

IFN Policy Paper nr 55, 2012

Vinster och privatiseringar i landet Lagom

Magnus Henrekson och Henrik Jordahl

Vinster och privatiseringar i landet Lagom

Magnus Henrekson och Henrik Jordahl

20 april 2012

Sammanfattning: Sverige sägs vara lagom, men i internationella jämförelser är värderingarna extrema och det politiska klimatet kan skifta mellan ytterligheter. På 70-talet var den privata äganderätten utmanad av löntagarfonderna, i dag driver Sverige privatiseringspolitiken längre än de flesta länder. En sak förenar emellertid dessa polära uppfattningar: ingen av dem förstår den betydelse vinstmotivet har för verksamheter. Dagens välfärdstjänster handlas på en kvasimarknad, som kännetecknas av privat produktion och offentlig finansiering. När en frånvarande tredje part, skattebetalarna, finansierar alla transaktioner mellan producent och konsument uppstår risk för slöseri och manipulation. De borgerliga politiker som lanserade de privata alternativen verkar inte alls ha förutsett att stora koncerner skulle kunna ta för sig på skattebetalarnas bekostnad.

Om författarna:

Magnus Henrekson är professor i nationalekonomi och vd för Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Sedan slutet av 1990-talet har han främst forskat om entreprenörskapets ekonomi. Under 1990-talet sökte han i flera projekt hitta förklaringar till varför den ekonomiska tillväxten varierar mellan länder. Under åren 2001–2009 var han innehavare av Jacob Wallenbergs forskningsprofessur vid Handelshögskolan i Stockholm.

Henrik Jordahl är docent i nationalekonomi och leder forskningsprogrammet Tjänstesektorns ekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Han forskar om skattefinansierade tjänster, privatiseringar, samt väljarbeteende och politiska kandidater.

Institutet för Näringslivsforskning (IFN)

Box 55665

102 15 STOCKHOLM

e-post: magnus.henrekson@ifn.se

henrik.jordahl@ifn.se

Under hösten 2011 fick svenskarna stifta bekantskap med en kapitalism utan ett mänskligt ansikte. Medmänsklighetens frånvaro var det bärande temat i den störtflod av artiklar som fördömde missförhållanden på Caremas äldreboenden. Att ställa någon till svars visade sig dock svårt. Bakom vårdjätten Carema dölde sig några riskkapitalister i skatteparadiset Jersey som inte hade någon lust att ge företaget ett ansikte. Innan de medieskygga ägarna till slut kröp fram för att be om ursäkt offentligt var det nog många som frågade sig vad som egentligen har hänt med Sverige när vården ägs av kapitalister som varken finns på Stockholmsbörsen eller på Stureplan. Förändringarna av den svenska vården har varit lika snabba som genomgripande. I Stockholm hade landstinget så bråttom att vårdcentralen Serafen i all hast slumpades bort till några av läkarna för värdet på inventarierna. Tack vare sina 12 000 patienter och läge mitt i Stockholm kunde Serafen fyra år senare säljas för 30 gånger inköpspriset. Därmed fick Sverige några fler ”minioligarker” som i strid med EU-rätten kunde göra ett mångmiljonklipp på att ta över offentlig egendom. Att pendeln svänger snabbt är dock inget nytt i svensk politik. Att den svänger över förbi den punkt där saklig kritik tas på allvar har vi också varit med om förut. Något ironiskt förenas extremlägena av ett ideologiskt färgat bortseende från vinstintressets betydelse. Denna essä handlar om förändringar, värderingar och attityder i Sverige. Med hjälp av en historisk resa tecknar vi en bild av ett Sverige lång ifrån landet lagom.

Det sägs ofta att ordet *lagom* är ett unikt svenskt ord som saknar direkta översättningar åtminstone i de västeuropeiska språken. Oavsett om detta stämmer, har påståendet ofta tagits till intäkt för att ordet lagom fångar in en central aspekt av Sverige och svenskarna. Vi sägs vara just lagom. Den amerikanske journalisten Marquis Childs skrev redan på 1930-talet om Sverige som ”*the middle way*”; Jonas Gardell har genom ett par bejublade shower på 1990-talet myntat begreppet ”mellanmjölkens land”; Lorentz Lyttkens menade i en bok för tjugo år sedan att det var dags för oss att bryta upp från att vara lagom.

