

VÄLFÄRDSPOLITIK OCH VÄLFÄRDSOPINION 1986-2012: VINSTER I VÄLFÄRDEN?

LENNART NILSSON

Välfärden vilar på tre grundpelare: familjen, marknaden och staten. I skilda länder kombineras ansvaret olika mellan de tre sfärerna för att skapa trygghet för medborgarna och tillhandahålla service (Esping-Andersen 2002). Utmärkande för välfärdsstaten är att det offentliga spelar en central roll för att garantera befolkningens sociala trygghet. I sitt klassiska arbete *The Three Worlds of Welfare Capitalism* framhåller Esping-Andersen de sociala rättigheternas kapacitet till ”decommodification”, det vill säga deras förmåga att göra medborgare oberoende av de rena marknadskrafterna (Esping-Andersen 1990). Begreppet välfärdsstat kom i bruk under senare delen av 1930-talet (Kuhnle & Solheim 1985). Ökad kvinnlig förvärvsfrekvens, nya samlevnadsformer, demografiska förändringar med minskat barnafödande och en ökande andel äldre innebär nya utmaningar och störst har förändringarna varit i de skandinaviska länderna. Dessa förändringar ställer krav på anpassning av välfärdsprogrammen (Esping-Andersen 2009).

Efter andra världskriget och framför allt under 1960- och 1970-talen genomförs en snabb utbyggnad av välfärdsstaten i Sverige med en kraftig expansion av både transfereringarna på nationell nivå och de offentligt finansierade tjänsterna främst på lokal och regional nivå (Tarschys 1978). Efter en lång och obruten expansionsperiod sedan andra världskriget uppgick den totala offentliga sektorns utgifter för konsumtion, investeringar och transfereringar i relation till BNP (utgiftskvoten) 1983/84 till 67 procent.¹ Under senare delen av 1980-talet minskade utgiftskvoten för att under den ekonomiska krisen i början på 1990-talet stiga till ett ”all time high” 73 procent 1993, främst beroende på den ökande arbetslösheten. De samlade skatterna och socialavgifterna i förhållande till BNP (skattekvoten) uppnådde sitt högsta värde 1989 då den uppgick till 56 procent (Prop. 1995/96:150).

Sedan slutet av 1980-talet har emellertid den svenska välfärdspolitiken präglats av förskjutningar av gränserna mellan de offentliga och privata sfärerna i samhället. Högervågen i de anglosaxiska länderna under Thatcher och Reagan och nedmonteringen av planekonomierna i Östeuropa kom att påverka politiken i Europa och på många andra håll i världen. Ett centralt inslag i nyliberalismen var att reducera den offentliga sektorn till ett antal nödvändiga samhällsfunktioner och sänka skatterna (Mydske, Claes och Lie 2007). I Sverige och i de övriga nordiska länderna har regeringar oavsett partifärg genomfört avregleringar och privatiseringar delvis till följd av ökat internationellt beroende, men politikens inriktning har varierat

med regeringarnas ideologiska förankring. År 2012 var utgiftskvoten 50 procent och skattekvoten 44 procent, vilket är resultatet av långtgående förändring av välfärdspolitiken (Prop. 2012/13:100).

Avvägningen mellan det ideologiskt önskvärda och det ekonomiskt nödvändiga utgör ett dilemma vid allt politiskt beslutsfattande men det sätts på sin spets i ekonomiska kristider. De ekonomiska kriserna under de senaste 30 åren har inneburit att det statsfinansiella läget och förmågan att hantera krisen i sig blivit en fråga också vid diskussionen av välfärdspolitiken.

Som *väljare* har alla röstberättigade möjlighet att ta ställning till den offentliga sektorns omfattning och inriktning i de allmänna valen via val av parti och genom andra former av politisk aktivitet kan medborgarna också försöka påverka politikens innehåll. Utmärkande för den svenska välfärdsstaten är att praktiskt taget alla invånare kommer i kontakt med välfärdsstaten både som *brukare* av service och bidrag och som *skattebetalare*. Dessutom är en stor del av alla yrkesverksamma *anställda* inom den offentliga sektorn. Det är i dessa fyra roller som medborgarna möter välfärdsstaten (Nilsson 1996; jfr Dahlberg & Vedung 2001).

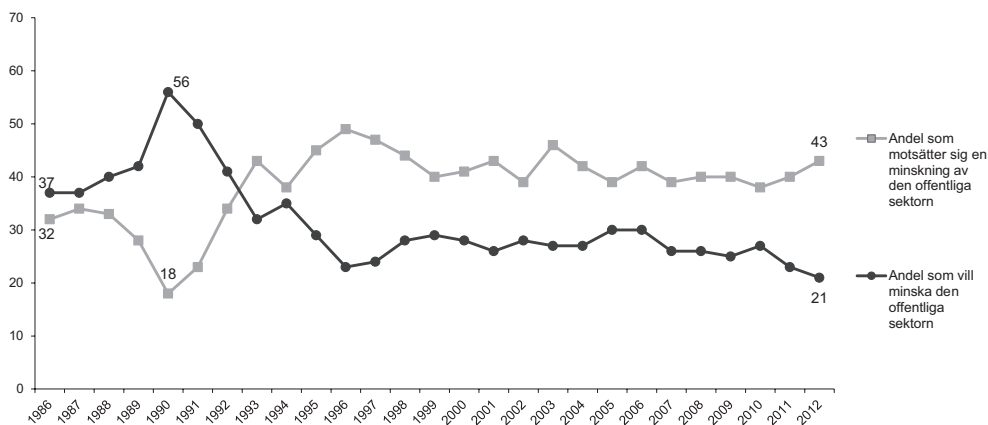
Redan 1986 genomförde SOM-institutet de första studierna av svenska folkets inställning till den offentliga sektorn och förslag till förändringar av dess gränser i form av privatiseringar. På 1990-talet inleddes undersökningar om åsikter i skattefrågor. En av de mest omdebatterade frågorna under senare år har varit vinster inom skattefinansierad välfärd. I detta kapitel skall medborgarnas inställning till välfärdsstatens gränser i Sverige med tyngdpunkt på de senaste åren analyseras i fyra avseenden: åsikter om den offentliga sektorns storlek, attityder till privatisering, syn på skatterna samt åsikter om vinstutdelning inom välfärdssektorn med fokus på väljarrollen. Underlaget för analyserna utgörs av data från de nationella SOM-undersökningarna 1986-2012 och på vissa punkter kommer jämförelser att göras med de regionala SOM-undersökningarna sedan 1998.

Medborgarna och den offentliga sektorns storlek

Sedan mitten av 1980-talet har stora opinionsförskjutningar ägt rum i synen på den offentliga sektorns gränser. Fram till 1988 var svenska folkets inställning till den offentliga sektorns storlek förhållandevis stabil och tudelad med ungefär lika många som ville behålla som ville minska den (figur 1). I slutet av 1980-talet, då det förelåg ett ekonomiskt överskott för den konsoliderade offentliga sektorn, som omfattar staten, socialförsäkringssektorn, landstingskommunerna och kommunerna, rasade opinionsstödet. År 1990 var det tre gånger så många som ville skära ner som motsatte sig en minskning. Av stor betydelse för den dramatiska opinionsförändringen var utvecklingen i Östeuropa med Berlinmurens fall samt högervågen i de anglosaxiska länderna som kom sent till Sverige (Hadenius och Nilsson 1991). Därefter vände trenden, och 1993 då underskottet i den offentliga sektorns finanser var som störst, var det för första gången i SOM-undersökningarna övervikt för de som motsatte

sig en minskning. Under de följande åren ökade åter uppslutningen bakom den offentliga sektorn och 1996 var gapet mellan de som vill bevara en stor offentlig sektor och de som vill minska rekordstort. Med en förbättrad samhällsekonomisk situation minskade skillnaden stegvis fram till 1999. Därefter var opinionsläget i huvudsak stabilt med små svängningar mellan åren. Det har funnits en klar övervikt för de som inte vill minska den offentliga sektorn och den har ökat markant de senaste åren.

Figur 1 Svenska folkets inställning till den offentliga sektorn 1986-2012 (procent)



Kommentar: De svarande fick ta ställning till förslaget 'Minska den offentliga sektorn' med svarsalternativen 'Mycket bra förslag', 'Ganska bra förslag', 'Varken bra eller dåligt förslag', 'Ganska dåligt förslag' och 'Mycket dåligt förslag'. I procentbasen ingår samtliga svarande utom de som avstått från att besvara hela frågesviten om aktuella förslag.

