragit ner på undervisningstiden. En studie i Stockholm tyder på att vinstutdelande friskolor har högre andel obehöriga – alltså billigare – lärare än vad de icke-vinstutdelande har.

Det finns inga skäl att ersätta privata entreprenörer för kostnader de inte haft, och det finns ännu mindre skäl att ha ersättningssystem som direkt uppmuntrar till att skapa vinst genom sämre kvalitet. Pengsystemet bör göras om så att privata skolor ersätts för de faktiska kostnader för undervisningen och lokaler som de haft, dock högst motsvarande kostnaden i de kommunala skolorna.

Principfrågor och demokratiproblem

Inom statsvetenskapen talar man om ”exit” respektive ”voice” som två olika sätt att påverka. ”Exit”, utträde, översätts ibland med ”att rösta med fötterna”; det handlar om möjligheten att lämna något man inte gillar, till förmån för något bättre. ”Exit” handlar alltså om den individuella valfriheten.

”Voice” handlar om påverkan via rösten: valsedeln eller olika slag av opinionsbildning. ”Voice” handlar om att påverka besluten inom en större grupp, alltifrån riksdagsvalen till föräldramötet på dagis, där det handlar om att hitta gemensamma lösningar.

Båda delarna hör naturligtvis till demokratin. Den enskilde medborgaren måste kunna välja – den skola eller vårdcentral, som han/hon tycker är bäst, likaväl som välja bort det som inte verkar fungera bra. Men medborgarna gemensamt måste kunna styra beslu-

ten om hur skattepengarna ska fördelas mellan exempelvis skola och vård, vad som ska prioriteras i vården och i undervisningen och vad man får avstå från därför att pengarna inte räcker.

De hårt reglerade systemen fram till 1980-talets slut lämnade för litet utrymme för "exit". Någon valmöjlighet fanns inte. Om skolan man "tillhörde" var dålig och familjens barn för illa, måste de ändå stanna kvar. Förändringar kunde bara åstadkommas via processer inom det politiska systemet – något som krävde en myckenhet av tid och energi. Det var en uppenbart orimlig situation. Det finns ingen som helst anledning att återvända till den typen av regleringar. Men i dag håller vi på att hamna i den motsatta orimligheten, nämligen att det inte längre går att politiskt, via "voice" påverka det som faktiskt ÄR gemensamma medborgerliga angelägenheter, inte bara individuella.

Räckvidden för de demokratiska besluten har snävats in. Reglerna för finansieringen av de fristående skolorna, exempelvis, gör det svårare att hålla kontroll både över skolans kostnader och över att de fördelas på ett sätt som är rimligt från de fördelningspolitiska och kvalitetsmässiga krav som är argumentet för att skolan finansieras skattevägen.

Möjligheten att hålla kontrollen över skattepengarnas användning är från demokratiska utgångspunkter fundamental. Skatter tas ut obligatoriskt av medborgarna, att användas för bestämda ändamål av gemensamt, samhällsligt intresse. Men skatterna är – precis som den enskilda familjebudgeten – en begränsad resurs. De räcker aldrig till alla de olika krav och önskemål, som riktas mot dem. Det är alltid nödvändigt att prioritera, och det är nödvändigt med regler som preciserar villkoren för användningen.

Och detta måste, självklart, bestämmas i former som ger alla medborgare likvärdiga möjligheter att göra sin röst i processen. Att inskränka möjligheterna att påverka bara delar av skattepengarna och överlämna andra till marknadens fria disposition är inte försvarbart från demokratiska utgångspunkter.

Att lyfta upp valfrihet som ett problem har sina risker, eftersom den omedelbara reaktionen åtminstone på vissa håll brukar bli att det är ett ifrågasättande av själva idén om rätten att välja, och ett krav på återgång till det gamla myndighetsreglerade systemet.

Det är det alltså inte. Resonemanget i det följande handlar om avvägningen mellan de två lika nödvändiga komponenterna i demokratin, "exit" och "voice" – där "exit", valfriheten, som sagt, inte får undervärderas.

Men detsamma gäller förstås om "voice". Och den frågan behöver lyftas i dagens debatt, på samma sätt

som "exit" var nödvändig att lyfta i 1980-talets.

Det finns två centrala aspekter på denna fråga. Den ena handlar kontrollen över skattepengarnas fördelning och användning. Den andra handlar om valfriheten i relation till de övriga krav, som också ska ställas på den skattefinansierade sektorn. I båda fallen handlar det om att valfriheten lika litet som i andra delar av livet är utan gränser utan alltid begränsas av det ekonomiskt möjliga. Både inom hushållet och inom samhällssektorn finns just ekonomiska restriktioner för hur mycket som går att välja till sig. Det är nödvändigt både att erkänna de restriktionerna – och att inse att de med nödvändighet måste ta sig olika uttryck inom den sektor där man betalar själv, och den sektor där man betalar med andras pengar. Betalar man med andras pengar kan man inte kräva fullständig individuell frihet att göra vad man vill med pengarna; de som obligatoriskt är med och betalar har berättigade krav på att få lägga synpunkter på vad som är en rimlig användning

Det handlar dessutom om att inse att det är skillnad på vad som är skattebetalares och medborgares sammantagna krav på en effektiv och kvalitativt god offentlig verksamhet, och vad som är privata producenters önskan att få komma in på ett ekonomiskt attraktivt marknad.