Men är vi verkligen lagom? Vi är inte så säkra på det. Det Sverige som Childs beskrev var ett klassamhälle med låg social rörlighet och rituella umgängesformer över klassgränserna; det räcker att se en enda typisk trettiotalfilm för att inse detta. Den skildrar en värld där skillnaden är avgrundsdjup mellan direktören eller godsägaren däruppe och hans underställda som står med mössan i hand och tilltalas med efternamn utan ”herr” före om de är män och med ett framförställt ”fröken” eller ”fru” om de är kvinnor.

När förändringen sedan kom blev den genomgripande och från slutet av 1960-talet gick den i rekordfart. På rader av områden bröts sambandet mellan den enskildes insatser och ersättning, det personliga ansvaret uttunnades i takt med att värderingarna förändrades i grunden.

Att Sverige knappast är lagom bekräftas också när dagens värderingar jämförs. De individuella värderingar som kommer till uttryck i den stora internationella undersökningen *World Values Survey* är extrema (Berggren och Trägårdh 2006). Sverige är det land, bland ett femtiotal undersökta, där medborgarna allra starkast prioriterar personlig självständighet i förhållande till familjebindningar, religion och andra traditionella auktoriteter. Att vi svenskar snabbt och gärna tar till oss det nya illustreras av våra topplaceringar när EU-länderna rankas efter hur många som har bredband och hur många som använde internet dagligen eller på sin mobiltelefon.

Sambandet mellan prestation och utfall bryts på individnivå

Från 1967–68 och fram till 1975 genomgick Sverige ett antal fundamentala samhällsförändringar. Marginalskatten (inklusive arbetsgivaravgifter) exploderade och nådde 80 procent för en genomsnittlig tjänsteman. Avkastningen på utbildning och arbetslivserfarenhet gick från en förhållandevis hög nivå till att bli försumbar för breda grupper. Socialförsäkringarnas ersättningsnivåer ökade kraftigt, vilket i kombination med de kraftigt höjda marginalskatterna innebar att det för många knappt var lönsamt att alls arbeta. Kombinationen av höga marginalskatter och inkomstberoende bidrag skapade inte sällan margineffekter som överskred 100 procent. Från och med slutet av 1960-talet var skattesystemet sådant att det vid hög inflation var i det närmaste omöjligt för privatpersoner att äga och driva företag med vinst. Istället sög en expanderande offentlig sektor upp en allt större del av arbetskraften. Synen på individer som misskötte sig förändrades i grunden; skulden försköts från den enskilde till samhället. I linje med detta ändrades ett antal lagar som reglerade offentliganställdas personliga ansvar, bland annat avskaffades det formella ämbetsmannaansvaret 1975. Ansvar för missförhållanden och felaktig behandling av enskilda flyttades över från enskilda handläggare till de mer diffusa enheterna ”kommunen” och ”staten”. Följden blev att ingen egentligen kunde ställas till svars om det offentliga inte levde upp till utlovade åtaganden.

Den svenska välfärdsmodellen hade i slutet av 1960-talet uppnått stora framgångar, inte minst en hög materiell standard och osedvanligt goda utvecklingsmöjligheter för alla oavsett klassbakgrund. Samtidigt var det för den enskilde fortfarande lönsamt att arbeta, spara och utbilda sig. Sverige var vid denna tid, enligt vår uppfattning, en mycket väl fungerande *egalitär meritokrati* där duktiga och ambitiösa människor (dock än så länge företrädesvis ur den manliga halvan av befolkningen) oavsett klassbakgrund kunde nå framskjutna positioner.

Mindre än tio år senare fanns inte mycket kvar av detta. Istället för att vägen till förbättrade materiella villkor gick via utbildning, sparande och träget arbete var det plötsligt lånefinansierade bostadsinvesteringar som genom inflation och ränteavdrag skapade ekonomiska vinnare.¹

Enligt den danske sociologen Gøsta Esping-Andersen (1990), en av de ledande uttolkarna av den nordiska välfärdsmodellen, utgjorde 1970-talsreformerna dock inte några oavsiktliga misstag. Enligt den tidens marxistiskt influerade analys grundade sig vanliga människors ofrihet just på att de för sin försörjning var tvungna att sälja sitt eget arbete – arbetet blev en vara (*commodity*). I grunden var reformerna därför avsedda att befria den enskilde. Om det inte längre gör någon privatekonomisk skillnad huruvida man arbetar eller ej, då är arbete inte längre en vara som den enskilde måste sälja och den kanske viktigaste förutsättningen för individens frigörelse antas då vara uppnådd, nämligen arbetets ”dekommodifiering”.