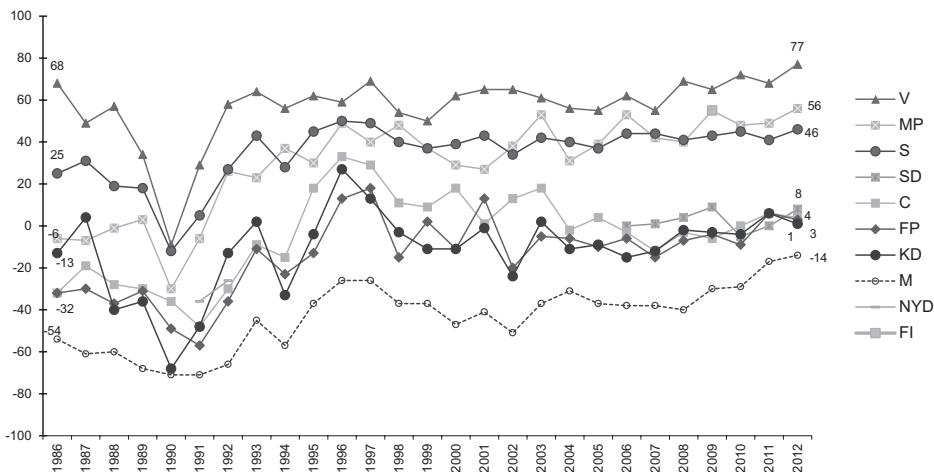
Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1986-2012.

Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet sjönk andelen som ville minska den offentliga sektorn från den rekordhög nivå 1990. Under den senaste ekonomiska krisen med början 2008 registreras endast mindre förändringar i inställningen till den offentliga sektorns storlek.

I denna centrala vänster-högerfråga har också spännvidden mellan de positioner som partiernas sympatisörer intagit varit betydande, men varierat över tid, se figur 2. Genomgående har Vänsterpartiets sympatisörer varit mest positiva till att behålla den offentliga sektorns storlek och Moderaternas mest negativa. Under perioden 1986-1988 var opinionen i huvudsak stabil också inom de olika partierna. Därefter försköts positionerna inom alla partier markant mot en mer negativ inställning. Endast bland M-sympatisörer var förskjutningen mer begränsad. År 1990 var opi-

nionsbalansen negativ för samtliga partier. Det var främst sympatisörer till partier på vänsterkanten som varit mest positiva som hade närmast sig de traditionellt borgerliga väljarnas negativa positioner.

Figur 2 Svenska folkets inställning till den offentliga sektorn och partisympati 1986-2012 (balansmätt)



Kommentar: De svarande fick ta ställning till förslaget 'Minska den offentliga sektorn' med svarsalternativen 'Mycket bra förslag', 'Ganska bra förslag', 'Varken bra eller dåligt förslag', 'Ganska dåligt förslag' och 'Mycket dåligt förslag'. I procentbasen ingår samtliga svarande utom de som avstått från att besvara hela frågesviten om aktuella förslag. Balansmättet anger andelen dåligt förslag minus andelen bra förslag. Partisympati avser bästa parti generellt.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1986-2012.

Efter 1990 vände trenden ånyo och opinionen blev mer positiv till den offentliga sektorn, först bland sympatisörer till V och S. Fram till 1996/97 blev samtliga partiers sympatisörer mer negativa till förslaget om minskning av den offentliga sektorn. Bland borgerliga sympatisörer var förändringarna mycket stora. Åren 1996-97 var det bara bland Moderaternas sympatisörer som det fanns en opinionsövertikt för att minska den offentliga sektorn. Därefter försvagades motståndet mot en minskning något. Efter 1999 ökade dock spännvidden på nytt genom att Vänsterpartiets och Moderaternas sympatisörer gick åt vänster respektive åt höger, vilket medförde en ökad polarisering.

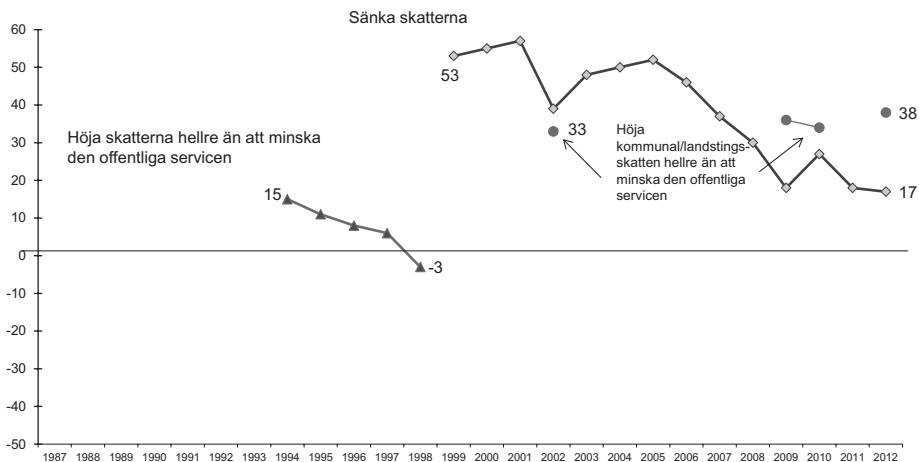
Under senare år utkristalliserar ett mönster där Vänsterpartiets sympatisörer fortsatt starkt motsätter sig en minskning av den offentliga sektorn. Även bland MP- och S-sympatisörer finns en markant övertikt för att behålla den offentliga sektorns storlek och de två partiernas sympatisörer ligger nära varandra i denna fråga. Sedan

1994 har under valåren MP-sympatisörer legat något till vänster om S-sympatisörer och under senare år gäller det varje år. C-, FP- och KD-sympatisörer bildar en grupp, där andelen som vill skära ner är lika stor som andelen som vill behålla nuvarande storlek. Sverigedemokraterna placerar sig i denna vänster- högerfråga i mitten och intar samma position som C-, FP och KD-sympatisörer. Moderaternas sympatisörer förespråkar hela tiden en minskning av den offentliga sektorn men stödet för en nedskärning har minskat sedan 2006. År 2012 är det bara bland moderata sympatisörer som det finns en övervikt för att minska den offentliga sektorn. Huvudmönstret är detsamma i de regionala undersökningar som 2010-2012 genomförts i Värmland, Skåne och Västra Götaland (Nilsson 2013b).

Skatter och service

I alla tider och i alla länder har människor klagat över skatter och andra pålagor. Skatterevolter har brutit ut och protestpartier har bildats. Det finns emellertid inget entydigt samband mellan skattenivå och skatteprotest. I välfärdsstater med en utbyggd service och omfattande transfereringar till hushållen är medborgarnas syn på avvägningen mellan betalningen i form av skatter och vad staten ger central (Peters 1991). Svenska folkets inställning till skatterna har kartlagts i ett flertal undersökningar under efterkrigstiden. Svenskarna har visserligen allmänt sett ansett att skatterna är för höga; framför allt gällde det marginalskatterna före den stora skattereformen i början på 1990-talet. Mot slutet av 1960-talet ansåg en majoritet av svenska folket att skatterna var för höga också i förhållande till förmånerna, medan majoriteten under 1980- och 1990-talen gjorde bedömningen att skatterna var rimliga i relation till förmånerna (Vogel 1970; Åberg 1993). Resultat från *Välfärdsstatsundersökningarna* 1981-2010 visar att både den kollektiva och den individuella viljan att betala välfärdsåtgärder med skatter är hög (Svallfors 2012).

Sedan 1994 har frågor om skatter ingått i SOM-undersökningarna. Valåret 1994, som präglades av budgetunderskott och ökande statsskuld, fanns en övervikt för att *höja skatterna hellre än att minska den offentliga servicen*. Med en förbättrad ekonomisk situation förbyttes emellertid stödet för skattehöjningar hösten 1998 i en svag övervikt för att inte att höja skatten i relation till offentlig service. Partierna och deras sympatisörer intog i frågan sina traditionella positioner på vänster-högerskalan men under perioden 1994-1997 minskade spännvidden mellan partierna genom att såväl V- och S- som M-sympatisörer förflyttade sig mot mitten. Valåret 1998 fortsatte denna tendens på vänsterkanten medan motståndet mot skattehöjningar skärptes bland de borgerliga partiernas sympatisörer. Vid fyra senare tillfällen 2002, 2009-2010 och 2012 har frågan om en höjning av skatten i förhållande till service ställts men då kopplad till en höjning av kommunal-/landstingsskatten, som för det stora flertalet idag är den helt dominerande inkomstskatten. Då har balansmättet varit klart positivt och legat på samma nivå – drygt 30 balansmåttsenheter. År 2012 var det en klart positiv övervikt inom alla partier.

Figur 3 Svenska folkets inställning till skatter 1994-2012 (balansmått)

Kommentar: Balansmättet avser andelen som anser att det är ett mycket eller ganska bra förslag minus andelen som anser att det är ett ganska eller mycket dåligt förslag. Andelen som inte tagit ställning till förslagen utgör andelen 'vet ej'.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1994-2012.

