

## Nytt ljus över den privata välfärdssektorn

nr 3 2014 årgång 42

Har någon företeelse på senare tid tilldragit sig så stor uppmärksamhet som den om de privata företagens inbrytning i välfärdssektorn? Det är tveksamt. Friskolekoncerner försatta i konkurs, vårdskandaler, ”övervinster”, riskkapitalbolag och skatteparadis har skapat rubriker som lett till att förtroendet för de privata aktörerna eroderat.

I den bok som nyligen getts ut av SNS Förlag – *Välfärdstjänster i privat regi* – görs dock inget försök att granska dessa skandaler och deras orsaker utan boken är en mer rättfram kartläggning av den privata välfärdssektorn. Men som sådan är den ändå behövlig: kunskapen om den är begränsad och de akademiska rapporter som rör de svenska förhållandena inskränker sig ännu till ett fåtal.

Boken består av sex bidrag från olika forskargrupper med olika vetenskapliga bakgrunder. Vissa bidrag är därför huvudsakligen av ekonomisk karaktär medan andra har den statsvetenskapliga forskartraditionen som utgångspunkt. Syftet med bidragen är dock likartat – att analysera de privata välfärdsföretagens framväxt och att identifiera förklaringar till denna utveckling.

I det första bidraget, skrivet av Henrik Jordahl och Richard Öhrvall – ekonom respektive statsvetare – kartläggs de reformer som banade väg för den privata sektorn i Sverige. Författarna tar på ett förtjänstfullt sätt upp de lagändringar som skett under de senaste 25–30 åren och deras betydelse för den privata sektorns framväxt. Och det är ett brett fält som går igenom: förskolan, grundskolan, gymnasieskolan, äldreården,

vården till funktionshindrade och sjukvården.

Regelverkens betydelse låter sig dock sällan beskrivas som ett antingen/eller utan snarare som en position på en kontinuerlig skala. Ibland kan det avgörande steget identifieras till en distinkt regeländring, men ofta sker utvecklingen språnghvis genom en serie ändringar. Det är därför välkommet att de olika reformerna beskrivs, men framställningen hade vunnit på om den också på ett något mer djuplodande sätt sökt beskriva reformens förväntade effekter och hur de olika besluten är länkade till varandra.

För exempelvis utvecklingen av friskolor är det inte betydelselöst hur reglerna för ersättningarna (skolpengen) ser ut. Att gå från en regel som stipulerar att ersättningen till friskolor ska uppgå till ”minst 85 procent av anslagen till de kommunala skolorna” till en som bygger på att samma modell för ersättning ska tillämpas för alla skolor oavsett huvudman kan framstå som en liten förändring. Men det är den inte. Det är tvärtom rimligt att räkna med att den påverkade villkoren för friskolorna på ett genomgripande sätt. Det hade varit intressant om också en sådan mikroanalys av reformerna gjorts.

Samma brist tycker jag mig spåra i beskrivningen av entreprenadmodellen och valfrihetsmodellen. Det är välkommet att författarna tar upp modellerna och redogör för deras egenskaper. Framställningen hade dock vunnit på om den också innehållit en analys av vilka konsekvenser modellerna har för potentiella företags möjlighet att etablera sig och för de politiska beslutsfattarnas utrymme att styra utvecklingen i en viss riktning, dvs genom att bromsa eller stimulera en privat expansion.

I det inledande kapitlet ges slutligen också en empirisk bild av utvecklingen. Den bjuder emellertid inte på några di-

## BOKANMÄLAN

Henrik Jordahl (red): *Välfärdstjänster i privat regi. Framväxt och drivkrafter*, SNS Förlag, 2013, 246 sidor, ISBN 978-91-86-94947-1.

rekta nyheter, men har ändå sin plats genom att den ger läsaren en värdefull bakgrundsinformation. Utvecklingen kan sammanfattas i följande punkter. Det privata inslaget i välfärdssektorn har för det första ökat trendmässigt under de senaste 15 åren oavsett hur det mäts. Inslaget av privata utförare skiljer sig för det andra åt mellan olika branscher – det är relativt stort inom äldreomsorgen och gymnasieskolan, men litet inom den specialiserade somatiska vården. För det tredje varierar den privata andelen mellan olika delar i landet – störst i storstadsområdena och minst i glesbygden. Slutligen noteras att det privata inslaget – föga förvånande – är störst i borgerligt styrda kommuner.