Många av det tidiga 1970-talets vänsterintellektuella var övertygade om att människor ställda inför denna angenäma beslutssituation ändå skulle välja att arbeta i lika hög grad som tidigare. Kanske skulle de nu till och med utföra mer fullödiga arbetsprestationer. Detta synsätt verkar också ha varit väl förankrat i den innersta kretsen av beslutsfattare. Exempelvis skriver den före detta socialdemokratiska finansministern Kjell-Olof Feldt (2005) i sin memoarbok att ”välfärdspolitiken, i den mån den överhuvudtaget påverkade människors beteende, skulle göra dem till tryggare och friare varelser, med större lust att arbeta och förkovra sig och att ta

¹ Man fick helt enkelt ”betalt för att bo”, förutsatt att man bodde i (helst ett nybyggt) eget hem och lånade till köpeskillingen (Södersten och Sandelin 1978).

ekonomiska risker när det sociala skyddsnätet fanns på plats”. Få samhällsforskare betonade vid denna tid att den omhuldade ”lutherska” arbetsmoralen hade en solid materiell underbyggnad som inte kunde ryckas undan utan att arbetsmoralen eroderades.²

Samma slags naivitet om människors reaktioner på förändrade spelregler och belöningsystem präglade förslagen om införandet av löntagarfonder. Det mest genomarbetade och inflytelserika förslaget, framlagt av LO-ekonomen Rudolf Meidner, innebar att samtliga företag med minst 50 anställda skulle tvingas emittera nya aktier till facket (Meidner, Hedborg och Fond 1975). Medlen till detta skulle komma från företagets egna vinster. Ju vinstrikare företaget var, desto snabbare skulle facket uppnå ägarmajoritet. Men ingenstans i Meidners rapport fanns en diskussion om hur en privat ägare skulle agera i ett system där en effektiv ägarstyrning snabbade på kontrollförlusten av det egna företaget.

Utan att ge oss in på någon psykologisering av enskilda nyckelpersoners tankesätt och drivkrafter kan vi konstatera att en sådan blind fläck för basala incitamentsproblem stod i samklang med den djupliggande marxistiska föreställningen att de sociala och ekonomiska villkoren formar människors medvetande, istället för tvärt om. I linje med detta kunde människan och hennes beteende betraktas som en formbar lera i händerna på en upplyst progressiv elit. Vinstmotivet skulle tyna bort i ett mer rättvist samhälle.

Vid mitten av 1970-talet hade således ett antal politiska reformer genomförts som vänt upp och ner på hela den ekonomiska incitamentsstrukturen. Rättvisa hade i hög grad kommit att definieras som lika utfall oavsett insats och det personliga ansvaret hade lyfts från enskildas axlar över till ”samhället”. På 40 år hade Sverige gått från ett ålderdomligt klassamhälle till en experimentverkstad för socialistiska idéer.

Offentlig monopolisering av välfärdstjänsternas finansiering och produktion

Dessa omvälvande förändringar förutsatte och förstärkte ett omfattande misstänkliggörande av fri företagsamhet, privat äganderätt, kontraktsfrihet på arbetsmarknaden och mellan producent och kund. Privat finansiering och produktion av ”mjuka” tjänster med stor betydelse för människors välfärd sågs närmast självklart som särskilt klandervärda. Just för att dessa tjänster ansågs så viktiga måste de hållas utanför den ”nyckfulla” privata marknaden. Dessutom gick det, utan närmare precision, att hänvisa till en mängd så kallade externa effekter för att motivera både offentlig produktion och finansiering av vård, skola, omsorg och liknande tjänster.

