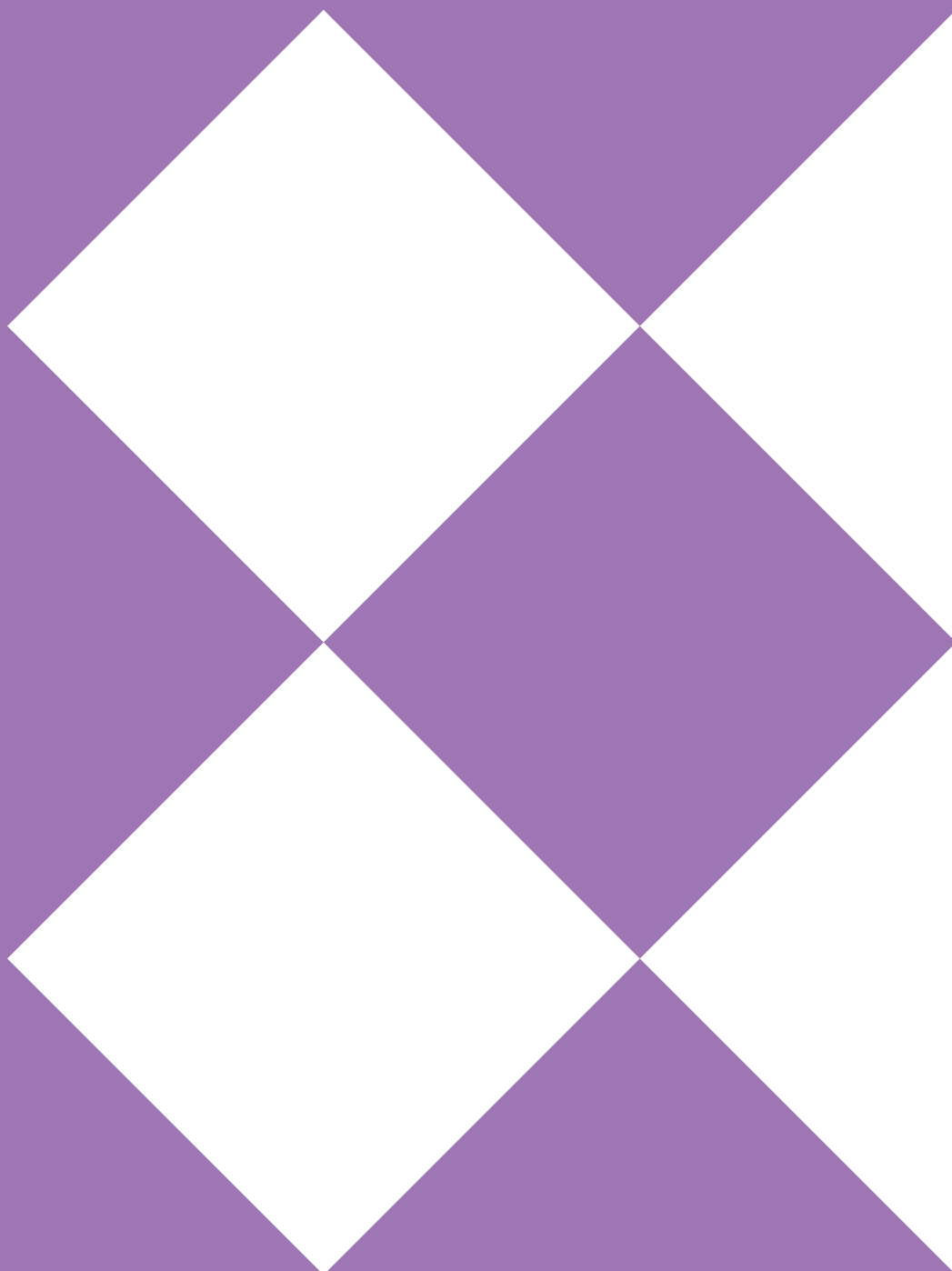


Välfärdsmodellens omvandling

DET PRIVATA KAPITALET'S UTVIDGNING
I DEN OFFENTLIGA SEKTORN

Majsa Allelin, Markus Kallifatides, Stefan Sjöberg & Viktor Skyrman



Katalys publikationer

No1: Valfärden är vinsten
No2: Svar på tal om vinster i valfärden
No3: Vilken arbetsmarknad ska vi ha?
No4: Slaget om den likvärdiga skolan
No5: Hälften kvar och hela framtiden
No6: "Jag tar värktabletter men det hjälper inte"
No7: Vägen till en likvärdig skola
No8: Fallet järnvägen
No9: Björklundeffekten
No10: Åtstramningsdoktrinen
No11: En röst på SD är en röst på högern
No12: Mest åt de rika
No13: Färre lärare ger vinsten!
No14: Ordens makt i politiken
No15: Handbok för en ny kulturminister
No16: Stadhjälper och bartender för alla?
No17: Förklaringar till SD:s framgång
No18: Utan segel i vänstervinden – eftervalsanalys
No19: I frihandelns goda namn
No20: Från massarbetslöshet till full sysselsättning
No21: Vägen till en likvärdig skola – skolpolitisk årsbok 2015
No22: Jämlikhet är lösningen!
No23: En för alla, alla för vem?
No24: Måste vi jobba 8 timmar per dag?
No25: Kapitalet i tjugoförsta århundradet
No26: Piketty på tre röda
No27: Porten kallas trång
No28: Partierna och jämlikheten
No29: Anställningsformer i Sverige
No30: Med låg kvalitet som affärsidé
No31: Den blåbruna röran
No32: Spagat över väljarkåren
No33: I skuggan av TTIP: Ceta
No34: Postkapitalism: Vår gemensamma framtid
No35: Massivt stöd för jämlikhetspolitik
No36: Pensionssveket
No37: Med integrationen som murbräcka
No38: Finansialiseringen av Sverige: på väg mot nästa kris?
No39: Sänkta löner funkar inte

No 40: Klass, identitet och politisk mobilisering
No 41: Arbetarlitteraturen och klassamhället
No 42: Arbetarklassens symboliska utplåning i medelklassens medier
No 43: Mediekapitalet
No 44: Nomaderna på den svenska arbetsmarknaden
No 45: Det nya arbetslivet: management-by-stress
No 46: Svängdörrarnas förlovade land
No 47: Vilka är "vi" i jämställdhetspolitiken?
No 48: Klassamhällets tystade röster och perifera platser
No 49: En fråga om klass i framtidsstaden Malmö
No 50: I väntan på klasspolitik
No 51: Medelklassens förändrade maktposition
No 52: Professionerna, mellanskikten och klassanalysen
No 53: Klassamhällets rasifiering i arbetslivet
No 54: Arbetarrörelsens blindas fläck
No 55: Ägande- och förmögenhetsstrukturen och dess förändring sedan 1980
No 56: Valfärdsmodellens omvandling

Katalys – Institut för facklig idéutveckling

Katalys är ett oberoende fackligt idéinstitut som bedriver utredningsverksamhet och opinionsbildning. Våra verksamhetsområden är välfärd, samhällsekonomi, arbetsmarknad och fördelningsfrågor. Vår uppgift är att generera kunskap och perspektiv som kommer såväl den politiska debatten som fackföreningsrörelsen och dess företrädare på lokal, regional och central nivå till gagn. Men vår uppgift är även att driva den politiska debatten framåt i dessa frågor, med egna analyser och förslag grundade i fackliga perspektiv. Vi står på två ben – idéutveckling och politisk påverkan. Värderingsmässigt står vi på LO-medlemmarnas sida.

Katalys tror inte att ökade samhällsklyftor är en naturlig eller opåverkbar följd av en globaliserad värld. Vi ställer inte upp på resonemang om att bara för att det går att skapa en marknad av något som vi äger gemensamt, så ska den marknaden skapas. Vi ser att det finns konstruktiva vägar framåt för den svenska arbetsmarknaden och att de principer som en gång formade arbetsmarknaden är relevanta även i framtiden. Vi vill bidra till att den generella välfärden och trygghetssystem säkras och utvecklas. Katalys – Institut för facklig idéutveckling startades på initiativ av 6F – fackförbund i samverkan. 6F utgörs av LO-förbunden Byggnads, Elektrikerna, Fastighets, Målarna och Seko.

Majsa Allelin är doktorand vid Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.

Markus Kallifatides är Matts Carlgren Associate Professor vid Handelshögskolan i Stockholm.

Stefan Sjöberg är universitetslektor i sociologi vid Högskolan i Gävle.

Viktor Skyrman är forskarassistent vid Handelshögskolan i Stockholm.

Grafisk form och sättning: Petter Evertsén & Jesper Weithz/Revoluform

Besök vår hemsida: www.katalys.org

Sammanfattning



Den universella välfärdsmodell, som tillämpats i Sverige sedan andra världskriget, vägledades av ambitionen att hålla marknadsintressen utanför välfärden för att undvika ojämlik tillgång och kvalitet samt för att stärka den demokratiska styrningen av välfärdssektorn. Sverige präglades därmed av en välutvecklad offentlig sektor med god tillgång till offentlig service.

Den här rapporten kan dock genom omfattande statistiska studier visa hur den svenska välfärdsmodellen sedan 80-talet och framåt har genomgått genomgripande förändringar. Resultaten är bland annat:

- Antalet privata aktörer i välfärdssektorn ökar som en följd av politiskt skapade välfärdsmarknader.
- Gemensamma skattemedlen finansierar i högre grad privata välfärdstjänster, som i allt större utsträckning utförs av stora koncernägda aktiebolag, liksom dessa företags vinster.
- Omfattande privatiseringar av gemensamt ägande har genomförts.
- Andelen offentligt anställda har minskat med 10 procentenheter och antalet statsanställda har halverats, medan antalet sysselsatta i privat välfärdsverksamhet fyrdubblats.
- En högre andel skatter går i allt större utsträckning till att finansiera välfärdsverksamhet som bedrivs av det privata näringslivet.
- Offentlig sektors totala andel av samhällsekonomin har minskat från 60 procent till 50 procent av BNP.

Dessa resultat tyder sammanfattningsvis på att den svenska välfärdsmodellen har genomgått kritiska förändringar vars följder inneburit att en omfattande fördelning av makt, resurser och inflytande har förflyttats från den demokratiskt styrda gemensamma sektorn – till den marknadsstyrda privata sektorn. Den svenska universella välfärdsmodellen som en gång hyllades har ersatts av en allt mer marknadsliberal modell. Bland konsekvenserna finns försämrad jämlikhet i tillgången till exempelvis skola, vård och omsorg, mindre ekonomisk omfördelningspolitik och mindre demokratisk styrning. Samtidigt går en allt växande andel av medborgarnas skattepengar går till de privata välfärdsföretagens vinster.

Innehåll



Sammanfattning	3
Förord	6
1. Inledning	8
2. Den svenska välfärdsmodellens transformering	9
Den universella välfärden	9
Den svenska modellens historia	9
En global likriktning	10
Den svenska modellens omgestaltning	12
3. Privatiseringar av offentlig verksamhet	13
Privatiseringar av statliga bolag	13
Privatiseringar av kommunal och landstingskommunal verksamhet	18
<i>Hälso- och sjukvårdssektorn</i>	<i>22</i>
<i>Omsorgssektorn</i>	<i>22</i>
<i>Utbildningssektorn</i>	<i>23</i>
<i>Konkurrensens effekter på offentlig verksamhet</i>	<i>24</i>
4. Den offentliga sektorns storlek i relation till det privata näringslivet	26
Offentliga sektorns löneandel samt inkomster som andel av BNP	27
Andelen sysselsatta i offentlig respektive privat sektor	28
5. Välfärdens marknadsliberalisering och behovet av förändring	32
Referenser	35
Noter	39

Klassamhällets återkomst och behovet av en ny analys

Sedan 1980-talets mitt har de varit försvunna. Men det 21:a århundradet har inletts med klassernas och klassamhällets återkomst i den politiska diskussionen.

Den vilda, nyliberala kapitalism som kraschade 2008 visade på kapitalets hänsynslösa makt och en skriande ojämlikhet. De oinbjudnas och uteslutnas politiska protester återinförde ordet "arbetarklass" i ett bekymrat borgerligt språkbruk. I de senaste politiska valen i Storbritannien, Frankrike och USA har arbetarklassen och dess röster plötsligt kommit att ställa sig i centrum för den politiska debatten. "Populism" blev plötsligt det fulaste ord liberala förståsigpåare kunde tänka sig.

Det är just här, i skarven mellan kapitalets revansch – för 1900-talets demokratisering, sociala rättigheter och ekonomiska utjämning – och olika former av ett begynnande folkligt uppror, som Katalys publicerar den här serien kritiska analyser av dagens svenska klassamhälle.

Under lång tid har det saknats en uppdaterad klassanalys av Sverige. År 1972 gjorde Göran Therborn den första moderna klassanalysen av Sverige, publicerad i tidskriften Zenit. Den följdes upp av en omarbetad och kraftigt utvecklad upplaga 1982, *Klasstrukturen i Sverige 1930-80* (1981). På uppmaning av sociologen Erik Olin Wright gjorde Göran Ahrne tillsammans med Hedvig Ekerwald och Håkon Leiulfsrud en ny klasstudie i mitten av 1980-talet: *Klassamhällets förändring* (Arkiv förlag, 1985). Dessa tre skrifter var i första hand kartor över rådande och potentiella samhällskrafter. Klassamhällets ojämlikhet togs på den tiden som självklar. Göran Therborn publicerade sedan 1989 ett arbete om borgarklassens uppkomst i Sverige, tillsammans med en analys av den moderna svenska statens framväxt, *Borgarklass och byråkrati i Sverige*. På senare tid har han ägnat en hel bok åt ojämlikheten i *Ojämlikhet dödar* (2015).

Det var i samband med ett seminarium om den sistnämnda boken på bokmässan i Göteborg 2016 som frågan restes om en ny klassanalys. På det fackliga idéinstitutet Katalys hade tankarna kring hur detta skulle åstadkommas funnits sedan starten 2012. På Marx-dagarna i Stockholm i november 2016 talade Göran Therborn om klassanalys och intresset visade sig närmast överväldigande. En lista skickades runt för intresserade att bidra och följa arbetet med en ny klassanalys av Sverige. I anslutning till Socialistiskt Forum i Stockholm hade vi ett första gemensamt sammanträde och Katalys gav Göran Therborn uppdraget att tillsammans med Katalys kansli leda det arbete som nu resulterat i en rapportserie vari den rapport du nu håller i din hand, ingår.

