



ritstj. Eliel Kilpelä

MARKAÐSÖFL EÐA ALMANNAHAGSMUNIR?

Norræn sjónarmið á gróðahyggu í velferðarkerfinu

MARKAÐSÖFL EÐA ALMANNAHAGSMUNIR?

Norræn sjónarmið á gróðahyggju í
velferðarkerfinu



Finnska hugveitan Vasemmistöfoorumi (ísl. Vinstri vettvangur) gefur út ritröðina Rapportteja (ísl. Skýrslur), sem inniheldur úttektir og rannsóknir á samfélagsmálum. Markmiðið með ritröðinni er að skapa þekkingu til að styðja við ákvarðanatöku, vekja umræður um mikilvæg málefni og leggja fram tillögur að lausnum.

Markaðsöfl eða almannahagsmunir? Norræn sjónarmið á gróðahyggju í velferðarkerfinu

Ritstjórn: Eliel Kilpelä

Þýðing á íslensku úr dönsku, finnsku, norsku og sænsku: Erla Elíasdóttir Völudóttir

Grafísk hönnun: Asmo Koste

Kápu mynd: „Matdags“ (N191975, 1993). Ljósmynd eftir Jan Alanco í eigu safns Helsinkiborgar

978-952-7206-43-0 (innbundin)

978-952-7206-42-3 (pdf)

ISSN 2670-188X (prentuð útgáfa)

ISSN 2670-1898 (rafræn útgáfa)

Prentað af Lähettämö Oy

Gefið út af Vasemmistöfoorumi ry | Helsinki

<http://www.vasemmistöfoorumi.fi/in-english>

Þetta rit var tekið saman að frumkvæði flokkahóps Norrænna vinstri grænna í Norðurlandaráði.

Efnisyfirlit

1 Formáli: Norræna líkanið í klemmu á milli markaðsafla og almannahagsmuna	5
Ali Esbati	
2 Börnum fyrir bestu? Gróðahyggja og gæði í norsku leikskólastarfi.....	12
Ida Søråunet Wangberg	
3 Baráttan um grunnskólann á 21. öldinni	18
Majsa Allelin	
4 Af arðsemi öldrunar: markaðs- og fjármagnsvæðing öldrunarþjónustu í Finnlandi.....	28
Olli Karsio, Lena Näre, Minna Zechner	
5 Meiri velferð, minni gróða	36
Thomas Enghausen	
6 Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður – Samantekt úr skýrslu til Alþingis.....	44
Arnar Númi Sigurðarson, Halldór S. Guðmundsson, Herdís Steingrímsdóttir, Kolbeinn H. Stefánsson, Kjartan Ólafsson	
7 Tryggjum opinbera velferðarþjónustu á Grænlandi til framtíðar	50
Iluuna Heilmann	
8 Eftirmáli: Norræna líkanið – sömu grundvallarreglur, ólíkar leiðir.....	52
Eliel Kilpelä	
Um höfundana.....	57

1

Formáli: norræna líkanið í klemmu á milli markaðsafla og almannahagsmuna

ALI ESBATI

Eftir sænsku þingkosningarnar 2014 hugðust Jafnaðarmannaflokkurinn (S), Umhverfisstofnun (MP) og Vinstriflokkurinn (V) hefja samstarf. Stefan Löfven, þáverandi formaður jafnaðarmanna, vildi mynda tveggja flokka stjórn með Umhverfisstofnunum, en til að koma fjárlögum í gegn þurfti samstarf við Vinstriflokkinn. Frá sjónarhóli vinstrimanna var mikilvægt að ná saman um tiltekin grundvallaratriði áður en viðræður um fjárhagsáætlun gætu hafist. Gróðasjónarmið einkaaðila á sviði velferðarmála höfðu árum saman verið ofarlega á dagskrá Vinstriflokksins, ekki síst í aðdraganda kosninganna 2014. Því gerði flokkurinn það að sínu helsta verkefni að tryggja að skriflegu og bindandi samkomulagi yrði náð um að þessir vinstri- og umhverfissinnuðu flokkar beittu sér fyrir umbótum á þessu sviði.

Útgangspunktur minn í þessari grein eru viðræðurnar um samstarf flokkanna þriggja, þar sem ég kom sjálfur að þeim og fylgdist náið með starfinu, en einnig vegna þess að ferlið leiddi í ljós hve þýðingarmikill málaflokkurinn er fyrir hið pólitíska gangverk í víðara samhengi. Hugleiðingar mínar miðast við sænskar aðstæður en ég dreg þó einnig grundvallarályktanir sem ég tel að varði öll

Norðurlönd, þrátt fyrir að löndin hafi öll sín sérkenni þegar kemur að pólitískum aðstæðum og framkvæmd laga og reglugerða.

Eftir líflegar viðræður komust flokkarnir þrír að samkomulagi snemma hausts 2014 og lék Vinstriflokkurinn þar lykilhlutverk. Textinn hófst á eftirfarandi orðum: „Á sviði velferðarmála erum við ekki neytendur, heldur almennir borgarar.“

Þetta er einföld en jafnframt merkingarþrungin staðhæfing, eða kannski heldur yfirlýsing um ásetning – ásetning sem ég tel mikilvægt að framfarasinuð öfl tileinki sér í hugmyndavinnu jafnt sem pólitískri framkvæmd.

ÁREKSTUR VELFERÐARHUGSJÓNA OG GRÓÐASJÓNARMÍÐA

Velferðarþjónusta stendur almennum borgurum nærri í daglegu lífi, þótt birtingarmyndirnar séu mismunandi eftir æviskeiðum og aðstæðum. Nyttsemi slíkrar þjónustu verður fljótlega ljós þeim

sem þarfnast hennar. Í því kaþítalíska markaðshagkerfi sem við búum við – og sem velferðarkerfi okkar hafa sprottið upp í – er litið á þjónustu eins og vörur á markaði sem séu ofurseldar lögmálum þess markaðar.

Opinber velferðarþjónusta er þó viðbragð við annars konar samfélagslegri þörf: ákalli um það að sumt eigi ekki að vera háð markaðslögmálum heldur vera á forsendum almennings, forsendum sem kalla mætti réttindabundnar.

Velferðarkerfið hefur áunnið sér miklar og almennar vinsældir, einnig meðal þeirra sem hallast til hægri í stjórnmalaskoðunum. Eitt er að telja það sanngjarnt eða „eðlilegt“ að fólk með rýmri fjárráð geti keypt stærri bíl eða farið í flottara frí, annað að fella sig við þá hugmynd að aðgengi að heilbrigðisþjónustu eða námi skuli fara eftir tekjum einstaklinga.

Hér má greina mikilvæga spurningu um það hvar draga skuli mörkin milli mismunandi gerða af samfélagslegri starfsemi. Hver á að taka slíkar ákvarðanir? Í hvaða flokk setjum við tómsundur barna og ungmenna? Á að flokka tannlækningar með annarri heilbrigðisþjónustu? Upp að hvaða marki á hið opinbera að greiða fyrir aðgengi almennings að fréttum, bókmenntum, samkomustöðum eða almenningsgördum? Almenna svarið er að þessi atriði eru viðfangsefni fyrir félagslegt og pólitískt reipitog. Þetta er óbein en mikilvæg hlið á spurningunni um hagnaðardrifinn rekstur á sviði velferðarmála.

Nú verður aftur vikið að starfsemi sem í dag er litið á sem kjarna hins opinbera velferðarkerfis.

Einmitt vegna þess að hugmyndin um rétt almennings til opinberrar velferðarþjónustu nýtur víðtæks stuðnings – ekki síst á Norðurlöndum – þá er skiljanlegt að þau öfl

sem vilja þrengja að slíkum réttindum skuli gjarnan byrja á einhverjum öðrum enda. Hvað ef hið opinbera stendur vörð um jafnt aðgengi að þjónustunni, óháð tekjum fólks, en lætur svo einkaaðila á almennum markaði um að veita sjálfa þjónustuna?

Útgangspunktur slíkra tilhneiginga er að gróðasjónarmið leiði til sem bestrar nýtingar á úrræðum og að samkeppni á þeim grundvelli muni geta af sér framsækni og kraft sem ekki sé hægt að knýja fram með pólitískri stýringu. Samkvæmt þessari sýn ætti stýring á forsendum stjórnmalaafla eða almennings að einskorðast við að skilgreina markmið starfseminnar og sjá um fjármögnun hennar. Allt annað megi fela hagnaðardrifnum aðilum.

Einn mikilvægur kostur við hina umfangsmiklu sænsku úttekt¹ sem unnin var á grundvelli fyrrnefnds samkomulags er að í henni eru þessar röksemdir reifaðar og ræddar.

Í sænsku samhengi mætti kynna sér hvernig markmið hafa verið skilgreind í fyrri og núgildandi lögum, til dæmis með því að skoða lögin um heilbrigðisþjónustu: „Markmið heilbrigðisþjónustunnar er góð heilsa og umönnun á sömu kjörum fyrir allan almenning. [...] Fólk sem hefur mesta þörf fyrir heilbrigðisþjónustu á að njóta forgangs við veitingu slíkrar þjónustu.“ Í sænskum lögum um félagslega þjónustu segir að „félagsþjónusta samfélagsins eigi, á grundvelli lýðræði og samheldni, að efla efnahags- og félagslegt öryggi fólks og jafna lífsskjör þess.“ Skólaögin: „Stefnt skal að því að jafna út mismunandi forsendur nemenda til að tileinka sér námsefnið.“

Setningar á borð við þessar minna ef til vill á úrelt slagorð frá þeim tíma þegar stjórnmalaflokkar gátu haft það sem afdráttarlausa stefnu sína að efla og

styrkja stöðu almennra borgara sem þjóðfélagshóps, en þó er um að ræða markmið sem eru orðuð í lögum með skýrum hætti. Það skyldi fólk athuga ef það telur að athafnir hagnaðardrifinna einkaaðila á sviði velferðarmála skuli dæma eftir því hvernig tekist hefur að ná fram pólitískum markmiðum.

Það er nefnilega ekki svo að aðeins þurfi að kanna „skilvirkni“ einkaaðila hvað varðar notkun opinberra fjármuna. Þau áhrif sem slíkur rekstur hefur á kerfið eru einnig mikilvægt atriði í heildarmyndinni.

Í umræðunni um hagnaðardrifinn rekstur velferðarúrræða er hætt við ofuráherslu á málefni ríkisfjármögnunar (hvað við fáum fyrir skattþeningana okkar) eða rörsýn á þá einkaaðila sem um ræðir (hverjir þeirra hafi hugsanlega brotið lög eða gert eitthvað annað vafasamt). Þá getur virst sem svo að hið pólitíska reipitog gangi fyrst og fremst út á að skera úr um hvaða fyrirtæki, ýmist opinber eða hagnaðardrifin, séu „best“. Það mikilvægasta er þó að skilja sjónarmið hinna almennu borgara og ræða við þá um þær gagngeru breytingar sem fylgt hafa innkomu hagnaðardrifinna aðila á svið velferðarmálanna.

Helsta verkefni einkaaðila í hagnaðardrifnum rekstri er að finna leiðir til að græða peninga. Í því „markaðsumhverfi“ sem skattafjármagnað velferðarkerfi skapar getur þetta – svo að raunveruleg dæmi séu nefnd – þýtt að skólar fari að gefa hærri einkunnir en ástæða er til² í því skyni að styrkja eigin samkeppnisstöðu, að heilsugæslur séu opnaðar á þeim svæðum þar sem íbúar eru hvað heilsuhraustastir,³ að fólk með væg veikindi fái óþarfar lækni meðferðir á einkareknum heilsugæslum með opinberri fjármögnun á meðan kostnaðarsamari sjúklingum sé vísað annað,⁴ eða það hvernig sænska móttökukerfið fyrir fylgdarlaust

flóttafólk og börn í viðkvæmri stöðu hefur markast af gróðavonum athafnasamra frumkvöðla.⁵

Innkoma hagnaðardrifinna einkaaðila hefur áhrif á þá aðila sem fyrir eru innan kerfisins, hvort sem það eru opinberir aðilar eða einkaaðilar án hagnaðarsjónarmiða. Óháð því þurfa þeir að laga sig að hinum markaðslegu forsendum sem ráða ríkjum í samkeppninni um opinbert fjármagn.

Með öðrum orðum fer málið þá að snúast um *hvar* skuli hagræða og auka skilvirkni. Sú aukna skilvirkni sem hagnaðardrifnir einkaaðilar stefna að fer óhjákvæmilega að beinast að sviðum sem þeir geta hagnast á. Á markaði þar sem eftirspurn jafngildir kaupgleði geta talsmenn markaðarsjónarmiða fært rök fyrir því að heildarsumman af starfsemi einkaaðila verði sem hagkvæmust nýting úrræða. Í velferðarstarfsemi með opinberri fjármögnun eru markmiðin þó flóknari en svo – enda er fólkid sem þarf á þjónustunni að halda almennir borgarar, fremur en hefðbundnir neytendur – og þá geta skapast ýmis vandamál.

Þetta afhjúpar þau vandkvæði sem tengjast eftirliti á sviðinu. Algengasta tillagan að lausn á þeim vanda sem upp kemur við innleiðingu gróðasjónarmiða á velferðarsviði hefur einmitt verið að herða eftirlit. Í þessu tilfelli eru vandamálin þó innbyggð í sjálft viðskiptalíkanið, sem skapar togstreitu við samfélagsleg markmið. Það virðist heldur barnalegt að ímynda sér að nægilega hagkvæmt og skilvirkt eftirlitskerfi geti tryggt að hagnaðardrifnir einkaaðilar hagi sér einhvern veginn öðruvísi en hagnaðardrifnir einkaaðilar.

VELFERÐARÞJÓNUSTA – EKKI EINS OG HVER ÖNNUR VARA

Velferðarkerfi með hagnaðardrífnum einkaaðilum mun lenda í vandræðum með að ná sínum heildstæðu, lögbundnu markmiðum vegna þess hvernig eðli velferðarþjónustu er háttað.

Eitt slíkt sjónarmið varðar kostnaðinn sem hlýst af því að skipta um þjónustuleið. Sé fólk óánægt með farsímamann sinn getur það hugleitt að velja vöru frá öðrum framleiðanda við næstu síma kaup. Mislíki okkur þjónustan á tilteknum veitingastað getum við valið annan stað næst, hvenær sem það verður. Sömuleiðis má ímynda sér að foreldrar sendi markaðnum tiltekin skilaboð með því að taka börn sín úr skóla sem stenst ekki kröfur þeirra. Það að skipta oft um skóla hefur þó töluverðan félagslegan kostnað í för með sér, og þó að tvö til þrjú ár af menntun standi ekki undir væntingum er ekki hægt að skila þeim eins og hverri annarri neysluvöru.

Eitt innbyggt einkenni á mörgum sviðum velferðarþjónustu er að erfitt er fyrir borgarann sem neytanda að meta gæði þjónustunnar – sérstaklega fyrirfram, og oft jafnvel einnig á meðan þjónustan er veitt eða skömmu eftir það. Það liggur nokkuð ljóst fyrir að fólk sem þarf á heilbrigðisþjónustu að halda getur ekki – og ætti ekki að þurfa – að gera samanburð á mismunandi þjónustuaðilum á sama hátt og þegar það áformar kaup á nýjum bíl eða ísskáp. Svipuð vandamál mæta þeim sem leita úrræða í umönnun aldraðra eða skólakerfinu. Tengslin á milli þeirra sem leita þjónustuna uppi, borga fyrir hana, bjóða upp á hana og þiggja hana eru að mörgu leyti frábrugðin tengslunum á milli aðila í hefðbundnum viðskiptum á almennum markaði.

Þetta á sinn þátt í því að torvelda hagkvæmt og skilvirkt eftirlit á sviðinu.

FJÁRMAGN HINS OPINBERA OG GRÓÐI EINKAADILA – ÞRÆTUEPLIÐ 2014–2018

Samkomulagið sem gert var um gróða einkaaðila á velferðarsviði árið 2014 leiddi til umfangsmikillar úttekta á vegum sænska ríkisins og gat af sér tillögur sem lagðar voru fyrir þingið. Þetta var þó ekki einfalt ferli. Án þess að fara út í smáatriði hinna pólitísku viðræðna – sem stóðu yfir allt ríkisstjórnartímabilið 2014 til 2018 – er óhætt að segja að viðhorf jafnaðarmanna hafi ekki bent til nokkurs samstarfsvilja af þeirra hálfu. Úttektin var framkvæmd þrátt fyrir það og tillögur – varfærnar, en þó ekki bitlausar með öllu – voru lagðar fram. Eins og búist var við voru þær felldar í atkvæðagreiðslu, þar sem hægri vængurinn – þeir flokkar sem verið höfðu við stjórnvölinn 2006 til 2014 – stóð þétt saman, með fulltingi Svíþjóðardemókratanna.

Ferlið hafði aðra og meiri þýðingu en hver önnur atkvæðagreiðsla þar sem þingmenn taka sér stöðu eftir flokkslínunum. Þegar fjárlagafrumvarp ríkisstjórnarinnar var kynnt um haustið 2014, skömmu eftir að vinstri- og umhverfisflokkarnir gerðu fyrrnefnt samkomulag, brutu Svíþjóðardemókratarnir gegn siðvenju og greiddu atkvæði með flokkum fyrri ríkisstjórnar. Þar með var fjárlagafrumvarpið fellt, ríkisstjórnin var komin í krísu og blásið var til þingkosninga að nýju. Þeim kosningum var þó afstýrt með samkomulagi ríkisstjórnarinnar og miðju- og hægri flokka sem komu í veg fyrir að Svíþjóðardemókratarnir næðu raunverulegum áhrifum. Það samkomulag

hélt þó aðeins í tæpt ár og eftir það varð það smám saman greinilegt að bilið á milli Svíþjóðardemókratanna og flestra af flokkum hinnar rötgrónu borgarastéttar fór minnkandi. Ávöxt þess ferlis sjáum við í Svíþjóð í dag, árið 2024: ríkisstjórn Ulfs Kristersson og sænska hægriflokksins (Moderaterna) er studd af Svíþjóðardemókrötunum gegn því að síðarnefndi flokkurinn hafi afgerandi og stefnumótandi áhrif.

Vert er að halda því til haga að málefni gróðasjónarmiða á velferðarsviði léku lykilhlutverk í þessari þróun.

Haustið 2015 birtist greinaflokkur í *Dagens Industri* þar sem flett var ofan af umfangsmiklum tengslum nokkurra samtaka atvinnurekenda – Svenskt Näringsliv, Almega og Vårdföretagarna – við Svíþjóðardemókratana. Þessi tengsl, sem voru mynduð þegar fyrir kosningarnar 2014 og fólu í sér dýra málsverði og koníak, áttu að tryggja stuðning Svíþjóðardemókratanna í að stöðva allar tilraunir til að hrófla við þeim peningum sem streymdu í vasa einkaaðila úr opinberum velferðarsjóðum. Sama var uppi á teningnum þegar tillaga um að takmarka möguleika einkaaðila til að hagnast á velferðarmálum var lögð fram í aðdraganda kosninganna 2018.

Eftir kosningarnar 2018 bárust ennþá opin skárrí skilaboð frá þungavigtaraðilum í atvinnulífinu. Eitt slíkt dæmi er Antonia Ax:son Johnson, sem fjárfesti hluta fjölskylduauðs síns í velferðarúrræðum. Þetta var haft eftir henni í *Dagens Industri*,⁶ nokkrum dögum eftir kosningarnar 2018: „Ég er frjálsslyndur húmanisti og myndi berjast fyrir góðum gildum fram í rauðan dauðann, en á hinn bóginn finnst mér ástæðulaust að fólk veigri sér við því að ná völdum og innleiða umbætur Svíþjóð til heilla.“ Nokkur ár áttu eftir að líða áður en þetta varð að ríkjandi afstöðu meðal sænsku borgarastéttarinnar,

en þar erum við í dag. Eins og Roland Poirier Martinsson fjölmiðlamaður orðaði það árið 2023⁷: „Þetta ríkisstjórnarsamstarf veltur á því að við stöndum vörð um hlutfélagavæðingu heilbrigðiskerfisins, skólanna og umönnunargeirans.“

Mikilvægt er að skilja þessi mál í víðara samhengi sem tengist kerfislægum breytingum á kapítalísma nútímans. Í Svíþjóð sést glögglega að það peningastreymi sem hægt er að tryggja með opinberum ákvörðunum er nú farið að gegna mikilvægu hlutverki fyrir umsvifamikla aðila í atvinnulífinu. Það á einnig við um aðila sem áður létu fyrst og fremst til sín taka á sviði iðnaðarframléiðslu, eins og Wallenberg-samsteypan, eða á sviði viðskipta, eins og hin fyrrnefnda Antonia Ax:son Johnson.

Þetta fyrirbæri er ekki sérsænskt. Allt frá því að nýfrjálshyggju tók að vaxa fiskur um hrygg seint á áttunda áratugnum hefur ríkisvaldið leikið æ stærra hlutverk í viðskiptalífinu á Vesturlöndum. Ríkið hefur mildað áhrifin af minnkandi framléiðni og dvínandi hagvexti eftir hina „gullnu áratugi“ sem fylgdu í kjölfar seinni heimsstyrjaldar. Í Bandaríkjunum hefur þetta meðal annars lýst sér þannig að opinberum útgjöldum hersins hefur verið beint til einkaaðila. Í norrænu löndunum hefur viðskiptalífið sótt í þau svið sem hið opinbera veitir miklum fjármunum í – umönnun aldraðra, skólamál og heilbrigðisþjónustu. „Þarna er sjálfgefinn markaður með sjálfgefinn hóp viðskiptavina,“ sagði Marie Reinius, framkvæmdastjóri Svenska Riskkapitalföreningen, árið 2011. „Starfsemin útheimtir hvorki mikið rekstrarfjármagn né umfangsmikla framléiðsluinnviði. Allar fjárfestingar eru þegar frágengnar og aðalatriðið er að reka starfsemina með skilvirkum hætti.“⁸

Með öðrum orðum er það lykilatriði í þessu viðskiptalíkani að forðast pólitíska áhættu, sem sé þann möguleika að lýðræðislega kjörnir valdhafar grípi til aðgerða sem þykja óæskilegar frá sjónarmiði gróðabraskaranna. Í samhengi viðskiptanna snýst málið ekki fyrst og fremst um það að veðja á rétta valdhafa, heldur um að eins margar pólitískar ákvarðanir og mögulegt er – helst allar – leiði til sömu niðurstöðu (eða skorts á niðurstöðu).

Þetta eykur á vanda framfarasinnaðra afla sem vilja snúa þróuninni við, en gerir slíka viðleitni jafnframt enn mikilvægari en ella.

AÐ DRAGA VÍGLÍNUR Í OPINBERUM VELFERÐARMÁLUM

Eigi pólitískar aðferðir að vera áhrifameiri en kennisetningar eða særingarþulur, þá þurfa þær að miðast við raunverulegar aðstæður. Það væri þó óráðlegt að fara út í slíka sálma í texta á borð við þennan, sérstaklega ef taka ætti dæmi frá mismunandi löndum. Ég læt því nægja að ljúka þessum skrifum á almennum hugleiðingum sem veganesti fyrir þá lesendur sem velta nú fyrir sér aðferðum og úrræðum.

Ein slík hugleiðing varðar bandalög. Ég tel mikilvægt að taka það skýrt fram, eins og ég hef gert hér, að vandinn felst í einkarekstri sem er hagnaðardrífinn. Þannig má undirstrika það að opinberi geirinn á sömu hagsmunum að gæta og einkaaðilar án hagnaðarsjónarmiða. Þetta er sums staðar álitid sjálfsagt vegna sögulegs samhengis, en er flóknara viðureignar annars staðar. Í öllu falli má segja að eftir að hagnaðardrífnum aðilum var leyft að hasla sér völl á sviði velferðarmála, gjarnan með pólitískum röksemdafærslum um aukinn „fjölbreytileika“, hafi ekki liðið á löngu uns

óhagnaðardrífur einkaaðilar á sviðinu tóku að finna fyrir áhrifum á kjör sín og aðstæður.