Innan den offentliga sektorn började expandera på allvar efter kriget och ta ansvar för allt större delar av människors liv sköttes många av dessa funktioner av civilsamhället, både i form av folkrörelser och i form av filantropi och välgörenhet från de bättre bemedlades sida. Den kraftfulla expansionen av statens roll för att garantera trygghet och likabehandling ”från vaggan till graven” (Lindbeck 1998). förutsatte att dessa rörelser, byggda på frivillighet, altruism och reciprocitet, successivt fasades ut. Så blev också fallet i mycket stor utsträckning. I början av 1980-talet, när den offentliga sektorn och arbetets dekommodifiering nått sitt maximum, utgick i det närmaste all produktion och fördelning från endera av två logiker: marknads eller den offentliga sektorns. Detta innebar att det inte ansågs *comme-il-faut* att blanda egenfinansiering (utöver smärre avgifter) och offentlig finansiering ens om det rörde

² Assar Lindbeck har i sin forskning på senare tid betonat denna effekt av välfärdsstaten; se t.ex. Lindbeck (2003). Samma synsätt verkar också ha varit väl förankrat i den innersta kretsen av beslutsfattare.

sig om tjänster som högre utbildning och äldreomsorg där de externa effekterna på övriga samhällsmedborgare kraftigt understiger den enskilde brukarens nytta av tjänsten. Med andra ord: antingen accepterade man att konsumera den tjänst som tillhandahölls mer eller mindre gratis eller så fick man själv stå för hela kostnaden, vilket på grund av de höga marginalsatserna och de sammanpressade lönerna i praktiken var omöjligt för alla utom ett exceptionellt fåtal.

Välfärdstjänster präglas av att de är personalintensiva, och i de flesta fall går det inte att dra ner på personaltätheten utan att kvaliteten blir lidande. Maskiner kan inte ersätta människor på samma sätt som i industrin och därmed är det inte möjligt att få till stånd en lika snabb ökning av produktiviteten, trots de undantag som nya behandlingsmetoder innebär. Den relativa kostnaden för välfärdstjänster kommer därför att fortsätta stiga

När inkomsterna stiger, stiger efterfrågan på välfärdstjänster ännu snabbare. I ett modernt kunskapssamhälle blir utbildning allt viktigare. Med stigande inkomster ökar också kraven på kvalitet i barn- och äldreomsorgen. Detsamma gäller för sjukvården där det dessutom sker en snabb teknisk utveckling som gör det möjligt att erbjuda allt fler behandlingar för tillstånd som läkekonsten inte rådde på tidigare. När människor lever längre blir en längre utbildning mer lockande eftersom kunskapens frukter kan skördas under fler yrkesverksamma år. Den demografiska utvecklingen driver samtidigt upp efterfrågan på äldreomsorg.

Den offentliga sektorn åtog sig alltså att stå för finansiering och produktion av just de tjänster som möter den snabbast ökande efterfrågan och som har den mest oförmånliga kostnadsutvecklingen. Samtidigt kan inte skatterna höjas i det oändliga. Höga skatter skadar ekonomin mångfaldigt mer än låga skatter gör, en järnlag som har förstärkts av den ökande internationella integrationen. Vad som i tider av ökade realinkomster hos medborgarna skulle varit tillväxtbranscher blev istället ”kostnadsproblem”.³

Man kan tycka att politiker som tar på sig ett så stort ansvar för tjänster med avgörande betydelse för den enskildes välfärd inte får tillåta sig att ens för en sekund förlora fokus på kostnadsmedvetande och brukarnytta. Så var dock inte fallet utan tecknen på ineffektivitet och byråkratisering började snart göra sig påminda. De skattefinansierade tjänsterna blev allt dyrare och kvalitetsbristerna allt vanligare. Miljön var sådan att personalens intressen övertrumfades brukarnas. Ekonomer kunde också visa svart på vitt att utvecklingen var negativ; i en uppmärksammas ESO-rapport (Ohlsson, Blohm och Murray 1986) beräknades att produktiviteten i offentliga verksamheter minskade med 1,5 procent per år under 1970-talet.

Motkrafter sätter in

Sverige hade således hamnat i ett läge där den privata äganderätten och den fria företagsamheten inte bara var starkt ifrågasatta utan direkt hotade av konkreta förslag till socialisering. Civilsamhället hade marginaliserats som finansär och utförare av sociala nyttigheter och den offentliga sektorns leveransproblem blev allt mer uppenbara. I ett sådant läge uppstår i regel motkrafter, så också i Sverige.