Resultatet blev början på en rörelse bland klassintresserade forskare och intellektuella. Ett trettiotal skribenter har medverkat. Tre större seminarier har genomförts, det första i Stockholm och de två följande på LO:s folkhögskola Runö i Åkersberga. De enskilda rapporterna har utvärderats och kommenterats av en redaktionskommitté bestående

» UNDER LÅNG TID
HAR DET SAKNATS EN
UPPDATERAD KLAS-
ANALYS AV SVERIGE

av Göran Therborn, Daniel Suhonen, Åsa Odin Ekman, Sven Hort, Niels Stöber och Enna Gerin. I huvudsak har respektive rapportförfattare ägnat sig åt sina special- och intresseområden. För några teman har vi sökt upp författare. Resultatet är en unik rapportserie om det svenska klassamhället i det 21:a århundradet.

» **RESULTATET ÄR EN
UNIK RAPPORTSERIE
OM DET SVENSKA
KLASSAMHÄLLET**

När de senaste klassanalyserna gjordes i början på 1980-talet var Sverige som minst ojämnt och löntagarnas ställning på arbetsplatserna och arbetsmarknaden som starkast. Full sysselsättning rådde. Välfärdsstaten var för alla och ägdes av medborgarna. Könshållanden höll på att förändras i mer jämställd riktning, i sex- och familjeliv liksom i arbetslivet. Arbetarrörelsens partier samlade den stora majoriteten av lönearbetarnas röster och den främlingsfientliga extremhögern fanns ännu inte på kartan.

Allt detta och mer till har förändrats sedan dess. *Finansifieringen* av ekonomin har skärpt kapitalets makt över företag och arbete, samt ökat inkomstklyftorna. Den hemmagjorda kraschen på 1990-talet gjorde slut på den fulla sysselsättningen. Den offentliga sektorn har gjorts om till en skattebetald vinstmarknad, och landet till ett skatteparadis för miljardärer.

Arbetarrörelsens krav på trygghet och jämlikhet har vänts till en verklighet av växande otrygghet och ojämlikhet. Det gamla landet med stor utvandring har blivit ett med stor invandring, och med det har politiken fått en ny dimension. Dessa och andra förändringar, deras orsaker, innebörd och konsekvenser, är kärnan i de rapporter som utgör denna klassanalys.

Vår förhoppning är att dessa rapporter och projektets sammanfattande analys ska stimulera en vitaliserad samhällsdebatt som inte stannar vid att beskriva dagens klyftor och existerande ojämlikheter, utan också kan inspirera till handling att i grunden förändra dem.

Göran Therborn & Daniel Suhonen

KAPITEL 1.**Inledning**

» **FRÅN 1980-TALET
FRAM TILLS I DAG
HAR DEN SVENSKA
VÄLFÄRDSMODELLEN
GENOMGÅTT
OMFATTANDE
FÖRÄNDRINGAR**

Efter det andra världskriget fick den svenska universella välfärdsmodellen internationell berömmelse. Sverige ansågs vara det kanske mest jämlika landet i världen när det kom till exempelvis inkomstskillnader, tillgång till hälso- och sjukvård och allmänna levnadsvillkor. I dag betyder "den svenska modellen" delvis något annat. Från 1980-talet fram tills i dag har den svenska välfärdsmodellen genomgått omfattande förändringar. Stora nedskärningar har präglat den offentliga sektorn, välfärdstjänster har privatiserats och det privata näringslivets omfattning har ökat i förhållande till den offentliga sektorn. Välfärdssektorns omvandling är exempel på och resultat av de övergripande förändringar som skett i styrkeförhållandet mellan privat och offentlig sektor, där den privata kapitalmakten ökat sitt inflytande i samhället i stort.

Denna rapport inleds med en diskussion kring hur denna förskjutning, som tar sin början under 1980-talet, och för Sveriges del i synnerhet början av 1990-talet, fram till dags dato kan förstås. Vägledande frågor har här varit: Varför genomgick den globala ekonomin dessa förändringar? Vad kan effekterna bli?

De avsnitt som sedan följer kommer redogöra för hur privatiseringen av offentlig verksamhet ser ut i dagens Sverige. Här kommer vi belysa de privata aktörernas omfattning i välfärdssektorn (på såväl statlig, regional som kommunal nivå), andelen anställda i privat respektive offentlig sektor, samt den offentliga sektorns storlek i relation till det privata näringslivet.

KAPITEL 2.

Den svenska välfärdsmodellens transformering

Den universella välfärden

I det numera klassiska verket *The Three Worlds of Welfare Capitalism* redogjorde Esping-Andersen (1990) för olika välfärdsmodeller som vuxit fram i västvärlden under efterkrigstidens moderniseringsprocesser. Utifrån empiriska studier, där Esping-Andersen kartlade olika länders politiska styrning under efterkrigstiden, identifierade han tre typer av välfärdsregimer som därefter blivit vedertagna inom välfärdsforskningen. Dessa tre kallas vanligen för: den *selektiva*, den *korporativa*, respektive den *universella*.¹

Sverige och de övriga nordiska länderna har kännetecknats av den universella välfärdsmodellen som inneburit en välutvecklad offentlig sektor och "avvarufiering", det vill säga att välfärden undandragits från privata marknadsmekanismer (Esping-Andersen, 1990, 1999; Greve, 2007; Kersberger & Vis, 2014). Avvarufieringen vägledades av insikten att om välfärdens verksamhet tillåts styras av marknaden och privata aktörer så kommer ojämlikheter uppstå vad gäller kvalitet och tillgång till välfärd för olika befolkningsgrupper och områden. En jämlik tillgång till välfärd av likvärdig kvalitet hävdades förutsätta en demokratisk styrning av välfärdssektorns utbyggnad genom den offentliga sektorn.

I synnerhet har den svenska omsorgssektorn, där kommunerna huvudsakligen står för omsorgen för barn och familjer, äldre, funktionshindrade med flera, jämförelsevis varit väl utbyggd (Anttonen m.fl., 2003; Hägglund, 2013). Mot bakgrund av detta har Sverige framstått som det mest långtgående exemplet bland de nordiska länderna, med den mest omfattande välfärdspolitikerna bestående av såväl sociala trygghetssystem som social service, vård och omsorg, som i huvudsak har organiserats av den offentliga sektorn och finansierats av skattemedel. Inte minst har detta haft stor betydelse för att kvinnor och män ska kunna delta i samhällslivet på jämlikare villkor. Men vad har föranlett denna svenska välfärdsmodell?

Den svenska modellens historia

Under efterkrigstiden utvecklades den svenska välfärdsmodellen snabbt under socialdemokratiskt regeringsinnehav, vilket måste förstås som ett resultat av folkrörelsernas sociala mobilisering under senare delen av 1800-talet och 1900-talets början (Denvall m.fl., 2016; Esping-Andersen, 1999; Olsen, 1994; Olson, 1990). Att Sverige hade en mycket gynnsam industriell-ekonomisk utveckling under åren 1870–1970 bidrog även till möjliggörandet av välfärdspolitisk omfördelning (Bergh, 2009, 2013). Tillväxt och välfärd har med andra ord haft ett ömsesidigt förhållande.

Historiskt sett har Sverige präglats av en så kallad korporativ anda ("corporatist spirit") (Högfeldt, 2005), där intressekonflikterna mellan arbete och kapital, i synnerhet hos dess olika företrädare, generellt

» AVVARUFIERINGEN
VÄGLEDDES AV
INSIKTEN ATT OM
VÄLFÄRDENS
VERKSAMHET
TILLÅTS STYRAS AV
MARKNADEN OCH
PRIVATA AKTÖRER
SÅ KOMMER
OJÄMLIKHETER
UPPSTÅ

varit kompromiss- och samförståndsorienterade. Med få undantag har det alltsedan "den historiska klasskompromissen" mellan arbete och kapital, institutionaliserad i Saltsjöbadsavtalet 1938, funnits en långlivad respekt för den privata äganderätten av storföretag (Johansson & Ekdahl, 1996). Framförallt har Sverige haft en relativt liten men stark ägandeklass, vars aktivitet varit integrerad med bankväsendet sedan länge (Högfeldt, 2005).

Genom konsensusorienterad politik bygger flera av de välfärdsmodeller som Socialdemokraterna utarbetat (såsom "Rehn-Meidnermodellen" och "Den svenska modellen") på att intäkterna till den offentliga sektorn till betydande andel kommer från det privata näringslivet. Utöver den praktiska aspekten finns även ett grundläggande antagande om att tillväxt inte endast är något som gynnar de privatas intressen. De kapitalinvesteringar som görs (om det så är innovation eller arbetstillfällen) förväntas generera högre generell levnadsstandard och därför komma alla till del. Socialdemokraterna har därför alltid haft ett starkt intresse av att hålla god relation med stora kapitalägare. Istället för att förändra ägandeförhållandena har politiken huvudsakligen fokuserat på att reglera och begränsa ägandets funktioner, samt att genom skattemedel bygga upp en omfattande offentlig sektor som motvikt mot kapitalmakten.

Men att göra sig beroende av det privata kapitalet, för att kunna bedriva exempelvis socialpolitik, innebär också att man ständigt måste kompromissa. Socialdemokraterna har endast vid två tillfällen i efterkrigshistorien på allvar frångått konsensuspolitiken genom att gå i konflikt med kapitalintressen. Det första var det så kallade efterkrigsprogrammet vid slutet av 1940-talet och det andra var löntagarfondsfrågan under slutet av 1970- och början av 1980-talet. Vid båda dessa, vad Högfeldt (2005, s. 519) kallar "undantag till regeln", gick Socialdemokraterna förlorande ur konflikten och förslagen backades. Möjligen kan man här som ett tredje tillfälle tillägga konflikten kring införandet av det allmänna pensionssystemet under 1950-talet, som socialdemokratin trots hårt motstånd lyckades genomföra.

En global likriktning

Jämförelsevis har Sverige fram tills nyligen haft en av de mest välutbyggda välfärdsmodellerna med sociala rättigheter, social rättvisa och ökad jämlikhet som starka politiska motiv (Korpi, 1978). Detta blir ännu mer tydligt om man jämför med den selektiva välfärdsmodellen, där USA kan utgöra ett typexempel (Greve, 2007), som bygger på att privata aktörer erbjuder tjänster på en välfärdsmarknad. Inom denna modell bedrivs skola, vård och omsorg i hög omfattning av privata aktörer, och i jämförelse med de andra modellerna är välfärds-servicen i betydligt högre utsträckning avgiftsfinansierad. Det vill säga, patienter och "kunder" bekostar tjänsten själva. Även socialförsäkringar är i hög utsträckning i privat regi och individuellt avgiftsfinansierade. Utformningen av denna välfärdsmodell, även kallad den liberala välfärdsregimen (Esping-Andersen, 1990; 1999), har huvudsakligen väglett av den fria marknaden, där individens ansvar står i centrum för såväl ekonomisk politik som samhällsmoral.

Men man behöver dock inte längre åka över Atlanten för att studera

» INDIVIDENS
ANSVAR STÅR I
CENTRUM FÖR
SÅVÄL EKONOMISK
POLITIK SOM
SAMHÄLLSMORAL

» SVERIGE LYFTS
FRAM SOM ETT
EXEMPEL DÄR
ACKUMULATION
GENOM FRÅNTAGANDE
VARIT EN CENTRAL
TENDENS

dessa processer. Som flertalet påpekat har de välfärdsmodeller som utvecklades i olika länder under efterkrigstiden påverkats och transformerats av de senaste tre decenniernas nyliberala globalisering, vilket har haft stor inverkan på offentliga välfärdssektorer över hela världen (Fook, 2016; Popple, 2015; Stepney & Popple, 2008). Här utgör Sverige, som från 1980-talet och fram till vår omedelbara samtid genomgått stora förändringar, inget undantag. Från att ha varit det ideala exemplet på universell välfärdsmodell, har Sverige fått allt fler inslag av den selektiva modellen. Men varför denna övergång? Och hur ska detta förstås?

Enligt kulturgeografen David Harvey har de senaste trettio årens nyliberala politik drivits av det han kallar *ackumulation genom frångående*. I boken *A Brief History of Neoliberalism* redogör Harvey (2005) för detta begrepp genom att studera hur den ekonomiska politiken i framförallt USA, England och Kina, men även länder som Malaysia, Indonesien, Chile och Argentina (då med inblandning av andra rikare länder) har präglats av ett stadigt urholkande av de gemensamma resurserna och hur diverse ekonomiska marknadsexperiment genomförts till förmån för det privata kapitalet. Även Sverige lyfts fram som ett exempel där ackumulation genom frångående varit en central tendens.

Mer konkret innebär ackumulation genom frångående, enligt Harvey, fyra processer. Dels handlar det om *ökad privatisering och varufiering*, dels om *ökad finansialisering*, dels att *skapa och/eller utnyttja ekonomiska kriser och lågkonjunkturer* för att ytterligare bedriva marknadsanpassade reformer, och slutligen handlar det om på vilket sätt *staten aktivt förmedlar och möjliggör kapitalets intressen*.

Om vi börjar med den sistnämnda processen brukar nyliberalismens intåg i större skala dateras till Ronald Reagans och Margaret Thatchers styre i USA respektive England under 1980-talet. Dessa två kom att representera starka politiska doktriner som syftade till att begränsa välfärdsstaten – som hävdades vara ett hot mot frihet (i synnerhet i relation till Sovjetunionen) – och ge marknaden allt större spelrum genom avregleringar, privatiseringar och informaliseringar. I praktiken frisläpptes angloamerikanska bankers globala expansion och därmed globala finansiella kapitalflöden som i volym vida övertrumfar handeln med varor och tjänster. Oljeprishöjningen i samband med OPEC:s bildande innebar en chock för de västliga ekonomerna som effektivt användes som legitimering för den radikala omläggningen av politiken till förmån för inflationsbekämpande "oberoende" centralbanker och övergivande av alla ambitioner till full sysselsättning. De globala kapitalrörelserna producerar sedan dess en stadig ström av finansiella kriser.

Även den europeiska integrationen har resulterat i förstärkning av en enhetlig marknad baserad på marknadsliberalisering och fri konkurrens, medan utveckling av en europeisk social modell som bygger på ömsesidig solidaritet saknas (Hegelich & Schubert, 2008; van Kersbergen & Vis, 2014). Länder i EU med olika historiskt utvecklade välfärdsmodeller står numera inför likartade sociala problem och risker. Permanent massarbetslöshet, osäkra anställningsförhållanden, exkludering av lågutbildade, ökad fattigdom, växande demografiska gap, ökande migration med mera har alla haft stor inverkan på välfärdspolitiken (Schmid, 2010). De socialpolitiska instrumenten för att åtgärda sociala problem tillhör alltjämt huvudsakligen medlemsstaterna, samtidigt som de finansiella resurserna påverkas av avregleringar

och "harmoniserande" marknadskrafter, där staternas självständighet alltmer undermineras av globaliseringens och europeiseringens styrning (Aalbu m.fl., 1999; Featherstone & Radaelli, 2003; Schmid, 2010).