Att ingen fritt får förfoga över sjukersättning eller a-kassa, utan att rätten till ersättning ska bedömas mot bestämda kriterier, som beslutats på politisk väg, betraktas som en självklarhet. Det är lika självklart att man inte fritt kan få förfoga över skattepengar för att starta privata företag, det må sedan handla om skolor eller läkarmottagningar. Kontrasten mellan dagens nästan obegränsade rättighet att starta privata skolor och den benhårda kontrollen och de allt snävare reglerna för möjligheten till a-kassa eller sjukersättning är lika slående som märklig – och kanske i grunden styrd av bestämda intressen?

Vinst eller inte vinst?

Det väckte viss kritisk uppmärksamhet, långt in bland borgerliga politiker, när privata Maria Beroendecentrum, som driver missbruksvård på entreprenad för Stockholms läns landsting, delade ut 85 miljoner kr i – skattefinansierad – vinst till ägarna. Företagets VD uttalade som svar på kritiken att man måste räkna med en vinst kring 10 procent, om man ville ha kompetenta privata företagare inom vården.

En vinstmarginal på 10 procent är visserligen förhållandevis högt för ett serviceföretag. Friskolekoncernen Kunskapsskolan, som leds av synnerligen erfarna affärsmän och med Investor som en av huvudägarna, enligt sin hemsida räknar med en långsiktig vinstmarginal på 4 – 7 procent. Noteras kan f ö att när kontraktet med Maria Beroendecentrum löpte ut och det var dags för ny upp-

handling så pressade företaget sitt anbud med 25 miljoner.

Men visst – vill man ha in privata aktörer i skattefinansierad verksamhet får man förstås betala för det. Aktiebolag är skyldiga att främja sina delägares ekonomiska nytta, och det förutsätter både vinst och vinstutdelning.

Frågan om vinst eller inte inom den skattefinansierade sektorn diskuteras ibland som en etisk fråga: Ska det vara tillåtet att göra vinst på vården av sjuka och gamla? Det är en värderingsfråga, som naturligtvis förtjänar att diskuteras, även om man också kan undra varför den etiska gränsen ska gå just vid själva vården; det är ju helt etablerat med vinst på ett antal vårdrelaterade produkter och tjänster, som läkemedel och medicinsk-teknisk utrustning, liksom fotvård, tandlagning och synkontroll.

Men oavsett värderingar finns det ett ekonomiskt perspektiv som tål att diskuteras. Vad får skattebetalarna i utbyte mot att en del deras pengar går till vinst åt privata ägare i stället för till verksamheter?

Och vilka effekter får vinstkravet för själva verksamheterna? Positiva eller negativa? För kravet på vinst påverkar som redan konstaterats företagets agerande, inte bara i den mening som brukar lyftas fram i debatten, det vill säga strävan till effektiviseringar. Det påverkar också sådant som geografisk lokalisering, vilka grupper man vänder sig till och inriktningen av verksamheterna.

Argumentet för att tillåta vinstdrivande verksamheter inom den skattefinansierade sektorn brukar fokusera på det förmodat positiva: möjligheten att göra vinst får företagen att arbeta mer effektivt och åstadkomma resultatet till lägre kostnader. Vilket är ett intresse för skattebetalarna.

Dock har ju skattebetalarna ingen glädje av de lägre kostnaderna, om de inbesparade pengarna i stället går till företagets ägare som vinst. Om de sänkta kostnaderna ska bli till nytta för skattebetalarna, måste överskottet förstås gå tillbaka till kommunen/landstinget på samma sätt som när det blir ett överskott i offentligt drivna verksamheter.

Men då blir det ju å andra sidan ingen vinst för företaget.

I den mån strävan efter vinst verkligen leder till att företaget arbetar mer effektivt och sänker kostnaderna för själva verksamheten ligger nyttan för skattebetalarna inte i att de får betala mindre för verksamheten, för det får de alltså inte. Det som sparats in i verksamhetskostnader går ut som vinst till ägarna. Nyttan för skattebetalarna ligger i så fall i att verksamheten i någon form blir bättre, till exempel kortare väntetider.

Men problemet, och risken, är *för det första* att vinster inte alltid åstadkoms genom effektiviseringar som

innebär faktiska förbättringar, utan genom att kostnader pressas med metoder som riskerar att leda till försämringar. Att vissa fristående gymnasier påtagligt skurit ner undervisningstiden är ett sådant exempel, underbemanning eller ökad andel timanställda inom äldreomsorgen är ett annat. Och inom transportsektorn har privata bussbolag pressat kostnaderna genom orimligt hårda arbetsscheman för chaufförerna. För några år sedan gick förarna i strejk för den enkla rätten till paus för att gå på toaletten; gällande scheman var för pressade för att medge det. Strejken väckte stor sympati hos allmänheten.