³ Se Murray (2003) för en omfattande analys av denna problematik.

Motrörelsens kraftcentrum och huvudfinansiär var Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) med siktet inställt på att avvärja hotet om en socialisering av det svenska näringslivet. Detta ledde till en polarisering av samhället där näringsliv och vinstintresse ställdes mot skattefinansierad välfärd och socialisering. Inte många såg den tredje sektorn som en kraft i byggandet av ett mer pluralistiskt Sverige. Följdriktigt startades förskolan Pysslingen – som skulle bli en avgörande murbräcka i kampen för privata alternativ – som ett dotterbolag till Electrolux, Sveriges då största privata företag.

SAF pläderade samtidigt kraftfullt för att ett lägre skattetryck var nödvändigt för att stärka Sveriges konkurrenskraft och öka den enskildes egenmakt. Trots detta valde man enligt mångåriga SAF-ordföranden Ulf Laurin att inte driva linjen att den enskilde borde betala mer av välfärden själv utan nöjde sig med att propagera för privata alternativ i den skattefinansierade välfärdsproduktionen (Olivecrona 1991). Den önskade sänkningen av skattetrycket fick åstadkommas på andra vägar. De privata utförarnas förmodat högre kostnadseffektivitet skulle dock skapa förutsättningar för sänkta skatt – enligt många bedömningar på högerkanten.

Redan på 1980-talet hade de socialdemokratiska regeringarna tagit vissa initiativ som möjliggjorde privata alternativ, men de avgörande besluten togs av den borgerliga regeringen 1991–94 (Svanborg-Sjövall 2011). Här fanns flera möjliga vägar att gå. Regeringen valde linjen att skattefinansieringen skulle ligga fast som grundprincip, men att ”enskilda alternativ inom exempelvis barnomsorg, sjukvård, äldreomsorg och utbildning [skulle] få samma ekonomiska villkor som kommunala” (citerat ur valplattformen *Ny start för Sverige* 1991).

Närliggande alternativ som en offentlig (behovsprövad) grundfinansiering med rätt för konkurrerande utförare att ta ut avgifter för ökad kvalitet eller tilläggstjänster blev aldrig aktuella. Varken de borgerliga partierna eller SAF initierade någon diskussion om det offentliga åtagandet på lång sikt, såsom den närliggande frågan om människor i viss utsträckning borde få använda stigande reallöner till att själva betala för välfärdstjänsterna.

Som alltid tar det tid innan institutionella förändringar får stora reala effekter. Först måste alla potentiella aktörer inse implikationerna av förändringen, sedan måste den uppfattas som bestående och slutligen måste beteenden på både producent- och konsumentensidan anpassas till de nya förutsättningarna. Det är först nu, två decennier efter att välfärdstjänsterna fullt ut öppnades för konkurrens, som tillväxten av privata utförare fått fullt momentum. Men nu går utvecklingen rasande fort, på nytt. Flera storföretag har byggts upp på kort tid både inom utbildning (såsom Academedia med 7 000 anställda) och inom vård och omsorg (till exempel Attendo, Ambea och Aleris med 12 000, 10 300 respektive 7 000 anställda). Ambeas skandalomsusade dotterbolag Carema har en skattefinansierad omsättning som uppgår till 6,2 miljarder kronor.

Om man talar med de borgerliga politiker och opinionsbildare som stod på barrikaderna på 1980-talet och deltog i de avgörande besluten 1991–94 förvånas man över att de inte alls verkar ha förutsett utvecklingen med stora koncerner som flyttar fram sina positioner på marknaden. Vad de såg framför sig var snarare små enskilda privata skolor och vårdinrättningar drivna av eldsjälar. Detta tänktes leda till en mångfald av alternativ som inte så lite kontrasterar mot den standardisering och ”industrialisering” som vi nu kan se hos de största aktörerna. Tyvärr verkar segerruset från 1980-talets ideologiska storstrid även ha förblindat somliga inom borgerligheten för möjligheten att privata företag inte alltid levererar hög kvalitet till minsta möjliga kostnad.