Uppbygging bandalaga varðar einnig kjör starfsfólks á sviðinu, óháð rekstrarformi. Starfsfólk hagnaðardrífna velferðarstofnana er að sjálfsögðu ekki andstæðingar okkar sem viljum stemma stigu við gróðahagsmunum á sviði velferðarmála. Þvert á móti getur starfsfólk slíkra staða orðið illa fyrir barðinu á togstreitunni milli hagnaðarsjónarmiða og faglegs siðferðis. Þá þarfnast það samstöðu á vettvangi verkalyðshreyfingarinnar og í pólitíkinni.

Þegar svo er komið verður það lykilatriði að þrýsta á stjórn málaöflin að tryggja sanngjörn kjör öllum þeim sem bera velferðarkerfið uppi. Hér þurfa vinstriflokkar að vinna markvisst og meðvitað að málum er varða stjórnun og traust á sviðinu. Stjórnunarform sem forgangsraða þörfum markaðarins koma í veg fyrir að starfsfólk velferðargeirans geti dafnað og þróast í starfi og lagt rækt við þá húmanísku og faglegu möguleika sem falist geta í almannavelferð í breiðum skilningi.

Mikilvæg forsenda fyrir sanngjörnum kjörum er að tryggja að vinnustaðir í velferðargeiranum séu nægilega vel mannaðir. Þetta er og mun áfram verða gríðarmikið pólitískt ágreiningsefni á Norðurlöndum. Það liggur í eðli velferðarþjónustu að hún er mannaflsfræk – og hefur æ meiri tengsl við til dæmis framleiðsluina, sem gera má skilvirkari með fjárfestingum og nýrri tækni. Þetta kallar á fjármálastefnu sem sér til þess að herra hlutfall sameiginlegra samfélagsúræða verði nýtt í sameiginlega þjónustu sem mun auðga samfélagið og auka öryggi almennings svo um munar.

„AÐEINS ÞAÐ BESTA ER NÓGU GOTT FYRIR FÓLKIÐ“

Curt Nicolin, fyrrum yfirmaður sænsku vinnuveitendasamtakanna (sem þá hétu SAF), lét eitt sinn falla eftirfarandi orð í tengslum við efnahagslegt frelsi: „Vilji fólk kaupa seglbát í stað þess að njóta heilbrigðisþjónustu á það að mega það.“

Samfélög þar sem lýðræði hefur náð þróuðu stigi hafa rými fyrir annars konar kerfi en óheft peningaræði þegar kemur að því að deila samfélagslegum gæðum. Líkt og ég kom inn á í upphafi þessa texta er það almennt viðtekið í samfélögum okkar að aðgengi að hágæða heilbrigðisþjónustu sé annars eðlis en rétturinn til að kaupa sér seglbát. Einnig er það talið til almannahagsmuna á Norðurlöndum að öll börn njóti góðrar skólagöngu. Tilvitnuninni í Curt Nicolin mætti því svara með orðum Gustavs Möller, sem var goðsögn meðal jafnaðarmanna: „Aðeins það besta er nógu gott fyrir fólk.“

Smám saman, og þrátt fyrir ýmis ágreiningsatriði, var norræna velferðarlíkanið byggt upp með það fyrir augum að þröngva einhverju af sýn Möllers inn í hagkerfi þar sem hugmyndir Nicolins voru ríkjandi. Hin sameiginlega velferðarþjónusta átti – og á enn – að vera annað og meira en yfirlætisleg umgjörð um ölmusu handa þeim sem aldrei munu hafa efni á seglbát. Hún átti – og á enn – að vera það besta sem við getum boðið hvert öðru.

Norræna líkanið í efnahags- og samfélagsmálum hefur náð gríðarmiklum árangri og notið mikilla vinsælda. Það hefur þó aldrei verið óumdeilt, og undanfarna áratugi höfum við séð hvers má vænta ef við höldum ekki áfram að þróa velferðarkerfið og byggja það upp. Brestir munu myndast

í hinum sameiginlegu stöðum kerfisins og það verður ótraust. Afleiðingarnar koma fram í sístækkandi bili milli þjóðfélagsþróunar og félagslegum vandamálum. Í víðtækara samhengi mun þessi þróun einnig grafa undan trú fólks á að það geti unnið að sameiginlegum markmiðum á grundvelli lýðræðislegra ákvarðana.

Málið snýst nefnilega ekki bara um það hvort við eigum að skella fáeinum milljörðum hingað eða þangað til að mæta brýnum þörfum á sviði heilbrigðis-, skóla- og umönnunarmála. Það snýst líka um pólitískar grundvallarákvarðanir sem hafa áhrif á það hvað við leggjum rækt við í hinu félagslega hagkerfi. Viljum við að kerfið hafi svigrúm fyrir meira en það allra nauðsynlegasta, svigrúm til að mæta ófyrirséðum aðstæðum, svigrúm til tilraunastarfsemi – kannski jafnvel dálítinn rekstrarafgang fyrir sérstök tilefni?

Í grunninn snýst þetta um þá miklu möguleika sem búa í lýðræðinu: möguleika til að ræða málin og ákveða í sameiningu hvernig við viljum haga hlutunum í samfélögum okkar.

TILVÍSANIR

- 1 *Ordning och reda i välfärden*, SOU 2016:78
- 2 Anna Adersjö, „Skolinspektionen dömer ut 30 rektorers arbete mot glädjebetyg“, SVT 11.5.2023
- 3 „Regionen planerar inte nya vårdcentraler – har överlåtits till marknaden“, *Dagens Nyheter* 31.8.2021
- 4 Joel Dahlberg, „275 000 videobesök – men ingen fick röntgas“, *Svenska Dagbladet* 11.10.2022
- 5 Michael Syrén, „Han tjänar miljoner – på flyktingbarnen“, *Expressen* 14.10.2014
- 6 Tomas Nordenskiöld, „Ax:son Johnson: Alliansen bör ta makten med SD:s stöd“, *Dagens Industri* 21.9.2018
- 7 „Sverigedemokraterna portade på regeringens plantskola“, *Dagens Nyheter* 28.1.2023
- 8 „Skattepengar lockar riskkapitaljättar“, *Svenska Dagbladet* 9.3.2011

2

Börnum fyrir bestu? Gróðahyggja og gæði í norsku leikskólastarfi

IDA SØRAUNET WANGBERG

Á undanförunum árum hefur þeim börnum fjölgað töluvert hlutfallslega sem ganga í leikskóla á vegum einkarekinna leikskólakeðja í Noregi. Slíkir leikskólar tóku að ryðja sér til rúms eftir að Verkamannaflokkurinn (Ap), Sósíalíski vinstriflokkurinn (SV), Miðjuflokkurinn (Sp) og Framfaraflokkurinn (Frp) gerðu um það samkomulag í norska Stórþinginu árið 2003 að tryggja öllum börnum landsins leikskólavist fyrir 2005. Þetta skapaði einkaaðilum kjöraðstæður til að byggja nýja leikskóla fyrir fé frá fjárfestum og hagstæð lán í Husbanken, norska íbúðalánasjóðnum. Einkaaðilarnir fengu líka rekstrarfé frá hinu opinbera. Í dag er um helmingur allra leikskólabarna í Noregi í einkareknum leikskólum.

Sú ríkisstjórn hægri- og miðjuflokka sem var í Noregi frá 1997 til 2000, fyrri ríkisstjórn Bondeviks, vildi ekki að leikskólar „sem stefndu að hámarksgróða fyrir eigendur“ fengju opinbert fjármagn. Með markvissum undirróðri og dyggri aðstoð Framfaraflokksins tókst þó að koma því í gegn að allir rekstraraðilar leikskóla skyldu „fá rekstrarfé frá hinu opinbera, óháð eignarhaldi“.¹

Smám saman hefur staðan orðið sú að nú ríkir meginregla um „jafnræði“ milli einkarekinna og opinberra leikskóla. Í því felst að einkareknu leikskólarnir fá fjárveitingu fyrir hvert barn sem jafnast á við kostnað opinberu leikskólanna.

Einkareknir leikskólar í Noregi eru ýmist hagnaðardrífir, þar sem stefnt er að gróða fyrir eigendurna, eða reknir af hugsjón án gróðasjónarmiða. Ennfremur geta þeir ýmist verið sjálfstæðar stofnanir eða hluti af keðju þar sem sömu eigendur reka marga leikskóla. Á undanförunum árum hafa stærstu hagnaðardrífni leikskólakeðjurnar, einkum Læringsverkstedet, FUS/Trygge Barnehager, Norlandia og Espira orðið enn stærri með því að kaupa upp staka leikskóla og smærri leikskólakeðjur. Árið 2017 áttu fimm stærstu keðjurnar meira en 30 prósent af öllum einkareknum leikskólaplássum landsins.² Í dag er hlutfallið að öllum líkindum orðið hærra.

SPARNADUR MEÐ UNDIRMÖNNUN

Þó að einkareknir norskir leikskólar hafi haft svipaðar tekjur og opinberir leikskólar hefur rekstrarkostnaður þeirra verið minni, einkum launakostnaðurinn. Þetta á sérstaklega við um leikskólakeðjurnar. Það þýðir þó ekki að starfsfólk þeirra sæti lakari launa- og starfskjörum en tíðkast í opinberu leikskólunum, þótt lífeyrisútgjöld leikskólakeðjanna séu reyndar lægri en opinberu skólanna. Þess í stað skýrist munurinn af því að einkareknu leikskólarnir eru verr mannaðir og að þar er starfsfólk að meðaltali yngra og með lægri starfsaldur. Í skýrslu sem unnin var að beiðni norska menningarmálaráðuneytisins árið 2018 kemur fram að keðjuleikskólarnir skila hærri rekstrarafgangi en aðrir einkareknir leikskólar og eru jafnframt verr mannaðir.³ Í ljósi þess hve mikilvæg góð mönnun er fyrir gæði leikskólastarfs er ástæða til að ætla að hér hafi hagnaðarsjónarmið eigenda bitnað á þjónustunni við börnin.

Rausnarleg framlög norskra yfirvalda hafa gert leikskólarekstur að arðbærum iðnaði. Eigendur Læringsverkstedet eru hjónin Hans Jacob og Randi Sundby en í samantekt tímaritsins Kapital kom fram að eignir þeirra námu 1,3 milljörðum norskra króna árið 2019. Samkvæmt sama yfirliti námu eignir Eli Sævareid, eiganda leikskólakeðjunnar FUS, 900 milljónum árið 2020 og eigendur Norlandia, Roger og Kristian Adolfsen, sem einnig hafa starfað í öðrum geirum, áttu 3,5 milljarða hvor um sig.

ÁHRIF SAMKEPPNI Á STARFSEMI LEIKSKÓLANNA

Sáttin um leikskólasviðið og sú mikla uppbygging sem fylgdi í kjölfarið hefur tryggt svo gott sem öllum börnum leikskólavist í Noregi. Plássunum er útteilt með svonefndu frjálsu notendavali, þar sem foreldrar senda inn umsókn og tilgreina þá skóla sem þau hafa helst augastað á. Opinberum fjárveitingum til leikskólanna er hagað þannig að hverju plássi er eyrnamerkt tiltekin upphæð. Á þeim svæðum þar sem nóg er af leikskólum ríkir því samkeppni þeirra á milli um að fylla öll plássin og tryggja þannig fulla fjármögnun.

Í nýlegri doktorsritgerð Hanne Fehn Dahle,⁴ þar sem hún tók meðal annars viðtöl við leikskólakennara í leikskólakeðjunni Læringsverkstedet, kemur fram að eigendurnir líta á aðra leikskóla sem samkeppnisaðila og búast við því af leikskólakennurum sem þeir ráða til starfa að þeir vinni að viðskiptahagsmunum fyrirtækisins. Margir leikskólanna lofa foreldrunum hinu og þessu – segiast til dæmis geta tryggt að hjá þeim verði börnin búin að læra að skíða áður en þau byrji í grunnskóla, eða að þau muni eignast vini í leikskólanum. Að mati Fehn Dahle stríðir þetta gegn þeirri hefð sem myndast hefur í norskum leikskólum, hefð sem einkennist af þeirri hugmynd að í starfsemi leikskóla skuli leggja rækt við frumkvæði barnanna sjálfra, sjálfkvæmni þeirra og áhugasvið. Sumir viðmælendanna lýstu því ennfremur að þeim hefði ekki verið leyft að skiptast á hugmyndum eða eiga í samstarfi við starfsfólk annarra leikskóla á svæðinu, því að litið væri á starfsemi einkareknu leikskólanna sem viðskiptaleyndarmál.⁵

Margir viðmælenda í ritgerðinni segja frá þeirri upplifun að stefna leikskólakeðjanna

hafi ekki veitt þeim rými til að nýta eigin faglegu dómgreind og þekkingu úr náminu. Fehn Dahle bendir einnig á að keðjurnar leggi áherslu á nám umfram umönnun, hvíld og leik og að í ársáætlunum þeirra komi fram að markmið leikskólanámsins sé að tryggja nemendum sem bestar námsforsendur fyrir grunnskólagönguna. Þetta stangast á við hugmyndir norsku leikskólahefðarinnar um frelsi og þróun sjálfsins á bernskuárum og um að bernskan sé æviskeið með sjálfstætt virði.⁶

RJÓMAFLEYTING OG SAMFÉLAGSLEG LAGSKIPTING

Úthlutun leikskólaplássna eftir kerfinu með svokölluðu frjálsum notendavali hefur jafnframt haft áhrif sem lítið hafa verið rædd í Noregi. Kerfið er rökstutt með því að valfrelsi fyrir foreldra sé gott í sjálfu sér og að samkeppni leikskólanna um börnin tryggi aukin gæði í starfinu, þar sem leikskólarnir tapi á því fjárhagslega að fylla ekki öll laus pláss. Þó bendir fátt til þess að þetta virki sem best í framkvæmd. Rannsóknir sýna að erfitt er fyrir foreldra að meta gæði leikskóla og að fyrir mörgum skiptir staðsetning leikskólans álíka miklu og gæði starfsins. Þegar barn er byrjað í leikskóla eru foreldrar líka tregir til að skipta um leikskóla og rjúfa þar með þau félagslegu tengsl sem barnið hefur myndað við starfsfólk og önnur börn. Víða eru auk þess margir foreldrar sem vilja koma börnum sínum í leikskóla þótt þau séu enn of ung til að eiga lögbundinn rétt á leikskólavist og á slíkum svæðum munu allir leikskólar geta fyllt öll laus pláss, svo lengi sem gæðum starfseminnar er ekki bersýnilega ábótavant.⁷

Um leið hefur kerfið tiltekin áhrif sem einnig hafa komið fram á öðrum, sambærilegum sviðum velferðarkerfisins, þá sérstaklega í

svokölluðu „frjálsum skólavali“. Í niðurstöðum rannsóknar einnar kom fram að í leikskólum Óslóar hafi inntökukerfi leikskólanna leitt til aukinnar lagskiptingar milli barna sem tala minnihlutatungumál og barna með norsku sem móðurmál, meiri skiptingar en unnt væri að útskýra með samsetningu íbúa almennt.⁸ Þegar þetta er skrifað hefur ekki verið rannsakað hvernig þessu er háttað í öðrum hlutum Noregs. Tölfræði yfir allt landið sýnir þó að hlutfall barna með minnihlutatungumál er hærra í opinberum leikskólum en einkareknum.

Þó að börn með minnihlutatungumál hafi verið 16 prósent allra barna sem sóttu um pláss í einkareknum leikskólum í Ósló, þá voru slík börn aðeins 14 prósent þeirra barna sem fengu pláss í slíkum skólum. Rannsóknir benda til svipaðara tilhneinginga þegar kemur að öðrum félags- og efnahagslegum þáttum. Þannig lítur út fyrir að nokkurs konar „rjómafleyting“ eigi sér stað í inntökufurli einkarekinna leikskóla, sem getur viðgengist vegna hinna ólíku skilyrða sem gilda um inntökufurli opinberra og einkarekinna leikskóla. Á meðan opinberir skólar fylgja ströngum reglum varðandi forgangs röðun umsækjenda hafa einkareknir skólar að miklu leyti sjálfðæmi um hverjum þeir hleypa inn.⁹

Rannsakendur telja þó að helstu orsökina fyrir þessari lagskiptingu barnahópa megi finna í vali foreldranna.¹⁰ Ýmsir þættir geta haft áhrif á þetta val, til dæmis háir matarpeningar (reglur um hámarksverð gera að verkum að leikskólakostnaður foreldra er sá sami, óháð því hver leikskólinn er, en leikskólarnir geta sjálfir ákveðið upphæð matarpeninga, þ.e. hve miklu er varið í mat) og kröfur um að foreldrar kaupri eignarhlut í einkareknum leikskólum eða styrki starf þeirra með einhverjum hætti. Ennfremur er inntökukerfið þannig upp byggt að það hyglir þeim sem hafa haldgóða þekkingu á virkni þess, sem njóta

góðs tengslanets og hafa möguleika á að svara símtölum yfir daginn eða mæta fyrirvaralítið í hinu ýmsu leikskóla. Allir þessir þættir auka möguleika fólks á að koma barninu sínu inn í draumaleikskólann.

Lagskipting af þessu tagi er vandamál út af fyrir sig, bæði með tilliti til tungumálafærni barnanna og aðlögunar þeirra. Að auki benda rannsóknir til þess að starfsfólk leikskóla sem hafa hátt hlutfall barna með minnihlutatungumál hafi almennt minni menntun en annað leikskólastarfsfólk. Það þýðir að gæði námsins í þessum leikskólum eru minni en í þeim skólum þar sem foreldrar barnanna hafa almennt félagslega sterkari stöðu, og því telja rannsakendurnir að í þessu felist alvarleg mismunun sem stangist á við grundvallaratriði velferðarkerfisins.¹¹

VALDAMIKLIR EIGENDUR

Á meðal þess sem kórónufaraldurinn leiddi í ljós er að leikskólageirinn í Noregi veitir þjónustu sem er nauðsynleg fyrir virkni samfélagsins. Hátt hlutfall norsks leikskólastarfsfólks er konur og flest norsk börn á leikskólaaldri sækja leikskóla, sem þýðir að þegar leikskólum er lokað verða afleiðingarnar gríðarlegar fyrir hagkerfi landsins. Það þýðir einnig að eigendur einkareknu leikskólanna, sem samanlagt eiga stóran hluta allra leikskóla í Noregi, eru býsna valdamiklir. Þetta kom berlega í ljós þegar ríkisstjórn umhverfis- og vinstriflokka lagði það til árið 2010 að þrengt yrði að möguleikum til að reikna sér há laun og arð af rekstri einkarekinna leikskóla. Þá hótuðu landssamtök slíkra skóla, Private Barnehagers Landsforbund eða PBL, að loka leikskólunum.¹² Og hótunin virðist hafa hrifið – að lokum sættist ríkisstjórnin á tillögu sem

hafði verið milduð töluvert frá upprunalegri útgáfu.

AÐFERÐIR Í BARÁTTUNNI GEGN HAGNAÐARDRIFNUM LEIKSKÓLUM

Þó að vinstriflokkar og stéttarfélög hafi löngum gagnrýnt að leikskólar séu reknir með hagnaðarsjónarmiðum fór öll umræða um málaflokkinn lengi vel fram á forsendum hægrisins og eigenda hagnaðardrifinna leikskóla. Allri gagnrýni á slíkan rekstur var mætt með ásökunum um að gagnrýnendurnir hefðu „ofnæmi fyrir einkarekstri“, og frasar um að „nýta alla góða krafta“ voru lengi ríkjandi í umræðunni um gróðasjónarmið í velferðarkerfi Noregs.

Bókinni *Velferdsprofitorene* (2015) eftir Linn Herning fylgdi ákveðin stefnubreyting í norskrri umræðu um hagnaðardriffin velferðarúrræði, einnig hvað snertir leikskólana. Ekki síst hefur tilkoma hugtaksins „velferdsprofitör“, eða velferðarbraskari, haft mikil áhrif. Orðið varð útbreitt um svipað leyti og æ fleiri fregnir tóku að berast af þeim gróða sem eigendur einkarekinna leikskóla taka út úr norsku velferðarkerfi. Hugtakið hefur þannig greitt fyrir umræðu um skattfé sem ætlað er til velferðarþjónustu en hverfur úr velferðarkerfinu til einkaaðila. Í málflutningi vinstri flokka um málaflokkinn hafa skattar líka verið fyrirferðarmiklir: „Skattfé sem fjármagna á þjónustu við börn, sjúklinga og aldraða á að fara í almenn velferðarúrræði, ekki í vasa einkaaðila.“¹³

Annað sem einkennt hefur umræðuna um hagnaðarsjónarmið í velferðarkerfinu er mikilvægi þess að gera skýran greinarmun

á einkaaðilum með hagnaðardrifinn rekstur og einkaaðilum með hugsjónarekstur. Ef umræðan einskorðast við afstöðu til einkarekstrar almennt geta þeir sem gagnrýna gróðahyggju í velferðarkerfinu lent í því að verja málstað ríkiseinokunar, sem ógnar hugsjónaeinkaaðilum ekkert síður en hagnaðardrifnum einkaaðilum. Einkarekstur í hugsjónaskyni nýtur almennt mikils trúverðugleika meðal almennings og sá trúverðugleiki er markvisst misnotaður af þeim sem berjast fyrir eigin viðskiptahagsmunum á sviðinu. Það hefur því reynst þýðingarmikið að mynda bandalög með hugsjónaaðilum sem einnig eru uggandi yfir markaðsvæðingu velferðarþjónustunnar. Ef við gætum þess að taka skýrt fram að vandinn við einkarekstur leikskóla felist í gróðasjónarmiðum, en ekki í einkarekstrinum sem slíkum, verður umræðan markvissari og laðar fleiri fylgjendur að málstaðnum.

Hvort sem orsökina er aðferðir vinstrisins eða aðeins sá raunveruleiki sem fylgir hagnaðardrifnu leikskólunum, þá hefur hægri ríkisstjórn Ernu Solberg líka viðurkennt að gróði einkaaðila innan leikskólageirans sé kominn langt fram úr hófi. Jan Tore Sanner, þáverandi menntamálaráðherra og þingmaður norska hægriflokksins, sagði árið 2018 að „hagnaður einkarekinna leikskóla gerði að verkum að endurskoða þyrfti regluverkið“.¹⁴

Hægristjórnin telur ekki að hagnaðardrifnir leikskólar séu vandamál út af fyrir sig, en telur þó að leikskólageirinn einkennist af vissum „markaðsbresti“ þar sem skorti á bæði reglur og frjálsa samkeppni. Til svars við þessu hefur ríkisstjórnin meðal annars innleitt mönnunarviðmið fyrir leikskólana sem mun gera það erfiðara að halda kostnaði í lágmarki með undirmönnun. Einnig hefur ríkisstjórnin íhugað að leggja til að stofnun leikskóla verði gefin frjáls, í því skyni að tryggja skilvirkari samkeppni á sviðinu.

Á vinstri væng norskra stjórn mála ríkir meiri sátt um að koma þurfi böndum á gróðaleit einkaaðila í velferðarþjónustu sem fjármögnuð er með skattfé, en mismunandi flokkar hafa ólíkar skoðanir á því hvernig það skuli gert. Verkamannaflokkurinn er gagnrýninn á gróða einkaaðila í leikskólageiranum en vill ekki banna slíkt alfarið. Þess í stað vill flokkurinn setja regluverk sem takmarki möguleika einkaaðila á að græða á leikskólarekstri. Sósíalíski vinstriflokkurinn og Rauði flokkurinn vilja hins vegar að bann verði lagt við hagnaði einkaaðila í geiranum.