Sedan 1998 ställs också frågan att *sänka skatterna*. Om skatterna inte kopplas till service fanns bland svenska folket en klar övervikt för att sänka skatterna år 1999-2001. Det gällde också inom samtliga partier men spännvidden har också i skattesänkingsfrågan varit stor mellan de olika partiernas sympatisörer. Valåret 2002 med en försämrad ekonomisk situation minskade emellertid viljan att sänka skatterna markant, även om det fortsatt fanns en övervikt för att minska skatterna. Med en förbättrad ekonomi ökade stödet för skattesänkningar under några år. Sedan 2005 minskade övervikten för en sänkning med en viss uppgång valåret 2010. Åren 2009-2010 och 2012 var det färre som ville *sänka skatterna* än som ville *höja kommunal-/landstingskatten hellre än att minska servicen*. År 2012 var det en klar övervikt mot en skattesänkning bland V-sympatisörer, och en svag övervikt bland MP- och S-sympatisörer medan övriga partiernas sympatisörer vill se sänkta skatter. SD-sympatisörer delar de rödgrönas syn på den offentliga sektorns gränser men står de borgerliga närmast i skattefrågorna.

Det finns ett starkt samband mellan synen på den offentliga sektorn och inställningen till skatterna. Personer som vill minska den offentliga sektorn är också mer benägna att vilja sänka skatterna och omvänt personer som inte vill minska den offentliga sektorn är i mindre utsträckning beredda att sänka skatterna. I kommuner och landsting/regioner är skatten på ett påtagligt sätt relaterad till servicenivån (Nilsson 2012b).

Tabell 1a Partisympati och inställning till att sänka skatterna, Sverige 2012 (balansmått)

	V	S	MP	C	FP	KD	M	SD	Totalt
Sverige	-65	-8	-12	+33	+11	+33	+57	+43	+17

Tabell 1b Partisympati och inställning till att höja kommunal-/landstingsskatten hellre än att minska servicen, Sverige 2012 (balansmått)

	V	S	MP	C	FP	KD	M	SD	Totalt
Sverige	+72	+61	+62	+37	+17	+29	+14	+14	+38

Kommentar: Svarspersonerna har fått ta ställning till förslagen som redovisas i tabellen och svarsalternativen var: 'Mycket bra förslag', 'Ganska bra förslag', 'Varken bra eller dåligt förslag', 'Ganska dåligt förslag' och 'Mycket dåligt förslag'. I procentbasen ingår samtliga svarande utom de som avstått från att besvara hela frågesviten om aktuella förslag. Balansmättet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2012.

Den offentliga sektorn, skatterna och privatisering utgör centrala frågor i den politiska debatten och medborgarnas åsikter struktureras i hög grad av ideologi och partisympati. För de politiska partierna har de också varit viktiga frågor på den politiska agendan i beslutande församlingar och i den interna diskussionen inom partierna både nationellt samt i landsting/regioner och kommuner.

Den offentliga sektorns gränser

Fram till början av 1980-talet gällde det inte om, utan i vilken takt och på vilka områden nya och utökade offentliga insatser skulle göras. Därefter stagnerade ekonomin och nedskärningar i den offentliga sektorn med avreglering och privatisering genomfördes under 1990-talet på en rad områden. Efter valet 1998 med vänstermajoritet på riksplanel och borgerlig majoritet i de tre storstadsregionerna och i flera kommuner bl.a. Stockholm växte en förnyad ideologisk debatt om välfärdsolitikens inriktning fram. Denna situation innebar skilda ställningstaganden i principiellt viktiga sakfrågor på olika nivåer som aktualiserat gränserna för de offentliga och privata sfärerna i samhället och den kommunala självstyrelsens räckvidd. Sedan 2006 har alliansregeringen med andra ideologiska utgångspunkter än tidigare S-regeringar genomfört beslut som innebär långtgående förändringar av välfärdsstaten inom vård, skola och omsorg samt transfereringssystemen.

Avgörande för en indelning i offentligt eller privat är i vilken utsträckning det offentliga reglerar, finansierar och är ansvarig för produktionen (Lundqvist 2001).

Offentlig finansiering och produktion förutsätter reglering men reglering kan också ske av verksamhet som drivs i privat regi med privat finansiering. Privatisering i vid mening innebär att det offentligas inflytande i något eller några av dessa avseenden minskas, men används vanligen som benämning på en minskning av den offentliga finansieringen och/eller produktionen. Det är i denna betydelse som det kommer att användas här, och olika former av privatisering kan illustreras med utgångspunkt från figur 4.

I figuren anges för finansiering och produktion två alternativ, antingen en helt offentlig eller en helt privat lösning, vilket resulterar i fyra möjliga kombinationer. Vid sidan av de två extremfallen helt offentlig verksamhet med både offentlig finansiering och offentlig produktion (I) och helt privat verksamhet med både privat finansiering och privat produktion (IV) finns det två mellanlägen dvs. offentlig produktion och privat finansiering (II) samt privat produktion med offentlig finansiering (III). Utöver de fyra typfallen kan olika blandformer med både offentlig och privat finansiering förekomma, där både offentliga anslag och privata avgifter bidrar till att täcka kostnaderna. På motsvarande sätt kan privata intressen tillsammans med stat/kommun svara för produktionen.

Figur 4 Offentligt – privat

- Finansiering
- Produktion
- Reglering

Finansiering

	Offentlig	Privat
Produktion	I	II
	III	IV

Privatisering

geografisk
funktionell

En rad förändringar i riktning mot privatisering av den organiserade verksamhet som bedrivits av stat, landsting och kommuner har genomförts under senare år. Privatisering används här som ett analytiskt begrepp för att klargöra innebörden av

förskjutningar mellan offentligt och privat. Med utgångspunkt från matrisen ovan kan följande huvudtendenser urskiljas:

Utmärkande för utvecklingen har varit att det inte gällt förskjutningar mellan de två extremlägena helt offentligt till helt privat (från I till IV) utan det har varit frågan om förskjutningar mellan andra fält. Vidare förtjänar uppmärksammas att de privatiseringar som hittills genomförts i huvudsak inte medfört en minskad offentlig finansiering. Den tidigare offentliga produktionen har främst överförs till kommersiella företag efter upphandling. Eftersom den offentligt finansierade verksamheten i mycket stor utsträckning innebär ansvar för verksamhet inom ett avgränsat geografiskt område har företag gått in på verksamhetsområden och inom geografiska områden som bedömts vara ekonomiskt lönsamma med på vissa områden fri etableringsrätt medan det offentliga får ta ansvar för övriga delar. Det innebär att stat, landsting/regionkommun och kommun tilldelats ett restansvar. För att likvärdig service skall kunna upprätthållas med flera, både offentliga och privata utförare, krävs en tydlig reglering och kontroll. Socialdemokratiska regeringar under 1980-talet genomförde decentraliseringar och avregleringar medan borgerliga regeringen sedan 1990-talet privatiserat. I flera fall har under senare år genomförts både privatiseringar av produktion och avreglering inom välfärdssektorn.

När det kommunala skattestoppet (1991-1993) upphävdes byggdes incitament in för kommunerna att inte höja skatten. Mot denna bakgrund var den enda praktiska möjligheten till inkomstförstärkningar avgiftshöjningar, och denna form av privatisering av tidigare skattefinansierad verksamhet har också utnyttjats i betydande utsträckning i kommuner och landsting. I vissa fall har den kombinerats med ändrad verksamhetsform, framför allt en ombildning av förvaltningsmyndigheter till aktieföretag. Motsvarande utveckling har också funnits inom staten, bl.a. med avvecklingen av affärsdrivande verk. På detta område genomfördes under den förra mandatperioden försäljningar av statliga bolag (Proposition 2006/07:57). Riksdagspartiernas inställning i denna fråga har emellertid begränsat möjligheten att gå vidare på detta område och i en uppmärksammat artikel på DN debatt "Moderaterna vid vägs ände vad gäller privatiseringar" diskuterade finansmarknadsministern och Moderaternas gruppleddare i riksdagen värdet av fortsatta privatiseringar av statligt ägda företag (Norman, P och Kinberg Batra A). På infrastrukturområdet har regeringen valt en modell som innebär funktionsprivatisering dvs. ansvaret för olika funktioner har lagts ut på olika huvudmän som i sin tur använder underentreprenörer. Det skapar andra samordningsproblem än de som gäller vid geografiskt baserad privatisering.

Under tidigare socialdemokratiska regeringar hade strikta gränser dragits upp för i vilken utsträckning privat produktion skulle kunna ske med offentlig finansiering. Inom t.ex. barnomsorg kunde ideella organisationer och föräldrakooperativ bedriva verksamhet med offentliga medel men inga andra. Sedermera omprövades möjligheten för personal att i kooperativ form bedriva barnomsorg, men "lex Pysslingen" förhindrade att vinstdrivande företag skulle kunna på entreprenad driva barnomsorg med offentlig finansiering. De borgerliga partierna var redan från början kritiska

mot gränsdragningen och avskaffade i regeringsställning tidigt restriktionerna för denna typ av privatisering. Senare öppnades möjligheten för att kommersiella företag också skulle kunna driva akutsjukhus med offentlig finansiering. Bland de rödgröna partierna råder oenighet om i vilken utsträckning vinst skall accepteras när det gäller skattefinansierade välfärdstjänster, vilket gör att det saknats ett tydligt alternativ på detta område till alliansregeringens politik.