För det andra styr vinstkravet naturligtvis alltid inriktning och lokalisering dit där den största efterfrågan finns. Den fria etableringsrätten inom Vårdval Stockholm ledde, som tidigare visats, till en snabb ökning av mottagningarna i stadens rikare delar, och mycket få etableringar i de fattigare. Med fritt vårdval över hela landet, av det slag regeringen aviserat, kommer vi att på samma sätt få uppleva stora nyetableringar i de större tätortsregionerna (där det stora patientunderlaget finns). Någon motsvarande intresse för glezare befolkade regioner är inte sannolikt; risken är snarare att det blir svårare att tillgodose behoven där, när den medicinsk utbildade personalen får ökande möjligheter att etablera sig i tätorterna.

Betydligt över hälften av alla fristående skolor finns i de tre storstadsregionerna; lägger man till de större tätorterna är man upp i närmare 80 procent. Mycket få av de fristående skolorna vänder sig till de grupper elever, som har de största problemen i skolan; flertalet vänder sig till elever ur studiemedvetna och studiemotiverade miljöer. Det betyder att friskolorna knappast bidrar till att lösa det som är den största utmaningen i skolan i dag.

Och för det tredje: Även om vinsterna åstadkoms genom åtgärder, som för skattebetalarna leder till förbättringar i verksamheten, kvarstår faktum att de också får betala för dem; vinsten är skattebetalarnas ersättning till företaget för de förbättringar de genomfört. Om motsvarande förbättringar genomförs i en offentligt driven produktion, går överskottet tillbaka in i den offentliga verksamheten och kan användas till andra ändamål (eller till att sänka avgifter/skatter). Sett i det perspektivet är vinsten oförnekligt en extra kostnad för skattebetalarna.

Om man vill hävda att vinst på skattefinansierade tjänster som vård och omsorg är försvarlig för att den totalt sett leder till förbättringar måste man egentligen kunna göra sannolikt att dessa förbättringar inte hade kunnat uppstå med mindre än att privata företag släppts in och tillåtits såväl göra som dela ut vinst. Vinsten till aktieägarna blir då betalningen för att de möjliggjort en utveckling som offentliga producenter – eller icke-vinstutde-

lande privata företag – inte hade kunnat åstadkomma.

Kan man hävda det?

Tja. Hävda det går ju, bevisa det är svårare.

Genom att öppna upp för privata företag har den ofentliga sektorn fått in en del goda idéer och en del bra verksamheter, men också en hel del mindre goda, och en hel del problem. Man har vunnit en del, och förlorat en del. Man skulle kanske kunna öka på vinsterna, och minska ner förlusterna, med bättre utbyggda system för kvalitetskontroll och verksamhetsuppföljning – men då får man ju andra sidan lägga ner en del skattepengar på att bygga upp en sådan kontrollorganisation, och få den att fungera.

Det är svårt att leda i bevis att vinstutdelande privata företag tillför så mycket till skattefinansierad verksamhet att det gör just vinstuttaget motiverat.

Vad som går att hävda att konkurrens – med de reservationer som angetts ovan – har positiva effekter för kostnader och kvalitet. Vill man ha med privata företag i den konkurrensen går det knappast att tänka bort det incitament som vinstmöjligheten utgör, i den meningen att företaget måste få några ekonomiska fördelar av att det sköter verksamheten väl. Vinsten för skattebetalarna ligger alltså i de fördelar man kan vinna med en rätt avvägd konkurrens, vilket då indirekt skulle motivera också vinstutdelningen till aktieägarna.

Men förutsätter konkurrens också vinstutdelning? Eller räcker det att företaget får förfoga över eventuella överskott, för investeringar i verksamhet och personal?

Frågan om att skapa en ny ekonomisk associationsform för de privata företag som vill verka inom den skattefinansierade sektorn, ickevinstutdelande bolag, diskuteras ibland men har inte utretts närmare. Men principen om ickevinstutdelning tillämpas i några länder.

I Danmark tillåts inte privata skolor att gå med vinst som delas ut till aktieägare. Blir det vinst ska den gå tillbaka in i skolans verksamhet. I Nederländerna och i Kanada gäller samma sak för såväl sjukvård som skolor – ett överskott ska återinvesteras i verksamheten. I Norge drivs sjukhusen, efter sjukvårdsreformen för några år sedan, i en särskild associationsform, ickevinstdrivande bolag. Det finns, vad det beträffar, också en del svenska friskolor som inte delar ut vinster utan låter eventuella överskott gå tillbaka in i verksamheterna.

Skulle man vinna något på att endast släppa in ickevinstutdelande företag i den skattefinansierade sektorn? Och skulle man förlora något?

Det finns ingenting i det tillgängliga materialet som säger att den önskade konkurrensen skulle hämmas för

att vinstutdelande företag stängs ute. I den meningen skulle man inte förlora något.

Det man skulle kunna vinna är att en del av dagens avarter – som försämringar i kvaliteten för att öka den egna vinstandelen – sannolikt skulle minska. Problemet med en konkurrens som driver upp totalkostnaden, genom överetablering eller genom att efterfrågan drivs upp, förefaller däremot kvarstå, fast möjligen i mer begränsad omfattning. De holländska erfarenheterna pekar dock på såväl stigande sjukvårdskostnader som stigande skolkostnader.