På samma sätt som dåtidens socialister inte erkände egen ekonomisk vinning som en drivkraft är det idag inte ovanligt att höra de starkaste av marknadsvänner på fullt allvar argumentera för att människor inte driver företag för att tjäna pengar. Självklart har människor många olika drivkrafter – flera andra än de ekonomiska – men en sådan blindhet eller förljugenhet för vinstmotivet kan bara skada förståelsen för och debatten om privat företagande. En möjlig konsekvens är att de ideella utförarna under nuvarande regelverk håller på att trängas ut av de snabbväxande företagen.

Kvasimarknader kräver krassa politiker

Att valfrihet och konkurrens gynnar konsumenterna på normala marknader med helt privat finansiering och produktion är inte längre särskilt kontroversiellt. Att detsamma skulle gälla på marknader med privat produktion men offentlig finansiering är däremot långt ifrån självklart. Dagens välfärdstjänster handlas på så kallade *kvasimarknader* (Le Grand och Bartlett 1993) med en räckta problem som måste hanteras: tjänsterna ifråga är komplexa och svåra att upphandla, formaliserade upphandlingsprocesser gynnar stora aktörer och begränsar konkurrensen, kvalitetsförbättringar belönas inte, onödigt överkapacitet kan uppstå, informationsbrister försvårar brukarnas beslutsfattande, uppföljning och kontroll är kompetens- och resurskrävande, det finns segregande krafter och enskilda brukare tar inte hänsyn till hur samhället i stort påverkas.⁴ Det kräver ingen större eftertanke för att inse att manipulation och slöseri kan förekomma när en anonym och frånvarande tredje part (skattebetalarna) går in som mellanhand och finansierar alla transaktioner mellan producent och konsument.

Problemen med kvasimarknader är som störst för s.k. *trovärdighetsvaror*. De utmärks av att producenten vet mer än konsumenten om den senares behov. Konsumenten har alltså svårt att själv bedöma om hon behöver en viss tjänst, till exempel en viss typ av behandling inom specialistvården. En producent av en trovärdighetsvara kan därför i kraft av sin expertis överdriva eller underdriva behovet. Utöver vikten av god kvalitet och effektiv produktion är det alltså för trovärdighetsvaror av avgörande betydelse att producenten ger korrekt information om det verkliga behovet. Om det varken är möjligt att *verifiera* vilken behandling som utförts (alt. omsorg eller utbildning som givits) eller att hålla producenten *ansvarig* för ett dåligt utfall, så kommer producenten sannolikt inte att leverera önskvärd kvalitet (Lindqvist 2008a). Om däremot minst ett av villkoren är uppfyllt är det möjligt att skriva ett kontrakt som ger producenten rätt incitament. I viss utsträckning kan konsumenterna förlita sig på producenternas rykte, men i mångt och mycket kvarstår problemen eftersom ett informativt rykte endast kan spridas av konsumenter som förstår och kan utvärdera den tjänst det handlar om. En genomgång av empiriska studier av entreprenadupphandlingar bekräftar att trovärdighetsvaror har de sämsta utfallen (Andersson och Jordahl 2011). Detta illustreras av institutionsvården av ungdomar där totalkostnaden är dubbelt så hög för ungdomar i privata hem jämfört med i hem som drivs av kommunerna (Lindqvist 2008b).

Hur sådana problematiska tendenser motverkas är avgörande för hur väl kvasimarknaderna kommer att fungera. I bästa fall går det att hitta rätt så att producenterna leds av ”den andra osynliga handen” enligt den metafor som Tony Blairs rådgivare Julian Le Grand (2009) har

⁴ Le Grand och Bartlett (1993) presenterar en teoretisk analys av kvasimarknader. För en ingående diskussion av de uppräknade problemen hänvisas till slutsatskapitlet i Hartman (2011).

använt i sin plädering för valfrihet och konkurrens på välfärdsområdet. Men risken är alltså stor att vi istället får ”den roffande handen”; en situation där producenterna kan ta för sig på skattebetalarnas bekostnad.