Í millitíðinni hafa eigendur stærstu hagnaðardrifnu leikskólakeðjanna lagað sig að nýjum mönnunarviðmiðum og búa sig nú undir fleiri reglur af svipuðum meidi. Undanfarin ár hafa þeir skipt rekstri sínum og eignum niður á ýmis fyrirtæki og margir þeirra hafa selt leikskólaeignirnar stórum, erlendum fjárfestum. Árið 2019 seldu eigendur Norlandia ástralska lífeyrissjóðnum Whitehelm Capital leikskólalægnir sínar fyrir 2,7 milljarða norskra króna. Árið eftir seldi Læringsverkstedet sænska leigufélaginu Samhallsbyggnadsbolaget (SBB) leikskólabyggingar fyrir 4,25 milljarða norskra króna. Í kaupbæti fékk SBB langtímaleigusamninga við rekstraraðila leikskólanna, samninga sem tryggja leigusalanum háar tekjur með lágmarksábyrgð.¹⁵ Þær leikskólabyggingar sem þarna voru seldar voru á sínum tíma byggðar fyrir hagstæð lán úr Husbanken, hinum ríkisrekna húsnæðislánasjóði Noregs. Vaxta- og viðhaldskostnaður bygginganna er dekkjaður af opinberum styrkjum.¹⁶

Þetta þýðir að þó svo að nýr meirihluti á þingi láti innleiða bann við hagnaði einkaaðila í leikskólageiranum, þá eru margir af eigendum stærstu leikskólakeðjanna þegar búnir að tryggja sína hagsmuni. Tekjur af rekstri leikskólanna eru ekki forsenda

Þess að eigendurnir haldi áfram að maka krókin. Eigendur bæði Læringsverkstedet og Norlandia hafa nú tryggt sér eignarhluti í þeim fyrirtækjum sem keyptu leikskólabyggingarnar og eiga því von á bæði háum og stöðugum leigutekjum frá leikskólunum.

Þó er ýmislegt hægt að gera til að tryggja framtíð norskra leikskóla án gróðasjónarmiða. Meðal annars getur Stórþingið samþykkt að nýir leikskólar þurfi að vera reknir af annaðhvort sveitarfélögum eða hugsjónasamtökum. Einnig mætti setja tímamörk á rekstrarstyrki til hagnaðardrifinna leikskóla og þrengja að rekstri þeirra í áföngum með því að setja það skilyrði fyrir endurnýjun styrkja að starfsemin sé ekki hagnaðardríf. ¹⁷ Ef andstaðingar gróðasjónarmiða í geiranum vilja fá almenningsálitið með sér þarf ennfremur að koma því skýrt á framfæri að einkaaðilum sé velkomið að halda rekstri sínum áfram, svo lengi sem markmiðið sé að reka góðan leikskóla og greiða starfsfólki og eigendum sanngjörn laun en ekki að græða á tá og fingri.

Það mun taka tíma að endurnýja regluverkið og stjórnmalafólk sem beitir sér fyrir því má reikna með harðri andstöðu frá eigendum hagnaðardrífna leikskólanna og stuðningsfólki þeirra. Takist það samt sem áður verður það mikill sigur, bæði hvað varðar raunaðstæður og grundvallarreglur í baráttunni fyrir velferð án gróðasjónarmiða.

TILVÍSANIR

1 Linn Herning, *Velferdsprofítørene. Om penger, makt og propaganda i de norske velferdstjenestene*, Forlaget Manifest 2015: bls. 65–71.

2 „En barnehagesektor i endring“, Telemarksforskning, TF-minnisblað nr. 20/2019.

3 „Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen?“

Unnið af Telemarksforskning að beiðni norske menningarmálaráðuneytisins, minnisblað 18/2018.

4 Hanne Fehn Dahle, „Butikk eller pedagogikk? En studie av store private barnehagekjeder i Norge“, doktorsritgerð um þátttöku og færniþróun barna og ungmenna, Høgskolen i Innlandet 2020.

5 Hanne Fehn Dahle, „Konkurrerende barnehager“, pistill í *Klassekampen* 18.1.2021.

6 „Barnehagelærer: Utdanninga mi smuldrer opp“, *Utdanningsnytt.no*, 14.4.2021.

7 „En barnehagesektor i endring“, Telemarksforskning, TF-minnisblað nr. 20/2019.

8 Nina Drange og Kjetil Telle, „Universal child care and inequality of opportunity“, SSB, 25.7.2018.

9 Nina Drange og Kjetil Telle, „Universal child care and inequality of opportunity“, SSB, 25.7.2018.

10 Nina Drange og Kjetil Telle, „Universal child care and inequality of opportunity“, SSB, 25.7.2018.

11 Nina Drange og Kjetil Telle, „Universal child care and inequality of opportunity“, SSB, 25.7.2018.

12 „Truer med å stenge private barnehager“, *Aftenposten* 3.8.2010.

13 Meginkröfur herferðarinnar „Velferd uten profitt“ í aðdraganda Stórþingskosninga 2017 og sveitarstjórnarkosninga 2019.

14 „Ny rapport: Fortjenesten på private barnehager er mer enn tre ganger så høy som på Oslo Børs“, *Aftenposten* 28.5.2018.

15 „Barnehagekjede betalte husleie til seg selv: Slik ble leia dobbelt så høy som i andre private barnehager“, *Fagbladet* 11.12.2020.

16 Ida Wangberg, „Hvordan tjene 400 millioner på fellesskapets regning“, *Dagbladet* 4.9.2019.

17 „Barnehage uten profitt. Anbefalinger til rødgrønn strategi for å fase ut kommersielle barnehager“, hugveitan Manifest, minnisblað 3/2021.

Baráttan um grunnskólann á 21. öldinni

MAJSA ALLELIN

Eitt sinn voru sænskir grunnskólar þekktir fyrir jöfnuð sem þótti einstakur á heimsvísu. Slagorðið „skóli fyrir alla“ hvíldi á hugsjón um víðtækt menntakerfi sem einkenndist af samþættun gegnum allt grunnskólastigið og tiltölulega miklum félagslegum hreyfanleika fyrir börn úr verkamannastétt. Í dag hefur Svíþjóð vakið athygli alþjóðasamfélagsins sem eina land heimsins þar sem fyrirtæki komast upp með að hagnast á rekstri grunnskóla sem fjármagnaðir eru af hinu opinbera. Bilið á milli nemendahópa eykst stöðugt, lestrarfærni hefur dalað, dregið hefur úr faglegum sjálfsákvörðunarrétti kennara og kröfur skólanna valda æ fleiri nemendum andlegri vanlíðan. Hvað gerðist eiginlega?

Hinn samþætti sænski grunnskóli hefur verið til staðar í bráðum 60 ár og í þessum pistli veiti ég yfirlit yfir breytingar sem orðið hafa á seinni helmingi þessa tímabils. Nánar tiltekið fjalla ég fyrst um þróun stefnumótunar og lagabreytinga á sviðinu til að varpa ljósi á helstu straua og tilhneigingar innan þess. Því næst geri ég grein fyrir einhverjum þeirra afleiðinga sem endurskipulagning á stjórnun grunnskólans hefur haft fyrir kennslufræðilega og félagslega þætti og andlega líðan nemenda. Að lokum lýsi ég horfunum í skólamálu

út frá hinni ríkjandi áherslu á arðsemi og mótstöðunni sem sú áhersla hefur mætt.

UMBREYTING SÆNSKA GRUNNSKÓLANS

LÓÐRÉTT OG LÁRÉTT VALDDREIFING

Eftir áralangar umræður og gagnrýni af bæði hægri og vinstri væng stjórnmalanna missti sænska ríkið efnahagsleg tök sín á grunnskólum landsins árið 1991. Í stað ríkisins áttu sveitarfélögin að bera ábyrgð á gerð fjárhagsáætlana og mannauðsmálum. Rökin fyrir auknu sjálfræði sveitarfélaganna, hinni lóðréttu valddreifingu, gengu fyrst og fremst út á að þannig kæmust kennarar og annað starfsfólk skólanna nær valdhöfunum og fengju þannig aukna möguleika til áhrifa á vinnustöðum sínum.¹ Einnig töldu margir að auka ætti sjálfsákvörðunarrétt heimila um skólatengd málefni. Samhliða þessu var efnahagslegt sjálfræði sveitarfélaganna smám saman aukið. Það sem áður hafði verið ríkisstyrkur varð í fyrstu að styrk tengdum ákveðnu sviði – tiltekinni upphæð

sem sérstaklega var eyrnamerkt skólastarfi sveitarfélaganna – en þeir styrkir voru svo aflagðir þremur árum síðar, eftir að hægristjórn hafði tekið við taumunum, með vísan til yfirstandandi fjármálakreppu. Í aðdraganda fjárlagaársins 1992–1993 var því haldið fram að Svíþjóð þyrfti að endurheimta styrka stöðu sína í Evrópu með harðari forgangsröðun í efnahagsmálum, efnahagsstefnu sem næði verðbólgunni niður og kröfum um strangari stjórnun fjármagns í opinbera geiranum.²

Endurskipulagning á efnahagslegum innviðum skólanna hélt svo áfram árið á eftir, sem var réttum 30 árum eftir að sænska þingið tók ákvörðun um níu ára samþættan grunnskóla og lagabreytingar um einkaskóla og valfrelsi í skólamálum voru innleiddar. Þessi lárétta valddreifing fól í sér að nú gátu einkafyrirtæki, samvinnufélög, sjálfseignarstofnanir og trúfélög, sem dæmi, verið ábyrgðaraðilar í rekstri sænskra skóla. Helstu röksemdirnar fyrir þessari breytingu voru að „stemma stigu við einokun hins opinbera í skólamálum“³ og að samkeppni myndi greiða fyrir fjölbreytni og sveigjanleika og auka þannig gæði menntakerfisins í heild til lengri tíma.⁴ Með frumvarpinu um einkaskóla og valfrelsi var ábyrgðinni á skólamálunum dreift og áhersla lögð á mikilvægi hvers og eins heimilis þegar kæmi að því að tryggja gæði skólanna. „Þó að sveitarfélögum beri skylda til að sjá öllum börnum fyrir góðri menntun, þá er sú menntun ekki eingöngu á ábyrgð hins opinbera. Nemendurnir og heimilin í landinu bera einnig ábyrgð á því að stuðla að góðri menntun með virkri ákvarðanatöku.“⁵

AUKIN EINSTAKLINGSHYGGJA

Segja má að hin lóðréttu og lárétta dreifing valds – og sú einstaklingsmiðaða dreifing

ábyrgðar sem fylgdi valddreifingunni – hafi breytt formgerð skólanna, það er að segja umgjörðinni um skipulag þeirra. Samhliða því hefur innihald skólanna, það er að segja kennslufræðileg starfsemi þeirra, einnig gengið í gegnum róttækar breytingar sem fylgja að einhverju leyti sömu röksemdum og nýttar voru til að auka valddreifingu og einstaklingshyggju, einkum hvað snertir breytt einkunnakerfi.

Einkunnagjöf í sænskum skólum hefur verið útfærð með ýmsu móti gegnum tíðina. Fyrsta samræmda einkunnakerfið, sem var innleitt um aldamótin 1900, var stíft kerfi sem líktist viðmiðsbundnum einkunnaskólum nútímans að því leyti að litið var til einstaklingsbundinnar frammistöðu hvers nemanda, en ekki stöðu nemandans í samanburði við aðra nemendur. Hins vegar voru engin skýr landsviðmið sett um æskilegan námsárangur og einkunnagjöf réðist því fyrst og fremst af mati kennarans. Á gullöld sænskis efnahags á eftirstríðsárunum, sem hafði í för með sér útpenslu menntakerfisins og fjölgun nemenda í háskólum, varð það jafnframt meira aðkallandi að skipuleggja skólakerfið á grundvelli mannaúðskenninga. Þannig urðu til staðalbundnar einkunnir sem byggðust á normaldreifingu. Á tímum nýfrjálshyggjunnar með tilheyrandi áherslu á valddreifingu og sveigjanleika hefur nú aftur verið horfið til þess að einkunnir byggist á frammistöðu hvers og eins nemanda. Núorðið gildir það arðsemismat sem áður náði yfir allt landið þó fremur um efnahagslega afkomu og námsárangur einstakra skóla. Samhliða vaxandi samkeppni milli skóla hefur tölfræði einkunna orðið helsta leiðin til að meta gæði menntunarinnar. Slíkt mat er þó ekki látið kennurum eftir, þeim sem fagþekkinguna hafa, en þess í stað hafa viðmiðstengdir einkunnaskalar fært ríkisvaldinu aukið eftirlitshlutverk. Dreifingu valdsins fylgir því tilhneiging til stöðlunar, eða

endursamþjöppunar valds, þegar ríkið hefur tekið sér ákveðið stýringarhlutverk varðandi æskileg námsviðmið og námsárangur.

Eitt aðkallandi verkefni síðan staðalbundna einkunnakerfið var aflagt – og ekki síst samhliða aukinni dreifingu valdsins – hefur verið að efla eftirfylgni og mat til að tryggja að nemendur nái settum viðmiðum.⁶ Aukning í úttektum á og eftirliti með skólum landsins, svo sem nákvæmari skrásetning og mat á nemendum, var þannig gegnumgangandi í stjórnun málaflokksins upp úr árþúsundamótunum.⁷ Hið einstaklingsmiðaða og um leið staðlaða einkunnakerfi nútímans verður því aðeins skilið í samhengi við hina lóðréttu og láréttu dreifingu valds sem ég lýsi hér að framan. Um leið og fyrrnefndar breytingar voru gerðar á formgerð sænska grunnskólans voru lögð drög að nýrri námsskrá⁸ þar sem notuð voru hugtökin „viðmið til að stefna að“ og „viðmið til að ná“, sem höfðu aldrei verið notuð fyrr í sænskri námsskrá. Einnig voru innleiddar kennsluáætlanir með viðmiðum fyrir hverja námsgrein, auk tímaáætlunar sem átti að tryggja lágsmarksfjölda kennslustunda í hverri grein. Með þessum breytingum varð einnig ljós hin breytta ábyrgðardreifing milli ríkis, einstakra skóla og kennara. „Áhersla á markmið og árangur felur í sér að starfsemi skólans hvorki þurfi né eigi að stjórnast af reglum og forskriftum fyrst og fremst, heldur af þeim viðmiðum sem sett hafa verið á landsvísu. Kennarar, skólastjórnendur og nemendur eiga að nýta landsviðmiðin sem útgangspunkt fyrir kennsluviðmið í sínum skóla og móta þannig sínar staðbundnu starfsáætlanir,“ segir í frumvarpinu⁹ sem lá til grundvallar þeirri námsskrá sem innleidd var árið 1994.

Þegar einkunnir í sænskum skólum urðu viðmiðsbundnar ríkti um það pólitísk sátt að hið gamla fyrirkomulag staðalbundinna

einkunna sem fylgdu normaldreifingu hefði runnið sitt skeið sem tól til að velja úr nemendum, þar sem nánast allir sem lykju grunnskóla færu núorðið í framhaldsskóla. Talið var tímabært að velja nemendur inn í framhaldsskólana á öðrum og skýrari forsendum. Umskiptin frá normaldreifingu yfir í einstaklingsmiðað mat höfðu þó ný vandamál í för með sér, svo sem það að lagskipting innan skólanna varð óútreiknanlegri. Nýjum reglum og væntingum fylgdu einnig breyttir möguleikar. Eins og Ingrid Carlgren, prófessor í kennslufræðum, hefur skrifað er einkunnakerfið „ekki bara „tæknileg“ uppfinning, heldur er það innbyggt í kerfi samfélagsins“.¹⁰ Nú gátu allir fengið háar einkunnir, fræðilega séð, og þess vegna átti líka að búast við því af öllum nemendum að þeir fengju háar einkunnir. Þetta er afar frábregðið hinum staðalbundna einkunnaskala sem áður var notast við, þar sem ljóst var að ekki gætu allir fengið jafnháar einkunnir.

HVER ERU ÁHRIFIN?

MINNI JÖFNUÐUR Í EINKUNNAGJÖF OG EINKUNNAVERÐBÓLGA

Fimm árum eftir að einkunnir í sænskum skólum urðu viðmiðsbundnar, eða árið 2000,¹¹ lét Skolverket – sú stofnun sem framfylgir menntastefnu stjórnvalda í Svíþjóð – vinna rannsókn sem tók til tuttugu sveitarfélaga. Niðurstöðurnar voru á þá leið að nýja kerfið hefði verið innleitt „með misjöfnum gæðum og að enn eimdi eftir af fyrri viðhorfum við mat á færni“.¹² Rannsóknin leiddi í ljós að kennurum fundist orðið skýrara hvað nemendur ættu að kunna, en að oft gæti reynst erfitt að koma þeirri kunnáttu og færni yfir á einkunnaform. Niðurstöður rannsóknarinnar voru á þá leið

að „talsvert mikið vantaði upp á að sanngirni og jöfnuðar væri gætt við einkunnagjöf“ og að „bæði ríki og sveitarfélög virtust hafa vanmetið allverulega hversu flókið viðmiðs- og þekkingarbundið einkunnakerfi væri“. ¹³ Komist er að áþekktum niðurstöðum í skýrslu frá árinu 2007 þar sem Skolverket telur skorta á samsvörun í einkunnagjöf á milli skóla. Ein líkleg ástæða sem nefnd er í skýrslunni er að sú krafa að skólarnir sýni góðan námsárangur geti orðið til þess að „kennarar séu tregir til að fella nemendur“ ¹⁴ og að „nemendur nái prófum, þrátt fyrir að mat kennara sé í raun að þeir hafi ekki staðist öll viðmið samkvæmt kennsluáætlun“. ¹⁵

Þrátt fyrir augljós vandkvæði þess að meta frammistöðu nemenda eftir stöðluðum mælikvörðum hafa viðbrögð stjórnmalamanna ekki verið að draga úr þeim kröfum um góðan námsárangur sem beinst hafa að skólunum. Þess í stað hefur átt að leysa vandann með því að innleiða enn ítarlegri einkunnaskala með fleiri og skýrari viðmiðum. Árið 2008 lagði miðju- og hægristjórnin fram nýtt frumvarp ¹⁶ þar sem horfið var aftur til gömlu hugmyndarinnar um skala frá A til F, auk þess að hefja ætti einkunnagjöf í sjötta bekk í stað áttunda bekkjar – með þeim rökum að það myndi skila „aukinni nákvæmni í því að meta hvað nemendur kynnu og hvernig gengi að ná settum markmiðum“. ¹⁷ Frumvarpið var samþykkt og innleitt haustið 2011 og varð til þess að einkunnir léku enn stærra hlutverk en áður í skólagöngu sænskra nemenda.

Að fá hæstu mögulegu einkunnir er þó ekki endilega merki um að hafa náð hæsta mögulega þekkingarstigi og nú hefur hinni áframhaldandi og sívaxandi áherslu á háar einkunnir á vissan hátt verið svarað, þó að svarið sé ekki endilega kærkomið. Þessar áherslur og hin aukna valddreifing hafa nefnilega orsakað nokkuð sem eykur enn á vandann, og sem ekki var með öllu óvænt:

einkunnaverðbólgu. Samkvæmt Jonas Vlachos þjóðhagfræðingi ¹⁸ hefur hlutfall sænskra nemenda með toppeinkunnir hækkað umtalsvert frá upphafi tíunda áratugarins og telur hann að samkeppni milli skóla hafi átt þátt í þeirri þróun. Skolverket hefur þetta að segja um málið: „Í aðstæðum þar sem skólarnir keppast um að fá til sín nemendur verða gæði menntunarinnar og námsárangur nemenda að samkeppnistóli fyrir skólann. Einkunnir nemenda verða liður í markaðssetningu skólans, sem skapar þrýsting í einkunnagjöf.“ ¹⁹ Samkvæmt sömu stofnun bendir ýmislegt til þess að laun kennara og önnur umbunarkerfi ýti líka undir einkunnaverðbólgu og að auknar væntingar foreldra, sem nú sé í vaxandi mæli litið á sem viðskiptavini skólanna, geti hafa aukið enn á vandann.

Í skýrslu Vlachos frá 2010 kemur ekki fram mikill munur á skólum sveitarfélaganna og einkareknum skólum hvað snertir mismæmi á milli raunverulegrar þekkingar nemenda og lokaekunnna þeirra, en í síðari skýrslu kemst höfundur að þeirri niðurstöðu að á framhaldsskólastigi sé talsverður munur í einkunnagjöf milli einkarekinna skóla og skóla sveitarfélaganna. ²⁰ Að auki komst Skolverket að þeirri niðurstöðu að nemendum úr opinberum framhaldsskólum vegnaði betur á fyrsta ári í háskóla en nemendum úr einkareknum skólum, þrátt fyrir að síðarnefndi hópurinn hefði útskrifast með hærri einkunnir úr framhaldsskóla. ²¹

STÆKKANDI BIL MILLI SKÓLA OG NEMENDAHÓPA

Einkunnaverðbólgan er til vitnis um að grafið hafi verið undan jafnræðismarkmiðum skólakerfisins innan frá. Með öðrum orðum hefur kerfið sjálft knúið fram þá mótsögn sem nú er komin upp innan þess. Einnig

má greina önnur og félagslegri áhrif sem vinna gegn jöfnuði. Til dæmis benda meira og minna allar rannsóknaniðurstöður til þess að fyrrnefndar lagabreytingar um einkarekna skóla og valfrelsi í skólamálum, þar sem nemendur og foreldrar voru hvattir til þess með beinum hætti að hafa áhrif á menntunarfremboð með vali sínu á skóla, hafi verið einn meginorsakaþáttur þess að bilið milli nemenda hefur aukist á undanförunum 25 árum.²² Sumpart hafa gæði menntunar dreifst meira á milli skóla, sumpart eru nemendur í auknum mæli flokkaðir „í mismunandi skóla út frá möguleikum sínum til að ná árangri í námi“.²³ „Munurinn á námsárangri milli skóla hefur næstum tvöfaldast á árunum 2000–2016“, segir í skýrslu Skolverket.²⁴

Þeir nemendur sem nýta sér frjálst skólaval í Svíþjóð, þ.e. réttinn til að velja skóla óháð búsetu, eiga gjarnan háskólamenntaða foreldra. Skólavalið útheimtir að meðvituð ákvörðun sé tekin og því er það ein möguleg skýring að einstaklingar sem taki slíkar ákvarðanir telji að góð menntun, eða einhver tiltekinn skóli, gefi betri möguleika í framtíðinni.²⁵ Fyrri rannsóknir sýna að orðspor skóla tengist fyrst og fremst tveimur nátengdum þáttum, annars vegar samsetningu nemendahópsins og hins vegar landfræðilegri staðsetningu. Með öðrum orðum: það sem skiptir máli er nemendahópur skólans og hvar í borginni skólinn er staðsettur.²⁶ Þetta hefur gert að verkum að margir skólar á félags- og efnahagslega jafnarsettum svæðum hafa lent í vítahring. Nemendur sem gengur vel í námi og sem hafa ekki rætur í úthverfum borganna, þar sem fátækt er meiri og hlutfall nemenda af erlendum uppruna er hærra, eru líklegri til að flytja sig í meira aðlaðandi skóla sem eru meira miðsvæðis. Af því leiðir að skólar í úthverfum fá minna fjármagn og færri félagsleg úrræði og sitja uppi með hátt hlutfall nemenda sem þurfa sérstakan stuðning.²⁷ Ein alvarleg afleiðing af þessari stigskipun

og ójöfnum forsendum nemendanna er að nú er talað um „sigurvegaraskóla“ og „taparaskóla“ í Svíþjóð.²⁸ Þegar kröfur um arðsemi og hagkvæmni eru ríkjandi er það jafnframt hagur skóla að hafa „aðlaðandi“ nemendahóp, þar sem staða skólanna út á við ræðst af því að aðeins viss gerð nemenda stundi þar nám. Þannig skapast ekki aðeins skólar sem kenndir eru við sigurvegara eða tapara heldur einnig nemendur sem ýmist sigra eða tapa þegar kemur að vali á skóla.