Den svenska modellens omgestaltning

I Sverige har kombinationen av den finansiella krisen i början av 1990-talet och politiska influenser från nyliberal ideologi, resulterat i att de totala resurserna för den offentliga sektorn skurits ned mycket kraftigt (Kommittén Velfärdsbokslut, 2000; Bergh, 2009; Sandberg, 2013; Socialstyrelsen, 2010). Detta har inte minst påverkat kommunerna och landstingen, som genom omfattande decentraliseringar också fått större ansvarsområden parallellt med avregleringarna. Att kommunerna bland annat fått mindre resurser från staten har också öppnat upp för nya politiska influenser och en socialpolitik alltmer kännetecknad av privata välfärdsaktörer (Larsson, Letell & Thörn, 2012; Righard m.fl., 2015). Decentraliseringen har således också inneburit att den nationella likvärdigheten i välfärdens utbud och kvalitet inte kan garanteras med samma säkerhet.

Sammantaget har den svenska välfärdsmodellen påverkats starkt av ovan berörda samhällsförändringar. Även om den svenska välfärdens standard fortfarande är jämförelsevis hög har inkomstskillnaderna mellan olika inkomstgrupper ökat mer än i andra länder sedan mitten av 1980-talet (OECD, 2011/2015; Oxfam, 2016; Therborn, 2016). Minskade resurser till den gemensamma välfärdssektorn har tillsammans med ökad individualisering resulterat i ett tillbakadragande av offentlig välfärd och service och en tillbakagång för kollektiva projekt och angreppssätt generellt (Briskman m.fl., 2009; Herz & Johansson, 2011; Johansson m.fl., 2015). Istället har frivilligorganisationer, sociala entreprenörer och övrigt civilsamhälle fått ta ett allt större ansvar.²

» DE TOTALA
RESURSERNA FÖR
DEN OFFENTLIGA
SEKTORN HAR
SKURITS NED
MYCKET KRAFTIGT

KAPITEL 3.

Privatiseringar av offentlig verksamhet

I föregående avsnitt diskuterade vi den offentliga sektorns stora omvandlingar mer generellt, vilka bland annat inneburit utförsäljning av allmännyttan, ökande andel av privata utförare i offentlig sektor samt massiva besparingar i anslutning till två ekonomiska kriser. I nedanstående avsnitt ska vi på ett mer konkret sätt behandla de privatiseringar som ägde rum från början på 1990-talet fram till i dag. Vi inleder redogörelsen med att fokusera på utförsäljningen av statliga bolag. Därefter behandlar vi utvecklingen av de privata aktörernas verksamhet inom ramen för den skattefinansierade hälso- och sjukvården, omsorgen och skolan, varefter vi tar ett samlat grepp om förhållandet mellan det privata och offentliga kapitalet i det svenska samhället.

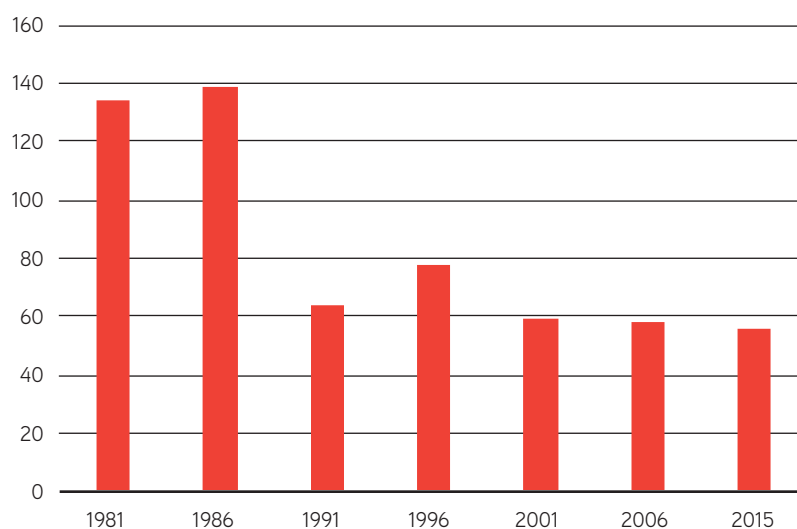
Privatiseringar av statliga bolag

Mot bakgrund av att den svenska välfärdsmodellen huvudsakligen baserats på den offentliga sektorn, kan det för många – i synnerhet utländska observatörer – synas förvånande att det statliga ägandet varit relativt begränsat i Sverige. Faktum är dock att omfattningen av statligt ägande historiskt varit betydligt mindre i Sverige än i till exempel Frankrike och Tyskland (Stenfors, 2014). Detta kan förklaras av att länder med mer konservativa välfärdsmodeller präglats av den klassiska konservatismens ideologi, där staten betraktats som en viktig aktör för att garantera medborgarnas välfärd och en samhällsutveckling utan omskakande sociala konflikter (jämför Esping-Andersen, 1990; 1999). Men trots att ett antal länder haft ett mera omfattande statligt ägande har det statliga ägandet i Sverige fortfarande varit stort i jämförelse med i synnerhet mer liberalt präglade välfärdsstater.

Under perioden från 1980- och 1990-talet, men framförallt 1990-talet, har dock det statliga ägandet i Sverige kontinuerligt minskat. I OECD:s (2014) genomgång placerade sig Sverige fortfarande högt upp bland de studerade länderna när man såg till andelen av arbetskraften som arbetade i statligt ägda eller delägda *börsnoterade* företag. Utifrån detta mått hamnade Sverige på plats fem, efter Norge, Frankrike, Slovenien och Finland. Efter rapportens publicering år 2014 har dock den svenska staten sålt ut sitt minoritetsinnehav i storbanken Nordea, vilket kan ha betydelse. När det gäller *onoterade* företag är den svenska statliga företagssektorn alltså klart betydelsefull vid en internationell jämförelse.

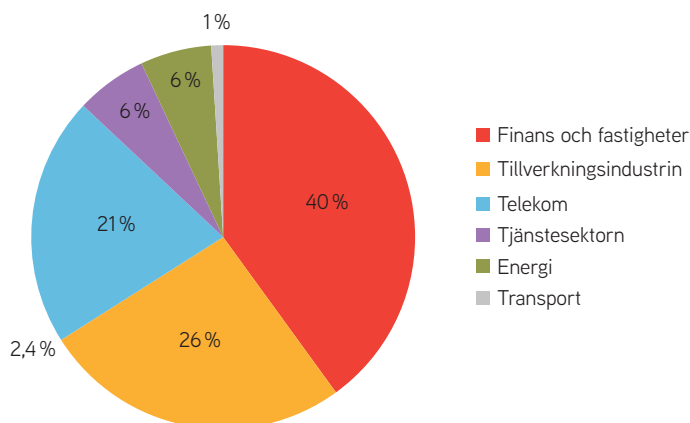
Ser vi till antalet svenska statliga bolag kan vi konstatera att dessa har mer än halverats från 1980-talet fram till 2015. Från närmare 140 stycken vid 1986 har antalet sjunkit till strax under 60 stycken 2015 (Holmgren, 2009).

» **SER VI TILL
ANTALET SVENSKA
STATLIGA BOLAG KAN
VI KONSTATERA ATT
DESSA HAR MER ÄN
HALVERATS FRÅN
1980-TALET FRAM
TILL 2015**

Figur 1. Antal statligt ägda företag, 1981–2015.

Källa: Holmgren (2009, Regeringen (2017)).

Och sett till de olika sektorerna så fördelades det samlade värdet av de statliga bolag som privatiserats från 1980-talet och framåt enligt följande (Stenfors, 2014):

Figur 2. Utförsäljningar av statliga bolag per sektor, 1989–2011.

Källa: Stenfors (2014).

Sektorn Finans och fastigheter har utgjort, som framgår, den absolut största andelen, på 40 procent. Denna följs av Tillverkningsindustrin som ligger på 26 procent, följt av Telekom på 21 procent. Såväl Tjänstesektorn som Energisektorn låg på 6 procent och minst är Transportsektorn som enligt beräkningarna ligger på 1 procent. Med dessa siffror i åtanke kan vi nu gå vidare med att följa de successiva utförsäljningarna över tid. Nedan följer en lista över privatiserade statliga bolag, ordnat efter årtal (en uppdatering gjord efter Stenfors, 2014).

Figur 3. Utförsäljningarna av statligt ägda bolag i detalj.

År	Företag	Sektor	Andel till salu	Transaktionsvärde (miljoner dollar)
1989	SSAB (Svenskt Stål AB)	Tillverkning	18,7	103
1991	Telub Service AB	Tillverkning	100	20
1992	Barnängen	Tillverkning	100	552
1992	Bertmark Media AB	Tillverkning	100	8
1992	SSAB (Svenskt Stål AB)	Tillverkning	48	325
1992	Svensk Avfallskonvertering AB	Energi	90,1	64
1992	Timab	Service	100	5
1992	Cityvarvet AB – Floating Dock	Tillverkning	100	22
1992	Swedish Ordnance	Tillverkning	50	50
1993	Celsius Industrier AB	Tillverkning	75,1	96
1993	SKD – Foretagen	Service	100	31
1993	Dafa Norr	Service	100	32
1994	AssiDomän AB	Tillverkning	49	970
1994	Stockholm Stads Dataservice	Service	100	3
1994	Pharmacia AB	Tillverkning	32,5	1250
1994	Dialog	Service	100	61
1994	Stadshypotek	Finans- och fastigheter	55	478
1995	Nordbanken Holding AB	Finans- och fastigheter	34,5	1002
1996	Addum Industri AB	Service	100	258
1996	Swebus Gruppen AB	Transporter	100	365
1996	Securum Hotels Hld – Holiday Inn	Service	100	82
1996	Securum Hotels Hld – Kew Retail	Service	100	38
1997	SBL Vaccin AB	Service	100	19
1997	Nordbanken Holding AB	Finans- och fastigheter	16,9	912
1998	Enator AB	Service	25	171
1998	Hässleholm Energi AB	Energi	100	68
1998	Skavsta Airport	Transporter	90,1	28
1998	Stockholm Energi	Energi	100	1951
1999	GP&C Sweden AB	Tillverkning	100	2
1999	Kramfors Fjärrvärme AB	Energi	25	1
1999	SAQ Kontroll AB	Service	100	32
1999	Saab Factory Malmoe	Finans- och fastigheter	100	17
1999	Posten AB – Sorting Terminals	Service	100	279
1999	Kalmar Energi AB	Energi	50	27
1999	VPC	Finans- och fastigheter	75	105
1999	S:t Görans Sjukhus AB	Service	100	30
1999	Norrköping Miljö och Energi	Energi	49	156
2000	LEFAB	Energi	50	1
2000	Celsius Industrier AB	Tillverkning	24,9	138
2000	Sigtuna Energi	Energi	100	40
2000	Brista Kraft AB	Energi	50	13
2000	Arvika Energi AB	Energi	100	4

2000	Länshälsan	Service	100	0
2000	Telia AB	Telekommunikation	20,9	7 646
2000	Scandlines AB	Transporter	100	67
2000	Uppsala Energi	Energi	100	377
2000	Starman	Telekommunikation	60	9
2000	Eniro AB (Telia)	Service	50,9	651
2000	Norrköping Miljö och Energi	Energi	51	144
2001	Sävsjö Energi AB	Energi	50	2
2001	Haninge Bostäder	Finans- och fastigheter	100	135
2001	Telia Finland Oy	Telekommunikation	100	41
2001	Katrineholm Energi AB	Energi	100	47
2001	Ungrid	Service	100	20
2001	Eniro AB (Telia)	Service	24,4	378
2001	Norrtälje Energi AB	Energi	100	39
2001	Postgirot AB	Finans- och fastigheter	100	425
2002	Kungsbacka Energi AB	Energi	100	19
2003	Venantius AB – Housing Loan	Finans- och fastigheter	100	19
2005	Rezidor Hotel Group AB (SAS)	Service	25	73
2005	Infracity AB (Vasakronan AB)	Finans- och fastigheter	100	180
2005	AssiDomän AB	Tillverkning	100	444
2006	Rezidor Hotel Group AB (SAS)	Service	58,3	717
2006	Rezidor Hotel Group AB (SAS)	Service	10	110
2007	TeliaSonera	Telekommunikation	8	2 680
2007	Centrum Kompaniet i Stockholm AB	Finans- och fastigheter	100	1533
2007	Stockholms Hamnentreprenad	Transporter	100	3
2007	SweMaint AB	Transporter	100	13
2008	OMX	Finans- och fastigheter	6,7	4 900
2008	Vin & Sprit AB	Tillverkning	100	8 888
2008	Parkab Övervakning AB	Service	100	2
2008	Vasakronan	Finans- och fastigheter	100	6 880
2008	Astrid Lindgrens Värld AB	Service	90	3
2009	Svenska McDonald's Development	Handel	10	19
2009	Stockholm Läns Landsting AB	Service	100	1
2009	Carnegie Investment Bank AB	Finans- och fastigheter	100	198
2009	Max Matthiessen Holding AB	Finans- och fastigheter	100	60
2010	Pharmacy Company Sweden 2 AB	Handel	100	219
2010	Göteborgs Gatu AB – Consulting Business	Transporter	100	3
2010	Jernhusen AB, fastigheter Sundbyberg	Finans- och fastigheter	NA	60
2010	Karlskrona Stuveri AB	Tillverkning	51	17
2011	Nordea Bank	Finans- och fastigheter	6,3	2 940
2011	Dombron Intressenter AB	Finans- och fastigheter	50	64
2011	Arbetslivsresurs AR AB	Service	100	22
2012	Familjebostäder AB – fastigheter, Stockholm	Finans- och fastigheter	100	218
2012	TeliaSonera	Telekommunikation	2,05	595
2012	Meca Scandinavia AB	Handel	100	289
2012	Sjöbo Energi AB	Energi	100	1

2012	Besiktningsskuster 1 AB	Transporter	100	54
2012	Power House Holding AB	Handel	42	4
2012	Vasakronan fastigheter Uppsala	Finans- och fastigheter	100	18
2013	Hemsö Fastigheter	Finans- och fastigheter	100	232
2013	Klövern, hotell, Nyköping	Finans- och fastigheter	100	13
2013	Gnotec AB	Tillverkning	100	31
2013	Nordea Bank AB	Finans- och fastigheter	6,4	2 924
2013	Kraftgården AB	Energi	25,67	645
2013	Vectura Consulting AB	Service	100	136
2013	TeliaSonera AB	Telekommunikation	1,6	479
2013	Nordea Bank AB	Finans- och fastigheter	NA	2 916
2013	Botkyrkabyggen	Finans- och fastigheter	100	104

Källa: Privatization Barometer.

Bland utförsäljningarna utgör den stegvisa utförsäljningen av aktieposter i Telia den enskilt största utförsäljningen, och alla transaktioner inom Telekom härrör till Telia.