Och man ska nog inte ha några illusioner om att förbudet mot vinstutdelning inte skulle kunna kringgå, exempelvis via lönesättningen för delägarna eller styrelseledamöterna.

Men ett förbud mot vinstutdelande bolag inom den skattefinansierade sektorn skulle kunna få som effekt att andra typer av aktörer fick större utrymme än vad de har i dag, när de trängs undan av starka finansintressen. Den typ av starka finansiella bolag, som i dag finns bakom många av de stora utbildnings- och vårdbolagen och som givetvis finns där på grund av vinstmöjligheterna, skulle troligen bli mindre intresserade. Dagens växande ägarkoncentration skulle möjligen kunna brytas.

Det kanske rent av skulle bli utrymme för ett och annat föräldrakooperativ?

Hur mycket valfrihet räcker skatterna till?

Valfrihet kostar. Det är inte konstigare att diskutera att diskutera hur mycket valfrihet vi har råd med än att diskutera hur mycket vi kan betala ut i a-kassa, eller hur mycket barnbidragen kan höjas. Det handlar om hushållning med skattepengar.

Ordet ekonomi betyder hushållning. Och ordet hushållning indikerar att det handlar om hur man fördelar begränsade resurser – om resurserna var obegränsade behöver man ju inte hushålla. Ekonomi beskrivs också ofta som konsten att handskas med knapphet.

Begränsade resurser betyder att man alltid måste välja vad man vill använda dem till – och det valet innebär också att man hela tiden måste välja bort något. Den obegränsade valfriheten, i den meningen att man kan välja sig precis allt det man vill ha, existerar alltså inte.

Det gäller för individen, och det gäller för samhället. Man kan som enskild person bara köpa så mycket som ryms inom ramen för den egna inkomsten; det som inte ryms för man avstå från. Man får väga sina olika önskemål och behov mot varandra: vilket är viktigast, vilket måste man därför släppa?

Detsamma gäller för medborgarkollektivet: vi kan bara skaffa oss de gemensamma nyttigheter som skattepengarna räcker till; resten får vi avstå

från. Olika krav och behov måste ständigt vägas mot varandra: ökade pensioner eller ökade barnbidrag, sänkta skatter eller bättre äldreomsorg? Alla experiment med att konsumera för mer pengar än man disponerar har slutat med förskräckelse – för både individer och stater.

Att hushålla är att prioritera. Att prioritera handlar både om att peka ut vad som är viktigt, och vad som är mindre viktigt. Varje val har ett pris, både i form av pengar och i form av ett annat val man måste avstå från.

Valmöjligheterna stiger förvisso med stigande inkomster. Men oftast stiger kraven med inkomsterna, vilket för både individer och stater innebär att man ändå står inför kravet att välja bort någonting – låt vara på en högre ekonomisk nivå.

Självklarheter?

Det borde det vara, men i dagens debatt om valfrihet inom den skattefinansierade sektorn är det som att det inte existerar några ekonomiska begränsningar för den möjliga valfriheten. Både friskoledebatten och debatten om vårdval förs på ett sätt som skapar intryck av den skattefinansierade sektorn kan erbjuda obegränsat antal alternativ att välja mellan, och att påpekandet om ekonomiska begränsningar bara är ett uttryck för ett oberättigat försök att strypa hela valfrihetens idé.

Att frågan om de ekonomiska konsekvenserna av valfriheten så ofta viftas bort har att göra med två föreställningar, två teorier, om att det egentligen inte blir några ekonomiska följder.

- Den *första teorin* säger att de kostnader som uppstår för en ny enhet – exempelvis en ny fristående skola – betalas av motsvarande kostnads-sänkningar vid en annan skola; om elever flyttar från en skola till en annan uppstår ju en minskad kostnad vid den skola eleverna lämnar.

Så enkelt är det sällan. Det är så gott som ofrånkomligt att lokalkostnaderna ökar, vartefter eleverna fördelas över fler enheter – den totala lokalytan blir helt enkelt större än vad som skulle behövts med mer koncentrerad verksamhet. På samma sätt det fler lärare för att undervisa elever som är fördelade över många olika enheter.

Och fler läkarmottagningar leder som redan konstaterats, enligt entydiga forskningsresultat och entydiga internationella erfarenheter, till att antalet läkarbesök växer. Efterfrågan ökar med tillgången – särskilt närde som står för tillgången har ett klart intresse av att stimulera fram ökad efterfrågan.

Man kan tycka att det är bra med detta ökade och breddade utbud. Men det besvarar ju inte frågan hur det ska betalas. Eller vad det får för effekter för andra samhällsliga utgifter, som vid en samlad bedömning kanske skulle bedömts vara mer angelägna än möjligheten att välja mellan ytterligare ett par skolor, eller ytterligare ett par läkarmottagningar.

Från demokratiska utgångspunkter är det nödvändigt att den sammanvägningen får göras i process som alla kan påverka. Inte att man först bara får betala det som skolorna och vårdmottagningarna kostar, och så får övriga utgifter avpassas där efter.