Skólavalið byggist þannig að miklu leyti á félagslegum þáttum fremur en námstengdum og því ómögulegt að líta á það sem val einstaklinga út frá einangruðum ákvörðunum og forsendum, án félagslegs samhengis. Að baki þeim ástæðum sem nemendur og foreldrar hafa má alltaf finna vonir og væntingar þeirra um annars konar félagslegt og/eða námstengt samhengi. Áhersla á val einstaklinga dylur einnig þá staðreynd að hinir meintu frjálsu valkostir eru ofurseldir formgerð og framboði markaðarins: aðeins er hægt að velja úr tilteknum kostum. Með það í huga má velta fyrir sér hvort yfirleitt sé um raunverulegt val að ræða.

SKORTUR Á FJÖLBREYTTILEIKA

Lagabreytingarnar um einkarekna skóla og valfrelsi í sænskum skólamálum leiddu á sínum tíma til ýmissa væntinga um aukinn fjölbreytileika í námsframboði. Sé litið til fyrstu ára þessarar aldar getur þó að líta gagnstæðar tilhneigingar. Svipað því sem þekktist á öðrum sviðum velferðarmála, þar sem einkaaðilar hafa látið til sín taka, þá eru stór áhættufjárfestingarfélag orðin ríkjandi á sænskum skólamarkaði.²⁹ Árið 2016 voru fimm stærstu eignarhaldsfélögin Academedia, Internationella engelska skolan, Thoréngruppen, Kunskapsskolan

og Vindora³⁰ og það hefur komið á daginn að nán efnahagstengsl eru á milli sumra af þessum félögum. Sem dæmi var Investor, stærsti hluthafinn í Kunskapsskolan á eftir framkvæmdastjóranum Peje Emilsson, líka stærsti fjárfestirinn í EQT til ársins 2016, en fram til 2017 átti EQT meirihluta í hlutabréfum Academedia.³¹

Áhættufjárfestingarfélög sem fjárfesta í sænskum skólum þurfa ekki að vera skráð í Svíþjóð, sem þýðir að mörg eignarhaldsfélaganna eru í eigu erlendra aðila. Þrátt fyrir að margir einkareknu skólanna hafi erlenda fjárfesta er framlag frá hinu opinbera uppistaðan í tekjum þeirra, hinir svonefndu skólapeningar. Óháð því hver fer með rekstur viðkomandi skóla er þessu framlagi ætlað að dekkja kostnað af kennslu, námsgögnum, heilbrigðisþjónustu nemenda, skólamáltíðum, stjórnarsýslu, virðisaukaskatti og húsnæði. Það er þó í höndum skólastjórnenda að ákveða það hlutfall fjármagns sem verja á í hvern kostnaðarlið og því hægt að hagræða tilteknum hlutum rekstrarins, enda hefur það sýnt sig að fjárframlögin eru nýtt á mismunandi hátt af opinberum og einkareknum skólum. Árið 2016 voru þannig 11,8 nemendur á hvern kennara í opinberum grunnskólum en 13,3 nemendur á kennara í einkareknum skólum.³² Sé litið til hlutfalls faglærðra kennara skólaárið 2017–2018 voru þeir 72,4 allra kennara í opinberu skólunum en nokkuð færri í einkareknu skólunum, eða 63,4 prósent.³³

Skólarekstur er með öðrum orðum ábatasamur og tiltölulega öruggur bransi þar sem eftirspurn er stöðug og fastafé tiltölulega lítið. Þetta, auk dágóðs rýmis til efnahagslegs frelsis – til dæmis með samstæðuframlögum, kaupskilmálum og vaxtaskilyrðum sem hafa greitt fyrir skattaundanskotum – hefur gert að verkum að þessi markaður er býsna óheftur hvað varðar framkvæmdahliðina.

AUKIÐ ÁLAG OG LAKARI NÁMSÁRANGUR

Æ fleiri sænskir nemendur eiga við andlega erfiðleika að stríða og ein ástæða þess eru kröfur skólanna um góðan námsárangur.³⁴ Skolverket telur „áhersluna á þekkingarmat og mælanlegan árangur hafa skapað aukið álag á nemendur í dag“³⁵ þar sem sumir finni aukinn hvata og hvatningu í einkunnakapphlaupi og samkeppni, en að stór hópur nemenda upplifi slíkt aftur á móti sem hindrun er dragi úr sjálfstrausti. Það eru „stúlkur, í meiri mæli en drengir, sem greina frá miklu álagi og frammistöðukvíða í tengslum við heimanám, próf og einkunnir“.³⁶ Skolverket komst að þeirri niðurstöðu að 51 prósent stúlkna og 23 prósent drengja á grunnskólastigi í Svíþjóð upplifðu álag af þessu tagi.³⁷ Varðandi álag í öllum nemendahópnum segist rúmlega þriðji hver nemandi í 7.–9. bekk vera oft eða alltaf stressaður í skólanum. Heimanámið skapar mest álag en próf og einkunnir fylgja fast á eftir. Greiningar yfir lengra tímabil sýna að streita sænskra nemenda í tengslum við heimanám, próf og einkunnir jókst milli 2009 og 2015 en þar af hefur einkunnastreita aukist mest.³⁸

Auk fyrrnefndra áhrifa má nefna að færni í lestri og skrift hefur farið hrakandi meðal sænskra nemenda allt frá tíunda áratugnum og að árangur í stærðfræði og náttúruvísindum er einnig lakari en áður. Að sögn Gustafsson o.fl. er þessi breyting „í beinum tengslum við lagabreytingar 10. áratugarins“.³⁹ Höfundarnir vísa þar til líkansins um viðmið og árangur sem byggði á valddreifingu, en einnig til vaxandi einstaklingshyggju í námi „þar sem kennslumynstrið færirst frá áherslu á allan bekkinn yfir í einstaklingsmiðaða vinnu hvers nemanda“.

Í vettvangsnámi mínu fyrir lokaritgerðina *Skola för lönsamhet. Om elevers marknadsanpassade*

villkor och vardag, sem fjallar um arðsemiskröfu skólanna og þau markaðslögmál sem ráða þar ríkjum, varð ég greinilega vör við að nemendur voru meðvitaðir um þá einstaklingsbundnu ábyrgð sem fylgdi náminu en að þeir voru jafnframt ekki í stakk búnir til að höndla slíkar væntingar.⁴⁰ Í svörum nemendanna, sem voru gefin út frá ólíkum forsendum og tjáningarmáta, kom fram að þeir væru stressaðir og ringlaðir. Í daglegum athugunum mínum varð ég vitni að þeirri kvíðablöndnu hversdagsbaráttu sem nemendur háðu til að halda í við settar kröfur og finna út til hvers væri ætlast af þeim.

RÝNT Í SAMTÍÐ OG FRAMTÍÐ – HVERS MÁ VÆNTA OG HVAÐ ÞARF AÐ GERA?

Þrátt fyrir aukna áherslu á þekkingu, mælanleika og „einstaklingsbundin sérkenni“ hvers nemanda, þá sýnir textinn hér að framan að dregið hefur úr faglegum sjálfsákvörðunarrétti kennara í Svíþjóð – bæði í kjölfar þess viðskiptasambands sem komið hefur verið á milli nemenda og kennara og með aukinni stöðlun og skrásetningarkröfu⁴¹ – og að nemendur hafa borið skaða af þessu hvað snertir námsárangur, félagslega stöðu og andlega heilsu. Flokkun á nemendum innan menntakerfisins er vissulega engin nýlunda, en þó má segja að forsendurnar fyrir því að endurframleiða lagskiptingu innan samfélagsins hafi nú fengið nýjar birtingarmyndir og orðið sterkari. Bæði skýrslur hins opinbera og rannsóknir fræðimanna benda til þess að skilvirkni í skólum hafi ekki aukist en að jöfnuður eigi þar hins vegar undir högg að sækja.⁴² Sú fjölbreytni í námsframboði sem lofað var hefur heldur ekki orðið að veruleika. Þvert á

móti má halda því fram að fákeppni ríki nú á markaði menntamála.

Allt síðan sænsk velferðarmál voru löguð að lögmálum markaðarins og áhrif þess urðu merkjanleg hefur almenningsálitnið einkennst af mikilli gagnrýni á þessi umskipti. Folkkampanj för vinstfri välfärd, Nätverket för likvärdig skola, Vårdupproret og Lärarupproret – allar eru þessar hreyfingar til vitnis um þá breiðu fylkingu sem berst fyrir hagsmunum viðkomandi fagstétta og skjólstæðinga, ýmist sjúklinga eða nemenda. Frá lokum níunda áratugarins hefur mikill niðurskurður átt sér stað í menntun kennara í Svíþjóð og á vinnustöðum hefur dregið úr faglegu olnbogaráymi þeirra í kjölfar ofuráherslunnar á mælanlegan námsárangur. Í ljósi þessa, auk þeirrar gagnrýni sem tjáð hefur verið af baráttuhreyfingum grasrótárinna, er því ekkert annað í stöðunni en að efla hlutverk kennara.

„Birtingarmynd valfrelsisins varð markaðsvæðing,⁴³ skrifa Gustafsson o.fl. Þau gera réttilega greinarmun á þeim kerfisbreytingum sem vörðuðu einkarekna skóla annars vegar og valfrelsi í skólumálum hins vegar og draga þannig fram hina ólíku ferla sem voru að verki í hvoru tilviki fyrir sig. Lagabreytingarnar um einkaskólana hafa haft áhrif á efnahagslegar forsendur skólakerfisins og þar með gefið einkaaðilum visst forskot á hið opinbera. Þær hafa líka haft áhrif á félagslega samsetningu í tilteknum skólum, þar sem nemendur sem taldir eru æskilegir verða eftirsóttir og umsetnir. Einnig hafa breytingarnar varðandi valfrelsi í skólumálum haft ótvíræð áhrif á félagslega lagskiptingu með því að leyfa fjölskyldum að ráða eftirspurn á skólamarkaði og þar með hafa áhrif á uppbyggingu hans. Því er örökrétt að setja einungis spurningarmerki við valfrelsishlutann, eins og gert var í opinberri úttekt árið 2020⁴⁴ þar sem lagt var til að koma

á kvótakerfi í skólavali – einnig þarf að takast á við gróðasjónarmiðin til að stemma stigu við þeim arðsemisrökum sem nú eru ríkjandi í skólunum.

Ein breyting sem fagnað er í úttektinni er það að sviðsbundin ríkisframlög til sænskra sveitarfélaga verði innleidd á ný, með hliðsjón af hinum ójöfnu forsendum viðsvegar um landið. Annað atriði í úttektinni sem vert er að vekja athygli á er tillaga um að mæla gæði skóla ekki út frá „virðisauka“ á forsendum einkunnatölfræði. Þetta er kannski aukaatriði í úttektartextanum, en ég vil undirstrika mikilvægi þess að gæði verði ekki metin út frá enn ítarlegri einkunnaviðmiðum en áður – ekki síst með hliðsjón af þeim áhrifum sem þegar hafa komið fram.

Á hægri væng stjórnmalanna virðist trúin á vægi einkunna þó ekki hafa beðið hnekki. Þar virðist engu skipta að einkunnaverðbólga ráði ríkjum, þvert á móti hefur verið brugðist við henni með enn ríkari áherslu á markmið og árangur í skólastarfi. Í svipuðum anda og hinn frjálslyndi stjórnmalaflokkur Folkpartiet gerði árið 2002, þá lögðu hægri flokkarnir í sænska þinginu – einnig undir forystu Folkpartiet (síðar Liberalerna) – fram tillögu árið 2014 þess efnis að einkunnagjöf skyldi hefjast þegar í fjórða bekk. Í þetta sinn fékk tillagan áheyrn og þegar þetta er ritað stendur yfir tilraunaverkefni fram til ársins 2021.⁴⁵ Með öðrum orðum er útlit fyrir áframhaldandi tröllatru á árangursstýringu í grunnskólanámi.

Þó verður ekki litið fram hjá þeirri staðreynd að matsaðferðirnar og umfram allt einkunnirnar, sem eru helsta flokkunartólið, eru í æpandi andstöðu við hugmyndir okkar um grunnskólann sem sameinaðan skóla sem skuli efla samkennd og samstöðu.⁴⁶ Það að vanlíðan fari nú vaxandi meðal nemenda, svo og bilið milli þeirra sem spjara sig í námi og hinna sem gera það ekki, bendir sterklega til

að okkur hafi mistekist að gera grunnskólana að því jöfnunartæki sem að var stefnt. Til að skapa ánægjuríkara, frjórra og innihaldsríkara rými fyrir bæði kennara og nemendur og veita kennurum forsendur til að efla allhiða þróun og gagnrýna hugsun meðal nemenda sinna – sem þrátt fyrir allt stendur enn svart á hvítu í námsskránni – þarf að hætta að eltast við mælanleg markmið og arðsemi.

Hér hef ég sýnt fram á tengslin milli arðsemi og ofuráherslu á einkunnir í þeirri von að hvetja baráttufólk fyrir jöfnuði í skólakerfinu til að einblína ekki á hagnað fyrirtækjanna sem reka skólana, en að sjá þess í stað heildrænni mynd af stöðu nemenda og berjast þar með einnig fyrir breytingum sem geti eflt sjálfsákvörðunarrétt bæði kennara og nemenda í námi og kennslu.

[Greinin er skrifuð árið 2020.]

TILVÍSANIR

- 1 Ringarp 2011.
- 2 Frumvarp 1991/92:150.
- 3 Frumvarp 1992/93:230, bls. 26.
- 4 Frumvarp 1992/93:230, bls. 26–27.
- 5 Frumvarp. 1992/93:230, bls. 27.
- 6 Forsberg 2014.
- 7 Wahlström 2009.
- 8 Sjá frumvarp 1992/93:220.
- 9 Frumvarp 1992/93:220, 1. fylgiskjal bls. 6.
- 10 Carlgren 2002, bls. 15.
- 11 Skolverket 2000.
- 12 Skolverket 2000, bls. 135.
- 13 Skolverket 2000, bls. 167.
- 14 Skolverket 2007, bls. 73.
- 15 Skolverket 2007, bls. 72.
- 16 Frumvarp 2008/09:66.
- 17 Frumvarp 2008/09:66, bls. 6.
- 18 Vlachos 2010.
- 19 Skolverket 2012a, bls. 2.

20 Tyrefors Hinnerich og Vlachos 2016.
 21 Skolverket 2018.
 22 Böhlmark o.fl. 2015, Trumberg 2011, Ambrose 2016.
 23 Skolverket 2012b, bls. 58.
 24 Skolverket 2018, bls. 7.
 25 Skolverket 2012b, bls. 68.
 26 Allelin 2015.
 27 Bunar & Kallstenius 2008, Skolverket 2003:19.
 28 Kallstenius 2010.
 29 Opinber úttekt 2013:56, bls. 101–102.
 30 Werne 2018, bls. 11.
 31 Allelin 2019, bls. 121–122.
 32 Tölfræði fengin úr gagnagrunni Skolverket, <http://www.jmftal.artisan.se/>
 33 Tölfræði fengin úr gagnagrunni Skolverket, <https://siris.skolverket.se/>
 34 Hiltunen 2017.
 35 Skolverket 2013.
 36 Sama heimild.
 37 Skolverket 2016, bls. 95.
 38 Skolverket 2016, bls. 96.
 39 Gustafsson o.fl. 2016.
 40 Allelin 2019.
 41 Bornemark 2018.
 42 Molander 2017, Alexandersson 2011.
 43 Gustafsson o.fl. 2016, bls. 124.
 44 Opinber úttekt 2020:28.
 45 Sjá reglugerð 2017:175.
 46 Sænsk námsskrá frá 2011, bls. 12.

HEIMILDIR

Alexandersson, Mikael (2011) „Equivalence and choice in combination: the Swedish dilemma“, *Oxford Review of Education*, 37(2), bls. 195–214

Allelin, Majsa (2015) „Att orientera sig i skolan, staden och svenskheten. Det fria skolvalet enligt elever i förorten“, *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys*, nr. 4, bls. 69–98

Allelin, Majsa (2019) *Skola för lönsamhet. Om elevers marknadsanpassade villkor och vardag*. Lundur: Arkiv förlag

Ambrose, Anna (2016) *Att navigera på en lokal skolmarknad. En studie av valfrihetens geografi i tre skolor*. Lokaritgerð. Stokkhólmur: Stockholms universitet

Bornemark, Jonna (2018) *Det omätbaras renässans – en uppgörelse med pedanternas världsherravälde*. Stockholm: Volante

Bunar, Nihad & Kallstenius, Jenny (2008) *Valfrihet, integration och segregation i Stockholms grundskolor*. 2. útg. Stokkhólmur: Utbildningsförvaltningen, Stockholms stad

Böhlmark, Anders, Holmlund, Helena & Lindahl, Mikael (2015) *Skolsegregation och skolval*. Uppsalar: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

Carlberg, Ingrid (2002) „Det nya betygssystemets tankefigurer och tänkbara användningar“, *Att bedöma eller döma. Tio artiklar om bedömning och betygssättning*. Stokkhólmur: Skolverket, bls. 13–26

Forsberg, Eva (2014) „Utbildningens bedömningskulturer i granskningens tidevarv“, *Utbildning & Demokrati*, 23(3), bls. 53–76

Frumvarp 1991/92:150: *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* (viðbótarfrumvarp)

Frumvarp 1992/93:220: *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*

- Frumvarp 1992/93:230: *Valfríðet í skolan*
- Gustafsson, Jan, Sverker Sörlin & Jonas Vlachos (2016) *Policyidéer för svensk skola*. Stokkhólmur: SNS Förlag
- Hiltunen, Linda (2017) *Lagom perfekt. Erfarenheter av ohälsa bland unga tjejer och killar*. Lund: Arkiv förlag
- Námsskrá grunnskóla, forskóla og frístundaheimila 2011 (Lgr 11, Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011). Stokkhólmur: Skolverket
- Molander, Per (2017) *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Skýrsla fyrir Sérfræðingahóp um rannsóknir í opinberum fjármálum 2017:1. Stokkhólmur: Regeringskansliet, Finansdepartementet
- Reglugerð 2017:175: *Förordning om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och från årskurs 5 i specialskolan*
- Skolverket (2000) *Nationella kvalitetsgranskningar 2000*. Skýrsla 190. Stokkhólmur: Skolverket
- Skolverket (2007) *Provbetyg – slutbetyg – likvärdig bedömning? En statistisk analys av sambandet mellan nationella prov och slutbetyg i grundskolans årskurs 9, 1998–2006*. Samantekt á skýrslu 300. Stokkhólmur: Fritzes
- Skolverket (2012a) *Betygsinflation – betygen och den faktiska kunskapsutvecklingen*. Minnisblað, Stokkhólmur. Tilvísunarnr. 2012:387
- Skolverket (2012b) *Likvärdig utbildning i svensk skola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Skýrsla 374. Stokkhólmur: Fritzes
- Skolverket (2016) *Utvärdering av den nya betygsskalan samt kunskapskravens utformning*. Verkefni fyrir ríkisstjórnina, Stokkhólmur. Tilvísunarnr. 2014:892
- Skolverket (2018) *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Stokkhólmur: Skolverket
- SOU – opinber úttekt 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Stokkhólmur: Nordstedts Juridik
- Trumberg, Anders (2011) *Den delade skolan. Segregationsprocesser i det svenska skolsystemet*. Lokaritgerð. Örebro: Örebro universitet
- Tyrefors Hinnerich, Björn & Vlachos, Jonas (2016) *Skillnader i resultat mellan gymnasieelever i fristående och kommunala skolor*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
- Wahlström, Ninni (2009) *Mellan leverans och utbildning. Om lärande i en mål- och resultatstyrd skola*. Gautaborg: Daidalos
- Werne, Kent (2018) *Skolindustrin. Hur mångfald blev enfald*. Stokkhólmur: Landsorganisationen i Sverige

4

Af arðsemi öldrunar: markaðs- og fjármagnsvæðing öldrunarþjónustu í Finnlandi

OLLI KARSIO, LENA NÄRE, MINNA ZECHNER

Skipulag öldrunarþjónustu á Norðurlöndum hvílir á þeirri grundvallarhugmynd að hún skuli standa öllum til boða. Þess vegna fjármagnar hið opinbera þjónustuna og veitir hana öllum sem á þurfa að halda, með það í huga að meirihluti þeirra sem þarfnast slíkrar þjónustu muni nýta sér hana. Úrræði í öldrunarþjónustu skulu vera aðlaðandi, af nægilega miklum gæðum og annaðhvort án endurgjalds eða niðurgreidd af ríkinu að stórum hluta.¹ Í þessum anda var kerfi elliheimila komið á fót í Finnlandi eftir stríð, kerfi sem var að mestu leyti rekið af hinu opinbera og laðaði að notendur úr öllum hópum þjóðfélagsins.²

Finna má fleiri dæmi um öflugan opinberan geira sem grunnstoð finnska velferðarlíkansins. Á undanförunum áratugum hefur þó borið á vaxandi markaðsvæðingu og gróðahyggju einkaaðila í opinberri öldrunarþjónustu landsins. Þetta hefur gerst á furðumiklum hraða og án pólitískrar umræðu.³ Á sviði stjórnmálanna hefur þróun í átt til markaðsvæðingar verið knúin áfram með vísan til öldrunar þjóðarinnar og þess að hækkandi fjöldi aldraðra útheimti aukið aðhald í efnahagsmálum. Einnig hefur þeim rökum verið beitt að markaðsvæðingu fylgi

aukið valfrelsi og að gæði þjónustunnar muni batna með vaxandi samkeppni milli þjónustuaðila.⁴

Árið 1990 heyrði félagsþjónusta í Finnlandi, öldrunarþjónustan þar með talin, enn undir opinbera geirann og hinn svonefnda þriðja geira og var rekin án hagnaðarsjónarmiða: sveitarfélögin stóðu fyrir bróðurparti allrar öldrunarþjónustu í landinu, 88 prósentum, og ýmsar stofnanir og félagasamtök fyrir um 12 prósentum. Af öllum rekstraraðilum í öldrunarþjónustu í landinu voru hagnaðardrifin fyrirtæki undir einu prósentu. Árið 2012 stóðu finnsk sveitarfélög fyrir 67 prósentum af allri félagsþjónustu, hagnaðardrifin fyrirtæki fyrir 17 prósentum og stofnanir og félagasamtök fyrir 16 prósentum.⁵

Þessar breytingar á hlutföllum meðal þjónustuaðila eru liður í markaðsvæðingunni. Í breytingunum felst annars vegar útvistun opinberrar þjónustu til einkarekinna, hagnaðardrifinna fyrirtækja og hins vegar það að lögmál markaðarins eru nú við lýði í skipulagi og framkvæmd á þjónustuleiðum hins opinbera. Dæmi um slík markaðslögmál eru meðal annars innleiðing samkeppni og vöruvæðingar í umönnunargeira og áhersla

stjórnenda innan geirans á fjárhagslega afkomu. Ein afleiðing markaðsvæðingarinnar, einkum eftir að fjölþjóðleg fyrirtæki hafa byrjað að bjóða umönnunarþjónustu og fjölga umönnunarplássum í Finnlandi, er fjármagnsvæðing öldrunarþjónustunnar – með öðrum orðum það að þjónusta sem starfrækt er fyrir opinbert fjármagn er nú, fyrir tilstilli markaðsvæðingar, orðin að nýrri gullgæs á fjármálamörkuðum landsins þar sem hlutabréf ganga kaupum og sölum.