För att få bättre förståelse av privatiseringens omfattning kan det finnas en poäng att se till hur stor andel av BNP utförsäljningarna utgör samt jämföra med andra länder som har liknande ekonomi. En som mätt just detta är nationalekonomen Henrik Jordahl (2008). Jordahls resultat visar, liksom vad vi funnit för Sveriges del ovan, bland annat att Telekom varit en av de största och tidigaste branscherna som utsatts för den globala privatiseringsvågen runt 1990-talet. Resultaten visar också att Sverige står högt bland jämförbara länder (tillsammans med Portugal, Finland, Italien och Grekland) vad gäller privatiseringsvågens storlek i förhållande till BNP (Jordahl, 2008, s. 12–13).

Det bör noteras att Jordahls rapport innefattar utförsäljningar fram till 2007. Från 2008 har privatiseringarna i Sverige fortgått i hög takt. Utförsäljningar av OMX, Vin & Sprit, Vasakronan, Nordea och TeliaSonera kan räknas som de största händelserna, tillsammans med en rad andra utförsäljningar av tidigare offentligt ägda fastigheter. Det sammanlagda värdet på privatiseringarna under perioden 2008–2017 (som framgår av Figur 3) uppgår till cirka 220 miljarder kronor, det vill säga cirka 5 procent av genomsnittlig BNP under perioden.

De omfattande privatiseringarna av statliga bolag har i varierande omfattning varit politiskt kontroversiella. Ett belysande exempel på en utförsäljning, med medföljande konsekvenser, som förorsakade kontroverser utgörs av Pharmacia. Detta läkemedelsföretag var ett av de mest framgångsrika statliga företagen. Pharmacia privatiserades 1994, fusionerades sedan med olika företag och köptes därefter av det omskrivna amerikanska företaget Monsanto 1999. Denna utförsäljning medförde att ägandet, huvudkontoret och forskningen flyttade utomlands, varvid såväl arbetstillfällen som kompetens gick förlorade (Gratzer, Lönnborg & Olsson, 2010).

Och privatiseringarna av statliga bolag fortskrider. I skrivande stund har det beslutats om att Apoteksgruppen, Metria AB, Swedish National Road Consulting AB, AB Göta kanalbolag och Swedesurvey Aktiebolag kan komma att avyttras (Riksdagen, 2017).

Privatiseringar av kommunal och landstingskommunal verksamhet

» DET ÄR ALLTJÄMT
DET OFFENTLIGA SOM
VÄSENTLIGEN STÅR
FÖR FINANSIERINGEN
OCH BETALAR FÖR
DE TJÄNSTER SOM
PRIVATA AKTÖRER
UTFÖR

Utöver den uthålliga tendensen att statliga bolag successivt avyttras har även den kommunala sektorn genomgått betydande privatiseringar. Vi behöver dock vara tydliga med vad som menas med privatisering. Med privatisering kan avses att utförandet, finansieringen, ägandet och/eller reglering och kontroll av tidigare offentlig verksamhet övergår i privat regi. I flera av de exempel som återfinns i kommunal verksamhet, som är knutna till välfärdstjänster, handlar det om att kommunen lägger ut sin verksamhet på entreprenad, det vill säga öppnar upp för privata utförare att utföra kommunens skyldigheter. Men att det finns fristående skolor framtar exempelvis inte kommunen ansvaret att se till att skolplikten fullföljs, eller allas rätt till vård. För det andra, vilket relaterar till utförandet, rör det sig snarare om en kvasimarknad där privata aktörer konkurrerar med offentliga aktörer genom exempelvis det fria vårdvalet, eller det fria skolvalet. Det är alltså fortfarande politiken som sätter ramarna – genom politiska beslut och som beställare – för hur verksamheterna ska drivas. Och det är alltjämt det offentliga som väsentligen står för finansieringen och betalar för de tjänster som privata aktörer utför. I det följande ska vi redogöra för hur den så kallade kvasimarknaden ser ut på de kommunala verksamheternas område. Fokus i denna rapport kommer vara sektorerna hälso- och sjukvård, omsorg samt utbildning.

"De privata utförarna blir en allt större del av den kommunala verksamheten", skriver utredarna i den offentliga rapporten *Privata utförare i kommunal verksamhet* (SOU, 2013:53, s.72). Ett delsvar på varför denna utveckling skett – och sker – går att finna i välfärdsutredningen *Ordning och reda i välfärden* (SOU, 2016:78, s. 184) som konstaterar att "[l]åga inträdeskrav för att etablera sig och begränsade kapitalbehov, i samverkan med de relativt säkra intäkterna i en skattefinansierad verksamhet med en stabil och förutsägbar efterfrågan har inneburit starka ekonomiska drivkrafter för etablering och köp av verksamhet inom välfärdssektorn". En anledning till varför de privata aktörerna sökt sig till välfärdssektorn är alltså att det är en relativt stabil och lukrativ bransch för privata företag (Skatteverket, 2012). Men detta är bara en del av förklaringen till de privata aktörernas intåg. En annan del av förklaringen ligger givetvis i den politiska dagordningen.

Mot slutet av 1980-talet inleddes ett reformarbete i många kommuner och landsting som syftade till att decentralisera beslutsfattandet och i mindre utsträckning detaljreglera verksamheten. Detta låg i linje med de tankar som uttrycktes i den dåvarande regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse från 1985, som hävdade att brukarnas ställning behövde stärkas. För att kunna åstadkomma effektiviseringar behövde den politiska styrningen präglas av mer målstyrning och mindre detaljstyrning, menade man. Den decentralisering och delegering av beslutsfattande som inleddes i början av 1990-talet utgjorde i vissa fall ett första steg, eller en förutsättning, för att driva verksamhet i kommunalt ägda bolag eller i enskild regi. Ett sådant exempel är den nya kommunallagen (1991:900) som innebar att kommunerna fick ett större ansvar för organisationen, vilket också öppnade upp för beställar–utförarmodeller samt införandet av interna

marknader. Ytterligare en politisk faktor som ökat incitamenten för privata aktörer att verka är *Lagen om valfrihet* (LOV) som infördes 1 januari 2009, som ett alternativ till *Lagen om offentlig upphandling* (LOU). I korthet innebär LOV att kommuner och landsting inför ett valfrihetssystem för brukare (till exempel elever och patienter) och därmed konkurrensutsätter sin verksamhet. För närvarande har kommunerna möjlighet att själva bestämma om de ska tillämpa LOV, men för landstingen är detta obligatoriskt.

Vad har då utvecklingen resulterat i? Andelen verksamheter som bedrivs i enskild regi har framförallt ökat framför allt under 2000-talet. Men innan vi går vidare kan det vara på sin plats att påminna om att den regionala variationen vad gäller privata utförare är betydande.

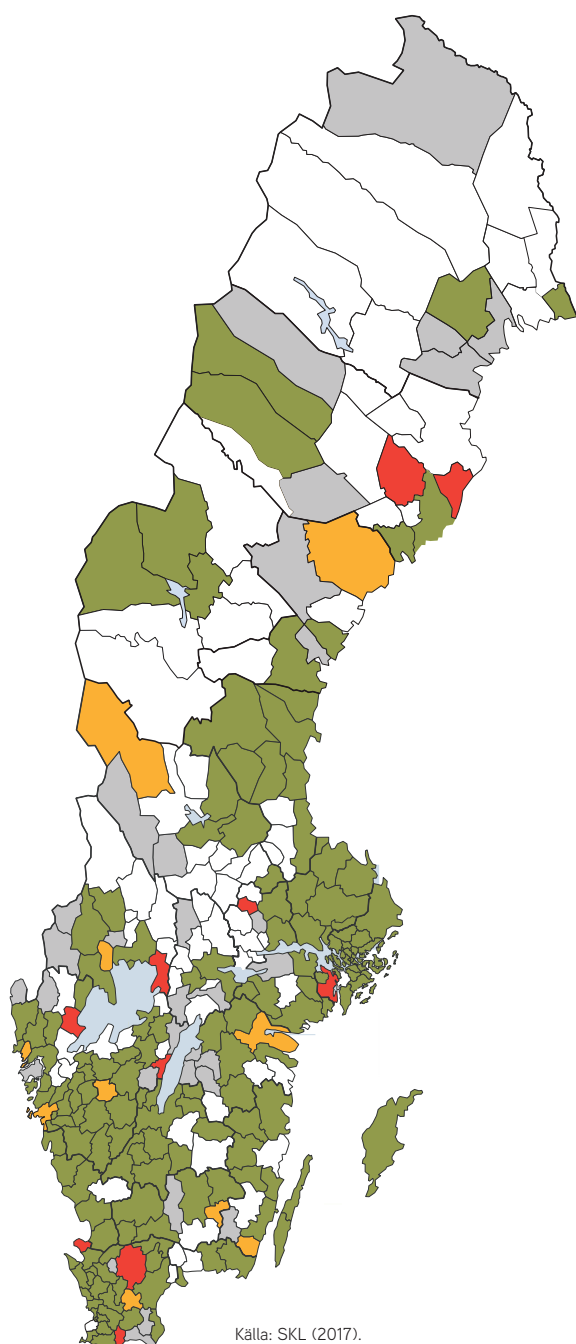
Så sent som 2012 fanns det ett antal kommuner som helt saknade privata utförare, samtidigt som andra kommuner hade få offentliga utförare. År 2013 gick exempelvis 97 procent av förskolebarnen i Täby, utanför Stockholm, i fristående förskolor, medan det i exempelvis Tierp, i norra Uppland, inte fanns några fristående förskolor. Generellt sett präglas storstadsregionerna av fler privata aktörer och framför allt är de större företagen spridda till flera delar av landet, medan de mindre företagen främst agerar på en lokal marknad. Men spridningen är också politiskt präglad. Kommuner som är högerstyrda är mer benägna att införa LOV, än kommuner som är vänsterstyrda.

Figur 4, som är hämtad från SKL, belyser den geografiska utbredningen av LOV. År 2017 var det 161 kommuner som tillämpade LOV (grönmarkerade), 11 kommuner hade beslutat om att införa LOV (gulmarkerade) och 32 kommuner utredde sitt införande av LOV (gråmarkerade). Vid samma tid var det 76 kommuner som inte hade LOV i drift (vitmarkerade) och ytterligare 10 kommuner som fattat beslut om att avbryta LOV (rödmarkerade) (SKL, 2017).

Som framgår av figuren tillämpar storstadsregionerna LOV i högre utsträckning. Detta beror som tidigare nämnt på att de privata aktörerna är mer etablerade i dessa regioner, vilket i sin tur beror på befolkningens koncentration. I ett kundvalssystem som bygger på att varje patient eller elev medför intäkter till företaget, skulle en etablering i ett glesbyggt område innebära för liten avkastning i relation till investeringarna. Den geografiska snedfördelningen skapar såväl bristfällig tillgänglighet som bristfällig likvärdighet.

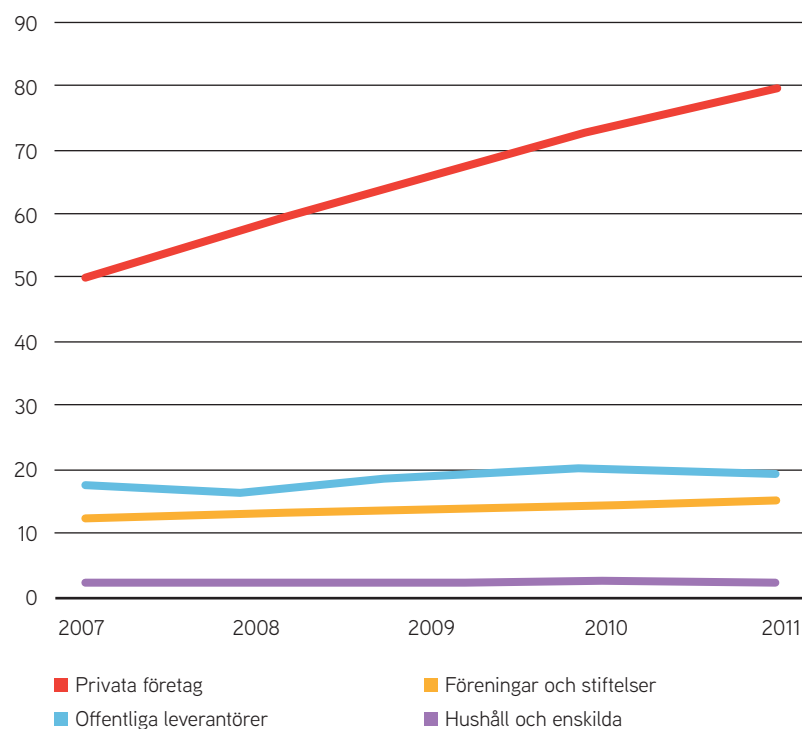
Med de lokala variationerna i åtanke, hur ser då den ekonomiska fördelningen ut på en mer generell nivå? Och hur ser fördelningen ut per sektor? Figur 5 illustrerar den ökade omfattningen av privata utförare åren 2007–2011.

Figur 4. Geografisk spridning av LOV.



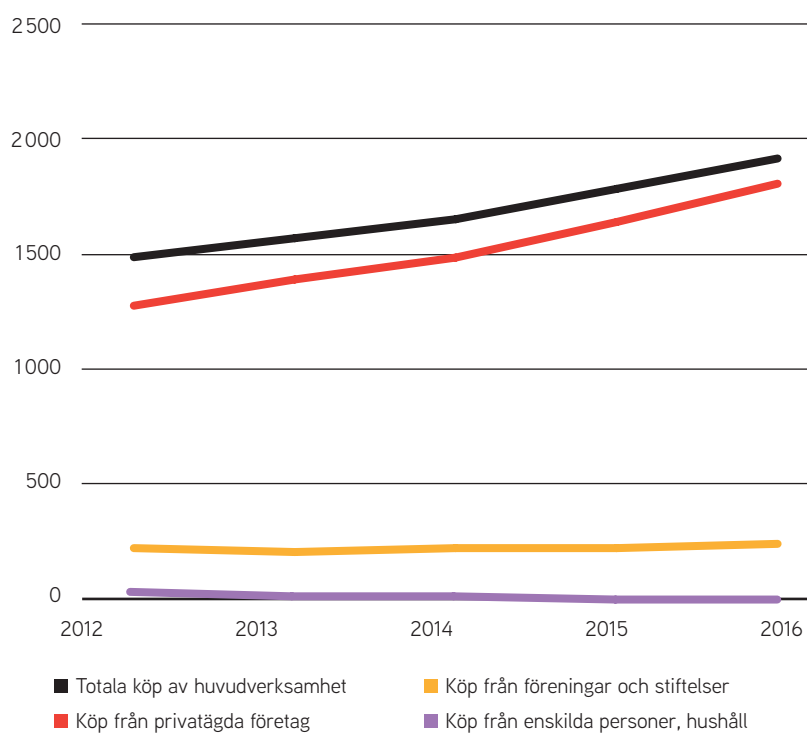
Källa: SKL (2017).