- Den *andra teorin* säger att konkurrensen mellan olika skolor och vårdmottagningar håller verksamhetsvolymen under kontroll, eftersom dåliga enheter konkurreras ut av dem som har bättre kvalitet. Men samtidigt heter det att konkurrensen ska leda till att dåliga enheter skärper sig och förbättrar kvaliteten! I så fall uppstår ju inte någon utslagning, så teorierna om konkurrensens effekter motsäger varandra.

Men även bortsett från det så stämmer det inte att verksamhetsvolymen reglerar sig själv. Det fungerar inte så. Erfarenheterna från skolsektorn, både

– Det ska inte vara ett (ersättnings)system som gynnar korta besök, det ger kvantitet men inte kvalitet. Vi ser att primärvården har ökat produktiviteten men vi mår inte bättre för det. Personalen känner sig stressad och patienterna känner sig otillfredsställda.

Det säger *Raymond Wigg* (mp) oppositionslandstingsråd i landstinget i Stockholm, om Vårdval Stockholm. Miljöpartiet föreslår i stället att 90 av de ca 300 vårdcentralerna i inom landstinget uppgraderas till s. k. hälsocentraler, som även arbetar med egenvård och förebyggande arbete. Patienterna väljer fritt vilken vårdcentral/hälsocentral man vill anlita, men centralerna ska som hittills vara auktoriserade av landstinget och fylla breda kompetenskrav.

Miljöpartiet avvisar den fria etableringsrätten och konstaterar att om den utvecklingen fortsätter blir gapet mellan resurser och människors ohälsa allt större.

– Vi kommer inte att ha råd att ge alla vård, konstaterar partiets gruppledare i landstinget, *Lena-Maj Anding*.

de svenska och de internationella, är entydiga på den punkten.

För det första är det mycket få skolor som kan beskrivas som renodlat ”bra” eller renodlat ”dåliga”. Flertalet skolor fungerar hyggligt bra, utan så särskiljande kvalitetsskillnader att den ena kan konkurrera ut den andra. Vad som rent faktiskt händer när utbudet av skolor eller läkarmottagningar ökar utan någon begränsning av volymen är att elever och patienter helt enkelt fördelar sig över detta bredare utbud, utan att det för den skull med automatik slår ut några enheter.

Inbyggt i kravet på ”valfrihet” ligger, för det andra, inte bara tanken att man ska kunna välja bort dåliga skolor; valfrihet betyder att man ska kunna välja mellan bokstavligen olika skolor, med litet olika profil eller litet olika pedagogisk uppläggning. Det betyder i sin tur att skolorna inte heller förväntas konkurrera ut varandra, eftersom de antas vända sig till olika grupper av elever. Valfrihet förutsätter differentiering, och differentiering i sig själv kräver ett bredare utbud, dvs. en ökande verksamhetsvolym. Också i det avseendet betyder valfriheten att eleverna helt enkelt fördelar sig över ett ökande antal skolor – inte att volymen hålls konstant därför att ”bra” skolor slår ut ”dålig” skolor.

Valfrihet ökar verksamhetsvolymen, och ökande verksamhetsvolym kostar. Vilka effekter får dessa ökande kostnadskrav?

En lösning är att anvisa mer pengar till skolan. Då uppstår frågan varifrån de ska tas. Om man inte vill höja skatterna får man i stället minska anslagen till andra ändamål.

En annan lösning är att minska ersättningen till skolorna. Det betyder att kraven på undervisningens kvalitet och innehåll underordnas kraven på ett stort och oreglerat utbud av skolor. För minskade anslag får effekter för undervisningens kvalitet. Det är oftast är detsamma som att elever med sämre studieförutsättningar drabbas hårdast. Inte för att det är avsikten, utan därför att sådant som större elevgrupper, sämre utrustning eller minskade stödinsatser alltid slår hårdast på dem som behöver mest.

En tredje lösning är att lägga ner en eller ett par skolor. Det drabbar onekligen valfriheten för de föräldrar och elever, som vill gå i just den skolan. Det är dessutom så att kommunen bara kan lägga ner sina egna skolor, aldrig en fristående. Vid en eventuell nedläggningsprocess behandlas alltså elever i kommunala och fristående skolor inte lika; de senare är undantagna, vilket gör trycket på de förra desto hårdare.

Det är inte förenligt med demokratiska principer om lika behandling av medborgarna. Det är lika

litet förenligt med principen om alla medborgares lika rätt att påverka besluten om hur skattepengarna ska fördelas. Och det är en konstig gradering av valfriheten: friheten att välja friskola tvingar fram inskränkningar i möjligheten att välja kommunal skola.

Vems valfrihet?

Ett aktuellt exempel från Stockholm illustrerar detta.

I stadsdelsområdet Farsta i Stockholm fick man förra året problem med sin skolbudget: lokalkostnaderna låg för högt och tog resurser från undervisningen. Att lokalvolymen var så stor berodde på att antalet skolor var stort: elva kommunala skolor och sex fristående. Nu minskade dessutom barnantalet i området.

För att minska lokalkostnaderna beslutade stadsdelsnämnden att lägga ner en av de kommunala skolorna, Västbodaskolan.