Fjármagnsvæðingin hefur gert það að verkum að það eru ekki aðeins einkarekin fyrirtæki eða fyrirtækjakedjur sem bera sig eftir gróða í öldrunarþjónustu, heldur er æ algengara að um sé að ræða alþjóðleg fjárfestingafélög þar sem fyrirkomulag eignarhalds getur verið býsna flókið. Þetta greiðir fyrir nýstárlegum leiðum til gróðaleitar, svo sem endurskipulagningu skulda innan fyrirtækja og ágengri skattasniðgöngu. Eitt helsta einkenni fjármagnsvæðingar er það að takmarkið er ekki endilega að tryggja arðsemi einstakra fyrirtækja heldur að sjá til þess að virði fyrirtækja og hlutabréfa í þeim vaxi nægjanlega til að þau verði söluvænleg. Þannig verður það helsta markmið stjórnendanna að geta selt fyrirtækin með hagnaði. Framþróun í starfsemi fyrirtækisins, sem og það að tryggja eða bæta lífsgæði þeirra sem nýta sér þjónustuna, verður að aukaatriði.

FRÁ OPINBERRI ÖLDRUNARÞJÓNUSTU AÐ MARKAÐSVÖRU

Auk kreppunnar sem geisaði í Finnlandi á tíunda áratugnum stuðlaði gagnrýni nýfrjálshyggjusinna einkum að því að finnska velferðarkerfið varð smám saman opnara fyrir almennum markaði, en slík gagnrýni gekk meðal annars út á að opinber þjónusta

einkenndist af íþyngjandi skrifræði og miklum kostnaði.⁶ Á tíunda áratugnum þróuðust málin því þannig að aðilar úr þriðja geiranum og nýsköpunarlausnir þeirra fengu sæti við borðið í mótun opinberrar öldrunarþjónustu í landinu, meðal annars með hinum svonefndu þjónustuhúsum aldraðra sem komið var á fót. Upp úr árbúsundamótunum fóru sveitarfélögin, sem bera ábyrgð á að skipuleggja opinbera þjónustu, að beina sjónum sínum að einkarekna geiranum í von um að auka framleiðni og hagkvæmni í rekstri.⁷

Með þeim breytingum sem orðið hafa á löggjöf í Finnlandi síðan snemma á tíunda áratugnum hafa sveitarfélögin smám saman fengið aukið svigrúm til þess að nýta einkageirann í lögboðinni þjónustu sinni, með útvistun og öðrum aðferðum sem rökstuddar eru með sjónarmiðum valfrelsis. Fyrsta lagabreytingin í þessa veru var þó gerð árið 1984, þegar finnsk lög um félagslega þjónustu voru endurskoðuð og sveitarfélög fengu leyfi til að útvista lögboðinni þjónustu til einkarekinna þjónustuaðila. Árið 1993, meðan efnahagskreppa geisaði, voru breytingar gerðar á kerfi þeirra ríkisframlaga sem finnsk sveitarfélög fá til að verja í opinbera þjónustu. Um leið var slakað á stýringu ráðuneyta svo að sveitarfélögin fengu frjálssari hendur en áður til að útvista þjónustunni. Árið 2009 gekk í gildi löggjöf um svokallaða þjónustuseðla og var í framhaldinu hægt að veita alla félags- og heilbrigðisþjónustu í Finnlandi, utan neyðarþjónustu og þvingaðra meðferða, með aðstoð slíkra seðla.⁸ Þjónustuseðli fylgir vilyrði viðkomandi sveitarfélags til að endurgreiða handhafa seðilsins veitta félags- og heilbrigðisþjónustu, allt að tiltekinni hámarksupphæð sem ákveðin er fyrirfram af sveitarfélaginu. Árið 2011 var öldrunarþjónusta, fyrst allra félagsþjónustusviða í Finnlandi, markaðsvædd

upp að því marki að nauðsynlegt reyndist að setja lög um einkarekna félagsþjónustu.⁹

Auk fyrrnefndra breytinga á löggjöf gegndu finnsku lögin um opinber innkaup¹⁰ lykilhlutverki í þessu ferli en breytingar voru gerðar á þeim árin 1992, 2007 og 2016. Í þessum lögum er kveðið á um framkvæmd og reglur varðandi opinber innkaup í þeim tilvikum sem opinberar stofnanir útvista þjónustu. Í upphafi var lögnum ekki ætlað að ná yfir kaup á félags- og heilbrigðisþjónustu, heldur umfangsmikil byggingarverkefni hins opinbera svo að dæmi sé tekið. Finnsku lögin um opinber innkaup byggjast á alþjóðlegri túlkun á löggjöf Evrópusambandsins.¹¹ Það er einkum þýðingarmikið í þessu samhengi að í lögnum frá árinu 2007 var félags- og heilbrigðisþjónusta skilgreind þannig að hún félli undir opinber innkaup af því tagi sem átt er við í lögum um opinber innkaup, þótt ekki sé gengið út frá neinu slíku í löggjöf ESB. Í mörgum ESB-löndum er löggjöf sambandsins túlkuð á annan veg en í Finnlandi og litið svo á að félags- og heilbrigðisþjónusta falli utan við samkeppnistilskipunina.¹² Það er áhugavert að í Svíþjóð og einnig Danmörku að einhverju marki hafa breytingar á fyrirkomulagi félagsþjónustu getið af sér breytingar á löggjöf um opinber innkaup og valfrelsi, með svipuðum hætti og í Finnlandi, í þá veru að félags- og heilbrigðisþjónusta hafi verið látin falla undir lög um opinber innkaup.¹³

Þrátt fyrir fyrrnefndar lagabreytingar ber sveitarfélögum í Finnlandi ekki skylda til þess að kaupa neins konar þjónustu af aðilum í einkageira. Eftir sem áður varðar málið pólitíska ákvörðun sem tekin er af sveitarfélagi um að útvista þjónustu til einkageirans. Hvatann til slíkrar útivistunar má hugsanlega finna í því að tvær fjármálakreppur í Finnlandi, lækkun skattstofns og auknar skyldur á herðum sveitarfélaga hafa hvatt til aðhalds í fjármálum í landinu, að ógleymdri öldrun

þjóðarinnar og alþjóðlegum straumum í málaflokknum. Sem dæmi hefur Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hvatt finnsk sveitarfélög til að auka hagkvæmni í rekstri, meðal annars með því að nýta sér opin útboð, útvistun og kostnaðar- og nytjagreiningu.¹⁴

FRÁ MARKAÐSVÆÐINGU TIL FJÁRMAGNSVÆÐINGAR Í ÖLDRUNARÞJÓNUSTU

Markaðsvæðing öldrunarþjónustu sótti fram í tveimur bylgjum áður en fjármagnsvæðingin hóf innreið sína. Í fyrri markaðsvæðingarbylgjunni fór stjórnun öldrunarþjónustu á vegum hins opinbera að hneigjast til markaðskenninga. Þjónustan var gerð að markaðsvöru og í skipulagi sveitarfélaganna var litið til lögmála framboðs og eftirspurnar með það fyrir augum að nýta opin útboð og kaupa þjónustu af einkaaðilum. Ein afleiðing þessa er að einkarekin fyrirtæki eru nú enn fyrirferðarmeiri en áður meðal þeirra sem veita öldrunarþjónustu með opinberri fjármögnun í Finnlandi. Ýmis félagasamtök og stofnanir gegna einnig mikilvægu hlutverki í að veita slíka þjónustu og þróa hana áfram. Í annarri bylgju markaðsvæðingarinnar var miðað að því að auka valfrelsi fyrir notendur öldrunarþjónustu í Finnlandi, einkum með hjálp þjónustuseðlanna, en í alþjóðlegu samhengi jókst valfrelsi einnig með persónusniðnum fjárveitingum. Með persónusniðnum fjárveitingum er átt við fjárhæð sem metin er eftir þörfum einstaklings og veitt til fjármögnunar á lækni meðferð, umönnun eða kaupum á hjálpartækjum.¹⁵ Utan Finnlands má einnig greina þessar tvær bylgjur fjármagnsvæðingar í mörgum þeirra velferðarríkja þar sem opinber þjónusta er eða

hefur verið ráðandi, svo sem í Stóra-Bretlandi, Svíþjóð og Danmörku.

Um það leyti sem önnur bylgja markaðsvæðingarinnar var í fullum gangi í Finnlandi hófst svo fjármagnsvæðing í öldrunarþjónustunni, en þá hafði markaðsvæðingin leitt til þess að öldrunarþjónusta með opinberri fjármögnun var orðin að vænlegu sviði til gróðaleitar. Hægt er að greina tvær skýrar breytingar sem bera vott um fjármagnsvæðingu í umönnun aldraðra. Önnur þeirra varðar útpenslu stórra umönnunarfyrirtækja. Auk þess að stunda það að kaupa smærri fyrirtæki hafa þau umönnunarfyrirtæki sem nú eru stærst í Finnlandi þanist út með því að auka þjónustuframboð sitt og reisa fjölda dvalarheimila fyrir aldraða. Hin breytingin varðar innkomu alþjóðlegra fjárfestingafélaga inn á svið öldrunarþjónustunnar, en fjárfestingafélög hafa aukið eignarhlut sinn í finnskum fyrirtækjum sem sinna öldrunarþjónustu og einnig í fasteignum innan geirans.

Þessar stefnubreytingar í finnskri öldrunarþjónustu, auk nýrra síða í skipulagi og veitingu lögbundinnar öldrunarþjónustu með opinberri fjármögnun, hafa fært erlendum fjármagnseigendum gríðarlega gróðamöguleika með tiltölulega lítilli áhættu. Ef fyrirtæki lenda í erfiðleikum og geta ekki skilað þeirri þjónustu sem þau hafa skuldbundið sig til, þá situr sveitarfélagið uppi með ábyrgðina á að þjónustan verði veitt. Dæmi um slíkt hafa sést í Stóra-Bretlandi¹⁶ og einnig í Finnlandi upp að vissu marki.¹⁷ Velferð og umönnun finnsks almennings veltur nú í sívaxandi mæli á starfsemi alþjóðlegra fyrirtækjasamsteypa og verðbreytingum hlutabréfa.

AFLEIÐINGAR AF STEFNU FINNLANDS Í UMÖNNUN ALDRAÐRA

Undanfarin 30 ár hefur öldrunarþjónusta á vegum hins opinbera í Finnlandi gengið í gegnum umtalsverðar breytingar. Þjónusta sem áður var veitt af hinu opinbera hefur verið gerð að markaðsvöru svo að hægt sé að versla með hana, með öðrum orðum útvista henni og bjóða út til einkaaðila. Stefnumótun í málefnum öldrunarþjónustu hefur stutt við þessa markaðsvæðingu með sífellt ríkari áherslu á valfrelsi og á þjónustuleiðir þar sem litið er á almenning sem neytendur. Óháð aldri og andlegri eða líkamlegri getu er gengið út frá því að hinn almenni borgari, neytandinn, sé fær um að taka rökstuddar ákvarðanir sem viðskiptavinur á frjálsum þjónustumarkaði.¹⁸ Fólk sem skilgreint er sem neytendur á markaði á forsendum pólitískrar stefnumótunar er þó ekki í sömu stöðu og fólk sem á rétt á tiltekinni þjónustu vegna jafnræðissjónarmiða í velferðarsamfélagi. Mikilvæg forsenda þess að vera virkur neytandi á markaði er nefnilega að vera fær um að afla sér upplýsinga, gera samanburð og hafa skilning á útboðum fyrirtækja, og vel stætt og vel menntað fólk er líklegra en annað til að hafa slíka færni.

Samhliða því að ýmis þjónusta hefur smám saman orðið of dýr fyrir þau sem þarfnast hennar¹⁹ hefur umönnun aldraðra orðið að ábatasömu sviði viðskipta. Á öðrum áratug þessarar aldar færðist gróðaleit í finnska velferðargeiranum einkum í aukana á sviði öldrunarþjónustu, í búsetuúrræðum fatlaðra og þjónustuúrræðum barnaverndar. Veltan hjá tuttugu stærstu heilbrigðis- og umönnunarþjónustufyrirtækjum í Finnlandi hefur meira en tvöfaldast á fimm árum, frá rúmum tvö þúsund milljónum evra 2013 og upp í tæpar fjögur þúsund og fimm hundruð

milljónir evra 2018.²⁰ Árið 2013 stóðu þessi stóru fyrirtæki fyrir þriðjungi allrar félagsþjónustu sem sneri að húsnæðisúrræðum. Árið 2017 var hlutfallið orðið að helmingi. Sé það hlutfall skoðað út frá fyrirtækjasamsteypum er það allt að 60 prósent. Þetta þýðir að stórar fyrirtækjasamsteypur með alþjóðlegu eignarhaldi ráða yfir meira en helmingi af félagslegum húsnæðisúrræðum Finlands, svo sem dvalarheimilum aldraðra og sambýlum fatlaðra.

Þar sem takmark þessara fyrirtækja er að skapa gróða, og helst að auka hann, er sparnaður í launakostnaði besta leiðin til að auka arðsemi og hagnað í umönnunarþjónustu. Hægt er að halda launakostnaði í lágmarki með því að grafa undan fagstéttinni, með öðrum orðum segja upp menntaðra og „dýrara“ starfsfólki og ráða fólk án fagmenntunar í staðinn. Önnur leið er að ráða fólk til umönnunarstarfa sem stendur höllum fæti á vinnumarkaði, skortir tækifæri og er ekki í aðstöðu til að gera kröfur. Slíkt starfsfólk hafa finnskir atvinnurekendur fundið í hópi innflytjenda og á alþjóðlegum vinnumarkaði.²¹ Þannig skarast alþjóðlegar víddir ójöfnuðar við markaðsvæðingu umönnunargeirans í Finnlandi.²²

Eitt ædsta markmið velferðarríkisins hefur ávallt verið að standa vörð um hagsmuni borgaranna og verja þá fyrir óvissu og hrakförum sem geta bedið þeirra á almennum markaði. Nú er finnska velferðarríkið orðið háð hagsmunum hagnaðardrífina þjónustuaðila og áhættufjárfesta. Skýrt dæmi um aukna berskjöldun almennra borgara á þessu sviði eru þau hneykslismál sem upp komu árið 2019 á finnskum dvalarheimilum sem rekin eru af einkafyrirtækjum með alþjóðlegu eignarhaldi. Við úttekt á vegum svæðisbundins ríkisefirlits kom í ljós að kerfisbundin mannekla er við lýði í umönnunarþjónustu aldraðra í Finnlandi: í vinnuskrám mátti finna nöfn starfsfólks sem var látið eða komið á eftirlaun,

eða nöfn sem voru hreinlega uppspuni.²³ Þá hafði öryggisvörðum verið falið að sinna umönnunarstörfum og svo litlum fjármunum var varið til matarinnkaupa að íbúar heimilanna áttu vannæringu á hættu. Sumir þeirra fengu ekki nægilegt magn af verkjalyfjum.²⁴ Þar sem konur eru í meirihluta starfsfólks í umönnunargeira hafa þessar róttæku breytingar í stefnumótun geirans sérlega alvarlegar afleiðingar fyrir starfskjör kvenna og þar með fyrir stöðu jafnréttis í landinu.²⁵ Sérstakan ugg vekur að tveir af hverjum fimm starfsmönnum á finnskum dvalar- og umönnunarheimilum sögðu aðspurðir að þeir myndu ekki vilja þiggja þjónustu sinnar eigin stofnunar á gamals aldri.²⁶

Við höfum hér gert grein fyrir nokkrum dæmum um breytingar á velferðarkerfi Finlands og um markaðs- og fjármagnsvæðingu í öldrunarþjónustu landsins. Það er í höndum stjórnmalafólks að skilgreina hvar siðferðismörk slíkrar markaðsvæðingar eiga að liggja. Er almenni markaðurinn best í stakk búinn til að tryggja öldruðum sem besta umönnun og öryggi? Er rétt að veita alþjóðlegum fjármögnunarmörkuðum, með tilheyrandi gróðasjónarmiðum, skilgreiningarvald yfir framtíð umönnunarþjónustu í Finnlandi? Velferðarmálin varða almannahagsmuni og því má deila um réttmæti þess að gera þau að markaðsvöru.

TILVÍSANIR

- 1 Anttonen & Sipilä 2000; Anttonen & Häikiö 2012; Moberg 2017.
- 2 Anttonen & Sipilä 2000.
- 3 Kröger & Leinonen 2012; Karsio & Anttonen 2013; Lith 2018a; Lith 2018b; Porko, Heino & Eriksson 2018; Mathew Puthenparambil 2019.
- 4 Hoppania o.fl. 2016.
- 5 Karsio & Anttonen 2013; Vinnumála- og efnhagsráðuneyti Finlands 2015.

- 6 Julkunen 2001.
 7 Karsio & Anttonen 2013.
 8 Finnsk lög um þjónustuseðla í félags- og heilbrigðisþjónustu 569/2009.
 9 Finnsk lög um félagsþjónustu á vegum einkaaðila 922/2011.
 10 Finnsk lög um opinber innkaup og leyfissamninga 1397/2016.
 11 Tilskipun 2004/18/EB.
 12 Karsio & Anttonen 2013.
 13 Anttonen & Karsio 2017.
 14 Anttonen & Sipilä 2012; Komulainen 2010.
 15 Patronen o.fl. 2012.
 16 Hudson 2014.
 17 Rautanen 2020.
 18 Hoppania 2015; Hoppania o.fl. 2016.
 19 Hannikainen 2018; Saarela 2020.
 20 Holtari & Felt 2019.
 21 Näre 2012; Wrede & Näre 2013.
 22 Vaittinen 2017.
 23 Hjelt 2019.
 24 Teittinen 2019.
 25 Vaiva-kollektiivi 2020.
 26 Kröger o.fl. 2018.

HEIMILDIR

Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa (2012) „From social citizenship to active citizenship? Tensions between policies and practices in Finnish elderly care“. *Participation, Responsibility and Choice: Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*, ritstj. Tonkens, E. & Newman, J. Amsterdam: Amsterdam University Press, bls. 67–86.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) *Suomalaista sosiaalipolitiikkaa*. Tampere: Vastapaino.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2012) „Ikääntyneiden palvelujen markkinoistuminen“, *Talous & Yhteiskunta*

3/2012, bls. 44–48. <http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty32012/pdf/ty32012AnttonenSipila.pdf>

Finnsk lög um opinber innkaup og þjónustusamninga 1397/2016 <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2016/20161397>

Finnsk lög um þjónustuseðla í félags- og heilbrigðisþjónustu 569/2009 <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2009/20090569>

Finnsk lög um skipulag félags- og heilbrigðisþjónustu og aðkomu ríkisins 733/1992 <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1992/19920733>

Finnsk lög um félagsþjónustu á vegum einkaaðila 922/2011 <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2011/20110922>

Finnsk lög um félagsþjónustu 710/1982 <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1982/19820710>

Hannikainen, Katri (2018) „Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalouden tarve ja käyttö eroavat tulotason mukaan“. *Tutkimuksesta tiiviisti* 3/2018. THL: Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-067-9>

Hjelt, Y. (2019) „Näin vanhusten hoivayhtiöt pyörittivät haamuhoitajajärjestelmää – Luottamusmiehet: ‘Kun työntekijä ei tule töihin, siinä säästetään sen palkka’“, *Yle* 5.3.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10671284>.

- Holtari, S. & Felt, E. (2019) „Terveys kasvaa miljardeja“, *Talouselämä* 30.8.2019, 29/2019, bls. 36-41.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7372-8>
- Hoppania, Hanna-Kaisa (2015) *Care as a site of political struggle*. Helsinki: University of Helsinki.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-1020-6>
- Hoppania, Hanna-Kaisa, Olli Karsio, Lena Näre, Antero Olakivi, Tiina Vaittinen, Liina Sointu & Minna Zechner (2016) *Hoivan arvoiset – vaiva yhteiskunnan ytimessä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hudson, Bob (2014) „Dealing with market failure: A new dilemma in UK health and social care policy?“, *Critical Social Policy*, 35(2), bls. 281–292.
- Julkunen, Raija (2001) *Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Karsio, Olli & Anttonen, Anneli (2013). „Marketisation of eldercare in Finland: legal frames, outsourcing practices and the rapid growth of for-profit services“. *Marketisation in Nordic Eldercare: a Research Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences*, ritstj. Meagher, Gabrielle & Szebehely, Marta. Stokkhólmur: Stockholm University, bls. 85-125.
- Komulainen, Mikko (2010) *Ulkoistaminen kunnissa*. Acta 222. Helsinki: Suomen kuntaliitto. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8254-0>
- Kröger, Teppo, Lina Van Aerschot & Jiby Matthew Puthenparambil (2018) *Hoivatyö muutoksessa. Suomalainen vanhustyö pohjoismaisessa vertailussa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kröger, Teppo & Leinonen, Anu (2012), „Transformation by stealth: the retargeting of home care services in Finland“, *Health & Social Care in the Community* 20(3), bls. 319-327. doi:10.1111/j.1365-2524.2011.01047.
- Lith, Pekka (2018a) *Lastensuojelualan markkinat. Raportti lastensuojelun asiakkaista, palveluntuottajista ja markkinoista tilastojen valossa*. Helsinki 15. mars 2018, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith Projektering og Analys Pekka Lith. Sótt 18.3.2020. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/11/raportti-lastensuojelun-asiakkaista-palveluntuottajista-ja-markkinoista-tilastojen-valossa.pdf>.
- Lith, Pekka (2018b) *Palveluasumisen markkinat Suomessa. Tilastollinen selvitys toimialan palvelukysynnästä, palveluntuottajista ja kiinteistöistä*. Helsinki 29. október 2018, Suunnittelu- ja tutkimuspalvelut Pekka Lith Projektering og Analys Pekka Lith. Sótt 18.2.2020. <https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2018/10/tilastollinen-selvitys-toimialan-palvelukysynnasta.pdf>.
- Mathew Puthenparambil, Jiby (2019) *Marketisation of care within the Nordic context: Private care provision for older people in Finland*. JYU Dissertations 128. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/65558>
- Moberg, Linda (2017) „Marketisation of Nordic Eldercare – Is the Model Still Universal?“, *Journal of Social*

Policy, 46(3), bls. 603-621. doi:10.1017/S0047279416000830

Näre, L. (2012a) „Hoivatyön glokaaleilla markkinoilla: Filippiiniläisten sairaanhoitajien rekrytointi Suomeen jälkikolonialistisena käytäntönä“, *Sosiologia*, 49(3): bls. 206–221.