Inom skolan infördes under den förra ekonomiska krisen på 1990-talets början en skolpeng, som följer eleven vid val av skola, något som inneburit att ett väsentligt led i resursfördelningen överförs till föräldrarna, även om pengarna ej utbetalas till dem. ”Kundvalsmodellen” med en peng som följer den som nyttjar tjänsten har också genomförts inom andra områden t.ex. barnomsorg och hemtjänst. En ännu mer långtgående form av privatisering är att medborgarna får en ”check” eller ”voucher” som berättigar till en viss mängd tjänster, t ex hemtjänst. Den modellen har hittills mest diskuterats i den teoretiska litteraturen (Kastberg 2010).

Det svenska friskolesystemet, som infördes under den ekonomiska krisen i Sverige på 1990-talet, har utvecklats till ett nyliberalt modellprojekt. Det är bara i Sverige och i Chile efter militärkuppen som vinstdrivande företag kan vara huvudmän för skolor med offentlig finansiering. Under Thatchers tid som utbildningsminister och senare premiärminister var det inte aktuellt att tillåta vinstdrivande skolor med skattefinansiering och när ett system med fristående skolor införts i Storbritannien under Camerons tid som premiärminister under senare år är vinstdrivande företag inte tillåtna. Även i de övriga nordiska länderna gäller samma förhållanden. Sverige och Finland representerar idag två motpoler i Norden när det gäller skolsystem. Genom OECD:s PISA-undersökningar (*Programme for International Student Assessment*, www.oecd.org/pisa) och andra undersökningar är det möjligt att följa elevernas prestationer i olika länder och hur de utvecklas över tid. I början på 1990-talet låg både Finland och Sverige i toppen när det gäller elevernas resultat. Idag tillhör Finland fortfarande de ledande medan resultaten i Sverige har sjunkit kontinuerligt. Det gäller såväl matematik, naturvetenskap som läsförståelse. De bästa eleverna presterar fortfarande bra i Sverige men de lågpresterande eleverna har blivit sämre och skillnaderna ökar år från år (Kornhall 2013). Likvärdigheten mellan kommuner och skolor minskar (Skolverket 2013 och Skolinspektionen 2013). I betänkandet från *Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan* konstateras att effekter av beslutade skolpolitiska reformer kommer att ta tid (SOU 2013:30).²

Längst gick den ideologiska strävan att minska den offentliga sektorn, då borgerliga kommuner och landstinget i Stockholms län sålde egen verksamhet inom vård, skola och omsorg till personal till underpriser genom så kallade ”avknoppningar”. Statskontoret gjorde på regeringens uppdrag en utredning och fann att det enligt det kommunalrättsliga regelverket, de allmänna principerna och de EG/EU-rättsliga reglerna råder förbud mot understöd till enskild (Statskontoret 2008/59-5).

Privatisering har förespråkats som en politisk strategi inom välfärdspolitiken av huvudsakligen två skäl - för att minska kostnaderna och öka effektiviteten samt erbjuda

individuell anpassning och större valfrihet (Esping-Andersen 1996 och 2002). De viktigaste skälen emot är att privatisering riskerar att leda till ökad ojämlikhet och segregation samt att den demokratiska kontrollen minskar (Bendz 2012; Kastberg 2010). *Lagen om valfrihet*, LOV (SFS 2008:962) skall öka valfriheten för medborgarna och enligt förslag från regeringen skall det bli obligatoriskt att tillämpa den i kommuner och landsting, vilket skapar incitament för ökad privatisering. Privatisering leder emellertid inte automatiskt till valfrihet, speciellt om konsekvenserna för olika grupper och olika delar av landet beaktas. Det har också utvecklats system för valfrihet inom den offentliga sektorn.

Statsvetarna Blomqvist och Rothstein konstaterar efter en genomgång av forskningen inom området att själva utformningen av systemen uppvisar stora skillnader och att problemen och möjligheterna påverkas av olika institutionella lösningar. En jämförelse mellan skolan och sjukvården visar att det finns betydande skillnader i detta avseende mellan de två verksamhetsområdena. En bedömning av effekterna kräver därför att förhållandena studeras i de enskilda fallen (Blomqvist och Rothstein 2000). Studier av privatiseringar inom vården visar att balansen mellan kontroll över resursfördelningen och ökad konkurrens och produktivitet med ökat utbud av tjänster är svår att upprätthålla (Blomqvist 2005).

Opinionen kring privatisering

I SOM-undersökningarna har ingått frågor om förslag till privatisering sedan 1987 (Nilsson och Strömberg 1988). Över en längre tid är det möjligt att följa opinionsutvecklingen inom tre områden: sjukvård, skola och äldreomsorg. Skola och äldreomsorg är centrala primärkommunala uppgifter medan sjukvården är den viktigaste landstingskommunala/regionala uppgiften. De svarande har på dessa områden haft att ta ställning till följande förslag i de nationella undersökningarna:

A. Privatisering i betydelsen övergång till en ökad andel privat produktion (från fält I till III i matrisen ovan):

- Bedriva mer av sjukvården i privat regi,
- Förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus 2000-2002/sjukhus fr.o.m. 2004,
- Öka antalet privata skolor t.o.m. 1996/satsa mer på friskolor fr.o.m. 1997,
- Låta privata företag svara för äldreomsorg 1987-2010 och 2012,

B. Försäljning av statlig affärsverksamhet (från fält II till IV):

- Överföra statlig affärsverksamhet, t ex Telia/Televerket i privata händer, 1987-2000,
- Försäljning av statliga bolag som bedriver affärsverksamhet, 2007-2010,

- Fortsätta driva vattenverk i offentlig regi 2003 och 2008,
- Stoppa utförsäljningen av apotek 2009.

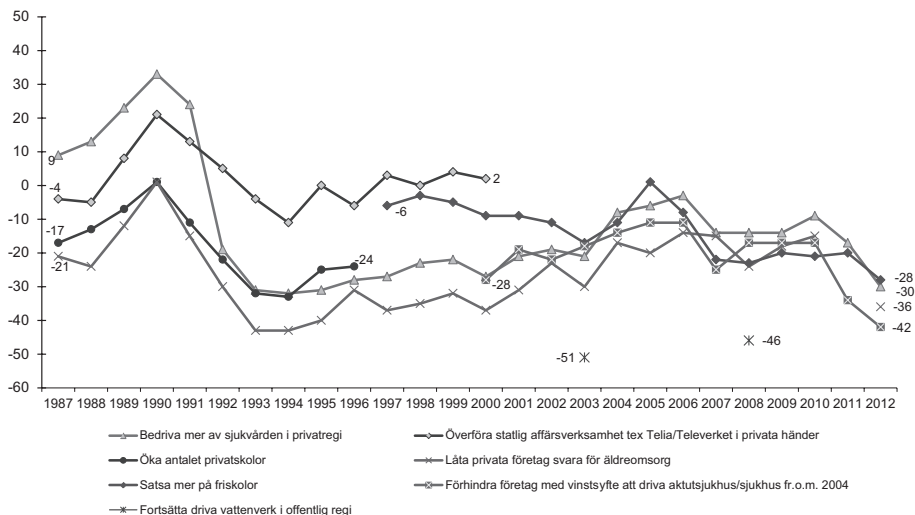
Två av förslagen i grupp A avser en förändring mot ökade privata inslag i produktionen av offentligt finansierade tjänster men inte nödvändigtvis en övergång till en huvudsakligen icke-offentlig modell; de andra två avser att tillåta privat äldreomsorg respektive förhindra denna typ av privatisering för akutsjukhus/sjukhus. Den senare frågan avser uttryckligen vinstdrivande verksamhet när det gäller sjukhusvården. Utmärkande för förslagen i grupp B är att de avser verksamheter som finansieras av dem som köper tjänster men att produktionen skall överföras från offentliga till privata företag.

Förändringen av attityden till privatisering följer samma huvudmönster som inställningen till den offentliga sektorn som helhet, se figur 5. Motståndet mot privatiseringar minskade 1988-1990. År 1990, som var ett exceptionellt år på samma sätt som när det gäller den offentliga sektorn, fanns ett klart stöd för privatiseringar inom sjukvården, och av statlig affärsverksamhet, medan det var lika många för som emot privatiseringar inom skola och äldreomsorg. Under den ekonomiska krisen i början av 1990-talet minskade opinionsstödet för privata alternativ mycket kraftigt. År 1993/94 var motståndet mot privata lösningar inom sjukvård, skola och äldreomsorg väsentligt större än 1987. På dessa tre områden tog en majoritet avstånd från ytterligare privatiseringar. För sjukvården var förändringen särskilt markant.

Under perioden 1993-2006 minskade motståndet mot privatiseringar inom sjukvård och äldreomsorg. Efter 2006 har opinionen vänt och under de senare åren har motståndet mot privatiseringar inom dessa områden ökat markant. Det fanns en klar övervikt för att förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus, då denna fråga ingick i undersökningarna 2000-2002. När ”stopplagen” år 2004 fick en annan konstruktion ändrades frågan till att avse ”sjukhus” (Prop. 2000/01:36 och Socialdepartementet, Promemoria 2004-06-23).³ Stegvis minskade stödet för stopplagen. Våren 2007 fattade riksdagen beslut om att upphäva ”stopplagen”⁴ (Prop. 2006/07:52). Samtidigt ökade svenska folkets stöd för en stopplag och under senare år har det varit en klar övervikt för förbud mot vinst när det gäller sjukhusvård.