Figur 5. Köp av verksamhet för kommuner och landsting 2007–2011, fördelat per leverantör (miljarder kronor).



Källa: SOU 2016:78.

Figur 6. Kommuners och landstings köp av verksamhet, 2012–2016 (miljarder kronor).



Källa: SCB.

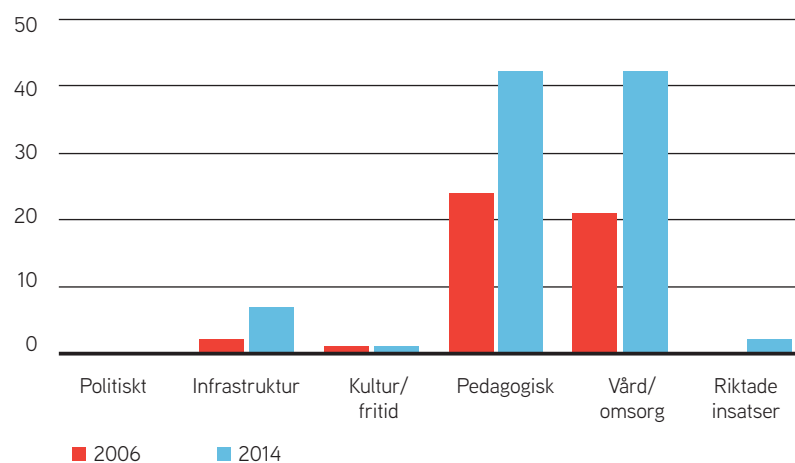
Av Figur 5 framgår att av de totala köpen år 2011, vilka var 117,3 miljarder (vilket kan jämföras med 78,7 miljarder kronor år 2007), utförde de privata leverantörerna 83,6 procent av den köpta verksamheten (SOU 2013:53, s. 73). Det bör noteras att förutom hälso- och sjukvård, utbildning och omsorgssektorn, inkluderar dessa siffror även sektorn Infrastruktur (där köp av räddningstjänst utgör en stor andel) liksom den mindre sektorn Kultur och fritid.

Sedan dess har trenden fortsatt, som visas i Figur 6.

Enligt SCB:s Utförarregister köpte kommunerna och landstingen välfärdstjänster från privata utförare för lite mer än 92 miljarder kronor under 2013, där utförarföretagen fick i genomsnitt cirka 87 procent av sina intäkter från offentliga medel (SOU 2016:78, s. 172). Och under året därpå, 2014, köpte bara kommunerna verksamhet från privata utförare för 81 miljarder kronor, vilket motsvarar 15 procent av kommunernas totala kostnader. Den absolut största delen, 67 miljarder kronor (12 procent) levererades av privata företag, medan föreningar och stiftelser stod för 14 miljarder kronor (3 procent) (SKL 2015, s. 18).

En jämförelse mellan de olika sektorerna, mellan åren 2006 och 2014, kan illustrera den ökande trenden:

Figur 7. Kommunernas köp av verksamhet 2006 och 2014 fördelat på verksamhet (miljarder kronor).



Källa: SKL (2015).

Som framgår av Figur 7 är de vanligaste köpen inom vård- och omsorgssektorn, pedagogisk verksamhet samt infrastruktur och skydd. En förklaring till varför vård- och omsorgssektorn är så stor är på grund av vårdvalsreformen som innebär att landstingen är skyldiga att inrätta ett vårdvalssystem, vilket skapar starka incitament för privata aktörer att verka. På liknande sätt gäller det den pedagogiska verksamheten, där fria skolvalet är den motsvarande drivkraften.

Vad gäller organiseringen går utvecklingen överlag mot att de stora koncernerna tar över en allt större andel av marknaden som avser privata utförare, bland annat genom uppköp av mindre utförare (jämför Werne, 2018). Exempelvis står en tiondel av företagen, drygt 450 företag, för tre fjärdedelar av utförarföretagens sammanlagda rörelseintäkter, vilket motsvarar cirka 53 miljarder kronor (SOU, 2016:78, s. 207).

Med hänsyn till ovanstående ska vi nu titta närmare på respektive sektor. Vi vill dock understryka att presentationen av de olika sektorerna kommer att göras mycket kortfattat och översiktligt av två huvudsakliga skäl. Dels är syftet med rapporten att ge en mer helhetlig bild av privatiseringarna av det offentliga Sverige, dels saknas det utrymme för att i detalj redogöra för de olika utförarbolagen i respektive sektor. Notera att i samtliga tabeller redovisas koncernerna och inte de enskilda företagen.

Hälso- och sjukvårdssektorn

Sedan 2010 blev det obligatoriskt för landstingen att ha valfrihetssystem inom primärvården. Detta bör ses som en direkt fortsättning på det vårdvalssystem som infördes av Alliansen år 2008. Förändringarna medförde att en rad nya aktörer etablerade sig på "vårdmarknaden".

År 2004 köpte landstingen 9 procent av sin vårdverksamhet (primär- och specialistvård) från privata företag, vilket kan jämföras med 2014 där andelen var 13 procent (SOU 2016:78, s. 173–174). De sammanlagda rörelseintäkterna för utförarföretagen inom hälso- och sjukvård uppgick år 2014 till totalt 20 miljarder kronor, där 16 miljarder kronor kom från kommunernas och landstingens köp. Denna sektor, liksom utbildning och omsorgssektorn, domineras av ett fåtal stora koncerner. De tre största privata aktörerna, Caphio, Praktikertjänst och Aleris, stod år 2013 för totalt 51 procent av landstingens köp av privata hälso- och sjukvårdstjänster.

Figur 8. De tre största koncernerna inom hälso-och sjukvård 2014.

	Nettoomsättning	Rörelseresultat	Rörelsemarginal
Caphio (Sverige)	6 501 000	406 000	3
Praktikertjänst (Sverige)	9 812 000	487 000	5
Aleris (Sverige)	4 315 000	-307 000	-4

Källa: SOU 2016:78.

Även om de privata aktörernas närvaro ökar generellt är det framförallt inom primärvården som aktörerna verkar, till skillnad från den specialiserade vården (SOU, 2015:7, s. 127). Mellan året 2007–2011 ökade andelen vårdcentraler som drivs av privata vårdgivare från 28 procent till 40 procent (SOU, 2015:7, s. 298). Till skillnad från exempelvis skolområdet, pekar flera studier på att det inom vårdvalet inte finns särskilt stor rörlighet för väljare. Närhetsprincipen är fortfarande dominerande, och vid byte av utförare är det framförallt dåliga erfarenheter som är orsaken till varför patienter byter vårdcentral (SKL, 2014, s. 15–16).

Omsorgssektorn

Till den kommunala omsorgssektorn inkluderas äldreomsorgen, individ- och familjeomsorgen (med inkluderande missbrukarvård), omsorg om funktionshindrade samt riktade insatser såsom flyktingmottagande och arbetsmarknadsåtgärder. Enligt den offentliga

utredningen *Ordning och reda i välfärden* (SOU, 2016:78) finansieras de privata företagen inom omsorgssektorn av kommunerna med 86 procent av den totala kostnaden (som låg på 38 miljarder kronor). Precis som inom vårdsektorn bekostas alltså omsorgen till övervägande del av offentliga medel. Och andelen av kommunernas omsorgsverksamhet som bedrivs av utförarföretag ökar. År 2014 utfördes cirka 15 procent av den kommunala omsorgssektorns verksamhet av privata företag. Precis som med sjukvården koncentreras de flesta företagen till ett fåtal koncerner.

Figur 9. De sex största koncernerna inom omsorg år 2014.

	Total omsättning	Rörelseresultat	Rörelsemarginal
Attendo	4 875 000	807 000	9
Humana	4 855 000	327 000	6
Ambea	4 192 000	373 000	6
Frösunda	2 946 000	213 000	7
Team Olivia	2 447 000	121 000	4
Förenade Care	1 216 000	37 000	3

Källa: SOU 2016:78.

När det gäller omsorgssektorn är det framförallt hemtjänsten som dominerar (SKL, 2017; Konkurrensverket, 2013). En anledning kan tänkas vara att verksamheten är tämligen fri från fasta kostnader samt att personalen har relativt låga löner. I stort sett hälften av alla hemtjänstföretag startades efter att LOV infördes. År 2011 var antalet godkända utförare 499 stycken, där 333 av dem drevs som aktiebolag (Konkurrensverket, 2013:77). Bland de nordiska länderna är Sverige relativt ensamt om att ha privata vinstdrivande företag i omsorgssektorn (Meagher & Szebehely, 2013).

Utbildningssektorn

Mer än var tredje elev i de fristående skolorna går i någon av de tio största huvudmännens skolor, både inom grundskolan och gymnasieskolan (Skolverket, 2014). År 2013 drevs 2000 förskolor av enskilda huvudmän, på grundskolans område 600 stycken, och på gymnasieområdet 200 stycken. Beakta att huvudman inte är detsamma som antalet skolenheter. En huvudman kan alltså stå för fler skolor. Inom förskolan är det ekonomisk förening som är den vanligaste organisationsformen bland de enskilda utförarna. Inom grundskolan dominerar dock de privata företagen, där ungefär två tredjedelar var aktiebolagsägda. Och inom gymnasieskolan var hela 85 procent av de privata utförarna aktiebolagsägda (Skolverket, 2014). Skolornas främsta inkomstkälla är den så kallade skolpengen, som innebär att varje elev är "värd" en viss pengapott; en modell som följer den amerikanska nationalekonomen Milton Friedmans idéer om ett voucher- och kundvalssystem.

Mellan 2003 och 2014 ökade kommunernas köp av utbildning från privata utförare (inklusive föreningar och stiftelser) med 12 miljarder kronor. Trenden bland skolföretag har varit att mindre utbildningsföretag

eller skolor köpts upp av de större, där en utveckling i riktning mot stora koncernägda aktiebolag framförallt skedde under perioden 2005–2009 (SOU, 2016:78, se även Werne, 2018). För att försöka ge en bild av dess storlek: av de elever som valt att gå på en fristående skola, var det en tiondel av alla elever som gick i någon av AcadeMedia-koncernens skolor år 2013 och samma år hade Engelska skolan nästan lika många elever i sina skolor som Uppsala kommun (Skolverket, 2014). Målet om en pedagogisk mångfald och nytänkande måste i detta oligopolliknande landskap förstås som misslyckat. I dag går de flesta elever som valt en friskola i någon av nedanstående koncernernas skolor.

Figur 10. De sex största skolkoncernerna 2014.

	Nettoomsättning	Rörelseresultat	Rörelsemarginal procent
AcadeMedia Group AB	8163 000	517 000	6,33
Internationella Engelska Skolan i Sverige Holdings II AB	1511 758	155 550	10,29
Kunskapsskolan Education Sweden AB	967 121	14 131	1,46
ThorénGruppen	804 399	78 412	9,75
Praktiska (Vindora Holding AB)	586 956	7 365	1,25
Jensen group AB	416 642	24 510	5,89

Källa: SOU 2016:78.

Den ekonomiska lönsamheten hos skolföretagen har fortsatt att öka. Bara de fem största skolkoncernerna – Academedias, Internationella Engelska Skolan, Kunskapsskolan, Thoréngruppen och Vindora – uppvisade ett rörelseresultat på 965 miljoner kronor under redovisningsåret 2016/2017 (Werne, 2018:24). Och förutom den inhemska marknaden satsar flera av skolföretagen även på att expandera utomlands. Vid sidan om skolor i Storbritannien, USA, Nederländerna och Indien satsar exempelvis Kunskapsskolan i skrivande stund på att öppna sina första skolor i Saudiarabien.

Konkurrensens effekter på offentlig verksamhet

En sammanfattande fråga man kan ställa sig efter denna redogörelse är vad det innebär för den offentliga verksamheten när den konkurrensutsätts? En vanlig förhoppning och antagande är att konkurrensen ska pådriva utvecklingen i flera aspekter; såväl teknisk innovation, ekonomisk effektivitet som ökad social service (Molander, 2017). Med valfrihetssystem som involverar brukare i högre grad, och som för utförarnas del skapar en "kamp om väljare", är det bara de som bäst lyckas med ovanstående aspekter som enligt logiken förtjänar, och oundvikligen kommer, att vara kvar.

En som studerat effekterna av konkurrensen är den tidigare generaldirektören för Inspektionen för socialförsäkringar, Per Molander. Framförallt tar sig Molander an reformer inom utbildningsväsendet, hälso- och sjukvården samt socialförsäkringarna (däribland pensionerna) som främst motiverats med ambitioner att sänka det offentligas kostnader genom att konkurrens ska ge upphov till effektivisering, men också genom att tillskriva valfrihet för individen ett egenvärde.

» ETT SÅ KALLAT
"PRIVATE GOOD"
PREMIERAS FÖRE
ETT "PUBLIC GOOD"

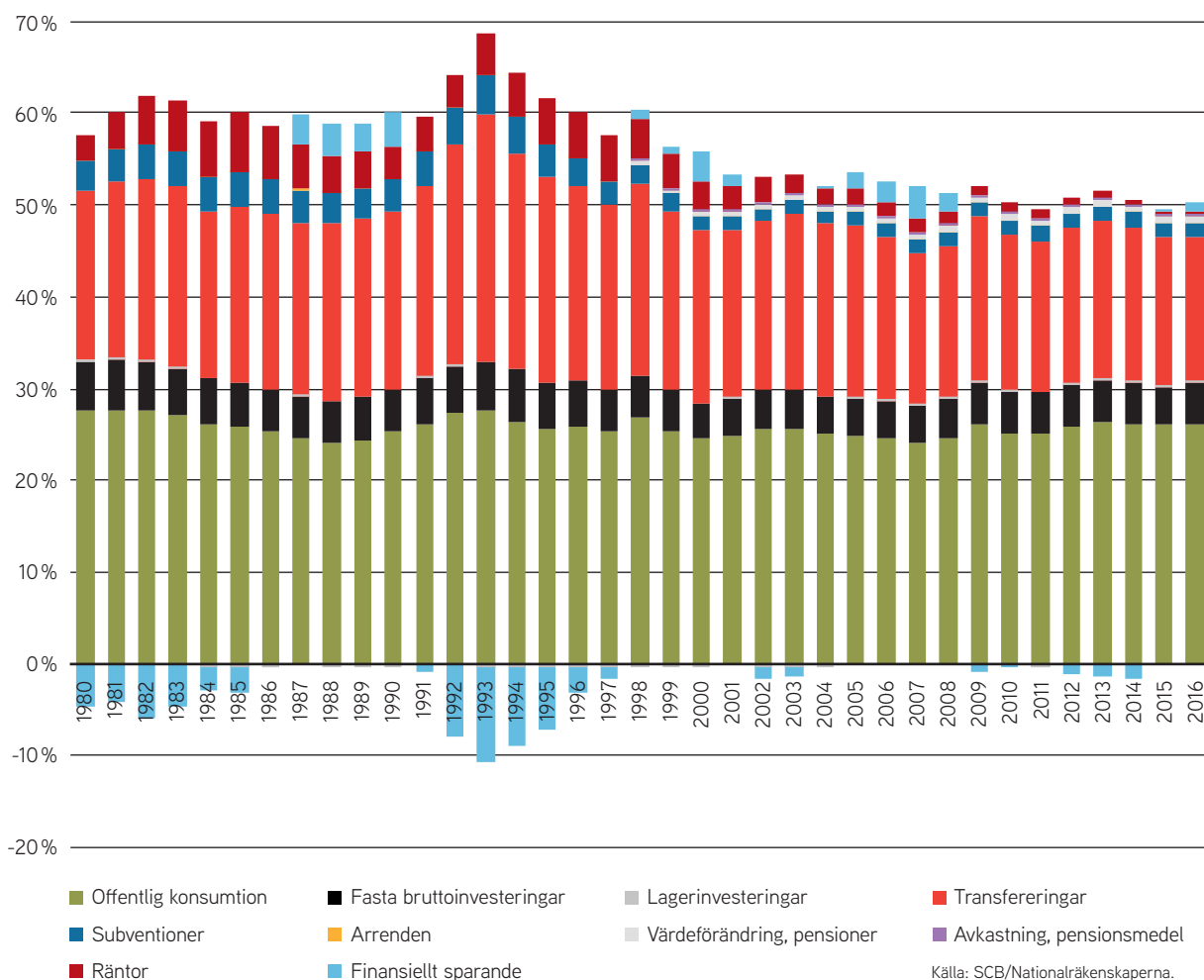
Molanders slutsatser lyder i sammanfattning att utbudet av tjänster ökat, men inte likvärdigt över landet och att belastningen på de offentliga budgetarna varit oförändrade *eller* inneburit ökade kostnader för välfärdstjänster. Förhoppningen om ett marknadsutbud med exempelvis pedagogisk mångfald och behållen likvärdighet har således inte införlivats. I synnerhet är detta talande om man ser till hur allt större företag köper upp de mindre under sin koncern, så till den grad att vi snart kan tala om ett oligopol. Detta relateras till Molanders nästa slutsats som hävdar att innovationstakten ser ut att vara tämligen opåverkad. Däremot har så kallade negativa "bieffekter" på systemnivå, såsom betygsinflation i skolsystemet eller minskad riskutjämning i socialförsäkringarna, blivit allt vanligare. Molander konstaterar också att dessa svenska erfarenheter ligger i linje med vad internationell forskning redan tidigare beskrivit från en lång rad länder och reformområden (*ibid*, ss. 127–129). Den långt drivna nyliberala styrningen i svensk välfärd, med dess kundvalssystem som internationellt utmärker sig, är med andra ord varken ekonomiskt rationell eller logisk ur en kvalitetsaspekt. Den är istället en stark ideologisk övertygelse där ett så kallat "private good" premieras före ett "public good" och där verksamheternas egenvärde ska omstöpas efter vinstmålens mått.

KAPITEL 4.

Den offentliga sektorns storlek i relation till det privata näringslivet

Vi ska nu övergå till att belysa vilka effekter ovan berörda privatiseringar medfört för samhällsekonomin som helhet vad gäller balansen mellan offentlig och privat sektor. Den offentliga sektorns (stat, kommun, landsting) storlek kan mätas på olika sätt. Storleken kan till exempel anges genom att man mäter antalet sysselsatta, förädlingsvärdet, den offentliga konsumtionen, den offentliga sektorns inkomster eller utgifter (SCB, 2009). Vi fokuserar i denna rapport på den offentliga sektorns utgifter och inkomster samt löneandel och andelen sysselsatta i offentlig sektor. Anledningen är att övriga mått så som de mäts av till exempel SCB gör det alltför oklart vad som inräknas inom offentlig sektor. Förädlingsvärdet, som andel av BNP, blir missvisande då till exempel statliga affärsdrivande verk och offentliga bolag inte inräknas utan räknas till privata näringslivet i SCB:s statistik. Den offentliga sektorns konsumtion blir även den missvisande vid avsikten att visa balansen

Figur 11. Den offentliga sektorns utgifter som andel av BNP, 1980–2016.



mellan offentlig och privat sektors totala storlek. Detta då köp från privat verksamhet (offentlig upphandling) ingår i den offentliga sektorns konsumtionsutgifter.

I Figur 11 ges en bild av hur den offentliga sektorns totala utgifter som andel av BNP utvecklats. Denna figur kan tjäna som en inledande översiktlig bild av hur den offentliga sektorns storlek som helhet minskat 1980–2016.

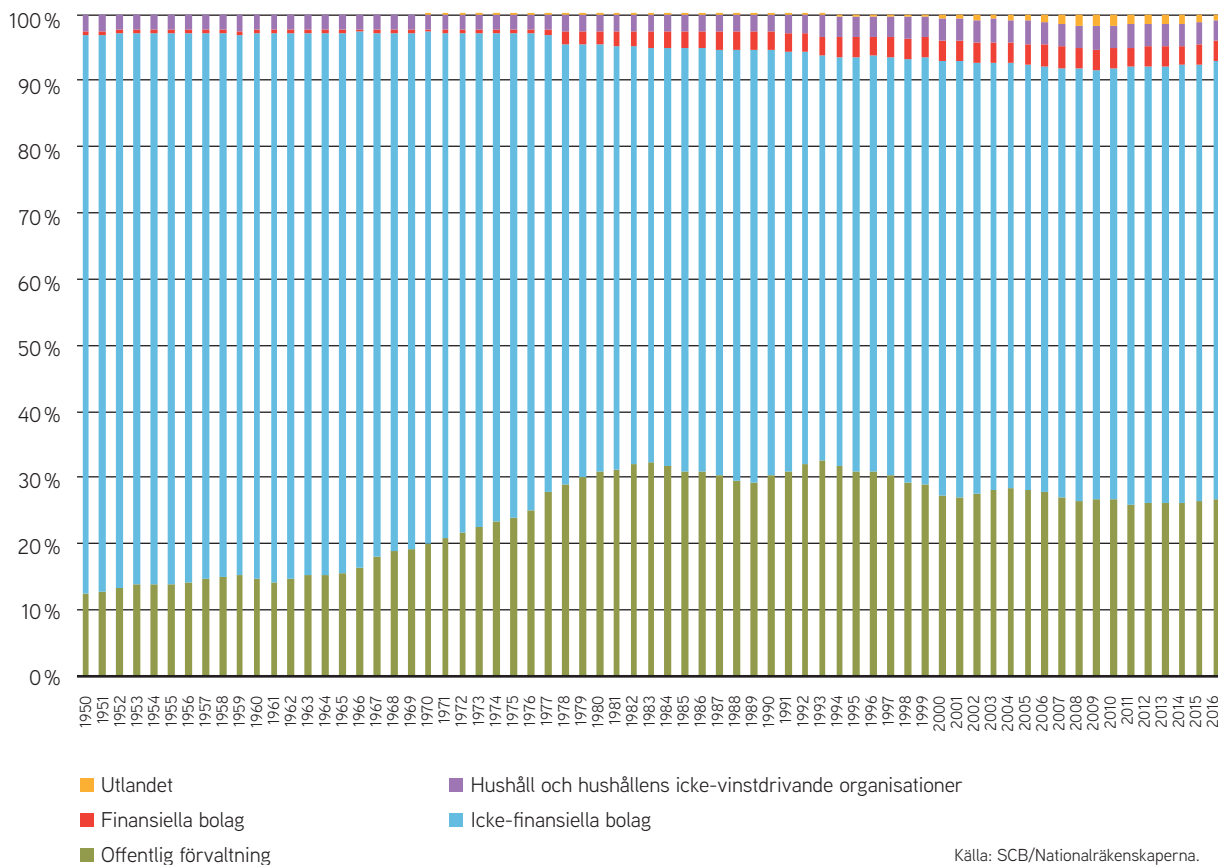
Den största bantningen av de offentliga utgifterna härrör från transfereringarna, det vill säga det offentligas ekonomiska stöd till hushåll vid till exempel arbetslöshet eller sjukdom. Kombinationen av nedskärningar av socialförsäkringssystemen samt ovan berörda privatiseringar har resulterat i en kraftigt minskad offentlig sektor. Vi kan konstatera att den svenska offentliga sektorn har krympt som andel av samhällsekonomin från en 60-procentsnivå under 1980-talet till en 50-procentsnivå i dag. Den privata sektorn har därmed intagit en kraftigt växande andel i den totala samhällsekonomin.

Offentliga sektorns löneandel samt inkomster som andel av BNP

Från Nationalräkenskaperna kan vi ge följande bild av hur mycket egentlig lön (bruttolön plus av arbetsgivare inbetalade sociala avgifter) som medborgarna erhållit från olika samhällssektorer.

I Figur 12 kan vi från 1950 till 1980 följa framväxten av den svenska välfärdsstaten upp till ett läge där drygt tre tiondelar av all egentlig lön

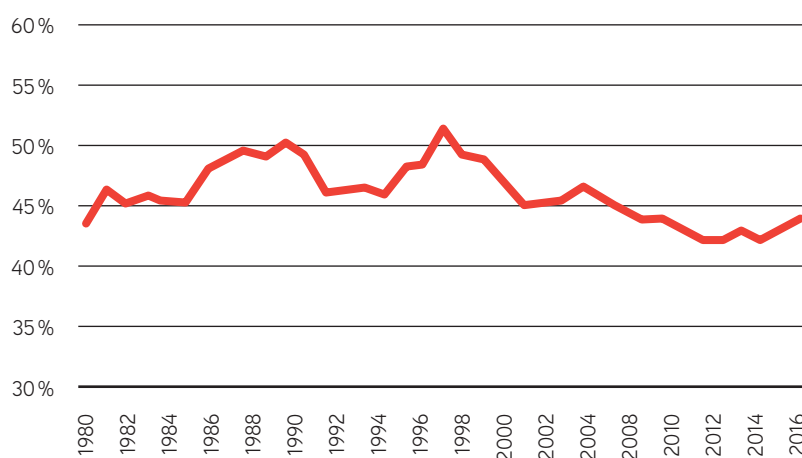
Figur 12. Egentlig lön till anställda per sektor, 1950–2016 (andel per sektor i procent).



härörde från den offentliga sektorn. Denna volym upprätthölls under 1980-talet för att sedan kontinuerligt falla under perioden efter fastighets- och bankkrisen 1991–1993. Ett sätt att tolka siffrorna i tidsserien är att en betydande andel (5–6 procentenheter av totalen) av all lön som runt år 1980 utbetalades av den offentliga sektorn nu istället utbetalas av den privata finansiella sektorn som vuxit sig betydelsefull som arbetsgivare sedan 1980.

Vad gäller den offentliga sektorns andel i samhällsekonomin mätt i termer av skatteinkomsternas andel av BNP, ser utvecklingen ut enligt Figur 13:

Figur 13. Offentliga sektorns skatteinkomster som andelen av BNP, 1980–2016.



Källa: SCB/Ekonomistyrningsverket.

Det är här viktigt att påtala att skatteinkomster på inget vis är den offentliga sektorns enda inkomstkälla. Utöver skatterna har det funnits och finns det betydande inkomster från offentligt ägda företag (såsom från statliga Vattenfall och Svenska Spel, de många kommunala bostadsbolagen och parkeringsbolagen).

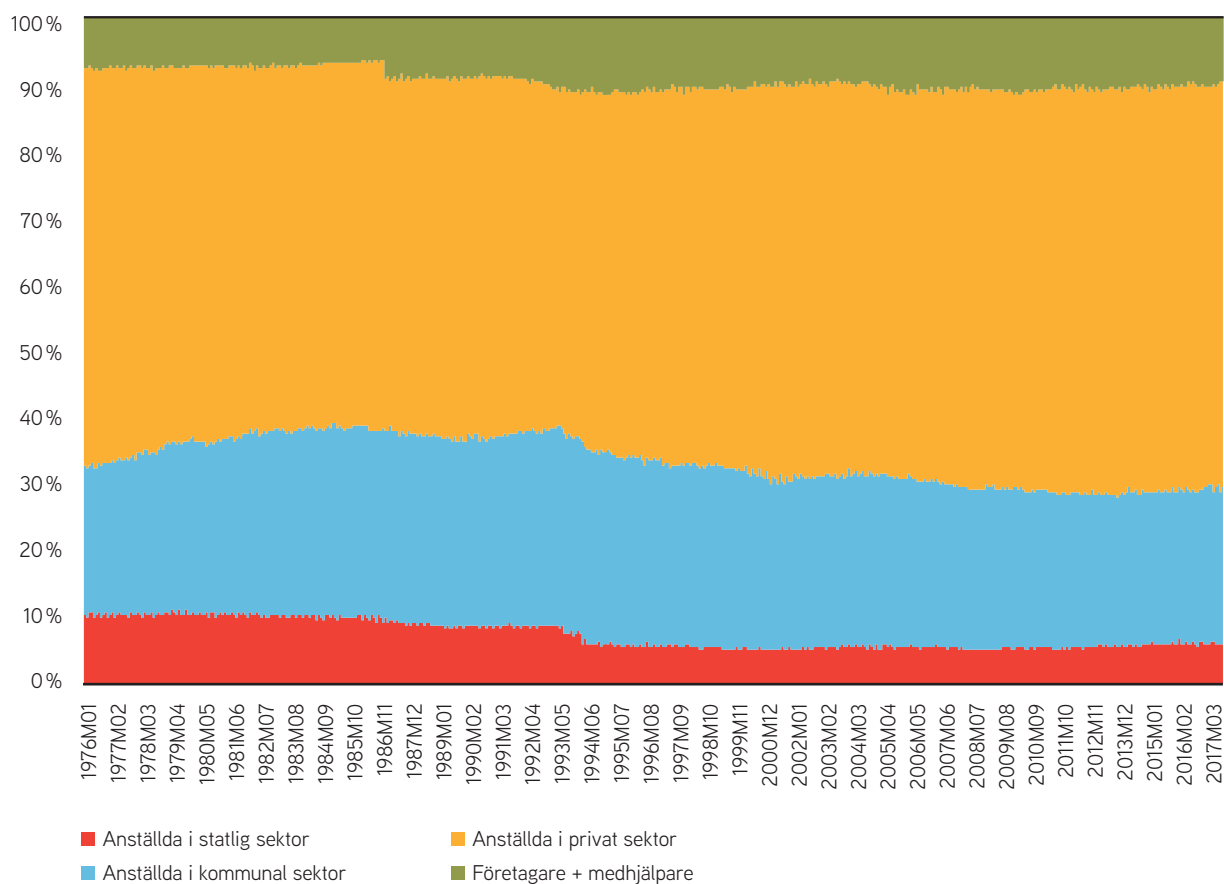
Andelen sysselsatta i offentlig respektive privat sektor

Utöver andelen privata utförare och den offentliga konsumtionen av tjänster, ges ytterligare en indikation på de privata aktörernas storlek och integration i välfärden genom att studera andelen som är sysselsatta med privat näringsverksamhet, både totalt och inom välfärdens sektorer (som vård, omsorg och skola).