Att det blev Västbodaskolan hade ingenting att göra med att just den stod sig svagast i konkurrensen med övriga skolor i området, eller att den i jämförelse med de övriga kunde anses ha sämre kvalitet. Tvärtom, Västbodaskolan var en attraktiv skola som allmänt ansågs som mycket bra, och nedläggningen väckte mycket starka protester från de berörda familjerna. Att den valdes utför nedläggning berodde bara på att den rent geografiskt lämpade sig bäst för nedläggning: det var där det var lättast att flytta eleverna till en annan skola.

Av de kommunala skolorna, vill säga. För det var ju bara de kommunala skolorna som ingick i bedömningen av vilken som skulle försvinna.

Västbodaföräldrarna kunde med fog hävda att deras rätt att välja skola rycktes undan av nedläggningsbeslutet – som ironiskt nog fattades av en politisk majoritet som uttryckligen förklarade att man ville främja valfriheten. Det Västboda-beslutet tydligt demonstrerar är alltså att just att det alltid finns ekonomiska begränsningar för valfriheten.

Det är bättre att realistiskt erkänna det och därmed utveckla de demokratiskt mest rimliga formerna för att ta beslutet. Och det enda demokratiskt rimliga är att alla de enheter, som finansieras skattevägen och som påverkar kostnadsnivåerna, ingår på lika villkor i prövningen av hur många sådana enheter man har råd med.

Man kan vidga det till ett resonemang om väljarnas, medborgarnas, valfrihet. Det är ytterst väljarnas både rätt och ansvar att avgöra hur skattepengarna ska fördelas – att välja vad de ska satsas på. Om de faktiska valmöjligheterna när det gäller pengarnas fördelning inskränks av bestämmelser, som ger vissa

grupper fri dragningsrätt på dem, så minskar också väljarnas inflytande över skattepengarnas användning. Måste skolor lägga ner, exempelvis, så måste alla skolor finansierade med skattepengar ingå i bedömningen – inte bara några.

Det finns en aspekt till, som också har demokratisk betydelse, och den handlar om stabilitet och kontinuitet i verksamheten.

Att oberäknat behöva byta skola, kanske mitt i ett läsår, har en del nackdelar. Det kan handla både om byte av kamrater och om att de förkunskaper man har med sig från sin gamla skola inte lappar över, eller lämnar hål, i förhållande till den nya skolans undervisning. Stabilitet och kontinuitet är aspekter på kvaliteten inom de offentliga tjänsterna, och ett väl så viktigt krav som valfrihet.

Att ha regler som gör det omöjligt att stoppa överetableringar, som i sin tur kommer att få besvärliga effekter i form av nedläggningar och omflyttningar, är inget medborgarintresse. Och ingenting som handlar om rationell användning av resurser. Att ideligen hålla på och nystarta skolor, eller vårdmottagningar, samtidigt som andra måste lägga ner, med åtföljande kostnader för omorganisationer och omdispositioner, är inte god hushållning med skattepengar. Att kraven på planering och detaljstyrning gick för långt under 1980-talet är inte detsamma som att det är klokt att släppa på alla krav på att kunna planera.

Trycket på de skattefinansierade tjänsterna kommer att öka kraftigt de kommande decennierna, beroende på den demografiska utvecklingen med en växande andel äldre. Alla ekonomiska bedömare är eniga om att detta ställer nya krav inte bara på hushållning med skattepengarna, utan just på prioriteringar – 2008 års Långtidsutredning talar på den punkten klarspråk när den påpekar att det i själva verket betyder ”bortprioriteringar”. Det kan, kanske visa sig nödvändigt att minska på de samhällsliga åtagandena för vissa ändamål för att i gengäld kunna garantera bra kvalitet och bra tillgänglighet i det mest centrala.

Det understryker ytterligare nödvändigheten av att ha en sådan organisation av verksamheterna att det faktiskt går att styra pengarna till det som är det mest centrala. Som en läkare uttryckte det: Rätten till me-

dicinskt onödiga undersökningar i enlighet med principen om patientens valfrihet måste faktiskt vara underordnad rätten att få den medicinskt nödvändiga vården vid verkliga sjukdomar och skador.

Marknadens valfrihet och marknadens restriktioner:

Pengsystemet, som helt eller delvis införts i många kommuner/landsting inom vården, skolan eller omsorgen, är ett sätt att införa marknadens valfrihet inom den skattefinansierade sektorn. Individerna väljer, som på marknaden, vilken tjänst han/hon vill använda, och betalar för sig med en ”peng” eller ”check”. ”Pengen” är ett av kommunen/landstinget fastställt belopp, som sedan tillgodoförs som inkomst för den enhet personen har valt.

Haken är att man inför marknadens valfrihet utan att samtidigt införa marknadens mekanismer för att hålla köparens utgifter inom ramen för inkomsterna.