Attityden till privat äldreomsorg har genomgående varit övervägande negativ men blev stegvis mindre negativ fram till år 2006. Under senare år har det varit en klar negativ övervikt. I 2011 års nationella undersökning ingick inte detta item men det fanns med i de västsvenska och skånska undersökningarna där inställningen också var klart negativ till privat äldreomsorg. Det fanns där inte någon systematisk skillnad före och efter den mycket uppmärksammade Carema rapporteringen i Dagens Nyheter (Nilsson 2013 a och b). År 2012 var värdet ännu lägre och på samma nivå som under krisåren på 1990-talet.

Från och med 1997 har inställning till offentligt finansierade insatser inom skolan registrerats genom frågan *satsa mer på friskolor*. Den fria etableringsrätten innebär att regelsystemet ger möjligheter till ökade satsningar för privata aktörer. Stödet

Figur 5 Svenska folkets inställning till förslag om privatisering av offentlig verksamhet 1987-2012 (balansmätt)

Kommentar: Svarepersonerna har fått ta ställning till förslagen som redovisas i figuren och svarsalternativen var: 'Mycket bra förslag', 'Ganska bra förslag', 'Varken bra eller dåligt förslag', 'Ganska dåligt förslag' och 'Mycket dåligt förslag'. Andelen som inte tagit ställning till respektive förslag utgör andelen vet ej. I procentbasen ingår samtliga svarande utom de som avstått från att besvara hela frågesviten om aktuella förslag. Balansmättet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag, men för "stopplagen" och vattenförsörjning är positiv övervikt lika med negativ till privatisering.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1987-2012.

för friskolorna minskade stegvis till år 2003 men därefter ökade stödet två år i rad för att på nytt bli klart mera negativt de senaste åren. Inställningen till friskolorna har dock varierat starkt mellan olika delar av landet, främst mellan storstäder och glesbygdskommuner (Carlsson 2006).

I ett globalt perspektiv har debatten om privatisering varit mycket intensiv när det gäller vattenförsörjning (se Shiva 2003 och Segerfeldt 2003). I sydeuropeiska länder med små lokala självstyrelseenheter har kommunerna saknat kapacitet att själva svara för den tekniska försörjningen och istället har privata företag haft ansvaret för dessa funktioner – företag som är stora aktörer på den internationella marknaden. I 2003 års undersökning ingick en fråga om att *fortsätta driva vattenverk i offentlig regi*. Ingen fråga inom området har gett ett så starkt utslag, och i ingen fråga har partiernas sympatisörer varit så samstämmiga. Svenska folket var klart motståndare till en privatisering av vattenförsörjningen och det gällde också 2008 när frågan på nytt ställdes.

De samlade effekterna av de stora svängningarna i privatiseringsopinionen är också mycket tydliga om vi ser till partiernas sympatisörer. Av de nationella undersökningarna framgår att under perioden 1987-1999 i det närmaste halverades skillnaden mellan Vänsterpartiets och Moderaternas sympatisörer på nationell nivå inom de undersökta områdena vård, skola och omsorg och det minskade avståndet var resultatet av att både partierna till vänster och till höger förflyttade sig mot mitten. När det gällde sjukvård och äldreomsorg var det främst de borgerliga partiernas sympatisörer som rörde sig mot mitten medan det var V- och S-sympatisörer som förflyttade sig mest när det gällde skolan.

Vid millennieskiftet polariserades opinionen och moderata sympatisörer gick åt höger i samtliga frågor. Omvänt gick V-sympatisörer till vänster. För övriga partier har förändringarna varit mindre enhetliga. När det gäller vård och omsorg är samstämmigheten stor mellan S-, MP- och V-sympatisörer som är motståndare till privatiseringar inom äldreomsorg och sjukvård och stöder en stopplag – förslaget att förhindra företag med vinstsyfte att driva akutsjukhus/sjukhus.

Samtliga borgerliga partiers sympatisörer rörde sig efter millennieskiftet fram till 2006 klart till höger och tydligast var förändring bland C-sympatisörer (Nilsson 2007). Moderaternas sympatisörer har genomgående varit mest positiva till förslag om privatiseringar men 2012 fanns det bland M-sympatisörer en svagt positiv övervikt för att bedriva mer av sjukvården i privat regi. På övriga områden var det en svagt negativ övervikt. Detta år var opinionen genomgående negativ bland KD-, C- och FP-sympatisörer.

När det gäller inställningen till utförsäljningen av apoteken som ingick i undersökningen 2009 fanns en tydlig övervikt för att stoppa utförsäljningen bland de rödgrönas sympatisörer liksom bland C- och SD-sympatisörer. Bland M- och FP-sympatisörer fanns en svag övervikt för regeringens förslag medan opinionen var splittrad med lika många för som emot bland KD:s sympatisörer. (Nilsson 2011) År 2007-2010 ingick frågan *Sälja statliga bolag som bedriver affärsverksamhet* och 2010 fanns det en viss övervikt för detta förslag bland M-, FP- och KD-sympatisörer medan balansmålet var 0 för C-sympatisörer. Bland de rödgröna fanns en klart kritisk inställning till förslaget och SD-sympatisörer stod till vänster också i denna fråga.

När det gäller friskolor ser mönstret delvis annorlunda ut. V-sympatisörer har hela tiden varit starkt emot att satsa mer på friskolor och även inom S har det genomgående funnits en klar övervikt emot. MP-sympatisörers position har när det gäller inställningen till friskolorna skiftat över tid men sedan 2006 är inställningen till att satsa mer på friskolor klart negativ. Även bland C- och FP-sympatisörer är det en negativ övervikt sedan 2006, och 2012 är det en svagt negativ övervikt även bland KD- och M-sympatisörer. Opinionsstödet för att satsa på friskolor är svagt, vilket också framgår av att *friskola* genomgående har varit det utan jämförelse oftast nämnda besparingsobjektet om nedskärningar skall göras oavsett typ av kommun och politiskt block.⁵

Det svenska skolsystemet genomgick stora förändringar genom två beslut i början på 1990-talet, beslutet om kommunalisering av skolan under den socialdemokratiska

regeringen 1990 och beslutet om införandet av fristående skolor med möjlighet för vinstdrivande företag att vara huvudmän inom skolan under den borgerliga regeringen 1991. I SOM-undersökningen 2011 ingick en fråga om att förstatliga skolan, *Låta staten överta ansvaret för skolan från kommunerna*. Närmare 50 procent var för ett förstatligande och mindre än 20 procent emot. V- och FP-sympatisörer var mest positiva medan S var mest kritiska men inom alla partier var det en klart positiv övervikt. Män var något mer positiva än kvinnor och de äldre vill se en återgång till tidigare statligt huvudmannaskap. Högutbildade och tjänstemän var mer positiva liksom de som arbetar inom statlig och kommunal sektor.

Bland Sverigedemokraternas sympatisörer föreligger år 2006-2012 en övervikt emot privatiseringar inom vård, skola och omsorg och Sverigedemokraterna har varit emot avskaffandet av stopplagen. I dessa avseenden står partiets sympatisörer till vänster.

Tabell 2 Partisympati och förslag om förändring av den offentliga sektorns gränser, Sverige 2012 (balansmått)

	V	S	MP	C	FP	KD	M	SD	Totalt
Bedriva mer av sjukvården i privat regi	-84	-59	-54	-17	-18	-15	10	-25	-30
Satsa mer på friskolor	-79	-45	-49	-16	-18	-5	-7	-12	-28
Förhindra företag med vinstsyfte att driva sjukhus	78	67	66	54	10	30	3	51	42
Låta privata företag svara för äldreomsorg	-81	-58	-58	-30	-18	-4	-4	-37	-36

Kommentar: Svarepersonerna har fått ta ställning till förslagen som redovisas i tabellen och svarsalternativen var: 'Mycket bra förslag', 'Ganska bra förslag', 'Varken bra eller dåligt förslag', 'Ganska dåligt förslag' och 'Mycket dåligt förslag'. I procentbasen ingår samtliga svarande utom de som avstått från att besvara hela frågesviten om aktuella förslag. Balansmättet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2012.

Även vid en jämförelse mellan partiernas sympatisörer på nationell och regional nivå är huvudmönstret detsamma i Västra Götaland som i hela Sverige. År 2012 är det bara bland moderata sympatisörer som det finns en positiv övervikt för att bedriva mer av sjukvården i privat regi. I övrigt är det en negativ övervikt till privatiseringar inom alla partier i Västra Götaland när det gäller vård, skola och omsorg. I den västsvenska undersökningen ingick också en fråga om att *Sälja kommunala bolag som bedriver affärsverksamhet*. Det är en blockskiljande fråga med allianspartierna

för, de rödgröna partierna emot och där SD-sympatisörer också är emot utförsäljning av kommunala bolag.