I de följande fem kapitlen söker författarna hitta förklaringar till de observerade strukturerna. Sålunda prövar Mikael Elinder och Henrik Jordahl i det andra bidraget hypotesen om att det privata inslaget av utförare i välfärdssektorn påverkas av nivån på transaktionskostnaderna. Argumentationen går ut på att upphandling av privata lösningar medför kostnader för kommuner utöver de som uppstår i verksamheten som sådan. Dessa kostnader – transaktionskostnader – består av kostnaden för själva upphandlingen av tjänsten i fråga, för att skriva kontrakt och för att följa upp produktionen av tjänsten. I den mån dessa spelar roll för besluten kan man förvänta sig att tjänster som är förknippade med lägre transaktionskostnader i högre grad än de med höga transaktionskostnader utförs av privata aktörer.

Det resultat som Elinder och Jordahl presenterar ger emellertid inget direkt stöd för denna hypotes. Däremot kan transaktionskostnadshypotesen användas som förklaring till varför det privata inslaget är större i större kommuner än i mindre. Den förklaring som presenteras består i att transaktionskostnaderna i en liten kommun måste slås ut på en liten

verksamhet med ett litet antal företag och få upphandlingar. Transaktionskostnaden tenderar därför att bli hög per företag.

Jämför detta med situationen i en stor kommun där det finns många utförare av välfärdstjänster – privata såväl som offentliga – och där det görs många upphandlingar. Den stora kommunen kan därigenom bygga upp en särskild kompetens på att upphandla, skriva kontrakt och följa upp. Utslaget på antalet transaktioner blir därmed transaktionskostnaden relativt låg.

I det nästföljande kapitlet, skrivet av vårdvetarna Ulrika Winblad och David Isaksson, diskuteras ”smittoeffekten”. Mer konkret innebär den att privatisering i en kommun skapar ringar på vatten och sprider sig till kringliggande kommuner. Tanken testas på äldreården och författarna tycker sig få ett visst empiriskt stöd för denna tanke.

En annan förklaring, som diskuteras i det fjärde bidraget (ånyo av Mikael Elinder och Henrik Jordahl) är ideologins betydelse. Hypotesen är att inslaget av privata utförare är större i kommuner med borgerligt styre än i kommuner med vänsterstyre. Föga förvånande finner författarna att så är fallet. Men då beslutsfattarna tycks agera mer ideologiskt än väljarna, drar författarna slutsatsen att strävan att förverkliga de politiska idealen spelar en större roll för politikernas handlande än kampen om medianväljarna. Detta får sägas vara ett unikt resultat.

De politiska drivkrafternas betydelse utvecklas i det nästföljande kapitlet av nationalekonomerna Matz Dahlberg och Heléne Lundqvist. Utgångspunkten för deras analys är att inte bara den politiska hemvisten spelar roll, utan även de egenskaper som de politiska företrädarna förknippas med (ålder, kön, utbildning, antal barn m m). Resultatet av deras empiriska analys visar på att så

också är fallet. De personliga egenskaperna påverkar privatiseringsinslaget inom alla segment av den offentligt finansierade välfärden och därtill ungefär lika mycket. Hög utbildning skapar exempelvis drivkrafter inte bara att öka det privata inslaget inom skolor utan även inom exempelvis äldreården.

I det sista bidraget diskuteras den idémässiga traditionen i socialdemokratien. Socialdemokraterna är viktiga att granska eftersom deras uppfattning blir avgörande för synen på privata utförare. Säger Socialdemokraterna ja blir enighet över blockgränsen närmast total. Frågan förlorar därmed sin politiska sprängkraft. Säger Socialdemokraterna däremot nej kan frågan om välfärdstjänster ska drivas i privat regi hamna överst på den politiska dagordningen.

I analysen ställs partiets två huvudideologier mot varandra – statssocialismen och folkrörelsetanken. Författarnas hypotes är att statssocialism är svårare att kombinera med idén om privata utförare än vad folkrörelsetanken är. Resultatet av den empiriska analysen ger stöd för denna tanke. I de områden (partidistrikt) där folkrörelsetanken dominerar är inslaget av privata välfärdsföretag större än i områden där statsocialismen är stark.

Boken är välskriven och innehåller en nyttig och värdefull kartläggning av den privata välfärdssektorn. Ambitionen att spänna över olika vetenskapliga discipliner är också lovvärd även om det tyvärr innebär en hel del onödiga upprepningar. I dessa avseenden är boken ett konstruktivt tillskott till den inflammerade debatten om de privata vårdföretagen.