Patronen, Mari, Tuomo Melin, Minna Tuominen-Thuesen, Eeva Juntunen, Sirpa Laaksonen & Wilhelmiina Karikko (2012) *Henkilökohtainen budjetti. Asiakaslähtöinen toimintamalli omaishoidossa*. Helsinki: KL-kustannus.
<https://media.sitra.fi/2017/02/23232444/sitra298.pdf>

Porko, Petta & Heino, Tarja & Eriksson, Pia (2018) *Selvitys yksityisistä lastensuojelun yksiköistä*, vinnuskjal 21/2018. Helsinki: THL. Sött 18.3.2020.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-131-7>

Rautanen, Päivi (2020) „Uuden hoivakodin haltuunotto meni Alavudella vuosi sitten täysin pieleen – nyt täyskaaoksesta on kuljettu kohti tasaista arkea“. *Fréttavefurinn Yle uutiset* 18.1.2020.
<https://yle.fi/uutiset/3-11163151>

Saarela, Tiina (2020) *Asiakasmaksut aiheuttavat ahdinkoa. Raportti kyselystä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista johtuvasta taloudellisesta ahdingosta paljon palveluja käyttävien arjessa*. Helsinki: Suomen köyhyiden vastainen verkosto EAPN-Fin.
<http://www.eapn.fi/wp-content/uploads/2020/05/Asiakasmaksut-aiheuttavat-ahdinkoa.pdf>

Teittinen, P. (2019) „Avi keskeyttää osittain Pihlajalinnan hoivakodin toiminnan:

Päteviä hoitajia puuttuu, lääkehoito hyvin sekavaa, hoivatyötä tekemässä jopa vartijat“. *Helsingin Sanomat*, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006301642.html>

Tilskipun 2004/18/EB. Tilskipun Evrópuþingsins og Evrópuráðsins 2004/18/EB, gefin út 31. mars 2004, um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra verksamninga, vörusamninga og þjónustusamninga.
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/18/oj>

Vinnumála- og efnahagsráðuneyti Finnlands 2015 *Hoito- ja hoivapalvelualan tila ja tulevaisuudennäkymät 2015*, skýrslur ráðuneytisins 2015:3. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Vaittinen, Tiina (2017) *The global biopolitical economy of needs. Transnational Entanglements between Ageing Finland and the Global Nurse Reserve of the Philippines*. Tampere: Tapri. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0505-5>

Vaiva-kollektiivi (Karsio, Olli, Näre, Lena, Olakivi, Antero, Sointu, Liina & Zechner Minna) (2020) „Vanhuus, vaiva ja tasa-arvo“. *Tasa-arvopolitiikan suunnanmuutoksia*, ritstj. Johanna Kantola, Paula Koskinen Sandberg og Hanna Ylöstalo. Helsinki: Gaudeamus, bls. 227–242.

Wrede, S. & Näre, L. (2013) „Glocalising care in the Nordic countries“, *Nordic Journal of Migration Research*, 3(2): bls. 57-62.

THOMAS ENGHAUSEN

Baráttan gegn hagnaðarsækni í velferðargeiranum felur í sér uppgjör við misnotkun opinberra fjármuna á sviði félagsmála – meðal annars í húsnæðismálum og sérkennslu – og uppgjör við gróðasjónarmið í dagvistunarmálum barna.

Í október 2021, skömmu áður en þetta er ritað, náðist pólitísk sátt um það í danska þinginu að girða fyrir möguleika einkaaðila til að græða á dagvistun barna, en árið 2019 höfðu flokkar ríkisstjórnarinnar undirritað viljayfirlýsingu um að skoða möguleika á að gera það sama á öðrum sviðum félagsmála. Starfsmannafélag opinberra starfsmanna í Danmörku (Forbundet af offentligt ansatte eða FOA) hefur tekið virkan þátt í þessu uppgjöri og við höldum ótrauð áfram baráttu okkar gegn gróðasækni og græðgi.

AÐDRAGANDINN: SAMSTAÐA UM ÚTVISTUN OG VALFRELSI

Í Danmörku er töluvert um það að einkaaðilar taki að sér verkefni og framkvæmdir á sviði velferðarmála. Árlega renna til einkaaðila

meira en 100 milljarðar danskra króna af rekstrar- og framkvæmdafé sveitarfélaganna og meira en 40 milljarðar af rekstrar- og framkvæmdafé stjórnsýslueininga í landinu. Meira en þriðjungur af opinberum fjárveitingum er varið til kaupa á vöru og þjónustu af einkaaðilum.

Umtalsverður hluti þessara milljarða rennur til einkaaðila sem hagnast á því að veita öldrunarþjónustu, heilbrigðisþjónustu og þrifaþjónustu, sinna björgunum, viðbúnaði og viðhaldi húsnæðis, vega og almenningsgarða, veita leikskólaþjónustu og ýmsa aðra þjónustu á sviði félagsmála.

Á sviði öldrunarþjónustu í Danmörku hefur hlutur einkaaðila aukist á undanförunum tuttugu árum, meðal annars samfara auknu valfrelsi fyrir almenning. Á sviði félagsmála er löng hefð fyrir litlum einkareknum þjónustuleiðum, oft með almannahagsmuni að leiðarljósi, og árið 2007 færðist ábyrgð á framkvæmd slíkra verkefna til danskra sveitarfélaga í kjölfar nýskipunar sveitarstjórnarmála. Síðan þá hefur eftirspurn eftir einkaframtaki aukist og fleiri hagnaðardrífir fyrirtæki hafa skotið upp kollinum.

Á sviði leikskólamála er hlutfall hagnaðardrifinna fyrirtækja mjög lítið, en hins vegar er þar löng hefð fyrir einkareknum sjálfseignarstofnunum sem gert hafa rekstrarsamninga við sveitarfélögin. Þessir rekstrarsamningar setja stofnununum vissar skorður hvað snertir fjármál og stjórnun, en veita þó einnig rými fyrir sjálfstæðan rekstrargrundvöll og skipun sjálfstæðra stjórna fyrirtækja. Á sviði grunnskólamála er einnig löng hefð fyrir einkaskólum í sjálfseign,¹ sem er valkostur til móts við grunnskóla sveitarfélaganna. Í dag er sviði grunnskólamála í Danmörku stýrt á grundvelli laga sem hindra gróðasöfnun einkaaðila, sjá nánari útskýringar hér að neðan og tilvísanir í sjálfseign sem rekstrarform.

Hingað til hefur víðtækur pólitískur stuðningur verið við það í Danmörku að standa vörð um möguleika einkaaðila til umsvifa á helstu sviðum velferðarmálanna. Það á líka við á sviðum öldrunar- og félagsmála, þrátt fyrir að bersýnileg vandamál hafi komið upp á báðum þessum sviðum. Á undanförunum árum hefur þó einnig verið tekið frumkvæði að því að herða regluverk um umsvif einkaaðila í Danmörku:

Á sviði öldrunarmála náðist um það víðtæk pólitísk sátt árið 2017 að auka kröfur til einkaaðila með því markmiði að draga úr fjölda gjaldþrota.²

Á sviði félagsmála tóku nýjar reglur gildi árið 2014 sem fluttu eftirlit með einkareknum stofnunum frá viðkomandi sveitarfélagi til sérstaks „eftilittsveitarfélags“ sem útnefnt er í hverri og einni af hinum fimm stjórnsýslueiningum landsins.³

Í ljósi fjölmargra mála sem varða svik og svindl með opinbera fjármuni hefur einnig verið víðtækur vilji til að efla enn frekar eftirlit með einkareknum vistunarúrræðum á sviði

félagsmála. Það hefur þó enn ekki verið gert, þar sem viðræður strönduðu á haustmánuðum 2018.⁴

PÓLÍTÍSK STEFNUBREYTING

Árið 2019 urðu stjórnarskipti í Danmörku. Miðju- og hægristjórn vék fyrir ríkisstjórn undir forystu jafnaðarmanna. Samfara stjórnarskiptunum hefur verið horfið frá þeirri sátt sem áður ríkti um samspil opinbera geirans og einkarekinna fyrirtækja.

Í viljayfirlýsingu frá stjórnarflokkunum fólst glæný áhersla varðandi hagnaðarsjónarmið í velferðarmálum. Aðilar yfirlýsingarinnar vilja „kanna hvernig megi tryggja það með sem árangursríkustum hætti að einkaaðilar geti ekki hagnast á rekstri leikskóla og félagslegra dvalar- og vistunarúrræða, til dæmis með sömu reglum og gilda í dag um einkaskóla.“⁵

Í desember 2020 náðist pólitísk sátt um það að stemma stigu við gróðasöfnun einkaaðila á sviði dagvistunar barna. Meðal annars var gert samkomulag um að nýstofnuð einkarekin úrræði á sviðinu skyldu skipulögð með sama hætti og sjálfseignarstofnanir.⁶

Þetta samkomulag byggir að miklu leyti á því starfi sem FOA, starfsmannafélag opinberra starfsmanna í Danmörku, hefur unnið til þess að koma málaflokknum á dagskrá stjórnarmálanna.

STARF FOA GEGN GRÓÐASÆKNI Í VELFERÐARMÁLUM

Árið 2018 fjallaði yfirstjórn FOA um erindi sem innihélt tillögur þess efnis að koma böndum á gróðasækni í velferðarmálum.

Áður en hinar eiginlegu tillögur voru ræddar skoðaði yfirstjórnin þau vandamál sem upp koma þegar einkafyrirtæki taka hagnað út úr rekstrinum. Tillögur og reynslusögur tengdar nefndarstörfum í Svíþjóð og herferðum í Noregi og Svíþjóð voru kynntar á þessu stigi.

Tillaga FOA að dönsku regluverki var samin með hliðsjón af þremur meginatriðum sem byggðust á dönskum og norrænum úttæktum og reynslusögum:

1. Meginregla um vottun fyrir þjónustuveitendur velferðarþjónustu
2. Meginregla um tiltekna gerð fyrirtækis eða stofnunar (sjálfseign)
3. Meginregla um stjórnun gróða (rekstrarafgangs)

Fyrir viðræðurnar árið 2018 vann ráðgjafar- og endurskoðunarfyrirtækið BDO skýrslu fyrir FOA um möguleika á því að koma böndum á hagnað á veferðarsviði á grundvelli hinna þriggja meginreglna. Í skýrslunni lýsti BDO því hvernig setja mætti reglur þar að lútandi, hver fyrri reynsla af slíku hefði verið á öðrum sviðum og hvaða hindrunum þyrfti að ryðja úr vegi áður en hægt væri að setja slíkar reglur. BDO komst að þeirri niðurstöðu að mögulegt væri að koma á regluverki á þessu sviði og að það myndi einnig „studla að því að tryggja aukid gagnsæi í ráðstöfun fjármuna hjá einkaaðilum á sviði velferðarmála.“⁷

Árið 2018 ýtti FOA úr vör samræmdu verkefni um að sporna gegn gróðasækni í velferðarmálum, með sérstakri áherslu á þau vandamál sem hafa verið – og eru enn – til staðar á sviði félagsmála.

Árin 2018, 2019 og 2020 hefur verkefnið vakið mikla athygli í dönskum fjölmiðlum sem hafa í mörgum tilfellum fjallað um mál af þessum meiði að eigin frumkvæði.

Eitt af mörgum dæmum sem verkefni FOA hefur átt þátt í að fletta ofan af varðar stofnun sem minnir á samsteypu – sem sagt nokkurs konar samansafn stofnana – sem sérhæfir sig í úrræðum fyrir börn og ungmenni í viðkvæmri stöðu undir heitinu Søbæk-skólarnir. Skólarnir hafa fengið yfir 125 milljónir danskra króna frá dönskum sveitarfélögum árlega.

Søbæk-skólarnir komu umræðunni um gróðahyggju í velferðarkerfinu á skrið fyrir alvöru þegar samsteypan var seld fyrirtækinu Olivia Danmark, sem er dótturfyrirtæki velferðarsamsteypunnar Team Olivia og starfar í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Team Olivia var síðar keypt af hlutabréfasjóðnum Procuritas sem er skráður í Stokkhólmi, Sviss og á Ermarsundseyjum.

Það var eini eigandi og framkvæmdastjóri Søbæk-skólasamsteypunnar sem seldi Olivia Danmark skólana fyrir samtals 138 milljónir danskra króna, eftir að skólarnir höfðu skilað rekstrarafgangi – þ.e. beinum hagnaði – upp á meira en 20 milljónir danskra króna síðustu fimm árin, auk töluverðs hagnaðar af sölu á þjónustu til fyrirtækjanna sem mynda samsteypuna.

Eftir sölnuna hélt Bakkefinans, eignarhaldsfélag hins fyrrverandi eiganda, eftir byggingunum sem hýsa Søbæk-skólana. Þegar þetta er ritað hefur Bakkefinans enn 10 milljónir danskra

króna árlega í nettótekjur af því að leigja skólunum þetta húsnæði.

Þegar litið er yfir svið félagsmála í Danmörku með þessum gleraugum birtist mynstur sem Søbæk-skólarnir eru gott dæmi um: Það sem ætti með réttu að vera sjálfstæður og óháður valkostur til búsetu- og vistunarúrræða fyrir börn, ungmenni og fullorðna verður í mörgum tilfellum að stórum samsteypum. Eigendurnir standa í margs konar tengdum rekstri samhliða, svo sem útleigu á byggingum sem hýsa þeirra eigin búsetuúrræði og rekstri á afleysinga- eða ráðgjafarstofum sem þjónusta aðrar starfseiningar þeirra sjálfra. Eða, eins og sést hefur í sumum tilvikum, að eigendurnir skipuleggi ferðaðþjónustu fyrir íbúana gegnum fyrirtæki sem þeir eiga sjálfir. Í stuttu máli felst vandinn í því að í dag eru flest form gróðastarfsemi af þessu tagi einfaldlega ekki ólögleg í Danmörku.⁸

„EINKASKÓLALÍKANID“ SEM FYRIRMYND

Samhliða verkefninu um félagsmálin hefur FOA átt þátt í að kynna hið svokallaða „einkaskólalíkan“ sem aðferð til að stemma stigu við gróðasöfnun á sviðinu.

Með líkaninu leggur FOA í *fyrsta lagi* til að einkarekin búsetuúrræði skuli vera sjálfseignarstofnanir. Sjálfseignarstofnanir eru stofnanir sem skila ekki hagnaði (rekstrarafgangi) til eigenda sinna. Eðli málsins samkvæmt er öllum afgangi af rekstrarfé þá varið til starfseminnar og þar með til að uppfylla helstu markmið stofnunarinnar. Þetta skal gilda hvort sem stofnunin hefur gert rekstrarsamning við sveitarfélag eða ekki.

Í *öðru lagi* leggur FOA til að rekstrarsamningar og önnur bókhaldslíkön (í tilfalli sjálfseignarstofnana á borð við dvalarheimili, félagsstofnanir og dagvistunarúrræði) skuli áfram lúta meginreglu um hagnaðarleysi. Ennfremur að þessari meginreglu verði framfylgt með styrkri efnahagsstjórn. Í því felst að þjónustugjald á hverja eldri manneskju, barn eða notanda verði fastsett eftir raunkostnaði, stýrðum töxtum eða útreiknuðum meðalkostnaði.

Í *þriðja lagi* leggur FOA til að ennfremur verði settar reglur sem geri það ómögulegt að taka hagnað út úr starfsemi með færsluverðlagningu, launabónuskerfum eða öðrum áþekktum leiðum. Slíkt regluverk mætti byggja á reynslunni af einkaskólunum.

Danmörk hefur býsna góða reynslu af reglum af þessu tagi til að stemma stigu við hagnaði á sviði skólamála. Það á ekki síst við með hliðsjón af því hve framboð af einkaskólum í landinu er mikið og fjölbreytilegt. Með öðrum orðum: Þrátt fyrir strangt regluverk varðandi fjármál og stjórnarhætti hefur það sýnt sig að skólarnir búa yfir miklum nýsköpunarkrafti.

FRAMHALD STARFSINS GEGN GRÓÐAHYGGJU Í VELFERÐARKERFINU

Baráttan gegn gróðahyggju í velferðarkerfinu hefur verið löng og ströng og henni er síður en svo lokið.

Skarpar víglínur hafa verið dregnar upp. Sem dæmi hafa einkafyrirtæki og aðrir hagsmunaðilar á sviðinu sett af stað umfangsmikla herferð gegn samkomulaginu um dagvistunarmálin og tengdum umbótum ríkisstjórnarinnar, auk tillagna FOA og vinstriflokkanna.

Í þeirri herferð hafa hagsmunaaðilar úr einkageiranum ýjað að því að „hugsjónakrossferð“ okkar geti haft alvarlegar afleiðingar fyrir almenning. Staðreyndin er þó sú að þrátt fyrir tiltölulega hátt hlutfall einkarekinna úrræða á sviðum dagvistunar barna og félagsmála er mikill meirihluti slíkra úrræða nú þegar rekinn á óhagnaðardrífnum grundvelli og gjarnan skipulagður eftir því sjálfseignarlíkani sem hefur orðið vel þekkt í Danmörku. Af hinum u.þ.b. 60 þúsund plássum í félagslegu húsnæði eru því aðeins um þrjú þúsund, eða fimm prósent, sem myndu hugsanlega „tapast“ ef settar væru reglur sem stemmdu stigu við hagnaðarsjónarmiðum á sviðinu. Þannig er staðan, þrátt fyrir að um 43 prósent þessara plássu séu með einkarekstrarformi (sjá greinargerð Socialstyrelsen um fjölda plássu árið 2017). Afar ólíklegt er að öll þessi pláss myndu tapast. Mörg yrðu tekin yfir af sjálfseignarstofnunum eða opinbera geiranum. Fjöldi þeirra plássu sem raunverulega myndu „tapast“ veltur á fyrirkomulagi umskiptanna, auk annarra þátta.

Á sviði dagvistunarmála barna, þar sem nú stefnir í að ný löggjöf verði sett, er hlutfall einkarekinna plássu þó talsvert lægra, líklega innan við eitt prósent. Það stafar ekki síst af því að það var ekki fyrr en 2005 sem sviðið var opnað upp á gátt fyrir hagnaðardrífnum einkaaðilum (sjá lagapakkann „Private leverandører af dagtilbud – Pengene følger barnet“). Um leið eru flestar nýjar stofnanir af þessu tagi ýmist á vegum einkaskóla í sjálfseign eða á vegum foreldrahópa sem einnig eru í sjálfseign.

Við í FOA teljum þó að bætt regluverk sé þýðingarmikið af ýmsum ástæðum. Í fyrsta lagi gæti það upprætt verstu dæmin um

gróðaleit á sviði velferðarmála, ásamt þeim vandamálum sem fylgt hafa. Í öðru lagi gæti það komið böndum á þá miðstýringu og markaðsvæðingu sem við höfum þegar séð, einkum á sviði félagsmála. Þegar stórar velferðarsamsteypur hasla sér þar völl – eins og Team Olivia, og nú síðast Altiden (danska útibú samsteypunnar Ambea), sem hefur nú keypt Bosteds-samsteypuna Ekko-sjóðinn á Norður-Jótlandi – þá er ástæðan sú að eigendurnir eygja möguleika á ábatasömum viðskiptum með rekstrarafgangi. Afgangi sem mætti verja til umbóta á velferðarsviði ef hann rynni ekki í vasa eigendanna.

Fyrir FOA væri það edlilegt næsta skref að skoða regluverkið á sviði öldrunarmála. Hér er það einkum áhyggjuefni að umsvif einkaaðila skuli fara vaxandi á sviði dvalarheimila aldraðra. Margt bendir til þess að sviðið sé einnig orðið að spennandi markaði fyrir fjárfesta og hlutabréfasjóði. Við höfum allavega séð fyrsta dæmið um kaup hlutabréfasjóðs í þessum geira, á nýstofnuðu, einkareknu dvalarheimili í Frederikssund. Einnig hér ættum við að fordást það að málin þróist í átt að aukinni gróðasöfnun og stærra hlutfalli hagnaðardrífanna rekstraraðila. Slíkt skapar ógn við hin samheldnu velferðarsamfélög okkar.⁹

Fyrir okkur í FOA liggur málið ljóst fyrir: Við segjum nei við gróðasjónarmiðum á sviði velferðarmála og já við samheldnu velferðarsamfélagi, þar sem við deilum velferðinni hvert með öðru. Við viljum ekki fórna samfélagsgerð okkar til þess að leyfa rekstraraðilum einkafyrirtækja að græða á opinberri velferðarþjónustu. Reynslan hefur sýnt að slíkt skilar aðeins slæmum og dýrum lausnum sem auka félagslegan ójöfnuð.

TÍMALÍNA Í STARFI FOA GEGN GRÓÐAHYGGJU Í VELFERÐARKERFINU

2015: Starfsfólk á skrifstofu FOA heimsækir Svíþjóð til að kynna sér yfirstandandi nefndarvinnu um hagnaðarsækni í velferðarmálum og skiptast á reynslu af útvistun velferðarþjónustu með stofnunum og fræðifólki. Samspil við borgaralegt samfélag.

2016: Þáverandi formaður FOA deilir hugleiðingum undir yfirskriftinni „Nei við gróða á velferðarsviði“.

Umræða fer fram innan FOA um umgerð sjálfseignar sem rekstrarforms og aðra valkosti við hefðbundna útvistun þjónustu.

Áhersla á tíð gjaldþrot fyrirtækja í öldrunarþjónustu skapar þrýsting á ríkisstjórnina og einnig mótvægi við óskir hagsmunaaðila um meiri útvistun á sviðinu.

Pólítískt samkomulag um strangari kröfur til aðila í öldrunarþjónustu, en áfram víðtækur stuðningur við einkafyrirtæki á sviðinu.

2017: Norrænar reynslusögur af gróðasjónarmiðum í velferðarmálum eru kynntar fyrir yfirstjórn FOA í heimsóknum frá Svíþjóð og Noregi. Skipst á reynslu af herferðum, greiningarvinnu o.fl.

Fyrstu frásagnir birtast í fjölmiðlum (af sölu Søbæk-skólanna til Olivia Danmark A/S).

FOA hefur vinnu að úttekt á fjármálum einkarekinna úrræða á sviði félagsmála (búsetuúrræða) og á ýmsum stjórnunarlíkönum í velferðarþjónustu á vegum einkaaðila.

Tvíhliða samráð og viðtöl við aðra hagsmunaaðila um meðal annars reynsluna af „einkaskólalíkaninu“ (krafa um óháðar sjálfseignarstofnanir á þessu sviði). Skipst á efni við Ehedslisten og SF.

2018: Verkefni um „gróðasækni í velferðarmálum“, meðal annars með kerfisbundinni söfnun á reynslusögum af sviði félagsmála. Aukafjármagn til rannsóknarblaðamennsku o.fl. er sett í forgang frá maí 2018. Starfsmenn danska ríkisútvarpsins byrja að draga frásagnir fram í dagsljósið (einkareknar stofnanir víða um landið verða umtalaðar í fjölmiðlum á landsvísu, með áherslu á vanrækslu í umönnun aldraðra. Fjármálin eru í aukahlutverki.)

Samstarf við Oxfam/IBIS o.fl. um sanngjarna skatta. Byggt á þeirri hugmynd að hinn sýnilegi rekstrarafgangur (gróðinn) sé aðeins toppurinn á ísjakanum.

Ehedslisten kynnir eigið verkefni gegn gróðasækni í velferðarmálum.

2019: Þingkosningar og stjórnarskipti í Danmörku. Í viljayfirlýsingu milli ríkisstjórnarinnar (S) og stuðningsflokkanna (EL, SF og R) er bent á þörf fyrir að stemma stigu við gróðaleit í velferðarkerfinu, meðal annars með því að breiða „einkaskólalíkanið“ út á svið félags- og dagvistunarmála.

FOA hefur pólítískt samráð við ríkisstjórnina (félagsmálaráðherra, vinnumálaráðherra o.fl.) og við alla formenn félagsmála á danska þinginu. Tekur þátt í umræðum og lýsir

yfir stuðningi við viljayfirlýsinguna ásamt öðrum starfsmanna- og neytendafélögum.

2020: Nýjar umfjallanir um Søbæk-skólana, meðal annars í *Ekstrabladet*. Dagblaðið fær aðgang að einkafjármálum skólanna o.fl. upplýsingum sem FOA tókst ekki að grafa upp árið 2017. *Ekstrabladet* birtir umfjöllun sína undir fyrirsögninni „barnaheimilabarónar“ (d. børnehjemsbaroner). Félagsmála- og innanríkisráðherra segir að sér hafi „svelgst á kaffinu“.

Vaxandi áhersla á „einkadvalarheimili“ hjá sveitarfélögum. FOA kynnir gagnrýnar leiðbeiningar sem ætlaðar eru til stuðnings í umræðum sveitarfélaganna og leggur áherslu á kaup og sölu einkarekinna dvalarheimila til m.a. hlutabréfasjóða. Umræður á vettvangi sveitarfélaga og gagnrýnar umfjallanir í fjölmiðlum.