Sammanfattningsvis kan vi så långt konstatera att under senare år har svenska folkets stöd för den offentliga sektorn ökat medan villigheten att sänka skatterna minskat. Samtidigt har kritiken mot privatiseringar ökat. År 2012 är det bara bland M-sympatisörer som det finns en övervikt för att bedriva mer av sjukvården i privat regi; i övrigt är det en negativ övervikt inom alla partier. Det gäller såväl förslag om att bedriva mer av privat verksamhet inom vård och skola som inställningen till möjligheten att bedriva äldreomsorg och sjukhus i privat regi. I det senare fallet avser frågan *förhindra företag med vinstsyfte att driva sjukhus*, vilket innebär ett direkt ställningstagande till vinst inom vården.

Vinster i välfärden?

Under den ekonomiska krisen på 1990-talet fattade regeringen Bildt beslut som kom att innebära djupgående förändringar av den svenska välfärdsstaten, öppnade för privata aktörer inom vård, skola och omsorg. Tidigare hade produktionen av den offentligt finansierade verksamheten nästan uteslutande bedrivits av stat, landsting och kommuner eller affärsdrivande verk och offentligt ägda företag. Utmärkande för den nya politiken var marknadsinriktningen dvs. privata företag skulle öka mångfalden och effektivisera välfärdssektorn. Utvecklingen har gått mot att vinstdrivande företag har expanderat medan den tredje sektorn bestående av ekonomiska och ideella föreningar, stiftelser och trossamfund samt andra icke vinstdrivande organisationer svarar för en liten andel av den icke offentliga verksamheten.

Inom vården är det främst inom den öppna vården som privatiseringen ägt rum. År 2009 var cirka en tredjedel privat anställda och ökningen har främst skett inom stora och utlandsägda företag. Non-profit sektorn spelar en marginell roll.⁶ Inom äldreomsorgen har expansionen inom privata företag också varit mycket snabb. Även här har andelen anställda inom non-profit organisationer minskat. Detsamma gäller personlig assistens. Det är emellertid stora skillnader mellan olika kommuner och landsting/regioner när det gäller andelen privata utförare inom vård och omsorg. Inom skolan och förskolan är förutsättningarna annorlunda genom pengsystemet. Non-profitsektorn är större än inom vård och omsorg men det är inom den kommersiella delen som expansionen skett. Speciellt gäller det gymnasieskolan, där de vinstdrivande bolagen dominerar helt inom den privata sektorn. Däremot arbetar nio av tio i folkhögskolor och bildningsförbund inom ideella organisationer (Johansson 2011).

Inom sjukvård och äldreomsorg verkar privata företag i flera europeiska länder (Norberg 2012). Av tradition svarar icke vinstdrivande organisationer för en betydande andel av vården och omsorgen och i flera fall har också åtgärder vidtagits för att stimulera denna typ av verksamhet (Johansson 2011).

Vinster inom välfärden har på senare tid varit en mycket omdebatterad politisk fråga. Vänsterpartiet kräver förbud mot vinster och socialdemokraterna och LO har

tagit ställning för begränsningar i möjligheterna till vinstuttag. I *Framtidskontraktet* antaget av Socialdemokraternas partikongress i april 2013 framhålls att ”Vinstintresset skall inte vara styrande i välfärden”. Vidare heter det att förslagen skall avsevärt begränsa vinsterna (www.socialdemokraterna.se). LO vill i rapporten ”Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden” gå väsentligt längre (www.lo.se). Miljöpartiet uttalade sig på sin kongress 2012 mot ett vinstförbud men för begränsningar i vinstuttag. Ett år senare beslutade kongressen att skriva in i partiprogrammet att ”eventuell vinst skall återinvesteras i verksamheten”. I sitt sommartal 2012 framhöll sverigedemokraternas partiledare att välfärden inte är vilken marknad som helst och att vinstuttag måste regleras hårdare (www.sverigedemokraterna.se).

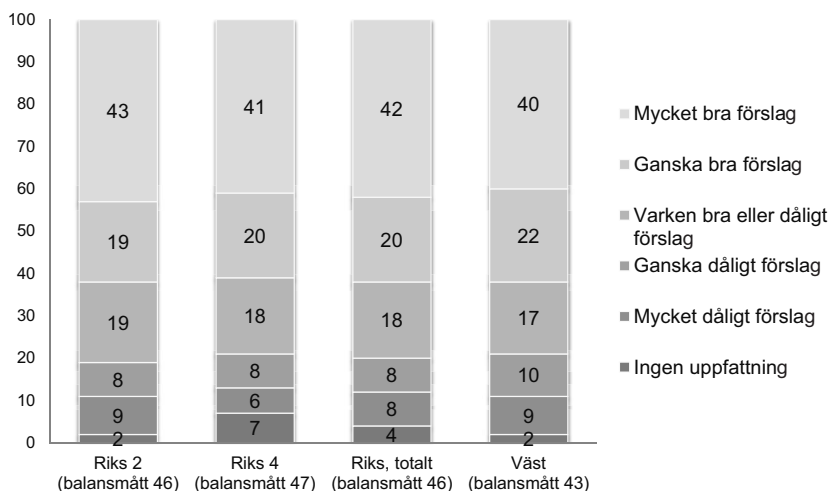
De borgerliga partierna har gemensamt betonat att valfrihet förutsätter privata alternativ och därmed också vinstdrivande verksamhet och att effektiviteten främjas av privat företagsamhet inom välfärdssektorn. Men det förekommer också en intern debatt mellan allianspartierna i regeringen. Företrädare för KD, C och FP förespråkar att Lagen om valfrihetssystem (LOV) skall ändras och tillämpas i alla kommuner och landsting/regioner medan finansmarknadsministern och moderaternas gruppledare i riksdagen föreslår att den inte bör göras obligatorisk (Norman, P och Kinberg Batra, A 2013).

Svenskt Näringslivs VD Urban Bäckström framhåller i ett brev till medlemsföretagen att den socialdemokratiska partikongressens förslag om välfärdsföretag i *Framtidskontraktet* är ”den värsta inskränkningen av fri företagsamhet sedan löntagarfonderna” (DI 130413). Andra aktörer inom detta område har också deltagit i debatten som SKL, Dagens Samhälle, Almega, Vårdföretagarna, Friskolornas riksförbund, Timbro, FAMNA – idéburen vård och omsorg, Idébundna skolors riksförbund samt berörda fackliga organisationer (se bl.a. www.svd.se/opinion/brannpunkt).

I arbetet *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* konstaterade ledande svenska välfärdsforskare att det i stor utsträckning saknas forskning och kunskap om effekterna av de välfärdspolitiska reformerna och konkurrensens konsekvenser, vilket i sig var ett ställningstagande som vållade stor debatt (Hartman 2011). Ett stort antal arbeten har publicerats med jämförelser av kvalitet i verksamheten som bedrivs i olika typer av organisationer. I en omfattande metaanalys publicerad 2009 i den ansedda tidskriften *British Medical Journal* ”Quality of care in for-profit and in not-for-profit nursing homes: systematic review and meta-analysis” finner forskarna att personaltätheten och personalens utbildning är högre i icke vinstdrivande äldreomsorg med medicinsk personal, vilket bedöms vara en faktor av stor betydelse för kvaliteten (Comondore, V R m. fl. 2009). Även vid jämförelser mellan olika skolor diskuteras betydelsen av lärartäthet och lärarnas kompetens, där det i Sverige finns mycket stora skillnader mellan kommunala skolor och olika typer av friskolor⁷ (Johansson 2011). Ledamöter vid Kungl. Vetenskapsakademien och andra forskare publicerade i år artikeln ”Sätt stopp för vinstuttag i skolan” baserad på ett symposium *Ideas and consequences of market principles in education*, där forskarna med hänvisning till erfarenheterna från Finland gör bedömningen att ”Möjligheten att bedriva skolverksamhet i vinstdrivande syfte bör elimineras” (Cannon, B m.fl. 2013).

Vinst i sig är emellertid inte kontroversiellt eftersom ingen har invändningar mot vinster som återinvesteras i verksamheten. Det är uttag eller utdelning av vinster till ägarna som det råder olika uppfattningar om oavsett om utbetalning sker löpande enligt beslut av stämma eller i samband med försäljning av företag. Vad som varit särskilt omdiskuterat har varit om företagen betalar skatt i Sverige eller i länder med mer gynnsamma skatteregler, speciellt om det sker inom ramen för internationella koncerner med möjlighet att placera vinsterna i andra länder.

Figur 6 Förslaget att Vinstutdelning ska inte tillåtas inom skattefinansierad vård, skola och omsorg i SOM-undersökningar 2012 (procent)



Kommentar: Svarepersonerna har fått ta ställning till förslaget som redovisas i figuren och svarsalternativen var: 'Mycket bra förslag', 'Ganska bra förslag', 'Varken bra eller dåligt förslag', 'Ganska dåligt förslag' och 'Mycket dåligt förslag'. I procentbasen ingår samtliga svarande utom de som avstått från att besvara hela frågesviten om aktuella förslag. Balansmättet anger andelen bra förslag minus andelen dåligt förslag.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2012.