Konsumenten har aldrig obegränsad valfrihet på den privata marknaden. Man har exakt så mycket valfrihet som pengarna räcker till. Somligt ligger alltid utom räckhåll därför att det är för dyrt. Annat är möjligt, men kräver att man i så fall avstår något annat. Individerna väljer själv vad hon/han vill lägga sina pengar på, men bär också de ekonomiska konsekvenserna, det vill säga att avstå från något annat önskvärt. Den valfrihet man har som köpare på marknaden motsvaras av de restriktioner marknaden sätter i form av priset på olika alternativ.

Några sådana restriktioner finns inte för valfriheten inom den skattefinansierade sektorn. Den enskildes val får aldrig några effekter för den egna ekonomin. Effekterna uppstår i den kommunala/landstingskommunala budgeten. Ansvaret för att hantera de effekterna ligger hos de politiskt förtroendevalda, som enligt lagen har att se till att budgeten är balanserad. De förtroendevalda bär alltså marknadsansvaret för betalningen av de köpta produkterna – men utan att ha möjlighet att påverka den inköpta volymen.

Det är en märklighet i debatten om marknadsval i den skattefinansierade sektorn att den andra halvan av detta, marknadens restriktioner för valmöjligheterna för att hålla konsumtionen inom tillgängliga ekonomiska resurser, oftast glöms bort. På marknaden

”I den liberala retoriken framstår marknaden och folkstyret som förbundna med varandra i ett harmoniskt samspel. Så är det inte. Om marknadens princip utsträcks till det yttersta finns det inte plats för någon demokrati, och om folkstyrets princip utsträcks till det yttersta är det slutet för marknadsekonomin. I en modern välfärdsstat med politisk stabilitet måste en demarkationslinje dras mellan dessa i grunden fiendliga makters domäner.”

Anders Nilsson & Örjan Nyström: *Reformismens möjligheter* (Premiss förlag, 2008)

betalar man med egna pengar, och tar själva de ekonomiska konsekvenserna. Inom den skattefinansierade sektorn betalar man med andras pengar, skattebetalarkollektivets. I såväl den demokratiska rimlighetens namn som marknadsmodellens måste det faktiskt vara möjligt för dessa andra att, via de politiska organ som är de enda som står till ansvar just för skattebetalarna (de privata företagen gör det ju inte) hålla koll på hur stora utgifterna kan tillåtas bli.

Ska man nu organisera marknader inom den skattefinansierade sektorn, så ska den betalande parten förstås ha rätt att påverka hur mycket som köps. Det är den förutsättning som gäller på alla andra marknader, och den bör gälla på den skattefinansierade marknaden också.

Det är skattebetalarna som via de politiskt valda organen i kommuner och landsting är de egentliga köparna. Den självklara slutsatsen är att kommuner och landsting, via vanliga politiska processer, måste kontrollera att det inte köps mer än vad som är förenligt kravet att rymma den samlade konsumtionen av olika nyttigheter inom ramen för de pengar man förfogar över.

Etableringsrätten inom den skattefinansierade sektorn kan inte utformas med föreställningen om den ideala marknaden som grund, eller tron att det stimulerar fram ett antal småskaliga lokala alternativ till kommunens och landstingets verksamhet. Etableringsrätten måste utformas med ledning av verklighetens erfarenheter. De erfarenheterna visar:

- fri etablering leder alltid till ökad verksamhetsvolym och därmed ökande kostnader
- fri etablering leder till en koncentration av aktörer i mittfåran, där den största efterfrågan finns. Det betyder att de tyngre delarna av verksamheten i stor utsträckning hamnar utanför, och att resurser i praktiken omfördelas därifrån
- de ökande kostnaderna för volymen kan tränga undan resurser för innehåll och kvalitet, eller få följeffekter för andra sektorer, om pengar måste omfördelas därifrån.

Fri etableringsrätt av privata företag, på det sätt vi i dag har inom skolektorn och, i Stockholms län, av läkarmottagningar går inte förena med kravet att kunna väga och rangordna olika samhällsutgifter mot varandra. Inte heller går det att väga kvalitet mot kvantitet.

Fri etableringsrätt blir detsamma som fri förfoganderätt över skattepengar, och det är en demokratisk omöjlighet.

Etableringskontroll kan utformas på olika sätt.

Ett sätt är att helt enkelt införa en ekonomisk prövning av ”marknadsutsikterna” för nyetableringar inom den skattefinansierade sektorn, på samma sätt som bankerna prövar marknadsförutsättningarna för den som söker lån för att starta företag inom den privata sektorn. Banker ger normalt inte lån för nystart på redan överetablerade marknader, eftersom utsikterna är alltför osäkra. Varför ska då skattepengar riskeras på nya satsningar inom sektorer där det redan finns gott om alternativ? Man kan tänka sig mer generösa regler för skolor/läkarmottagningar som står för en genuint ny idé, medan det finns betydligt mindre anledning att släppa fram nya etableringar av samma slag som de redan etablerade.

En annan möjlighet är att skärpa kraven på själva verksamheten för att den ska godkännas. De höga kraven på vårdcentralerna, som ställs exempelvis inom Vårdval Halland, innebär i sig en begränsning av antalet intressenter, som också håller tillbaka risken för överetablering. Höjda krav på de fristående skolorna, vad gäller exempelvis antal undervisningstimmar, andel behöriga lärare, tillgång till skolbibliotek och studievägledning, kan fylla samma funktion – och desutom rensa bort en del av det som i dag måste ses som mindre lyckade exempel på privata ”alternativ”. För det avgörande är inte att släppa fram privata alternativ oavsett hur de ser ut – det avgörande är givetvis vad de erbjuder.