Vi får emellertid inte glömma bort att offentlig produktion dras med samma problem som lyftes fram i 1980-talets politiska bataljer om näringslivets socialisering: vaga målsättningar, svåra delegeringsproblem, frånvaron av morötter och piskor, oförmågan att behandla utspridd och fragmenterad information, en ”mjuk budgetrestriktion” som bevarar enheter som varaktigt drivs med underskott, politiska hänsyn under valår, etc. Den viktiga skillnaden mot en fullständig privatisering (som vid försäljning av statligt ägda företag) är dock att en tredjepartsfinansiering inte utan vidare kan utformas så att dessa problem får en lösning (Jordahl 2008). Samtidigt innebär problemen att offentliga utförare inte nödvändigtvis är bättre än privata. En jämförelse mellan dessa kategorier av utförare måste utgå från en teoretisk bedömning av deras fördelar och nackdelar för den aktuella tjänsten och slutligen baseras på empiriska undersökningar Jordahl (2012). De svenska jämförelser som har gjorts tyder i allmänhet på att kvalitetsskillnader mellan offentliga och privata utförare är små och osäkra (Hartman 2011).

Men att offentligt och privat driven verksamhet är ungefär lika bra innebär inte att de är bra i någon absolut mening. Det finns något yrvaket över alliansregeringen när det börjar gå upp för dem att en generös betygssättning har blivit ett konkurrensmedel bland skolorna, att det tummas på bemanningen i äldreomsorgen, att vårdcentraler bokar in återbesök med sikte på patientsättningen, och att det finns förskolor som håller regelrätta intervjuer med föräldrarna för att avgöra vilka barn som ska gå före i kön till de skattefinansierade platserna.

Sverige blev inte landet lagom. Vi är, oss veterligen, tillsammans med Chile det enda land där vinstsyftande skolor får vara med och konkurrera om en nationell skolpeng. Om landstingen fortsätter att köpa in mer och mer kommersiellt driven sjukvård finns chansen att vi snart passerar USA i detta hänseende; i den liberala marknadsekonomins stamort på jorden sker den övervägande delen av den privata sjukvården i ideella former. Sverige är med andra ord ett land där samhällsklimat och politik svänger väldigt snabbt. Anell (2011, s. 207–209) beskriver hur den svenska sjukvården på bara några år kring 1970 gick från ett till stora delar privat system som inkluderade enskilda apotekare, till ett offentligt system där apoteken förstatligades. Den senaste tidens utveckling, som nu resulterat i att en fjärdedel av primärvården och 70 procent av apoteken drivs i privat regi, kan alltså i grov bemärkelse ses som ett raskt återtag till den i huvudsak privata öppna vård som vi hade fram till slutet av 1960-talet. Att det är de alliansstyrda kommunerna som har drivit utvecklingen längst är lätt att uppfatta och förklaringen tycks ligga just i politiska preferenser snarare än andra egenskaper hos kommunerna och dess invånare (Elinder och Jordahl 2011).

Tyvärr återupprepar sig mönstret att politikerna, precis som på 1970-talet, ignorerar de uppenbara problemen med de snabba förändringarna, speciellt när det gäller vinstmotivets betydelse. Även om det inte finns några enkla lösningar borde mycket mer ha kunnat göras för att hantera problemen. Att betygssättning och examination ska skötas externt framstår som en väldigt intuitiv skolreform för att göra betygen mer likvärdiga.⁵ Vår nuvarande utbildningsminister tillträdde som skolminister redan 2006 men har inte förrän alldeles nyligen kommit med något konstruktivt förslag i denna riktning: i december 2011 aviserades ett återinförande av studentexamen framemot 2014. För att hantera risken med stigande

⁵ Se Vlachos (2011) för en utförlig diskussion om friskolorna och betygens likvärdighet.

kostnader bör ökade inslag av egen finansiering övervägas på områden där fördelningseffekterna kan hållas begränsade. Till exempel skulle höjda patientavgifter i primärvården öka kostnadsmedvetenheten utan att allvarligt sjuka personer skulle lida någon större ekonomisk skada. Krav på offentlighet och dokumentation bör vara lika för offentliga och privata utförare. Viten bör vara avsevärt högre för vinstdrivande bolag och speciellt för internationella koncerner där ingen lokal ägare har sitt anseende och sin personliga ekonomi i potten.