Men det kan inte hjälpas. Det är något som saknas. *Jagsaknar en analys av hur de politiska besluten påverkar de privata företagens vilja att etablera sig på en viss marknad – geografiskt eller branschmässigt – inte bara den formella möjligheten att göra så.*

Sålunda borde författarna ha ställt sig frågan om skillnaden i privata utförare mellan exempelvis region och bransch har något att göra med utförarnas egna drivkrafter.

Särskild betydelse måste förutsättningarna att generera vinst tillmätas – detta eftersom de vinstdrivande företagen numera dominerar i välfärdssektorn.

Frågan blir därmed om förklaringen till att det finns fler friskolor och fler privata vårdinrättningar i välmående storstadsområden än i glesbygden ligger i att det är lättare att tjäna pengar i storstädernas medelklassområden?

Förmodligen är det precis det som gäller. Om inte skulle det vara en indikation på att våra modeller inte är giltiga. Företag strävar efter (maximal) vinst och är detta inte möjligt försvinner de – lägger ner verksamheten helt och hållet, byter bransch eller flyttar till en annan geografisk marknad.

Så fungerar det i alla branscher så varför skulle det inte göra det i välfärdssektorn? Självfallet kommer ändå politikens egenskaper och ideologiska hemvist att spela en viss roll, men dessa faktorer spelar mindre roll åtminstone inom de områden där det råder fri etableringsrätt.

Den formella rätten är alltså en nödvändig förutsättning för etablering men ingen tillräcklig. Det är i skenet av detta som behovet av en mer detaljerad beskrivning av regelverken ska ses. Av särskilt intresse är då att granska vilka möjligheter som står till buds för kommunala företrädare att påverka det privata inslaget genom att påverka villkoren och förutsättningarna för vinst.

En sådan analys kräver också kunskap om företagens egna förhållningsätt. Utan en förståelse för hur dessa komponenter samverkar ger de empiriska resultaten bara en ofullständig bild av utvecklingen. I värsta fall riskerar de att ge en skev bild av den.

Även i ett annat avseende märks saknaden av en mer mikroekonomiskt inriktad analys av företagens drivkrafter. Man skulle förvänta sig att drivkraften för låt säga en stiftelse ser annorlunda ut än för ett vinstmaximerande aktiebolag ägt av ett riskkapitalbolag. Grundfrågan blir om vinstmaximerande välfärdsföretag har andra kriterier för sin etablering än de som verkar inom någon annan associationsform (stiftelse, personalkooperativ etc). Kommer detta i så fall att påverka viljan att etablera sig olika för de privata utförarna och kan detta avläsas empiriskt?

En nära relaterad frågeställning handlar om vilka uttryck vinstintresset får i välfärdssektorn? Idén bakom den skattefinansierade välfärden är att den ska vara tillgänglig för alla på lika villkor. Ett populärt uttryck är att det är ”behoven som ska styra och inte plånbocken”. Alla ska vara inkluderade.

Marknadens logik innebär emellertid det omvända – den exkluderande principen. Företagens intresse riktas enbart mot det lönsamma segmentet medan de olönsamma kunderna medvetet selekteras bort.

Rimligen måste därför (o)möjligheten att exkludera de olönsamma kunderna starkt påverka de privata företa-

gens vilja att etablera sig. Detta särskilt om verksamheten drivs inom ramen för aktiebolagsformen. Grundregeln enligt aktiebolagslagen är att ledningen som enda uppgift har att bereda ägarna vinst (3 kap 3§ ABL). Om så inte är fallet ska detta anges särskilt i bolagsordningen.

Är reglerna – kommunalt eller nationellt bestämda – sådana att företagen inte kan selektera bort de ”olönsamma” kunderna torde deras vilja att etablera sig vara lägre än om sådant krav inte ställs, alternativt om företagen med lätthet kan kringgå dem. Av det skälet är också de möjligheter till uppföljningen och kontroll av verksamheten som existerar av betydelse för de privata företagens vilja att etablera sig.

På samma sätt som individens drivkrafter är en självklar utgångspunkt för en analys av hur skatter och transferringar påverkar arbetsutbudet, borde företagens drivkrafter stå i centrum för analysen om deras närvaro i välfärdssektorn. Boken hade vunnit mycket på att denna aspekt också fångats upp. Ty att kunna etablera sig är inte samma sak som att vilja göra det!

*Anne-Marie Pålsson*

Docent, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet