

Privatiseringar ökar inom kommunala sektorn

En sammanställning av statistik

Ingegerd Berggren⁷

Marie Glanzelius⁸

Uppgifter om offentligt finansierade tjänster som utförs av andra än kommuner och landsting förekommer i flera statistiska källor. Detta medför att samma verksamheter redovisas med olika termer och begrepp och att dess omfattning mäts på olika sätt. Trots vissa mättekniska svårigheter visar de olika statistiska uppgifterna en relativt entydig bild av en kraftig ökning av den verksamhet inom vård, skola och omsorg som inte utförs i egen regi.

Allt fler offentligt finansierade tjänster utförs av privat ägda företag

Under det senaste decenniet har det blivit allt vanligare att vissa delar av den verksamhet som kommuner och landsting ansvarar för läggs ut på entreprenad och att tjänster köps in från andra organisationer och företag. Verksamheterna utförs således av andra än den egna kommunen eller landstinget, men de finansieras fortfarande med offentliga medel. I första hand gäller detta välfärdstjänsterna: utbildning, vård och omsorg.

⁷ Ingegerd Berggren har varit utredare vid enheten för offentlig ekonomi vid SCB, men arbetar nu på Rådet för främjande av kommunala analyser. Förfrågningar kan ställas direkt till författaren via e-post med adress ingegerd.berggren@rka.nu.

⁸ Marie Glanzelius är utredare vid enheten för offentlig ekonomi vid SCB. Förfrågningar kan ställas direkt till författaren via e-post med adress marie.glanzelius@scb.se.

Vissa av de tjänster som produceras inom hälso- och sjukvården, omsorgen och utbildningsområdet finansieras dock av enskilda, t.ex. genom privata försäkringar eller direkt av konsumenten. Exempel på detta finns inom hälso- och sjukvården, t.ex. psykiatrisk vård och terapi, samt viss utbildningsverksamhet som betalas direkt av eleverna.

Även ideella organisationer och stiftelser med humanitär inriktning utför, utan särskild ersättning från allmänna medel, insatser inom främst hälso- och sjukvården och omsorgen.

NR:s redovisning av sociala naturaförmåner

I nationalräkenskaperna (NR) redovisas utgifter för offentligt finansierade tjänster som sociala naturaförmåner (SCB, 2006). Sociala naturaförmåner definieras som "utgifter för varor och tjänster som finansieras av offentliga myndigheter men som produceras av marknadsproducenter och utan vidare bearbetning levereras till hushållen". Utgifterna ingår i de offentliga myndigheternas konsumtionsutgifter, men är en del av hushållens faktiska konsumtion. Exempel på sociala naturaförmåner är de vårdavtal landstingen sluter med andra vårdgivare och primärkommunernas utgifter för privata daghem eller skolor. Här ingår även landstingens utgifter för läkemedel som omfattas av läkemedelsförmånen⁹.

Av den offentliga sektorns sammanlagda utgifter för konsumtion på drygt 724 000 miljoner kronor 2005 utgjorde 11 procent (79 440 miljoner kronor) sociala naturaförmåner. Detta kan jämföras med motsvarande andel på cirka 6 procent 1993.

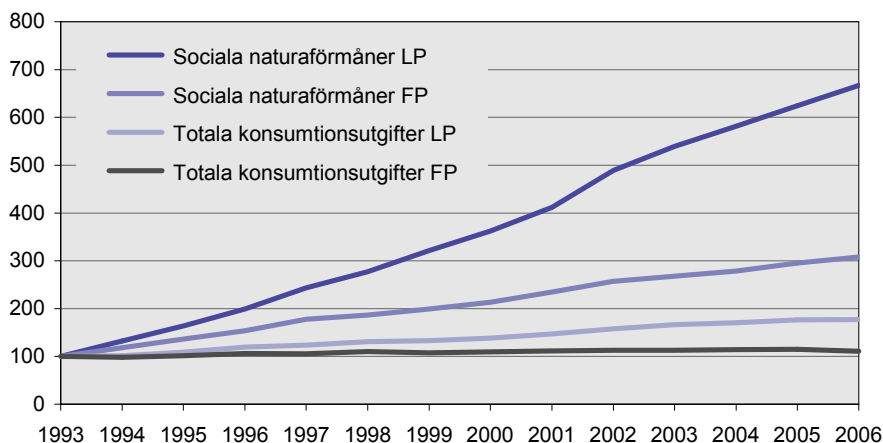
Sociala naturaförmåner i primärkommunerna

Primärkommunernas utgifter för de sociala naturaförmånerna utgjorde ca 40 procent av den offentliga sektorns totala utgifter för sociala naturaförmåner. De sociala naturaförmånerna har kraftigt ökat sin andel av kommunernas totala konsumtionsutgifter, från 3 procent till 11 procent under tidsperioden 1993–2005.

⁹ Läkemedelsförmånen är benämningen på det svenska subventionssystemet för läkemedel och andra produkter som förskrivs inom den öppna vården. Läkemedelsförmånen omfattar de flesta receptbelagda och i viss mån receptfria läkemedel, vissa varor förskrivna i födelsekontrollerande syfte, förbrukningsartiklar och s.k. speciallivsmedel.

21. Primärkommuner, utveckling av konsumtionsutgifter och utgifter för sociala naturaförmåner 1993–2006¹⁰. Löpande priser (LP); fasta priser (FP) med referensår 2000, kedjade serier ej adderbara. Index: 1993=100

21. Municipalities, development of expenditure for consumption and social benefits in kind 1993–2006. Current prices (LP), constant prices (FP)



Källa: SCB. Nationalräkenskaperna

Sociala naturaförmåner i landstingen

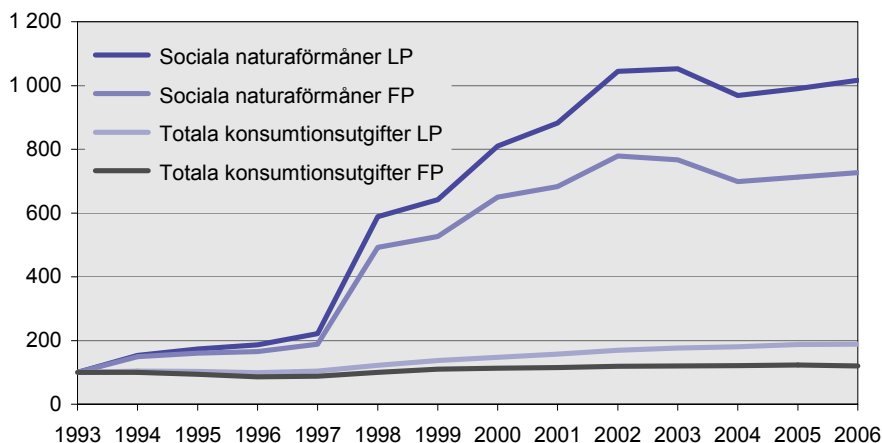
Landstingens utgifter för sociala naturaförmåner utgjorde hälften av den offentliga sektorns utgifter för sociala naturaförmåner. Sociala naturaförmåner som andel av totala konsumtionsutgifter har ökat kraftigare i landstingssektorn än i primärkommunal sektor, från att utgöra ca 4 procent 1993 till cirka 23 procent 2005.

Det är dock viktigt att tänka på att cirka hälften av landstingens kostnader för sociala naturaförmåner består av utgifter för läkemedel, som omfattas av den så kallade läkemedelsförmånen. Dessa utgifter överfördes från staten till landstingen under slutet av 1990-talet. Utgifterna för läkemedelsförmånen, som har ökat kraftigt, avser således inte sådana verksamheter som utförs av andra vårdgivare än landstinget. I sociala naturaförmåner ingår dessutom landstingens ersättningar till de landstingsägda bolagen.

¹⁰ Tidsserien 1993–2005 bygger på uppgifter i primärkommunernas räkenskaps-sammandrag. Landets samtliga kommuner ingår i undersökningen. 2006 års värden bygger på preliminära uppgifter från primärkommunernas kvartalsenkät, som är en urvalsundersökning.