Flera av förslagen kräver nya former av övervakning. Men exakt hur övervakningen bäst ska ske är svårt att säga. För att utnyttja terminologin hos McCubbins och Schwartz (1984) talar en del för att så kallade ”brandlarm” kan vara en effektivare övervakningsstrategi än ”polispatrullering”. Som namnen antyder syftar polispatrullering på en centraliserad, aktiv och direkt övervakning medan brandlarm bygger på regelsystem som ger enskilda medborgare och intressegrupper möjlighet att påkalla uppmärksamhet och utkräva ansvar. Medan polispatrullering är mer objektiv riskerar den att bli stelbent och formalistisk i händerna på myndighetspersoner. Brandlarm är på gott och ont mer subjektiva, de utlöses när någon intressent tycker att en situation har gått för långt och är beredd att påtala detta.

Mycket kan och borde göras. Vi kan bara spekulera i varför varken Socialdemokraterna eller nu Alliansen under sina regeringsperioder har tagit problemen på allvar och stramat upp regelverket. När välfärdstjänsterna allt mer framstår som den offentliga sektorns huvuduppgifter kan förmågan att leverera den kvalitet som väljarna efterfrågar bli avgörande för regeringens möjligheter att sitta kvar vid makten. Dessutom kan man tänka sig att uppfattningar om välfärdstjänsterna på ett djupare plan påverkar stödet för välfärdsstaten i sin nuvarande utformning.

Referenser

- Andersson, Fredrik och Henrik Jordahl (2011), ”Outsourcing Public Services: Ownership, Competition, Quality and Contracting”. IFN Working Paper nr 874, Institutet för Näringslivsforskning, Stockholm.
- Anell, Anders (2011), ”Hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi”. I Laura Hartman, red., *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Berggren, Henrik och Lars Trägårdh (2006), *Är svensken människa? Gemenskap och oberoende i det moderna Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Elinder, Mikael och Henrik Jordahl (2011), ”Political Preferences and Public Sector Outsourcing”. IFN Working Paper nr 877. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.
- Childs, Marquis W. (1936), *Sweden: The Middle Way*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Feldt, Kjell-Olof (2005), *Min väg till politiken*. Stockholm: Ekerlids.
- Hartman, Laura, red. (2011), *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Jordahl, Henrik (2008), ”Privat produktion av offentligt finansierade tjänster”, *Ekonomisk Debatt*, årg. 36, nr 3, s. 46–58.
- Jordahl, Henrik (2012), ”Utvärdering efterlyses: Anmälan av Laura Hartman, red., Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?”. *Ekonomisk Debatt*, årg. 40, nr 1, s. 71–78.
- Le Grand, Julian (2007), *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton och Oxford: Princeton University Press.
- Le Grand, Julian och Will Bartlett (1993), ”The Theory of Quasi Markets”. I Julian Le Grand och Will Bartlett, red., *Quasi Markets and Social Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Lindbeck, Assar (1998), *Det svenska experimentet*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lindbeck, Assar (2003), ”Välfärdsstat och sociala normer”. I Birgitta Swedenborg, red., *Varför är svenskarna så sjuka?* Stockholm: SNS Förlag.

- Lindqvist, Erik (2008a), "Privatisering av trovärdighetsvaror". *IFN:s Nyhetsbrev*, nr 3. Stockholm. Institutet för Näringslivsforskning.
- Lindqvist, Erik (2008b), "Privatization of Credence Goods: Evidence from Residential Youth Care". IFN Working Paper nr 750. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.
- Lyttkens, Lorentz (1991), *Uppbrottet från lagom: En essä om hur Sverige motvilligt tar sig in i framtiden*. Stockholm: Akademeja.
- McCubbins, Mathew D. och Thomas Schwartz (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science*, vol. 28, nr 11, s. 165–179.
- Meidner, Rudolf, Anna Hedborg och Gunnar Fond (1975), *Löntagarfonder*. Stockholm: Tiden.
- Murray, Richard (2003), *Alternativ finansiering till offentliga tjänster*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003, SOU 2003:57. Stockholm: Fritzes.
- Ohlsson, Ingvar, Margareta Blohm och Richard Murray (1986), *Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet.
- Olivecrona, Gustaf (1991), *Samtal med Ulf Laurin*. Stockholm: Fischer & Co.
- Svanborg-Sjövall, Karin (2011), *Kentucky fried children: Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender*. Stockholm: Timbro.
- Södersten, Bo och Bo Sandelin (1978), *Betalt för att bo: Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Vlachos, Jonas (2011), "Friskolor i förändring". I Laura Hartman, red., *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.