DI og DE (samtök í danska atvinnulífnum) eru orðin virk í fjölmiðlum svo um munar, bæði svæðisbundið og á landsvísu og sem

þrýstihópur á þingið. Hin einkareknu fyrirtæki taka nú einnig virkan þátt í umræðum, bæði á sviði dagvistunarúrræða og félagsmála og að einhverju leyti á sviði öldrunarmála, í umræðunni um „einkadvalarheimili“.

FOA hefur samstarf við Selveje Danmark og fleiri fagsamtök um þær meginreglur sem skuli gilda í samspili sjálfseignarstofnana og opinbera geirans, meðal annars með vísan til norskra og sænskra verkefna og hugmynda, þar á meðal norskrar nefndarvinnu um hagnað á sviði velferðar.

Í tengslum við áfangasamkomulag um fjárlög fyrir svið dagvistunarmála er samið um að girða fyrir gróða á sviði félagsmála og einnig um kröfur um launa- og starfskjör hjá einkareknum stofnunum sviðsins.

2021: Enn á eftir að ljúka samningum um fjárlög til dagvistunarmála. Viðræðum um að girða fyrir gróðasöfnun á sviði félagsmála er enn ekki lokið. „Einkadvalarheimilum“ heldur áfram að fjölga.

VIITTEET

1 Nánar um sjálfseignarlíkanð, þ.á.m. um löggjöf og aðrar greiningar: Malene Thøgersen, *Selvejende institutioner i Danmark. Institutionernes udvikling, udbredelse og karakter på udvalgte samfundsområder*, 01:2013 Vinnuskjal: Netværk for forskning i Civilsamfund og Frivillighed. Ålborg: Aalborg universitet. https://frivillighed.dk/sites/frivillighed.dk/files/media/documents/cifri_publicationer/selvejende_institutioner_-_01_2013_1.pdf

2 *Politisk aftale om forebyggelse af konkurser*, 5. október 2017. <https://www.regeringen.dk/nyheder/2017/politisk-aftale-skal-forebygge-at-private-hjemmeplejefirmaer-gaar-konkurs/>

3 *Socialtilsynet*, Kommunernes Landsforening KL, <https://www.kl.dk/social/retssikkerhed/socialtilsynet>

4 „Forhandlinger om et stærkere socialtilsyn er strandet“, DR 29. október 2018. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/forhandlinger-om-et-staerkere-socialtilsyn-er-strandet>

5 *Retfærdig retning for Danmark*, Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten 25. júlí 2019. https://legacy.altinget.dk/misc/Retfærdig%20retning%20for%20Danmark_2019-06-25_ENDELIG.pdf

6 *Aftale mellem regeringen og Radikale venstre, SF, Enhedslisten og Alternativet om minimumsnormeringer*, 5. desember 2020. <https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2020/dec/201206-ny-aftale-sikker-minimumsnormeringer-et-styrket-tilsyn-og-mere-uddannet-paedagogisk-personale>

7 Hægt er að panta skýrsluna hjá FOA.

8 „Danske opholdssteder solgt til udlandet: Børn og unge må ikke blive handelsvarer“, DR 12. september 2017, <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/sjaelland/danske-opholdssteder-solgt-til-udlandet-boern-og-unge-maa-ikke-blive>; „Tilsyn om millionforretning: Unge mistrives“, *Ekstra Bladet* 17. maj 2020, <https://ekstrabladet.dk/dagsorden/tilsyn-om-millionforretning-unge-mistrives/8119264>;

„Tema: Profit på velfærd“, *Fagbladet FOA* 28. maj 2018, <https://www.fagbladetfoa.dk/Artikler/2018/05/28/Profit-paa-velfaerd>

9 „Friplejehjem drives videre af Attendo“, *Sjællenske Nyheder* 27. ágúst 2020, <https://www.sn.dk/art2078135/frederikssund-kommune/friplejehjem-drives-videre-af-attendo/>

6

Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður – Samantekt úr skýrslu til Alþingis

ARNAR NÚMI SIGURÐARSON, HALLDÓR S. GUÐMUNDSSON, HERDÍS STEINGRÍMSDÓTTIR, KOLBEINN H. STEFÁNSSON, KJARTAN ÓLAFSSON

INNGANGUR

Fátækt og samfélagslegur kostnaður vegna fátæktar er vaxandi viðfangsefni um víða veröld. Ísland er ekki undantekning í því efni, þrátt fyrir að hér sé viðhaldið öflugum félagslegu velferðarkerfi. Baráttan gegn fátækt og ójöfnuði og samfélagslegum kostnaði sem af leiðir er viðvarandi áskorun velferðarsamfélagsins, því á hverjum tíma virðist allnokkur hluti íslensku þjóðarinnar eiga í erfiðleikum með að ná endum saman.

Í maí árið 2023 var birt skýrsla sem unnin var á grundvelli beiðni frá Alþingi um fátækt og áætlaðan samfélagslegan kostnað fátæktar á Íslandi. Skýrslan var unnin af Halldóri S. Guðmundssyni, Herdísi Steingrímisdóttur, Kolbeini H. Stefánssyni og Kjartani Ólafssyni og skilað til forsætisráðherra. Í skýrslunni er leitast við að veita yfirsýn um stöðu, orsakir og afleiðingar fátæktar og tengja við ætlaðan samfélagslegan kostnað á Íslandi.

Beiðni Alþingis og vinnan við skýrsluna eru nátengd Heimsmarkmiðum Sameinuðu

þjóðanna um sjálfbæra þróun, sem hefur það sem fyrsta markmið að útrýma fátækt. Markmiðin gilda frá 2016 – 2030 og hefur Ísland skuldbundið sig til að innleiða heimsmarkmiðin um sjálfbæra þróun, bæði innanlands sem og á alþjóðavettvangi.



Heimsmarkmiðin hafa verið innleidd í opinbera stefnu í félags-, efnahags-, og umhverfismálum, með sérstaka áherslu á uppbyggingu friðsælla og réttláttra samfélaga sem séu laus við ótta og ofbeldi. Samfélagslegur kostnaður fátæktar og áherslur um aðgerðir til að útrýma fátækt á Íslandi eru samofin þessum markmiðum og öðrum heimsmarkmiðunum í heild.

Í skýrslunni er leitast við að skilgreina enn frekar hvar fátækt er að finna á Íslandi, eðli fátæktarinnar og áætlaðan kostnað fátæktar fyrir samfélagið. Skýrslan gefur mynd af þróun fátæktar á Íslandi, hvaða hópar séu í viðkvæmri stöðu og hver séu möguleg næstu skref í baráttunni við fátækt hér á landi.

Í stuttu máli sýna niðurstöður skýrslunnar að dregið hefur úr fátækt á Íslandi á síðustu 20 árum. Árið 2000 voru 15,3% landsmanna undir lágtekjumörkum en hefur núna fallið í 13,5%. Í skýrslunni kemur fram að fátækt hefur í för með sér samfélagslegan kostnað meðal annars vegna áhrifa á heilsu, afbrotatíðni og framleiðni. Að lokum kemur fram að inngríp sem beinast að fátækt barna séu líklegust til að skila árangri þegar horft er til framtíðar. Hér á eftir verður reynt að gefa stutt yfirlit yfir niðurstöður skýrslunnar.

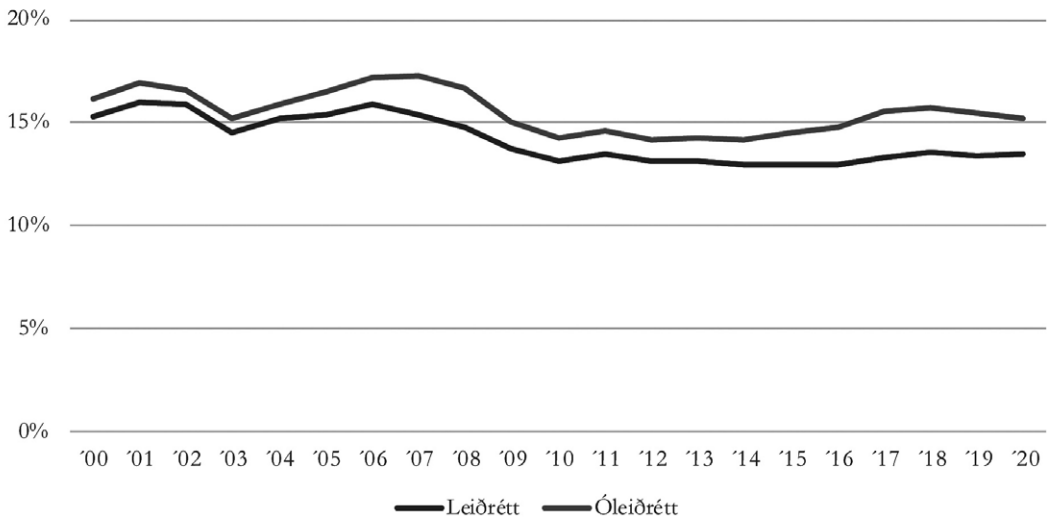
NIÐURSTÖÐUR

Þessi úttekt var gerð með úrvinnslu á skráargögnum frá Hagstofu Íslands til að mæla hversu víðfeðm fátækt er á Íslandi á árunum 2000–2020. Ýmsar skrár Hagstofu Íslands voru tengdar saman þannig að hægt væri að greina fjölskyldustöðu, uppruna, búsetu, aldur, menntun og tekjur þeirra sem voru skráðir á Íslandi í loks hvers árs.

Í skýrslunni er unnið út frá hugtakinu um afstæða fátækt þar sem byggt er á skilgreiningu fátæktarmarka út frá miðgildi tekna í samfélaginu. Lágtekjumörk eru því mat á tekjum þar sem skipt er í tíundir og helmingur þeirra tekna sem eru í miðju listans (miðgildi tekna allra íbúa) er mælieiningin sem er notuð (60% af miðgildi). Það þarf að hafa þann fyrirvara á að mælingin er ekki óumdeild í öllum tilvikum. Ástæðan er sú að það er afstætt hvað hver og einn þarf til lífsviðurværis og það er breytilegt eftir samfélögum og stöðu hvers einstaklings, svo sem atvinnu eða vegna heilsufars. Tekjuupplýsingar eru ein hlið, neysluhliðin er önnur og útgjaldaþörfin sú þriðja, kaupmáttur gæti verið sú fjórða og loks eigna- og skuldastaða.

DREIFING FÁTÆKTAR

Einstæðir foreldrar, öryrkjar og innflytjendur eru þeir hópar sem standa, nú sem fyrr,



Mynd 1: Árlegt lágtekjuhlutfall á Íslandi reiknast 15,3% árið 2000 og 13,5% árið 2020 (græna línan) þegar tekið er tillit til þeirra sem eru nýir í gögnunum hvert ár eða hurfu úr gögnum árið eftir.

verst þegar kemur að fátæktarmælingum á Íslandi. Lágtekjuhlutfall meðal eldri borgara hefur lækkað mikið frá því sem var í upphafi tímabilsins 2000–2021. Hér fyrir neðan má sjá samandregnar niðurstöður greininga úr skýrslunni þar sem rýnt er í stöðu fimm þjóðfélagshópa.

BÖRN

Fátækt barna ætti að vera sérstakt viðfangsefni enda má ætla að af þeim 13,5% sem eru undir lágtekjumörkum séu börn um 19,6% eða rúmlega 9 þúsund einstaklingar alls, ef miðað er við árið 2020. Inngrip til að draga úr fátækt barna eru því mikilvæg, en slík inngrip eru líklegust til að skila samfélagslegum ávinningi til lengri tíma, borið saman við aðra þjóðfélagshópa. Lágtekjuhlutfall barna hefur þó batnað í samanburði við fullorðna. Hlutfall íbúa undir lágtekjumörkum í aldurshópum 18–24 og 25–34 ára, sem er hærra árið 2020 en var árið 2000, er sérstakt áhyggjuefni vegna barnanna sem fylgja því aldursbili, en á sama tíma er einnig líklegt að skekkja vegna ofmats á hlutfalli námsfólks hafi hér nokkur áhrif.

INNFLYTJENDUR

Það er erfitt að meta lágtekjuhlutfall meðal innflytjenda en þegar tekið hefur verið tillit til inn- og útflutnings fólks til landsins, lækkar lágtekjuhlutfallið frá 15,2% yfir í 13,5% (sjá mynd 2). Þegar kemur að stefnumótun varðandi fátækt er mikilvægt að taka tillit til hreyfanleika þessa hóps, eða veltu innflytjenda. Innflytjendur sem stoppa stutt við eru líklegir til að mælast undir lágtekjumörkum, óháð raunverulegum tekjum á meðan á dvölinni stendur, vegna þess að upplýsingar um þá

vantar þar sem notuð eru viðmið um tekjur innan hvers heils almanaksárs.

NÁMSMENN

Tekjur námsmanna til framfærslu geta valdið ýmsum skekkjum á heildarmynd fátæktar á Íslandi, því námslán og/eða styrkir til náms, birtast ekki í skráargögnum Hagstofu Íslands. Það hefur áhrif á hvernig lágtekjuhlutfall námsmanna er metið og á Íslandi almennt. Árið 2020 var lágtekjuhlutfallið á meðal háskólanema 22,2%, sem er lægra en það var árið 2000 þegar það var 26,7%. Námsmönnum hefur líka fjölgað töluvert síðan þá. Ef við gefum okkur að allir háskólanemar undir lágtekjumörkum séu með námslán sem lyfta þeim upp fyrir lágtekjumörkin lækkar lágtekjuhlutfallið árið 2000 úr 15,3% í 14,3% og árið 2020 lækkar hlutfallið úr 13,5% í 12,1%. Hér þarf því að afla nánari gagna um atvinnutekjur, námslán og styrki til framfærslu námsmanna, til að fá raunsannari mynd af stöðu hópsins.

ELDRI BORGARAR

Staða eldri borgara hefur batnað meira en annarra þjóðfélagshópa og árið 2020 voru aðeins 6% undir lágtekjumörkum. Efnahagsshrunið árið 2008 hafði þó áhrif á hlutfall eftirlaunaþega, og ýmsir fóru aftur á vinnumarkað í kjölfar hrunsins. Fólk sem er undir lágtekjumörkum eftir 67 ára aldur er almennt það fólk sem hefur verið undir lágtekjumörkum í langan tíma, sem hefur áhrif á lífeyrissjóði þeirra.

EINSTÆÐIR FORELDRAR

Einstæðir foreldrar eru líklegri til að lenda undir lágtekjumörkum en aðrar fjölskyldueiningar. Hlutfall einstæðra foreldra undir lágtekjumörkum hefur þó lækkað töluvert, eða úr 26,5% árið 2000 í 17% árið 2020. Eitt af því sem skiptir máli fyrir stefnumótun varðandi einstæða foreldra er hve lengi þeir eru einstæðir en það hefur áhrif á afkomu og lífsgæði þeirra og barna þeirra til lengri tíma og þar með áhrif lágtekjutímabilsins á líf þeirra.

AÐRAR BREYTUR OG LANGVARANDI FÁTÆKT

Nokkrir aðrir áhrifavaldar á lágtekjuhluftallið eru m.a. skattskyldar greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins en þær lyfta fjölskyldum upp fyrir lágtekjumörk. Munur á milli búsetusvæða hefur haldist á milli 2000 og 2020. Lágtekjuhluftallið var hæst í dreifbýli og lægst í þéttbýli utan höfuðborgarsvæðisins. Það þarf ekki endilega að vera vandamál að vera undir lágtekjumörkum í skemmri tíma. Ýmsir lenda í því að vera tímabundið undir lágtekjumörkum vegna tímabundins atvinnumissis eða veikinda en ná sér aftur á strik.

Hlutfall þeirra sem eru undir lágtekjumörkum í minnst 3 ár samfellt hefur lækkað stöðugt frá árinu 2000. Fjölskyldur einstæðra foreldra eru sá hópur sem var líklegastur til að vera undir lágtekjumörkum og því næst voru það innflytjendur. Hins vegar var fólk sem fékk skattskyldar greiðslur Tryggingastofnunar ríkisins ólíklegast til að vera undir fátæktarmörkum til lengri tíma. Almenn tilheyra viðtakendur þessara greiðslna viðkvæmum hópum eða eiga á hættu að lenda í

fátækt (foreldri með örorku, einstætt foreldri, innflytjandi eða önnur kynslóð innflytjenda).

Fátækt getur verið misdjúp. Þannig er ljóst að einstaklingur sem er rétt undir lágtekjumörkum býr ekki við eins djúpa fátækt og einstaklingur sem er jafnvel með enn lægri tekjur. Fátæktin mælist dýpst á meðal innflytjenda en einnig er fátæktin mjög djúp hjá fólki á eftirlaunaaldri. Fátæktin var hins vegar grynnst á meðal þeirra sem fengu skattskyldar tekjur frá Tryggingastofnun ríkisins.

SAMFÉLAGSLEGUR KOSTNAÐUR FÁTÆKTAR

Áhrif fátæktar eru margþætt og flókin. Þótt fátækt hafi fyrst og fremst áhrif á tekjur og lífsgæði þeirra sem búa við fátækt, getur hún þó einnig haft umtalsverð áhrif á aðra. Í skýrslunni er bent á að alls reiknast 47.795 einstaklingar undir lágtekjumörkum á



Mynd 2: Nokkrir helstu áhrifaþættir fátæktar. Takmarkaður aðgangur að eftirfarandi þáttum, samanlagt eða hluta þeirra, mynda heildarmynd sem hafa þarf í huga þegar fjallað er um fátækt.

Íslandi eftir að tekið hefur verið tillit til húsnæðisstuðnings og barnabóta.

Fátækt hefur mikil bein og óbein áhrif á fjármál hins opinbera. Ríkið er með miklar beinar greiðslur til fólks með lágar tekjur og fátækt hefur óbein áhrif á útgjöld til heilbrigðismála, löggæslu og refsivörslu. Fátækt getur einnig skert framleiðni í samfélaginu og dregið þannig úr skatttekjum hins opinbera.

Margar rannsóknir hafa sýnt að það eru tengsl milli fátæktar og afbrota og verri heilsu. Fátækt getur einnig skert framleiðni í samfélaginu og dregið þannig úr skatttekjum hins opinbera. Þá getur fátækt skapað samfélagslegan kostnað vegna áhrifa á aðra í samfélaginu, til að mynda vegna aukinnar tíðni afbrota og áhrifa á börn sem alast upp við fátækt. Þrátt fyrir að fylgni sé á milli fátæktar og afbrota er sambandið flókið og orsakasambengið óljóst. Auðgunarbrot og ofbeldisbrot eru algengari meðal þeirra sem búa við fátækt en viðskiptabrot eru nær eingöngu framin af þeim sem eru tekjuhærri.

Höfundar skýrslunnar tóku mið af niðurstöðum rannsókna í Kanada til að meta samfélagslegan kostnað fátæktar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu í íslensku samhengi. Niðurstöður höfunda skýrslunnar eru að þrír meginþættir fátæktar valdi háum samfélagslegum kostnaði: áhrif fátæktar á heilsu, afbrot, og minni framleiðni.

Niðurstöðurnar gefa því tilefni til að hægt væri að lækka útgjöld til heilbrigðismála um 6,5–7,2% ef tekjur lægsta tekjuhópsins yrðu hækkaðar. Miðað við útgjöld og verðlag árið 2021 væru það um 18,9–21 ma.kr. árlega. Ásamt því er sýnt að kostnaður hins opinbera vegna afbrota sem skýrist af fátækt er um 16 ma.kr. Með því að auka tekjur lágtekjuhópa væri hægt að auka framleiðni samfélagsins,

og þar með tekjur hins opinbera, sem myndi samsvara 11,1–30,2 ma.kr. aukningu á ári.

Miðað við þessar forsendur og rannsóknir er loks áætlað að heildarkostnaður samfélagsins vegna fátæktar á Íslandi sé líklega á bilinu 31,6–92 ma.kr. á ári eða um 1–2,8% af VLF.

HVAÐ ER HÆGT AÐ GERA?

Lagt er til að unnin verði nánari greining á skráargögnum Hagstofu Íslands. Vinna þarf sérhæfðari greiningu fyrir hvern hóp fyrir sig til að lyfta þessum hópum upp fyrir lágtekjumörkin.

Skýrslan hér teiknar upp mynd af ákveðnum „fátæktarprófilum“ fyrir nokkra þjóðfélagshópa sem mögulega gefur skýrari mynd fyrir stefnumótunaraðila, stjórnvöld og rannsakendur.

- Innflytjendur búa við tíða, djúpa og oft langvarandi fátækt.
- Fjölskyldur einstæðra foreldra búa við tíða, langvarandi en ekki endilega mjög djúpa fátækt.
- Fátækt barna er oft langvarandi en ekki sérlega tíð eða djúp.
- Fólk á eftirlaunaaldri er síst líklegt til að búa við fátækt, en sá hluti þess hóps sem býr við fátækt, býr við djúpa fátækt.
- Lágtekjuhlutföll þeirra sem fengu skattskyldar greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins eru ekki áberandi há, fátæktin ekki djúp eða langvarandi. Aftur á móti eru þau sá hópur sem það hefur mest áhrif á að hækka lágtekjumörkin úr 60% í 70% af

miðgildi ráðstöfunartekna. Vandí hópsins er þannig að umtalsverður hluti hans er fastur rétt fyrir ofan lágtekjumörk til lengri tíma.

Börn einstæðra foreldra, innflytjenda og öryrkja eru í aukinni hættu á að búa við fátækt og því ástæða til að huga sérstaklega að þessum hópum. Auk fátæktar inni á heimilum barna benda rannsóknir til þess að það geti haft umtalsverð áhrif á börn að alast upp í umhverfi þar sem er mikil fátækt. Að bæta fjárhagsstöðu barnafjölskyldna er ein besta leiðin til að sporna gegn fátækt og það er nauðsynlegt að vinna dýpri greiningu á hvernig það væri best gert. Fjárfesting í aðgerðum gegn fátækt barna er augljóslega forgangsverkefni og hefur einnig mesta áætlaða ávinninginn.

Skýrslan um fátækt og áætlaðan samfélagslegan kostnað á Íslandi hefur sýnt

að dregið hefur úr fátækt á síðustu 20 árum. Enn er þó langt í land. Að draga út fátækt er langtímafjárfesting með mikinn væntan ávinning, eins og Heimsmarkmið númer 1 kveður á um. Það er líka alþjóðlegt verkefni, og íslensku samfélagi ber skylda til að vinna að því að útrýma sárri fátækt og viðmið á þeirri vegferð er að fátækt minnki um helming fyrir árið 2030. Verkefnið sem hér hefur verið fjallað um hefur því lagt grunn að skilningi og samstöðu um áframhaldandi rannsóknir og greiningum sem móti grundvöll almennra og sértækra aðgerða til að vinna að því markmiði að útrýma fátækt á Íslandi.

Hægt er að nálgast skýrsluna „Fátækt og áætlaður samfélagslegur kostnaður“ hér.

<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2023/06/06/Dregid-hefur-ur-fataekt-a-sidustu-20-arum/>

Tryggjum opinbera velferðarþjónustu á Grænlandi til framtíðar

ILUUNA HEILMANN

Á Grænlandi hefur ekki myndast hefð fyrir einkavæðingu í velferðarþjónustu við almenning. Við getum þvert á móti stært okkur af víðtækum pólitískum stuðningi við velferðarlíkan sem býður öllum íbúum landsins aðgengi að velferðarþjónustu.