Andelen sysselsatta i offentlig sektor i relation till totalt anställda har under lång tid kontinuerligt minskat, vilket illustreras enligt Figur 14.

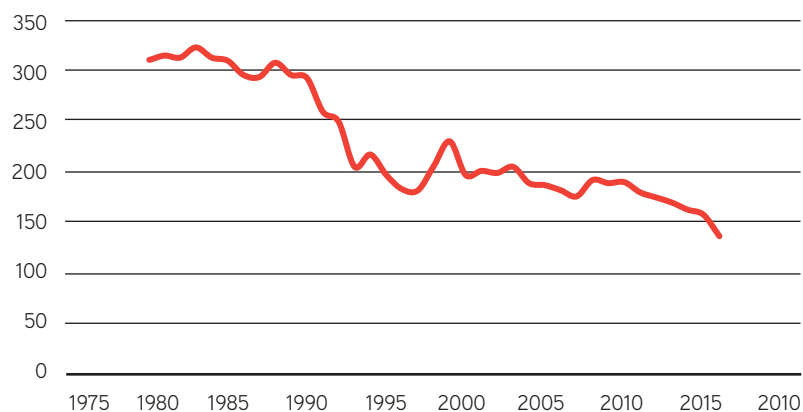
Antalet sysselsatta inom offentlig sektor var 1 500 000 år 2004, vilket kan jämföras med år 2014 där antalet var 1 305 000 personer, vilket motsvarar 28 procent av det totala antalet sysselsatta (Statskontoret, 2016). I den privata sektorn var antalet sysselsatta 2 673 000 år 2004 och år 2014 hade siffran stigit till att omfatta cirka 3 054 100 personer (SCB, AKU).

Figur 14. Antal sysselsatta per sektor, 1976–2017 (andel i procent, månadsdata).



Källa: Egen sammanställning baserad på olika tidsserier i SCB:s Arbetskraftundersökningen (AKU).

Figur 15. Antal anställda i statliga företag (1000-tal personer).



Källor: Holmgren (2009), Regeringen (2017).

Som framgår av Figur 14 arbetar den absoluta majoriteten av de offentligt anställda för kommunen. Av de totalt anställda i offentlig sektor så har utvecklingen för de statligt anställda utvecklats enligt Figur 15.

Det framgår att antalet statsanställda har halverats under perioden



**» ATT POLIS- OCH
RÄTTSVÄSENDET ÄR
DEN SEKTOR SOM
ÖKAR I EN TID NÄR
ÖVRIGA MINSKAR
ÄR IDEOLOGISKT
TALANDE FÖR
VILKEN ROLL
STATEN ANSES HA**

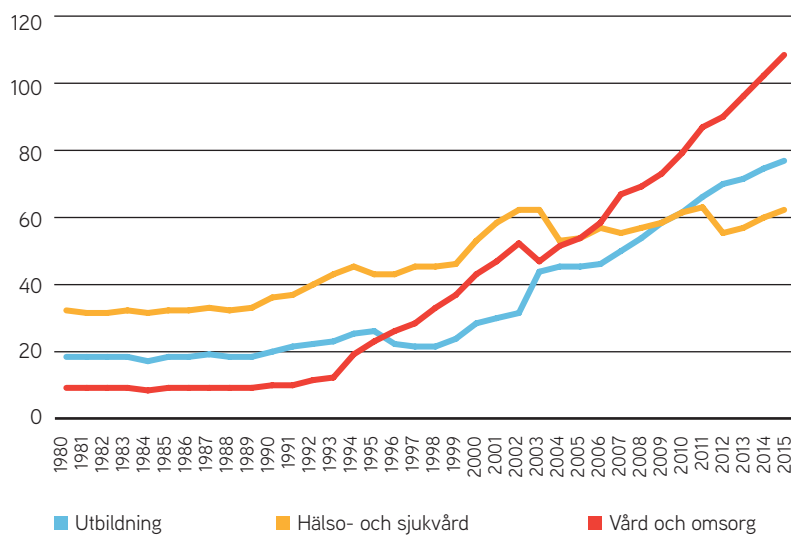
1980–2015. Detta kan förklaras dels av de decentraliseringar som genomförts från stat till kommun och landsting, samt av de privatiseringar som genomförts. Det finns dock även områden där statsanställda har ökat. Sedan 2005 har verksamhetsområdet Samhällsskydd och rättsskipning (polis- och rättsväsenden samt brand- och räddningsverksamhet) ökat mest. Att polis- och rättsväsendet är den sektor som ökar i en tid när övriga minskar är ideologiskt talande för vilken roll staten anses ha. Myndigheterna inom området socialt skydd har haft den största relativa ökningen av sysselsättning mellan 2014 och 2015.

I Nationalräkenskaperna kan vi se att det främst är de privata näringsgrenarna inom utbildning, vård och omsorg samt hälso- och sjukvård som vuxit kraftigt i antalet sysselsatta, sedan krisåren i början av 1990-talet.

Mellan åren 2000 och 2013 ökade antalet förvärvsarbetare i privata företag inom vård, skola och omsorg från cirka 90 000 till 236 000 (SOU, 2016:78, s.138). I Figur 17 redovisas den senaste mätningen vad gäller anställda per sektor.

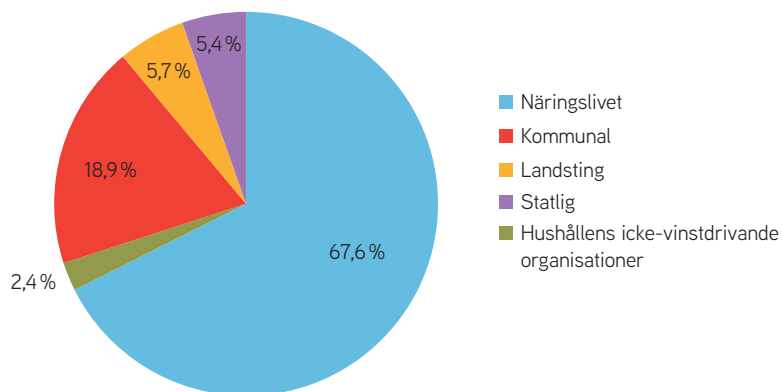
Vilka effekter de förändrade anställningarna (såväl gällande avtal och vem som är arbetsgivare) får för privatpersoner saknar dessvärre rapporten utrymme att diskutera.³ Vad som däremot kan konstateras är att stora delar av det värde, den innovation eller kunskap som genereras, inte kan återinvesteras i det allmännas tjänst på samma direkta sätt. Istället avyttras denna kompetens till privata aktörer, som verkar med patenträtt och lojalitetsplikt. Man kan också fråga sig vad det får för effekter på kollegial sammanhållning och professionernas självständighet när en betydande andel i yrkeskåren är anställda hos privata företag. Risken blir att personer inom samma yrkeskår tvingas konkurrera med varandra, som ett led i att vara trogen arbetsgivaren, i sektorer som vilar på likvärdighet och medborgerliga rättigheter (så som vård och skola).⁴

Figur 16. Antal sysselsatta i privat ägd välfärdsverksamhet, 1980-2015 (1000-tal personer i medelantal).



Källa: Nationalräkenskaperna.

Figur 17. Antal anställda per sektor, andra kvartalet 2017.



Källa: SCB.

KAPITEL 5.

Välfärdens marknadsliberalisering och behovet av förändring

» DEN ÖKANDE
MARKNADS-
LIBERALISERINGEN
HAR INNEBURIT EN
OMFÖRDELNING AV
RESURSER, MAKT
OCH INFLYTANDE

En central komponent i den universella välfärdsmodellen som utvecklades under efterkrigstiden var avvarufiering, i synnerhet att undandra välfärdsservice från kapitalistiska marknadsmekanismer. Den period vi har studerat här från 1980-talet till i dag, kännetecknas av en återvarufiering, där offentlig egendom sålts ut och där välfärdsmarknader öppnats för privata vinstdrivande företag. Utvecklingen kan beskrivas som en omvandling av den socialdemokratiska universella välfärdsmodellen i riktning mot en mer liberal modell, där privata aktörer erbjuder tjänster på välfärdsmarknader inom skola, vård och omsorg i ökande omfattning. Även individuellt avgiftsfinansierade pensions- och socialförsäkringar förekommer i ökande utsträckning.

Den ökande marknadsliberaliseringen har inneburit en omfördelning av resurser, makt och inflytande, från den demokratiskt styrda offentliga sektorn till stora kapitalägare i tillväxande privata välfärdskoncerner. En ökande andel av medborgarnas skattepengar går till privata välfärdsföretagares vinster. Den offentliga sektorns minskande andel av välfärdssektorn medför att den demokratiska styrningen av välfärdens resurser och jämlika utformning försvagas. Istället växer de privata välfärdsbolagens – och därmed stora aktieägars – resurser, makt och inflytande över *hur* och *var* välfärdsservicen ska bedrivas.

De inom välfärdssektorn politiskt skapade marknadsmodellerna som bygger på principen om valfrihet, liksom att pengarna följer med "kunden", medför att de som har möjligheterna söker sig till attraktiva skolor och vård- och omsorgsgivare och tar resurserna med sig, bort från vad som betraktas som mindre attraktiva alternativ och områden. Utöver detta etablerar sig välfärdsbolagen där det är mest geografiskt lönsamt, varför storstadsregionerna präglas av en starkare konkurrens än glesbygden. Och inte sällan följer personal och kompetens med. Resultatet av dessa marknadsdrivna processer blir att den sociala rättigheten till en likvärdig skola, vård och omsorg med god kvalitet, urholkas alltmer och att ojämlikhet och polarisering mellan grupper och områden ökar.

För att konkretisera utvecklingen och för att sammanfatta rapportens statistiska slutsatser kan vi konstatera att:

- Antalet statligt ägda bolag har minskat från 140 stycken år 1986 till drygt 50 stycken år 2017.
- Under perioden 1980–2017 har privatiseringar av statliga bolag genomförts till ett värde av över 400 miljarder kronor, eller drygt 6 procent av BNP.
- Den borgerliga Alliansen införde ett vårdvalssystem 2008 och 2010 blev det obligatoriskt för landstingen att ha valfrihetssystem.
- Från att privata välfärdsaktörer varit en marginell företeelse vid början av 1980-talet, köpte kommuner och landsting år 2013

välfärdstjänster från privata utförare för 92 miljarder kronor och utförfäretagen fick i genomsnitt 87 procent av sina intäkter från offentliga medel.

- Stora koncernbäda aktiebolag tar över en allt större andel av välfärdsmarknaden som avser privata utförare, bland annat genom uppköp av mindre utförare.
- År 2014 köpte landstingen 13 procent av sin vårdverksamhet från privata företag och utförarföretagens intäkter från kommuner och landsting var 16 miljarder kronor.
- De tre största privata aktörerna stod 2013 för 51 procent av landstingens köp av privata hälso- och sjukvårdstjänster.
- Av den kommunala omsorgssektorns verksamhet år 2014 utfördes 15 procent av privata företag.
- De privata företagen inom omsorgssektorn finansierades 2015 av kommunerna med 86 procent av den totala kostnaden, som låg på 38 miljarder kronor.
- Inom utbildningsområdet gjorde svenska kommuner köp från utförarföretag med drygt 25 miljarder kronor 2014.
- Drygt tre tiondelar av all lön härrörde under 1980-talet från den offentliga sektorn vilket ligger 5–6 procentenheter lägre 2016, något som kan förklaras av den tillväxande privata sektorn.
- Under 1980-talet svarade den offentliga sektorn för knappt 40 procent av samtliga sysselsatta, vilket minskat till knappt 30 procent 2017.
- Antalet statsanställda har halverats under perioden 1980–2015, från över 300 000 till under 140 000.
- Antalet sysselsatta i privat välfärdsverksamhet har ökat från drygt 60 000 år 1980 till över 240 000 år 2015.
- Den offentliga sektorns skatteinkomster som andel av BNP har minskat från en topp på 51 procent 1998 till 44 procent 2016.
- Den svenska offentliga sektorn har krympt som andel av samhällsekonomin från en 60-procentsnivå under 1980-talet till en 50-procentsnivå 2015.

Sammanfattningsvis har utvecklingen under perioden 1980–2015 kännetecknats av att privata aktörer i växande omfattning intagit välfärdssektorn, till följd av politiskt skapade välfärdsmarknader. Gemensamma skattemedel finansierar de välfärdstjänster som i ökande utsträckning utförs av stora koncernägda aktiebolag, liksom de vinster dessa gör. En omfattande privatisering av gemensamt ägande har genomförts, andelen offentliganställda har minskat med tio procentenheter och antalet statsanställda har halverats, medan antalet sysselsatta i privat välfärdsverksamhet har fyrdubblats. Andelen sysselsatta inom offentlig sektor har minskat kraftigt samtidigt som skatteinkomsternas andel var likartad 1980 och 2016, efter en topp i slutet av 1990-talet, vilket tyder på att en allt större andel av skatteinkomsterna används för att finansiera välfärdsverksamhet som bedrivs av det privata näringslivet. Den offentliga sektorns totala andel av samhällsekonomin har minskat från 60 till 50 procent. Utvecklingen mellan 1980 och 2015 har sammantagit resulterat i en omfattande omfördelning av resurser, makt och inflytande från den demokratiskt styrda gemensamma sektorn till den av marknadskrafter styrda privata sektorn.

|||||

» ANDELEN
OFFENTLIG-
ANSTÄLLDA HAR
MINSKAT MED TIO
PROCENTENHETER
OCH ANTALET
STATSANSTÄLLDA
HAR HALVERATS

» FRÅN ATT HA VARIT
INTERNATIONELLT
HYLLAD FÖR ATT
VARA ETT AV VÄST-
VÄRLDENS MEST
SAMMANHÅLLNA
LÄNDER, HAR
SVERIGE NUMERA
GJORT SIG KÄNT FÖR
SIN LÅNGTGÅENDE
MARKNADS-
LIBERALISM

Som framgår är välfärdssektorn i en kontinuerlig omvandlingsprocess (Johansson m.fl., 2015; Kessl & Otto, 2009). Sedan 1980-talet och framåt har utvecklingen gått mot en alltmer globaliserad kapitalism där stater och städer konkurrerar om marknadsandelar och den attraktiva arbetskraften på den globala marknaden (Florida & Mellander, 2015). I en svensk kontext har denna omvandling beskrivits som en "tyst revolution" (Werne & Fumarola Unsgaard, 2014) där en successiv och alltmer tilltagande utförsäljning skett sedan tidigt 1990-tal. Från att ha varit internationellt hyllad för att vara ett av västvärldens mest sammanhållna länder, har Sverige numera gjort sig känt för sin långtgående marknadsliberalism (*The Economist*, 2013).