I 2012 års SOM-undersökningar ingick för första gången en generell fråga om vinster inom välfärden med följande formulering *Vinstutdelning skall inte tillåtas inom skattefinansierad vård, skola och omsorg*. Frågan avsåg alltså uttryckligen vinstutdelning med angivande av de tre kärnområdena inom skattefinansierad välfärd. Den var inriktad på ett långtgående alternativ till nuvarande förhållanden, som medger vinstutdelning, och innebar att man skulle införa ett förbud mot vinstutdelning. På samma sätt som frågorna om den offentliga sektorn, skatter och privatiseringar fanns två positiva svarsalternativ *Mycket* och *Ganska bra*, ett mittalternativ *Varken bra eller dåligt* samt två negativa *Mycket* eller *Ganska dåligt*. Dessutom redovisas

de som avstått från att besvara denna delfråga som *Ingen åsikt*. Det är viktigt att framhålla att i frågan anges inga motiv för eller emot utan den avser principfrågan om vinstutdelning skall vara tillåten eller inte. För den som motsatte sig förslaget fanns således möjlighet att ange att man tycker att det var ett dåligt förslag, att man var tveksam eller avstå från att svara.

Frågan om vinstutdelning ingick i tre delundersökningar 2012 med oberoende urval; i två av SOM-institutets nationella delundersökningar och i den västsvenska SOM-undersökningen. Som framgår av figur 6 är resultaten från de tre delundersökningarna i det närmaste identiska. Drygt 60 procent anser att vinstutdelning inte skall tillåtas medan mindre än 20 procent tycker att det är ett dåligt förslag. Knappt var femte svarande väljer alternativet varken bra eller dåligt förslag och det är få som inte har någon åsikt. Dessutom skall framhållas att ca 40 procent väljer ytterlighetsalternativet *mycket bra förslag*.⁸ Det senare är ett mycket ovanligt svarsmönster när det gäller den här typen av frågor och är ett uttryck för intensitet i svaren.

I den politiska debatten och i riksdagen finns klara blockskillnader som legat till grund för de politiska besluten på detta område med stor samstämmighet bland allianspartierna medan de rödgröna partierna varit oeniga. Hur ser det då ut bland partiernas sympatisörer? Bland samtliga partiers sympatisörer finns en klar övervikt för att det är ett bra förslag att inte tillåta vinstutdelning. Inom alla partier utom Folkpartiet är en majoritet för förslaget; bland de rödgröna 70 procent eller mer, bland KD och SD sympatisörer ca 60 procent och bland C och M sympatisörer drygt 50 procent; Bara bland FP:s sympatisörer föreligger ej majoritet för förslaget, 48 procent. Andelen som tycker att det är ett dåligt förslag varierar från tre procent (V) till 27 procent (FP).

Tabell 3 Partisympati och förslaget Vinstutdelning ska inte tillåtas inom skattefinansierad vård, skola och omsorg, Sverige 2012 (procent och balansmått)

	V	S	MP	C	FP	KD	M	SD	Totalt
Bra förslag	81	70	72	53	48	62	54	57	62
Varken eller	8	15	15	19	22	27	21	20	18
Dåligt förslag	4	12	11	23	27	10	22	17	16
Ingen åsikt	7	3	2	5	3	1	3	6	4
Summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Balansmått	77	58	61	30	21	52	32	40	46
Antal svarande	134	958	285	102	169	85	867	201	3080

Kommentar: Se kommentaren till figur 6.

Genomgående är det små skillnader mellan olika socioekonomiska grupper i denna fråga; när det gäller kön och utbildning är det mycket små skillnader, detsamma gäller stad – land och det kan noteras att Stockholm inte avviker i detta avseende trots att privatiseringarna gått längre i Stockholms stad och Stockholms läns landsting än i andra delar av landet. Balansmättet för de yngsta är lägre än för övriga åldersgrupper men det beror på att de i mindre utsträckning har en bestämd uppfattning. Högre tjänstemän och företagare liksom höginkomsttagare är mindre positiva till att inte tillåta vinstutdelning men det är även bland dessa grupper en klart positiv övervikt. Det är inga större skillnader i synen på vinstutdelning om man arbetar i offentlig eller privat sektor men det största stödet för att inte tillåta vinstutdelning finns bland dem som är anställda inom ideell sektor (Nilsson 2013c).

Svenska folket och systemskiftet

Under de senaste årtiondena har omfattande förändringar av den svenska välfärdsstaten genomförts. Socialdemokratiska regeringar under 1980-talet decentraliserade och avreglerade och borgerliga regeringar har med början under 1990-talet minskat den offentliga sektorn, sänkt skatterna och privatiserat, främst inom tjänstesektorn. Dessutom har djupgående förändringar av socialförsäkringssystemen genomförts som gäller pensionerna, a-kassan och sjukförsäkringarna (se Maria Oskarson kapitel i denna volym). Med beaktande av välfärdspolitikens förändringar inom både tjänstesektorn och transfereringssystemen är det ett systemskifte som genomförts i Sverige. Särskilt tydligt är det inom skolans område.

De under senare år genomförda förändringarna på välfärdspolitikens område har i en rad avseenden avlägsnat Sverige från övriga nordiska länder. Det gäller bl.a. omfattningen av de vinstdrivande bolagens ansvar för produktionen av välfärdstjänster medan andra organisationers verksamhet är mycket begränsad. Det gäller reglerna för riskkapitalbolagens verksamhet inom välfärdssektorn. I strävan att snabbt genomföra förändringar på dessa områden privatiserades utan att system för reglering, uppföljning och kontroll hade utarbetats vid implementeringen. Först i efterhand pågår ett arbete för att vidta åtgärder (Hartman 2011). Det gäller också frågan om på vilken nivå ansvar skall utkrävas. Även i övrigt har regelsystemen inte anpassats till de nya förutsättningarna; det gäller bl.a. reglerna för insyn och meddelarskydd.

Syftet har varit att öka valfriheten och effektiviteten. Det är omdiskuterat om effektiviteten ökat men den har medfört ökad individuell valfrihet. Samtidigt har segregationen inom flera områden också ökat och skolan har blivit mindre likvärdig. Det fanns stora förhoppningar att välfärdsektorn skulle bli en expansiv marknad för svensk företagande i Sverige och utomlands. Vad som kan konstateras är att den svenska välfärdssektorn blivit en snabbt växande marknad för utlandsägda företag. Medan privata vinstdrivande företag expanderat svarar den ideella sektorn fortfarande för en mycket liten andel i Sverige.

I denna artikel har svenska folkets inställning till systemskiftet analyserats med inriktning på välfärdsstatens struktur: den offentliga sektorns storlek och skatter samt attityder till förskjutningar av den offentliga sektorns gränser i form av privatiseringar. Dessutom har den principiella inställningen till vinstutdelning undersökts 2012. Fokus har varit inriktat på väljarrollen och de politiska partiernas sympatisörer.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att opinionen genomgått stora svängningar över tid. Privatiseringens höjdpunkt inföll efter Berlinmurens fall och nedmonteringen av planekonomierna i Östeuropa och högervågen i de anglosaxiska länderna. Under krisåren i början av 1990-talet ökade emellertid stödet för den offentliga sektorn markant liksom motståndet mot privatiseringar inom samtliga undersökta områden. Det skedde en uppslutning bakom välfärdsstaten i dessa avseenden. Där-efter rådde förhållandevis stor stabilitet med små förändringar mellan åren.

Det finns idag en klar övervikt emot en minskning av den offentliga sektorn och det finns en negativ inställning till privatiseringar inom vård, skola och omsorg. I skattefrågorna finns det fortsatt stöd för skattesänkningar men det är klart fler som vill höja kommunal/landstingsskatten hellre än att minska servicen. Ställningstagandena präglas av ideologi och partisympati men med en stor skillnad i åsikter mellan väljare och valda.

Sedan 2006 har en enig alliansregering genomfört betydande förändringar av den offentliga sektorns gränser medan oppositionspartierna i uppvisat oenighet vid behandlingen av förslagen i riksdagen. På väljarplanet är emellertid enigheten stor bland V-, S- och MP-sympatisörer medan det i flera fall funnits en betydande spännvidd i åsikterna bland allianspartiernas sympatisörer. Idag finns en klar övervikt emot en minskning av den offentliga sektorn och privatiseringar även bland allianspartiernas sympatisörer.

Det svenska skolsystemet förändrades radikalt genom två beslut i början av 1990-talet – skolans kommunalisering och införandet av fristående skolor med vinstfrivande företag. Tjugo år senare finns bland svenska folket inom alla partier en klar övervikt emot de två förändringarna; man vill låta staten ta över ansvaret för skolan och det finns en klar majoritet emot vinstutdelning inom skattefinansierad skola. I det senare fallet gäller det även vård och omsorg. Stödet för systemskiftet inom välfärdsolitiken är svagt.