22. Landsting, utveckling av konsumtionsutgifter och utgifter för sociala naturaförmåner 1993–2006¹¹. Löpande priser (LP); fasta priser (FP) med referensår 2000, kedjade serier ej adderbara. Index: 1993=100

22. County councils, development of expenditure for consumption and social benefits in kind 1993–2006. Current prices (LP), constant prices (FP)



Källa: SCB. Nationalräkenskaperna

Köp av verksamhet från privat ägda företag eller organisationer

Uppgifterna om utgifter för konsumtion och sociala naturaförmåner i de offentliga myndigheterna härrör sig från de statistikinsamlingar som årligen görs från kommuners och landstings bokföring genom de så kallade räkenskapsammandragen (RS). Som köp av verksamhet eller övriga entreprenader räknas verksamhet som utförs av en annan producent än kommunen själv. Dessa köp avser huvudverksamheter och dess stödverksamheter, t.ex. skolmåltider, städning etc., men däremot inte kommunens inköp av andra varor, material eller hyreskostnader.

Även om de sociala naturaförmånerna i NR kan redovisas för olika ändamål, t.ex. socialt skydd, utbildning etc., får man en mer detaljerad och bättre avgränsad information om vilka verksamheter som finansieras av offentliga medel och som utförs av privat ägda företag eller organisationer genom att använda uppgifterna från RS.

¹¹ Tidsserien 1993–2005 bygger på uppgifter i landstingens räkenskapsammandrag. 2006 års värden bygger på preliminära uppgifter från landstingens kvartalsenkät. Undersökningarna är totalundersökningar.

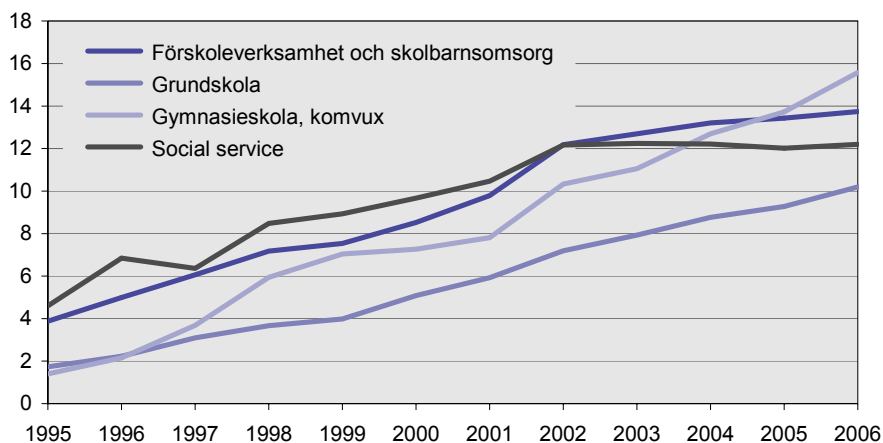
Dessa uppgifter visar också vilket slags företag eller organisation som utfört tjänsten. Inom primärkommunerna är det vanligast att lägga ut verksamhet till privat ägda bolag, vilket motsvarar drygt 60 procent av de totala köpen. Kostnaderna för köp av verksamhet från föreningar och stiftelser avser oftast förskoleverksamhet och grundskola.

Kommunernas köp ökar stadigt...

Kommunerna köpte verksamhet från privat ägda företag eller organisationer för 46,6 miljarder kronor 2006. De största köpen gjordes inom vård och omsorg för äldre och funktionshindrade med 13,3 miljarder kronor, medan man inom grundskolan köpte verksamhet för 7,6 miljarder konor.

23. Kommunernas köp av verksamhet från privat ägda företag eller organisationer som andel av driftkostnaderna 1995–2006. Procent

23. *Municipalities' purchase of activities from privately-owned companies or organisations. Percentage of operational expenditures 1995–2006*



Källa: SCB. Kommunernas finanser 1995–2000, Den offentliga sektorns finanser 2000–2003, Kommunernas hushållning med resurser 2004–2006.

Inom alla verksamhetsområden som avser välfärdstjänster, har en ökning skett av den andel av verksamheten som köpts in från privat ägda företag eller organisationer. Ökningen har varit kraftigast inom gymnasieskolan.

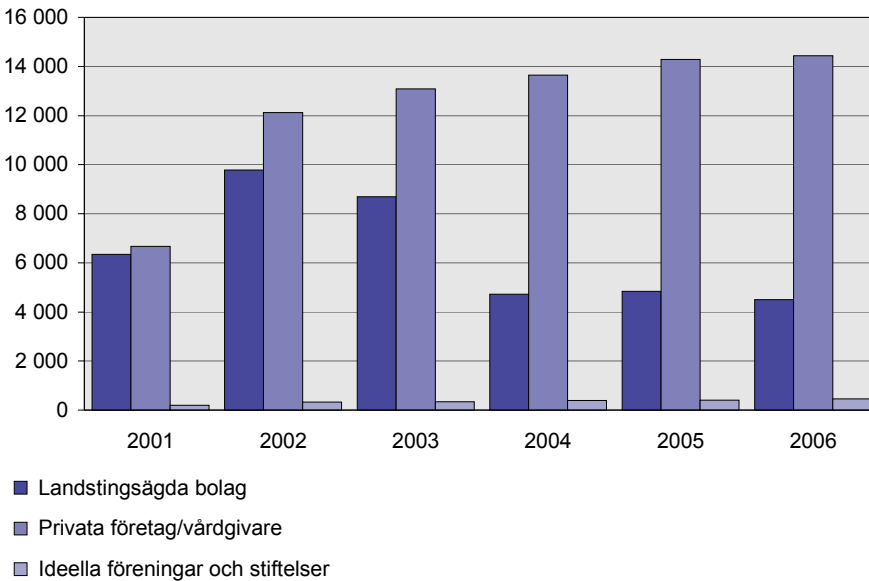
... liksom landstingens

I landstingens räkenskapssammandrag redovisas landstingens utgifter för "köp av verksamhet" enligt den verksamhetsindelning

som använts sedan 2001 för landstingsstatistiken. Den största delen av köp av verksamhet sker inom den specialiserade somatiska vården. Förutom de privata företagen är de landstingsägda bolagen en viktig motpart.

24. Landstingens köp av verksamhet från privat ägda företag, organisationer eller landstingsägda bolag 2001–2006. Miljoner kr

24. County councils' purchase of activities from privately-owned companies, organisations and county council-owned companies 2001–2006. SEK m



Källa: Sveriges kommuner och landsting. Verksamhet och ekonomi i landsting och regioner 2001–2002. Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2003–2006

Allt fler privat ägda företag utför välfärdstjänster

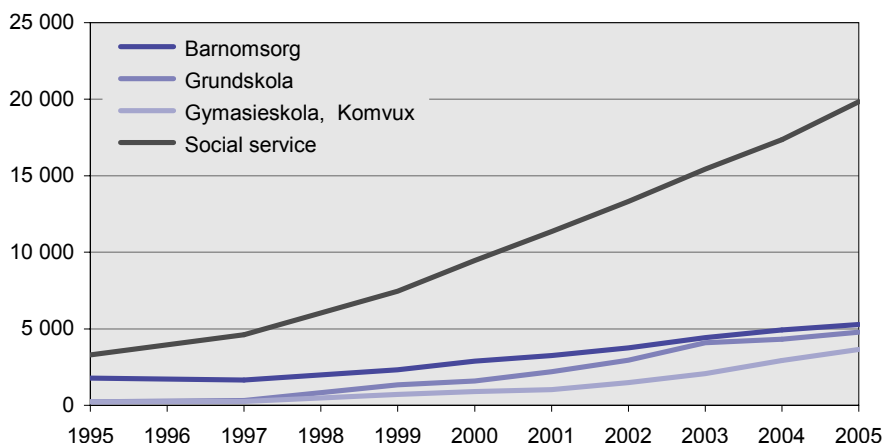
Som en följd av kommunernas och landstingens större intresse av att köpa verksamhet istället för att utföra den i egen regi, har marknaden för företag och organisationer som utför välfärdstjänster vuxit. Bland de privat ägda företag som bedrev välfärdstjänster fanns det minsta antalet företag inom utbildningsområdet gymnasieskola och komvux. Antalet företag har dock vuxit kraftigt sedan 1995.

Antalet företag som verkar inom området social service (omsorg om äldre och handikappade samt individ- och familjeomsorg) har femdubblats under perioden 1995 till 2005. Omsättningen i kronor räknat

i de privat ägda företagen eller organisationerna som utför de offentligt finansierade tjänsterna är dock inte densamma som de belopp som kommuner köper verksamhet för. Detta förklaras dels av att flera företag och organisationer vid sidan av den huvudsakliga verksamheten också kan bedriva andra verksamheter, dels av att företagen kan få bidrag till verksamheten från andra håll än kommunen.

25. Nettoomsättning i privat ägda företag som utför välfärdstjänster inom skola, barnomsorg och social service 1995–2005. Löpande priser, miljoner kr

25. Net turnover in privately-owned companies providing welfare services within education, child-care and social service 1995–2005. Current prices, SEK m



Källa: SCB. Företagens ekonomi

Nettoomsättningen (exklusive punktskatter) i de företag som tillhandahåller välfärdstjänster har ökat från 1990-talets senare del, i synnerhet inom området social service. Inom utbildningsområdet, inklusive barnomsorgen, där de flesta tjänsterna utförs enbart för den offentliga sektorns räkning, har omsättningsökningen inte varit lika kraftig.

Ökningen i kronor (löpande priser) har varit störst för de företag som verkar inom hälso- och sjukvårdsområdet, där också de enskilda brukarna i vissa fall själva betalar för tjänsten. År 2005 fanns det 20 400 företag, vars huvudsakliga verksamhet avsåg hälso- och sjukvårdsområdet, vilket kan jämföras med drygt 5 000 företag 1995. En stor del av dessa företag är enmansföretag.

Finansiering

Delegationen för mångfald inom vård och omsorg genomförde i samverkan med Nutek en undersökning bland vård- och omsorgsföretag våren 2007 (SOU 2007:37). Den visade bland annat att ungefär hälften av de privat ägda företagen inom vård- och omsorgsområdet uteslutande hade offentlig finansiering. Lite mer än 10 procent av företagen hade ingen offentlig finansiering alls. Finansiering från vårdtagarens försäkring eller arbetsgivare var de vanligaste finansieringsformerna utöver offentliga medel. För stiftelser, ideella föreningar och trossamfund var gåvor en betydande finansieringskälla.

Antalet sysselsätta ökar

Uppgifterna i den totalräknade registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS) ger möjligheter att följa antalet förvärvsarbetande på olika arbetsställen i olika branscher med uppdelning efter ägarförhållande och samhällssektor.

Antalet sysselsatta i välfärdstjänsterna på arbetsställen i kommuner och landsting har ökat från 898 800 år 1995 till 927 400 år 2005, en ökning med 3 procent. Under samma tid har antalet förvärvsarbetande på arbetsställen i motsvarande branscher i privat ägda företag eller organisationer ökat från 66 900 till 142 200, vilket innebär en ökning med 112 procent, dvs. mer än en fördubbling.

4. Antal förvärvsarbetande i välfärdstjänster 2005 i åldrarna 16 år eller äldre

4. Employed persons, aged 16 or more, in welfare services 2005

| Verksamhet, bransch | Samhällssektor | | | Totalt |
|--|------------------------|-------------------------|---------------------|------------------|
| | Offentliga myndigheter | Offentligt ägda företag | Privat ägda företag | |
| Förskoleverksamhet, barnomsorg | 97 700 | 100 | 17 200 | 114 900 |
| Grundskoleverksamhet, inkl. förskoleklass | 186 400 | 200 | 12 200 | 198 700 |
| Gymnasieutbildning, komvux, kommunal kulturskola | 55 900 | 3 500 | 5 500 | 64 900 |
| Vård och omsorg, social service | 301 300 | 500 | 56 300 | 358 100 |
| Hälso- och sjukvård | 248 400 | 10 200 | 48 800 | 307 400 |
| Administration, förvaltning av utbildning, vård och omsorg | 37 800 | 100 | 0 | 37 900 |
| Humanitära insatser, sociala insatser | 0 | 0 | 2 200 | 2 200 |
| Välfärdstjänster totalt | 927 400 | 14 600 | 142 200 | 1 084 200 |

Källa: SCB. Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik

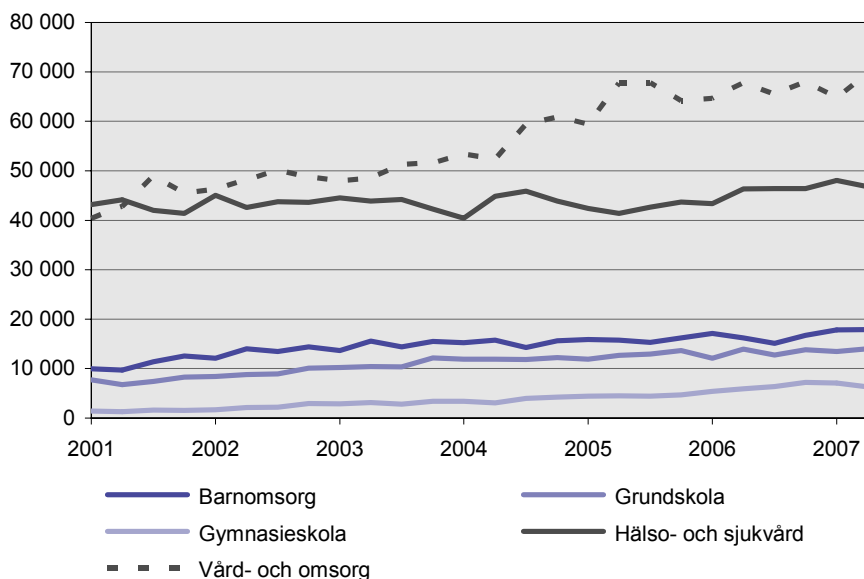
Från början av 2000-talet kan sysselsättningsutvecklingen inom privat sektor följas med en kortare eftersläpning via den kortperiodiska sysselsättningsstatistiken¹². Det är en kvartalsundersökning vars primära syfte är att snabbt indikera förändringar i antalet anställda på en detaljerad näringsgrensnivå.

¹² För mer information, se www.scb.se/ks. I denna sammanställning redovisas vissa data på en mer detaljerad näringsgrensnivå.

26. Antal anställda inom vård, skola och omsorg i privat ägda företag. Kvartalsvis 2001 – juni 2007

26. Employees within care and education services in privately-owned companies. Quarterly 2001– June 2007

Antal



Källa: SCB. Kortperiodisk sysselsättningsstatistik (KS)

Under 2000-talet har antalet anställda i privat ägda företag i vård- och omsorgsbranscherna ökat mest. Dessa branscher är också de som sysselsätter flest anställda bland de branscher som räknas till välfärdstjänster.

Ökat intresse för privatiseringar

Som en konsekvens av regeringsskiftet i valet 2006 finns en politisk strävan att öka privatiseringen av de offentligt finansierade tjänsterna. En anledning är att man vill öka medborgarnas valfrihet; brukaren ska inte vara tvungen att nyttja just den tjänst som kommunen erbjuder.

En annan anledning till det ökade intresset för privatisering är ett antagande att en bättre konkurrens mellan olika utförare ska leda till ökad produktivitet och effektivitet. Det är dock svårt att finna entydiga bevis för att en ökad privatisering får den avsedda effekten på samhällsekonomin.

En allt större del av välfärdstjänsterna inom främst vård- och omsorgsområdet stöds och utförs dessutom delvis på mer informell basis utanför den offentliga sektorn. Detta tyder den växande ideella sektorn på.

Slopad stopplag

Den 1 juli 2007 hävdades stopplagen. Det innebar att de inskränkningar som funnits kring landstingens möjligheter att överlämna driften av regionsjukhus, regionkliniker och övriga sjukhus till annan utförare togs bort.

Inskränkningarna har inneburit att varje landsting ska driva minst ett sjukhus i offentlig regi. Om avtal sluts med annan utförare, ska avtalet innehålla villkor om att verksamheten ska bedrivas utan vinstsyfte samt att vården uteslutande ska bedrivas med offentlig finansiering och vårdavgifter.

Effekten av privatiseringar svår att mäta

En grund till svårigheterna att närmare analysera effekterna av privatisering av kommunala verksamheter är avsaknaden av jämförbara mått på volym och produktion i offentlig sektor respektive i näringslivet. Produktiviteten och effektiviteten i t.ex. skolan, sjukvården etc. mäts på olika sätt beroende på i vilken sektor den faktiskt produceras.

En förhoppning är att statistiken framdeles utvecklas på ett sådant sätt att verksamheter i den offentliga sektorn och i näringslivet lättare kan jämföras.