Denna utveckling har drivits av nyliberal ideologi och politik som öppnat vägen för marknadsliberala reformer, och Sverige har alltsedan 1990-talskrisens politik blivit alltmer påverkat av en globaliserad kapitalistisk marknadsekonomi. Den nyliberala politik som fick internationellt genomslag genom 1980-talets Storbritannien och USA syftade till genomgripande samhällsförändringar, vilka gick under parollen TINA – *There is no alternative*. Omfattande utförsäljningar av offentligt ägande samt införande av marknadssystem och öppnande för privata företag inom välfärdssektorn är exempel på denna politik. Den omvandlingsprocess vi belyst i denna rapport uppvisar mycket av det David Harvey betecknar som ackumulation genom frångående: ökad privatisering och varufiering, ökad finansialisering, förespråkande av marknadsliberala reformer i samband med ekonomiska kriser och lågkonjunkturer, samt att statsmakten använts till att aktivt förmedla och möjliggöra kapitalets intressen genom utförsäljningar och tillskapandet av välfärdsmarknader.

Den universella välfärdsmodellen som byggde på avvarufiering, alltså bortdragande av välfärdstjänster från välfärdsmarknader och privata välfärdsföretag, syftade till att motverka just den situation som råder nu efter den marknadsliberalisering som skett från slutet av 1970-talet till i dag. Den syftade till omfördelning från resursstarka grupper till resurssvaga via en stark offentlig sektor. Såväl sociala trygghetssystem som social service, vård och omsorg bedrevs av den offentliga sektorn och finansierades av skattemedel. Modellen var konstruerad så för att kunna uppnå ökad jämlikhet och garantera likvärdig tillgång till välfärdsservice av god kvalitet för alla medborgare.

Uppbyggnaden av denna välfärdsmodell var en lång och svår process, där varje reform mötte hårt motstånd. Under den marknadsliberala omvandlingsperiod vi här fokuserat på, från tidigt 1980-tal till i dag, har såväl socialdemokratin som socialliberala aktörer förhållit sig förvånansvärt passiva och låtit sig påverkas av nyliberalismens ideologi. Den välfärdsmodell som det tog arbetarrörelsen decennier av mödosamt arbete att bygga upp, har på grundläggande sätt förändrats utan nämnvärt motstånd. Om den utveckling vi belyst här ska kunna vändas, och om alla ska kunna ges en jämlik tillgång till exempelvis skola, vård och omsorg, så krävs att progressiva rörelser på allvar åter börjar arbeta för det som kännetecknade den universella välfärdsmodellen.

Referenser



- Aalbu, H., Hallin, G. & Mariussen, Å. (1999). *When Policy Regimes Meet: Structural Funds in the Nordic Countries 1994–1999*. Stockholm: Nordregio R 1999:3.
- Anttonen, A., Baldock, J. & Sipilä, J. (Red.) (2003). *The Young, the Old and the State: Social Care Systems in Five Industrial Nations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bergh, A. (2009). *Den kapitalistiska välfärdsstaten*. Lund: Studentlitteratur.
- Bergh, A. (2013). What are the Policy Lessons from Sweden? On the Rise and Revival of a Capitalist Welfare State. *New Political Economy*, 1–32. Hämtad 20 juli, 2017 från <http://dx.doi.org/10.1080/13563467.2013.849670>
- Bode, I. (2006). Disorganized welfare mixes: Voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy* 16: 346–459.
- Briskman, L., Pease, B. & Allan, J. (2009). Introducing critical theories for social work in a neo-liberal context. I: J. Allan, L. Briskman & B. Pease. *Critical social work* (s. 3–15). (2nd ed.). Crows Nest NSW 2065: Allen & Unwin.
- Denvall, V., Heule, C. & Kristiansen, A. (Red.) (2016). *Social mobilisering*. Malmö: Gleerups.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, K. & Radaelli, C.M. (Eds.). (2003). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Florida, R. & Mellander, C. (2015). Talent, Cities, and Competitiveness. In D.B.Audretsch, A.N. Link & M. Lindenstein Walshok. (Eds.). *Oxford Handbook of Local Competitiveness* (s. 34–53). Oxford: University Press, Oxford.
- Fook, J. (2016). *Social work: A critical approach to practice*. London: Sage.
- Gratzer, Lönnborg & Olsson. (2010). *Privata Sverige – statligt företagsägande och privatisering från ett Östeuropeiskt perspektiv*.
- Greve, B. (2007). What characterize the Nordic welfare state model, *Journal of Social Science*, 3(2), 43–51.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press
- Hegelich, S. & Schubert, K. (2008). Europäische Wohlfahrtssysteme: Politisch limitierter Pluralismus als europäisches Spezifikum. I K. Schubert, S. Hegelich & U. Bazant. (Eds.). *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*. (ss.647–660). Wiesbaden: VS.
- Herz, M. & Johansson, T. (2011). Critical social work ' considerations and suggestions. *Critical Social Work*, 12(1): 28–45
- Holmgren, G. (2009). *Från problemföretag till kapitalförvaltning*. Åbo.
- Hägglund, E. (2013). Local Democracy and the Administrative System in Sweden. I M. Lundström, C. Fredriksson & J. Witzell. (Eds.). *Planning and Sustainable Urban Development in Sweden*. Stockholm: Föreningen för Samhällsplanering (Swedish Society for Town & Country Planning)

- Högfeldt, P. (2005). "The History and Politics of Corporate Ownership in Sweden", i Randall K. Morck (red.) (2005). *A History of Corporate Governance around the World: Family Business Groups to Professional Managers*, University of Chicago Press
- Johansson, A. & Ekdahl, L. (1996). Den historiska kompromissen som tillfällig maktallians. *Häften för kritiska studier*, (2).
- Johansson, H., Arvidson, M. & Johansson, S. (2015). Welfare mix as a contested terrain: political positions on government–non-profit relations at national and local levels in a Social democratic welfare state. *Voluntas*. 26(5): 1601–1619. doi:10.1007/s11266-015-9580-4
- Johansson, S., Dellgran, P., & Höjer, S. (2015). *Människobehandlande organisationer: villkor för ledning, styrning och professionellt välfärdsarbete*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Jordahl, H. (2008). *Privatiseringar av statligt ägda företag: en litteraturöversikt med fokus på OECD-länderna*.
- Van Kersbergen, K., & Vis, B. (2014). *Comparative welfare state politics*. Cambridge University Press.
- Kessl, F. & Otto, H.U. (2009). *Soziale Arbeit ohne Wohlfahrtsstaat?* München: Weinheim.
- Kommittén välfärdsbokslut (2000). *Välfärd vid vägskalet*. SOU 2000:3. Stockholm: Norstedts.
- Konkurrensverket (2013). *Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst*. Slutrapport, Rapport 2013:1
- Korpi, W. (1978). *The working class in welfare capitalism: work, unions and politics in Sweden*. London: Routledge & Kegan Paul
- Larsson, B., Letell, M. & Thörn, H. (Eds.). (2012). *Transformations of the Swedish welfare state: from social engineering to governance?* Basingstone: Palgrave Macmillan.
- Meagher, G., & M. Szebehely (2013). *Four Nordic countries – four responses to the international trend of marketization*. In *Marcetisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*, edited by G. Meagher and M. Szebehely. Stockholm: Department of social work, Stockholm University.
- Molander, P. (2017). *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1. Finansdepartementet.
- Nachemson-Ekwall, S. (2016). *Hållbar Ägararkitektur för Sverige*. Global utmaning.
- OECD (2011/2015). *Divided WE Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Country Note: Sweden. Hämtad 22 februari, 2017, från <http://www.oecd.org/els/soc/OECD-Income-Inequality-Sweden.pdf>
- OECD (2014). *The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215610-en>
- Olsen, G. (1994). Labour mobilization and the strength of capital. In: Clement W and Mahon R *Swedish Social Democracy: a model in transition*, Toronto: Canadian Scholars' press.
- Olson, S.E. (1990). *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv.
- Oxfam (2016). *An economy for the 1%. How privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped*. Oxfam briefing paper, Summary. Från <https://www.oxfam.org/en/research/economy-1>
- Poppo, K. (2015). *Analysing Community Work: Theory and Practice* (2nd ed.). Maidenhead: Open University Press.

- Regeringen (2012). Regeringens skrivelse 2011/12:30, *Redovisning av AP-fondernas verksamhet t.o.m. 2011 Skr.*
- Regeringskansliet (2017). Rapport för bolag med statligt ägande januari–december 2016
- Righard, E., Johansson, M. & Salonen, T. (2015). *Social transformations in Scandinavian cities: Nordic perspectives on urban marginalization and social sustainability*. Lund: Nordic Academic Press.
- Riksdagens utredningstjänst (2013). *Utländskt med flera ägande till näringslivet*. Dnr 2013:258.
- Riksdagen (2017). *Statligt ägda bolag i omvandling*, Näringsutskottets betänkande 2016/17:NU24
- Regeringen (2017). *Riksrevisionens rapport om statens bolagsinnehav* Skr. 2016/17:184.
- Sandberg Å. (ed) (2013). *Nordic lights; Work, management and welfare in Scandinavia*. Stockholm: SNS.
- SCB (2009). *Offentlig ekonomi 2009*.
- SCB (2012). *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2010*, statistiska meddelanden OE 29 SM 12 01, Monica Leonardsson, ISSN 1654-3505
- SCB (2012). *Aktieägarstatistik: Aktieägande i bolag noterade på svensk marknadsplats*, dec 2012, ISSN 1654-319X
- SCB (2012). *Utländska företag 2011*, statistik 2012:03.
- SCB (2013). *Hushållens skuldbörda på en hög nivå*, artikel av Johannes Holmberg. Från: https://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Hushallens-skulder-pa-en-hog-niva/
- SCB (2014). *Offentlig ekonomi 2014*. Nationalräkenskaper. Rapport 2014.
- SCB. Nationalräkenskaper 1993–2006. Statistiskt meddelande.
- Schmid, J. (2010). *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich*. (3rd. Ed). Wiesbaden: VS.
- Skatteverket (2012). *Skatteplanering i företag inom välfärdssektorn*. Slutrapport
- SKL (2014). *Valfrihet i vård, skola och omsorg. En uppdatering av kunskapsläget*
- SKL (2015). Köp av verksamhet. Kommuner, landsting och regioner 2006–2014
- Skolverket (2012). *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*.
- Skolverket (2014). *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*
- Socialstyrelsen (2010). *Social rapport*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2013:53 *Privata utförare – kontroll och insyn*
- SOU 2015:7 *Krav på privata aktörer i välfärden. Slutbetänkande av Ägarprövningsutredningen*
- SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden*.
- Statskontoret (2015). *Den offentliga sektorn i korthet 2015*.
- Statskontoret (2016). *Den offentliga sektorn i korthet 2016*
- Stenfors, A., Clark, E., Farahani, I., Hansen, A. L., Passarella, M. (2014). The Swedish Financial system, FESSUD Studies in Financial Systems No 13, October 2014. Tillgänglig via: http://fessud.eu/wp-content/uploads/2012/08/The-Swedish-financial-system_FESSUD-studies-in-financial-systems-13.pdf
- Stepney, P. & Popple, K. (2008). *Social work and the community: A critical context for practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stockholm Studies in Social Work 30.
- Therborn, G. (2016). *Ojämlighet dödar*. Lund: Arkiv.
- The Economist (2013). *The next supermodel*, February 02, 2013; pg. 9; Issue 8821. Hämtad 171127

- van Kersbergen, K. & Vis, B. (2014). *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform*. Cambridge: University Press.
- Weber, M. (1977). *Vetenskap och politik*. Göteborg: Korpen.
- Werne, K. (2018). *Skolindustrin. Hur mångfald blev enfald*. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige.

Noter



- 1 Beroende på skolbildning går regimerna under flera namn men som mer eller mindre är synonyma med varandra. En striktare begreppsapparat efter Esping-Andersen (1990) skulle vara att kalla den *selektiva* för den liberala regimen, den *korporativa* för den konservativa regimen och den *universella* för den socialdemokratiska regimen.
- 2 För att ta ett exempel: i såväl Skåne, Stockholmsregionen som Norrland har svenska kyrkan alarmerat om människors ökade behov av hjälp. Mat, kläder, hyra och kontanter är bara några av de saker fattigpensionärer, barnfamiljer och ensamstående föräldrar (bland fler grupper) sökt hjälp för.
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=78&artikel=6588443>
<https://www.hd.se/2011-03-27/allt-fler-soker-hjalp-hos-kyrkan>
<https://www.svd.se/nod-driver-fler-att-soka-kyrkans-hjalp>
<http://www.gd.se/gastrikland/gavle/allt-fler-soker-hjalp-hos-kyrkan-1>
- 3 Om detta går dock att läsa i rapporten *Nomaderna på den svenska arbetsmarknaden. Det otrygga arbetslivets framväxt och effekter på klasstrukturen* (Alfonsson, 2018), som ingår i föreliggande rapportserie.
- 4 Läs mer om detta i rapporten *Medelklassens förändrade maktposition* (Broström, 2018), som ingår i föreliggande rapportserie.

- Rapport 1: Klass, identitet och politisk mobilisering
- Rapport 2: Arbetarlitteraturen och klassamhället
- Rapport 3: Arbetarklassens symboliska utplåning
i medelklassens medier
- Rapport 4: Mediekapitalet
- Rapport 5: Nomaderna på den svenska arbetsmarknaden
- Rapport 6: Det nya arbetslivet: management-by-stress
- Rapport 7: Svängdörrarnas förlovade land
- Rapport 8: Vilka är "vi" i jämställdhetspolitiken?
- Rapport 9: Klassamhällets tystade röster och perifera platser
- Rapport 10: En fråga om klass i framtidsstaden Malmö
- Rapport 11: I väntan på klasspolitik
- Rapport 12: Medelklassens förändrade maktposition
- Rapport 13: Professionerna, mellanskikten och klassanalysen
- Rapport 14: Klassamhällets rasifiering i arbetslivet
- Rapport 15: Arbetarrörelsens blinda fläck
- Rapport 16: Ägande- och förmögenhetsstrukturen
och dess förändring sedan 1980
- Rapport 17: Velfärdsmodellens omvandling