Och slutligen måste det vara möjligt att ta in även de privata alternativen om och när förändringar i befolkningsstrukturen gör det nödvändigt att dra ner på organisationen.

Demokrati handlar inte bara om vad jag som individ får utur den politiska processen. Demokrati handlar också om vad alla andra får. Det är inte bara frågan om vad mitt barn får, utan också om vad andra barn får, inte bara om vilken sjukvård jag får, utan om vilken vård alla andra kan få. Demokrati handlar alltid om samhället, om det gemensamma. Demokrati handlar inte bara om individens valfrihet, utan om medborgarnas möjlighet att vara med och påverka inte bara den egna välfärden, utan hur samhället ska se ut. Demokrati är ”voice”: valsekeln som avgör inriktningen av politiken, men lika mycket debatten, samtalet, det gemensamma jämkandet ståndpunkter för att hitta de lösningar – och den fördelning av pengar – som ger det bästa resultatet just för det gemensamma.

Det kan aldrig marknaden ta över. Det är ingenting som kan konkurreras fram. Den gamla föreställningen om ”den osynliga handen” som ordnar allt till just till det gemensamma bästa bara alla lämnas att fritt söka sin egen vinning har ett antal gånger visat sig vara falsk. Det finns inga skäl att göra den till styrmekanism i dag.

Det är dags att ta tillbaka demokratins inflytande över den skattefinansierade sektorn!

Tankesmedja i debattens framkant

Arbetarrörelsens Tankesmedja startades 2006 av LO, Socialdemokraterna och ABF. Tankesmedjans uppdrag är att på olika sätt stimulera debatten om uppgifter och utmaningar för arbetarrörelsen. Debatt ska föras självständigt och värderingarna om frihet och jämlikhet ska hävdas med utgångspunkt i sakliga analyser av utvecklingen.

- *Tankesmedjan*

- genomför seminarier och föreläsningar
- medverkar i andras arrangemang
- driver utredningsarbeten som resulterar i rapporter och böcker
- initierar skrivandet av akademiska uppsatser i angelägna ämnen
- deltar i den offentliga samhällsdebatten

- *Tankesmedjans prioriterade ämnesområden:*

Arbetsmarknad, Skola, Miljö & klimat, Europa & EU, Skatter, Politik & marknad, Klass & kön, Ideologi

- *Hittills utgivna rapporter/böcker/skrifter:*

Ojämlikhetens Pris (Rapport: Anne-Marie Lindgren, 2006)

Var går vägen till det gröna folkhemmet? (Rapport: Mathias Tofvesson, 2007)

Skapar a-kassan arbetslöshet? (Rapport: Marika Lindgren Åsbrink, 2007)

En rättvis och hållbar beskattning (Rapport: Magdalena Andersson, Jan Larsson (2007)

Vårdnadsbidrag en tillbakagång i svensk familjepolitik (Rapport: Åsa Nelander, 2007)

Dagens Europa nr 1 (Kunskapstidning, 2007)

Dagens Europa nr 2 (Kunskapstidning, 2008)

Dagens Europa nr 3 (Kunskapstidning inför Europaparlamentsvalet, februari 2009)

Vad är socialdemokrati? (Bok: Ingvar Carlsson och Anne-Marie Lindgren, 2007)

Systrar, Kamrater! (Bok: Anne-Marie Lindgren och Marika Lindgren Åsbrink, 2007)

Gränslös miljö (Rapport: Mats Engström, februari 2008)

Innanför ”utanförskapet” (Rapport: Bo Jangenäs, Levi Svenningsson, mars 2008)

Ta tillbaka demokratin! (Rapport: Anne-Marie Lindgren, 2008, reviderad jan. 2009)

Säkerhet och solidaritet (Antologi om försvars- och säkerhetspolitik, januari 2009)

För aktuell information om verksamheten i Arbetarrörelsens Tankesmedja,
anmäl Dig till vårt kostnadsfria nyhetsbrev.

Mejla Ditt namn och Din e-postadress till:

info@ts.lo.se

www.arbetarrörelsenstankesmedja.se

info@ts.lo.se • Barnhusgatan 16, 3 tr, 111 23 Stockholm • 08-796 25 00

Medarbetare: Ove Andersson, Anne-Marie Lindgren

Styrelseordförande: Göran Johnsson

I rapporten "Ta tillbaka demokratin!" går Anne-Marie Lindgren igenom avregleringarna och privatiseringarna inom skolan, elmarknaden samt hälso- och sjukvården.

Det faktiska utfallet av förändringarna mäts mot de förhoppningar som en gång knöts till dem.

Varför gick det som det gjorde? Förändringarna utgick från föreställningen om tidens marknader. Man fick verklighetens marknader, och det är något helt annat. Rapporten avslutas med frågan om demokratins krav, och om skiljelinjer mellan marknad och politik.