Noter

- ¹ Måttet kan teoretiskt anta värden över 100 procent då det innefattar beskattningsbara transfereringar.
- ² Sexpartiöverenskommelsen om friskolorna inom ramen för Friskolekommitténs arbete, innebär att den svenska skolmarknaden består men med ökad reglering.
- ³ Inskränkningen i rätten att överlämna driften akutsjukhus till annan upphörde att gälla med utgången av 2002, då de i riksdagen då samverkande partierna inte

- kunde enas om en förlängning av lagen. Baserat på en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet och Miljöpartiet om vilka villkor som skulle gälla för alternativa driftsformer inom vården ändrades Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), vilket innebar att ”Om landsting överlämnar ansvaret för driften av hälso- och sjukvård som ges vid ett sjukhus till annan skall avtalet innehålla villkor om att verksamheten inte får drivas med syfte att skapa vinst åt ägare eller motsvarande intressent.” (Socialdepartementet, Promemoria 2004-06-23; Lagrådsremiss – Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus, 2005-03-10)
- 4 Därmed upphävs bestämmelserna om att landsting inte kan sluta avtal om verksamheten skall drivas med vinstsyfte, vården skall finansieras uteslutande med vårdavgifter, att landstingen inte får överlämna driften av regionsjukhus/kliniker till annan och kravet på att landstinget skall bedriva hälso- och sjukvård vid minst ett sjukhus i offentlig regi.
 - 5 Att friskolan är det oftast nämnda området minska på går igen i flera undersökningar. Samma resultat redovisas från undersökningar i Skåne, Västsverige och Värmland (Persson 1999 och Nilsson 2012a).
 - 6 Den officiella statistiken har gjort det svårt att urskilja olika typer av privata utförare. Inom SCB pågår dock ett arbete för att anpassa den svenska statistiken till ett internationellt klassifikationssystem för icke-kommersiella privata aktörer.
 - 7 Lärartätheten per 100 elever varierar från 8,6 i skolor drivna av ideella organisationer, 7,9 i kommunala skolor till 6,8 i aktiebolag, enskilda företag; två av de stora skolkoncernerna Kunskapsskolan och Vittra redovisar färre än 6 lärare per 100 elever (Johansson 2011).
 - 8 Av 59 åsiktsfrågor i 2012 års nationella undersökning är det bara i två frågor, där en större andel valt alternativet mycket bra förslag nämligen *Satsa mer på ett samhälle med ökad jämställdhet mellan kvinnor och män* (51%) och *Satsa mer på ett miljövänligt samhälle* (45%).

Referenser

- Bendz, A (2012) ”Vårdvalet i Västsverige”. I Bergström, A red. *Västsvensk vardag*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Blomqvist, P (2005), ”Privatisering av sjukvård; lösning eller komplikation” I Socialvetenskaplig tidskrift 2005: 2-3.
- Blomqvist, P & Rothstein, B (2000), *Välfärdsstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Agora.
- Cannon, B m.fl. (2013) ”Sätt stop för vinstuttag i skolan” *SvD* 130327
- Carlson, B R (2006) ”Friskolor mellan ideologi och erfarenhet” i Nilsson, L (red) *Nya gränser – Västsverige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

- Comondore, V R m. fl. (2009) "Quality of care in for-profit and in not for profit nursing homes: systematic review and meta-analysis". *British Medical Journal*, *BMJ* 2009;339:b2732 doi:10.1136/bmj.b2732
- Dahlberg, M och Vedung, E (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Esping-Andersen, G (1990), *WThe Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity press.
- Esping-Andersen, G (1996), "After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy." I Esping-Andersen, G, ed. *Welfare States in Transition*. Sage Publications.
- Esping-Andersen, G (2002) "Towards the Good Society, Once Again?" In Esping-Andersen, G m.fl. (2002) *Why we need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G (2009) *The Incomplete Revolution. Adapting to women's new roles*. Polity.
- Hadenius, S och Nilsson, L (1991) *Ifrågasatt. Den offentliga sektorn i debatt och opinion*. Svensk Informations Mediecenter.
- Hartman, L (2011) red. *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med välfärden?* SNS Förlag.
- Johansson, O (2011) *Tjäna eller tjäna? – om vård eller vinst? Privatisering av vård, omsorg, skola – vilka tar över? FAMNA – idéburen vård och social omsorg*.
- Kastberg, G (2010) *Vad vet vi om kundval – en forskningsöversikt*. SKL.
- Kornhall, P (2013) *Barnexperimentet. Svensk skola I fritt fall*. Leopard.
- Kuhle, S och Solheim, L (1985) *Velferdsstaten – vekst og omstilling*. Oslo: Tano Aschenhoug.
- Lundqvist, L J (2001) "Privatisering – varför och varför inte." I Rothstein, Bo (red) *Politik som organisering. förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Mydske, P K, Claes, D H och Lie A (2007) *Nyliberalisme ideer och politisk virklighet*. Oslo: Universitetsforlage.
- Nilsson, L (1996) Medborgarna och servicedemokratin. I Rothstein, B och Särilvik, B (red.) *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2007) "Trovärdig välfärdsolitik?" I Holmberg, S och Weibull, L (red), *Det nya Sverige*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2011)."Välfärdsopinion – valåret 2010". I Holmberg, S, Weibull, L och Oscarsson, H red. *Lycksalighetens ö*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2012a), "Välfärd och service i Västra Götaland." I Bergström, A (red.), *Västsvensk vardag*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2012b)."Medborgarna och svensk välfärdsolitik 1986-2011". I Weibull, L, Oscarsson, H och Bergström, A red. *I framtidens skugga*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.

- Nilsson, L (2013a), "Medborgarna och välfärdsstatens gränser Sverige och Västra Götaland." I Bergström, A och Ohlsson, J (red.), *Medborgarna om välfärden. Sambälle, opinion och medier i Skåne*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2013b), "Medborgarna och välfärdsstatens gränser Sverige och Skåne." I Ohlsson, J och Bergström, A (red.), *Vanor och attityder i förändring. Sambälle, opinion och medier i Skåne*. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Nilsson, L (2013c) *Välfärdsolitik och välfärdsopinion 1986-2012. Vinster i välfärden?* Presentation april 2013.
- Nilsson, L och Strömberg, L (1988) "Offentligt – privat, Svenska Folkets åsikter om privatisering och avreglering." I Holmberg, S och Weibull, L (red), *SOM-undersökningen 1987*, SOM-rapport nr 3. SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Norberg, H (2012) *Privata företag inom skola, vård och omsorg i Storbritannien, Frankrike, Tyskland och Tjeckien – en översikt*. Friskolornas riksförbund, Almega, Vårdföretagarna och Svenskt näringsliv.
- Norman, P och Kinberg Batra, A (2012) "Moderaterna vid vägs ände vad gäller privatiseringar" *DN* 121220.
- Norman, P och Kinberg Batra, A (2013) "Lagen om valfrihet bör inte bli obligatorisk" *DN* 130303.
- Oskarson, M (2013) Kapitel i denna volym.
- Peters, G (1991), *The Politics of Taxation. A Comparative Perspective*. Blackwell.
- Proposition 1995/96:150
- Proposition 2000/01:36, *Sjukhus med vinstsyfte*.
- Proposition 2006/07:52, *Driftsformer för sjukhus*.
- Proposition 2006/07:57, *Försäljning av vissa statligt ägda företag*.
- Proposition 2012/13:100.
- SCB Pressmeddelande, Nr 2009:109.
- Segerfeldt, F (2003) *Vatten till salu. Hur företag och marknad kan lösa världens vattenkris*. Pejling nr 44, Timbro.
- SFS 1982:763, *Hälso- och sjukvårdslagen*.
- SFS 2008:962, *Lagen om valfrihet*, LOV.
- Shiva, V (2003) *Krig om vatten: plundring och profit*. Ordfront.
- Skolinspektionen 2013, *Skolans kvalitetsarbete ger möjligheter till förändring. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning 2012*.
- Skolverket 2013, *Skolverkets lägesbeskrivning 2013, rapport 387*.
- Socialdepartementet*, Promemoria 2004-06-23.
- Socialdepartementet*, Lagrådsremiss – Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus, 2005-03-10.
- SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 1990-talet*.
- SOU 2013:30, *Det tar tid – omeffekter av skolpolitiska reformer*.
- Statskontoret 2008, *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EG/EU-rättsliga aspekter*. 2008/59-5.

Svallfors, S (2012), ”Trygg, stöttande, tillitsfull? Svenskarnas syn på socialförsäkringarna 1992-2010” I *Kön, klass och etnicitet. Jämlikhetsfrågor i socialförsäkringen*. Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2012:4.

Tarschys, D (1978) *Den offentliga revolutionen*. Stockholm: Liber Förlag.

Vogel, J (1970) *Aspirationer, möjligheter och skattemoral*. Stockholm: SOU 1970:25.

Åberg, R (1993), *Århundradets skattereform? Politik och opinion kring 1991 års skattereform*. Fritzes.

www.di.se

www.lo.se

www.oecd.org/pisa

www.socialdemokraterna.se

www.svd.se/opinion/brannpunkt

www.sverigedemokraterna.se