Sá stuðningur sem við njótum í þessum málum endurspeglast þó ekki í hinum raunverulegu aðstæðum. Við Grænlandingar stöndum frammi fyrir áskorunum á sviði velferðarmála sem eru að sumu leyti allt annars eðlis en þær áskoranir sem upp koma annars staðar á Norðurlöndum. Takist okkur ekki að snúa þróuninni við mun ástandið aðeins versna. Fjölbreytt efnahagslíf, framþróun og menntun eru bestu grunnstoðirnar fyrir heilbriggt og traust opinbert velferðarkerfi, bæði nú og í framtíðinni.

VIÐKVÆM VELFERÐ

Við Grænlandingar erum smáþjóð, tæplega 57 þúsund manns sem dreifast yfir svæði á stærð við Frakkland, Þýskaland, Bretland, Ítalíu, Grikkland, Sviss og Belgíu – og haldið ykkur nú fast – til samans.

Sú velferðarþjónusta sem mestu skiptir fyrir almenning, svo sem heilbrigðisþjónusta, tannlæknaþjónusta, menntun og félagsþjónusta, er fyrst og fremst aðgengileg í stærri byggðum og því vantar mikið upp á að allur almenningur á Grænlandi hafi jafnan aðgang að velferðarþjónustu. Jafnframt er mikill skortur á hæfu starfsfólki, þar á meðal heilbrigðisstarfsfólki og tannlæknum, sem bitnar á framboði velferðarþjónustunnar og þar með á heilsufari almennings.

Um leið blasir við okkur framtíð þar sem ótryggt efnahagsástand gæti vel orðið að veruleika og skapað ógn við velferðarsamfélög okkar. Árið 2023 vakti danski seðlabankinn athygli á því að tekjur ríkisins myndu ekki nægja fyrir útgjöldum til lengri tíma litið. Hagkerfi Grænlands hvílir að verulegu leyti á fjárveitingum danska ríkisins og á sjávarútvegi okkar og því er velferðarkerfi landsins afar viðkvæmt fyrir samdrætti í sjávarútvegi.

MENNTUN OG FRAMPRÓUN – LYKILATRIÐI Í VELFERÐ TIL FRAMTÍÐAR

Velferð og jöfnuður eru helstu gildin í stefnu grænlenka stjórnáaflokksins Inuit Ataqatigiit. Til að geta haft efni á opinberri velferðarþjónustu og tryggt jafnt aðgengi fólks að henni, allt frá norðurhluta Grænlands til austurhlutans, þá verðum við að takast á við þær efnahagslegu áskoranir sem nú stöðja að og vinna að umbótum í atvinnulífnum, auk þess að fjölga þeim sem stunda nám og eru á vinnumarkaði.

Þegar þetta er ritað bíðum við Grænendingar eftir fjórum nýjum flugvöllum en sá fyrsti verður vígður í Nuuk í nóvember 2024. Nýju flugvellirnir gefa okkur færi á að auka fjölbreytni í hagkerfi okkar og efla það gegnum ferðarþjónustu. Það útheimtir þó að við leggjum vinnu í að efla færniþróun almennings og byggja upp innviði í landinu svo að jafnvel smæstu byggðarlög verði í stakk búin til að taka við auknum straumi ferðamanna. Til að styðja við þessa þróun hefur Inuit Ataqatigiit meðal annars tryggt fjármagn til uppbyggingar smærri innviða á borð við vegi, stíga og áningarstaði ferðamanna og einnig beitt sér fyrir nýjum lögum um ferðarþjónustu til hagsbóta fyrir grænlenka ferðarþjónustuaðila.

Annað mikilvægt svið sem ekki má gleymast eru mennta- og vinnumálin. Allt of margt af unga fólkinu okkar er hvorki í námi né á vinnumarkaði. Samkvæmt skýrslu um stöðu vinnumarkaðarins sem landsstjórn Grænlands, Naalakkersuisut, lét vinna árið 2023 voru aðeins 1.437 einstaklingar í aldurshópnum 16 til 29 ára á vinnumarkaði eftir að hafa lokið námi og 2.440 voru í námi. Á meðan voru 5.305 ungmenni í ófaglærðum störfum, 764 voru í aukastarfi meðfram öðru og 1.304 ungmenni í starfsendurhæfingu eða utan vinnumarkaðar.

Það er lykilatriði að okkur takist að mennta fleiri ungmenni, sem og eldri einstaklinga, og koma þeim á vinnumarkað til að leggja sitt af mörkum til samfélagsins. Menntun gegnir mikilvægu hlutverki við að efla jöfnuð og framþróun í samfélaginu og stuðlar þar með einnig að traustri opinberri velferðarþjónustu.

Inuit Ataqatigiit leggur áherslu á að standa vörð um fjárfestingar í velferðarmálum svo að grænlenkur almenningur fái áfram notið aðgangs að velferðarþjónustu óháð fjárhagsstöðu. Þess vegna eigum við að fjárfesta í menntun barna okkar og ungmenna og beina sjónum að nýjum lausnum í grænlenksku atvinnulífi.

Norræna líkanið: Sömu grundvallarreglur, ólíkar leiðir. Eftirmáli.

ELIEL KILPELÄ

Þetta rit sýnir glögglega að hið norræna velferðarlíkan hefur verið útfært með mismunandi hætti í löndunum. Norðurlöndin hafa öll sín sérkenni hvað varðar sögu, stjórnmalalega þróun og samfélagsgerð en að baki þeim sérkennum má þó greina sameiginlega meginreglu: trúna á jafnt aðgengi að nauðsynlegri þjónustu. Hver einstaklingur á rétt á heilbrigðisþjónustu, menntun og umönnun á efri árum. Hin norræna hugsjón um aðgengi allra að samfélagslegri grunnþjónustu einkennist af þeirri hugmynd að svo gott sem allir nýti sér þjónustu velferðarkerfisins og að þess vegna eigi líka að fjármagna slíka þjónustu úr opinberum sameiginlegum sjóðum.

Þó er ýmislegt einnig ólíkt með löndunum. Sökum mismunandi aðstæðna hvað varðar efnahag, íbúasamsetningu og stjórnmalástand hafa löndin stuðst við mismunandi meginreglur þegar kemur að fyrirkomulagi almannþjónustu. Á velferðarþjónusta að vera á vegum einkaaðila eða hins opinbera? Hvaða þjónustu á hið opinbera að veita, hvaða þjónustu eiga einkaaðilar að veita og í hvaða tilfellum á að hleypa bæði hinu opinbera og einkaaðilum að borðinu? Á að leyfa einkareknum eða

hagnaðardrífnum fyrirtækjum að hagnast á slíkri þjónustu?

Olli Karsio, Lena Näre og Minna Zechner lýsa í grein sinni þeim breytingum sem orðið hafa á fyrirkomulagi öldrunarþjónustu í Finnlandi síðan á tíunda áratugnum. Þá var slík þjónusta nánast alfarið á vegum ríkis og sveitarfélaga en er nú orðin að blönduðu kerfi með talsverðri aðkomu hagnaðardrífinna einkaaðila. Hins vegar er finnska skólakerfið nánast alfarið rekið af hinu opinbera: hlutur einkaskóla á grunnskólastigi er aðeins 2,6 prósent og 9,7 prósent á framhaldsskólastigi. Engir þessara skóla eru reknir í hagnaðarskyni. Í sænska skólakerfinu er annað uppi á teningnum. Eins og Majsa Allelin bendir á í grein sinni hafa sænskir skólar nú sérstöðu á heimsvísu eftir að skólakerfið var opnað fyrir markaðsöflum á tíunda áratugnum og einkaaðilum leyft að hagnast á rekstri skóla á skólaskyldustigi með fjármögnun úr opinberum sjóðum. Thomas Enghausen segir frá því í sinni grein að tiltölulega margir einkareknir skólar séu í Danmörku. Þeir eru þó frábrugðnir sænskum einkaskólum að því leyti að í Danmörku hefur sjálfseign einkaskóla orðið að meginreglu – með öðrum orðum eru þeir óháðar sjálfseignarstofnanir, án hagnaðarsjónarmiða

eða eignarhalds utanaðkomandi aðila. Dönsku einkaskólarnir grundvallast á löggjöf frá miðri nítjándu öld og á hugmyndum um réttindi borgaranna. Fyrirkomulag þeirra er lýsandi dæmi um þau áhrif sem sögulegt samhengi í einstökum norrænum löndum getur haft á þá togstreitu sem skapast þegar hugsjónin um jafnt aðgengi að velferðarþjónustu mætir hugmyndum um valfrelsi einstaklinga.

Helsti orsakavaldur minnkandi jöfnuðar felst í því viðhorfi til markaðarins og markaðsaflanna sem tók að ryðja sér til rúms á níunda áratugnum. Karsio, Näre og Zechner, og sömuleiðis Allelin, lýsa því í greinum sínum hvernig áróðri fyrir auknu valfrelsi og strangari stýringu á opinberum fjármunum hafi vaxið fiskur um hrygg á níunda áratugnum, um leið og alþjóðasamfélagið tók að hneigjast til þess að draga úr regluverki, og áfram samhliða þeirri efnahagskreppu sem geisadi á tíunda áratugnum. Minna regluverk, aukin markaðsvæðing og tilhneiging til að líta á almenning sem viðskiptavini – allt var þetta stutt af möntrum um að auka þyrfti framboð og aðgengi að velferðarþjónustu. Ida Söraunet Wangberg sýnir í grein sinni hvernig norskí leikskólageirinn var opnaður fyrir einkaaðilum árið 2003 með það fyrir augum að þjónusta fleiri börn, á sama tíma og rekstrarumhverfi einkafyrirtækja varð hagstæðara en áður. Umræðan um þessi mál í norrænu löndunum hefur einkennst af áherslu á frjálst val, upplýsta neytendur, mikilvægi valldreifingar og það að standa vörð um þann sjálfsákvörðunarrétt sem einkennt hefur stjórnarfar norrænna sveitarfélaga. Allt hefur þetta greitt fyrir innkomu hagnaðardriffinna fyrirtækja á svið velferðarmála. Þetta sést berlega í dæmunum um sænska skóla á tíunda áratugnum og velferðarþjónustu í Danmörku upp úr árþúsundamótunum.

Í grein sinni segir Ali Esbati að hugsjónin um jafnan rétt allra til góðrar heilsu, öryggis

og menntunar hafi löngum notið vinsælda á Norðurlöndum. Þar er jafnréttishugsjónin leiðarstef og hugmyndin um velferðarþjónustu sem borgaraleg réttindi því almennt viðtekin. Hún grundvallast ennfremur á annars konar gildum en hugmyndir sem ganga út frá því að velferð og velferðarþjónusta séu útskiptanleg neysluvara. Miklar vinsældir norræna velferðarlíkansins hafa skapað viss vandamál fyrir þau öfl sem vilja grafa undan almannaþjónustu og auka hlutdeild markaðsbundinna lausna. Eins og Esbati skrifar hefur hugmyndin um jafnt aðgengi að velferðarþjónustu því verið misnotuð í þágu markaðarsjónarmiða: tiltekin öfl hafa gert því skóna að vel sé hægt að viðhalda opinberum velferðarúræðum en leyfa aðilum í einkarekstri jafnframt að veita slíka þjónustu með opinberri fjármögnun. Karsio, Näre og Zechner lýsa því hvernig gangvirki markaðarins og efnahagsleg stjórn tæki – vöruvæðing og stjórnun með áherslu á mælanlega skilvirkni – hafi smám saman verið innleidd í auknum mæli í Finnlandi með það fyrir augum að markaðsvæða öldrunarþjónustuna.

Þetta hefur þó leitt til sérstakra aðstæðna þar sem huglægur réttur almennings til velferðarþjónustu hefur gert hagnaðardrífnum fyrirtækjum kleift að hafa öruggar tekjur af starfsemi sem fjármögnuð er úr opinberum sjóðum. Því er oft haldið fram að markaðsvæðing og frjáls samkeppni muni koma í veg fyrir óhóflegan hagnað einstakra aðila. Raunin er þó önnur vegna þess að velferðarþjónusta er ekki sambærileg hverri annarri þjónustu. Söraunet Wangberg lýsir þeim mikla félagslega kostnaði sem börn og foreldrar bera af því að skipta um leikskóla og líkt og Esbati bendir á getur fólk ekki skilað tveimur til þremur árum af menntun eins og hverri annarri vöru, þó svo að hún hafi ekki staðið undir væntingum. Auk þess er það mikilvæg forsenda valfrelsis að fólk hafi getu

til að leita sér upplýsinga og gera samanburð á þjónustuleiðum og samkeppnisaðilum. Í mörgum greinanna er bent á þá staðreynd að fólk stendur afar misjafnlega að vígi hvað þetta varðar. Á markaði velferðarþjónustunnar ríkir raunverulegt frelsi og jöfnuður því aðeins að nafninu til.

Markaðsvæðingin og tilheyrandi eftirsókn eftir langtímagróða hefur haft áhrif á hvernig velferðarþjónusta er veitt og af hverjum. Hin svonefnda fjármagnsvæðing hefur gert umönnun aldraðra, menntamál og heilbrigðisþjónustu að viðföngum fyrir gróðahyggju markaðsaflanna. Eitt af því sem einkennt hefur þessa þróun eru kaup stórra fyrirtækja á minni fyrirtækjum, og þær fyrirtækjasamsteypur sem þannig myndast og eiga í samkeppni á markaði velferðarþjónustu. Í bókinni er lýst slíkum dæmum úr leikskólageiranum í Noregi og umönnunargeiranum í Finnlandi. Lýsingin á sænska skólakerfinu er svo dæmi um annan samnefnara þessarar þróunar: það aðdráttarafl sem hagnaðarhorfur á norrænum velferðarmarkaði hafa fyrir alþjóðleg áhættufjárfestingarfélög.

Greinarnar í bókinni sýna okkur einnig hve fjölbreyttar aðferðirnar geta verið í þessari gródaleit. Með markaðsvæðingunni hefur eignarhald á húsnæði skóla og heilbrigðis- og umönnunarúrræða til dæmis verið aðskilið frá starfseminni sem þar fer fram. Þetta hefur leitt til myndunar fyrirtækjasamsteypa þar sem einn angi er í forsvari fyrir sjálfa starfsemina og annar fyrir húsnæðið – og með ýmsum tilfæringum er hægt að veita leigugróðanum úr landi. Eins og í Noregi, þar sem leikskólasamsteypa seldi stóru leigufélagi leikskólahúsnæði sitt. Samsteypan hélt eftir hagnaðinum af sölu bygginganna, sem voru reistar fyrir opinbert fé, og leigufélagið tryggði sér öruggar langtímaleigutekjur. Thomas Enghausen segir frá Søbæk-skólunum sem

þjónusta börn og ungmenni í viðkvæmri stöðu og þar sem enn eitt vandamál varð ljóst varðandi innkomu fjárfestingarfélaga á svið velferðarmála: eignarhaldið verður ógagnsætt. Starfsemi er endurskipulögð í því skyni að greiða fyrir skattasniðgöngu og bæta skuldastöðu fyrirtækisins og óljóst er hver tekur ákvarðanir og græðir á þeim. Enghausen lýsir því hvernig þessi flóknu tengsl skapa umhverfi þar sem hagnaður sem upphaflega fékkst úr sameiginlegum sjóðum er einkavæddur og hætt við því að hann hverfi úr landi án tilhlýðilegrar skattlagningar.

Fleiri skaðlegar afleiðingar hafa hlotist af þessari þróun. Líkt og Esbati bendir á verður lýðræðislegt eftirlit með þjónustuaðilum veikara. Þau stjórnunarúrræði sem voru til staðar eru smættuð niður í staðla og reglugerðir sem útheimta stöðugt eftirlit. Hinar samfélagslegu afleiðingar eru þó enn víðtækari. Karsio, Näre og Zechner benda á að markaðs- og fjármagnsvætt velferðarkerfi skapi rými fyrir aðila sem vilji veita velferðarþjónustu af vafasömum ástæðum. Markmið fyrirtækjanna sé aðeins að vaxa og auka markaðsvirði sitt, þar sem helsta hlutverk þeirra tengist hlutabréfum á fjármálamarkaði. Þar með verði þróun starfseminnar og lífsgæði fólksins sem nýtir þjónustuna að aukaatriðum. Þannig verðum við sífellt háðari einkaaðilum um leið og slíkir aðilar verða æ fyrirferðarmeiri meðal þeirra sem veita nauðsynlega velferðarþjónustu í samfélögum okkar. Ida Söraunet Wangberg tekur dæmi um það þegar landssamtök einkarekinna leikskóla í Noregi hótuðu að loka leikskólum sínum, sem sýnir að einkaaðilar hika ekki við að beita þrýstingi í krafti stöðu sinnar.

Annað sem vekur jafnvel enn meiri ugg er það að grafið hefur verið undan hugsjóninni um jafnt aðgengi allra og að samfara því eykst bilið á milli þjóðfélagshópa. Velferðarþjónustan

hvilir á hugmyndum um jafnt aðgengi að slíkri þjónustu og norræna velferðarlíkanið hvilir á hugmyndum okkar um félagslega samheldni, um að við deilum örlögum hvert með öðru. Majsa Allelin bendir á að þessi þróun hafi getið af sér vaxandi bil á milli sænskra skóla og nemendahópa. Efnameiri foreldrar hafi nýtt sér möguleikann á frjálsum skólavali en börn frá efnameinni heimilum fari í þann skóla sem næstur sé heimilinu. Baráttan um „aðlaðandi nemendahóp“ hefur, að sögn Allelin, getið af sér orðræðu þar sem talað er um „taparaskóla“ og „sigurvegaraskóla“, sem felur einnig í sér skiptingu nemendanna í tapara og sigurvegara.

Viðhorf sem þessi geta aukið á þá félags- og efnahagslegu misskiptingu sem þegar er til staðar. Skólar sem staðsettir eru miðsvæðis njóta góðs af því að börn menntaðra foreldra sem þar búa lokki til sín nemendur úr úthverfum sem hafa háar einkunnir og vilja tryggja sér pláss í „góðum“ skóla. Að mati Allelin er þessi þróun í augljósri andstöðu við það yfirlýsta markmið sænska skólakerfisins að efla samheldni og samstöðu. Í grein Søræunet Wangberg um stöðu mála í norska leikskólageiranum lýsir hún svipaðri tilhneigingu sem hún segir hafa stuðlað að því að börn sem hafa norsku sem annað mál séu nú hlutfallslega fleiri í opinberum leikskólum en í einkareknu leikskólunum. Ali Esbati fjallar um svipaða þróun tengda valfrelsi í heilbrigðisþjónustu, sem hafi leitt til þess að einkareknar heilsugæslur séu frekar opnaðar á svæðum þar sem íbúar eru hvað heilsuhraustastir. Hér kemur fram svipað mynstur og lýst er í grein Karsio, Näre og Zechner um umönnun aldraðra í Finnlandi: almennir borgarar sem hafa verið endurskilgreindir sem neytendur velferðarþjónustu njóta minni jöfnuðar en almennir borgarar í raunverulegu velferðarsamfélagi.

Innkoma markaðsaflanna á svið velferðarmála hefur einnig haft afleiðingar í för með sér fyrir starfsfólk í geiranum. Flestum störfum á velferðarsviði fylgir töluvert vinnuálag, sem eykst enn frekar þegar þau fyrirtæki sem framleiða velferðarþjónustu sem neysluvöru beita öllum ráðum til að auka hagnað sinn. Í sænskum skólum með hagnaðardrifinn rekstur eru fleiri nemendur á hvern kennara en í opinberu skólunum. Á dvalarheimilum aldraðra í Finnlandi eru starfsfólki falin verkefni sem það hefur ekki þjálfun til að sinna. Í leikskólum Noregs eru hagnaðardrífir leikskólar vísitandi undirmannaðir. Afleiðing alls þessa er oftast en ekki að starfsfólkið verður útslitið og uppgæfið. Þar að auki eru störf í velferðargeiranum gjarnan kvennastörf, sem þýðir að gróðabrásk einkaaðila á sviðinu hefur einnig afleiðingar fyrir stöðu jafnréttismála.

Í bókinni eru einnig gefin dæmi um aðgerðir sem gætu eftir velferð í löndunum. Þar gegnir þekking mikilvægu hlutverki. Í grein þeirra Arnars Núma Sigurðarsonar, Halldórs S. Guðmundssonar, Herdísar Steingrímsdóttur, Kolbeins H. Stefánssonar og Kjartans Ólafssonar kemur skýrt fram að til þess að taka á fátækt sé nauðsynlegt að þekkja hana – fátæktin á sér mismunandi birtingarmyndir fyrir eldri borgara, einstæða foreldra og innflytjendur og því þarfnast allir þessir hópar sértækra aðgerða. Thomas Enghausen bendir á að úttektir verkalýðshreyfingarinnar hafi vakið athygli á vafasömum umsvifum fjölþjóðlegra fyrirtækja í velferðargeiranum og Majsa Allelin varpar ljósi á það að hinar umfangsmiklu rannsóknir sem gerðar hafa verið á stöðu sænsku skólanna hafa þegar haft talsverð áhrif á viðhorf stjórnmalafólks og almennings í landinu.

Í mörgum greinanna er fjallað um mikilvægi þess að mynda bandalög. Ali Esbati segir að starfsfólk á velferðarsviði, hvort sem er í opinbera geiranum eða

einkageiranum, þarfnist samstöðu á vettvangi verkalyðshreyfingarinnar og stjórnmalanna, og að það þurfi vel mannaða vinnustaði og sanngjörn kjör. Thomas Enghausen bendir á að verkalyðshreyfingin geti verið mikilvægur hvati til að finna gagnlegar lausnir við markaðsstefnu sem stuðlar að ójöfnuði. Enghausen, Esbati og Sørænet Wangberg leggja öll áherslu á að lausnin felist ekki í því að stilla einkareknum úrræðum upp gegn opinberum þjónustuleiðum. Einkareknir aðilar án hagnaðarsjónarmiða hafi nefnilega sömu hagsmuna að gæta og opinberir þjónustuaðilar í baráttunni gegn gróðahyggu í velferðarkerfinu – hagsmuna um velferðargeira sem sameinar notendur og veitendur þjónustunnar í stað þess að sundra þeim. Ef og þegar slík bandalög eru mynduð geta þau haft töluverðan pólitískan slagkraft. Hugmyndin um almenna velferðarþjónustu með opinberri fjármögnun nýtur víðtæks stuðnings á Norðurlöndum og almenningur

landanna er einnig afar gagnrýninn á gróðasjónarmið í velferðarmálum – verði einkaaðilar uppvísir að því að hagnast á starfsemi sem fjármögnuð er með almannafé vekur það mikla vandlætingu norrænna borgara.

Enn má ímynda sér heim þar sem jafn réttur fólks til velferðarþjónustu trompar hagsmuni einkafyrirtækja. Þetta birtist ekki síst í pistlinum sem Iluuna Heilmann ritar frá Grænlandi. Þar er víðtækur pólitískur stuðningur við það að hið opinbera haldi utan um svið velferðarþjónustunnar. Norrænu velferðarsamfélögin eru ólík um sumt en einkennast þó öll af almennri sannfæringu um rétt hvernar manneskju til velferðarþjónustu, þjónustu sem samfélagið ber sameiginlega ábyrgð á að veita. Slík gildi vill almenningur í löndunum leggja rækt við umfram sjónarmið markaðarins.

Um höfundana

Majsa Allelin er félagsfræðingur og lektor við stofnun samfélagsfræða í Södertörn-háskóla í Svíþjóð.

Arnar Númi Sigurðarson er verkefnisstjóri, **Halldór S. Guðmundsson** er dósent í félagsráðgjöf, **Herdís Steingrímisdóttir** er lektor í félagsráðgjöf, **Kolbeinn H. Stefánsson** er dósent í efnahagsfélagsfræði og **Kjartan Ólafsson** er sérfræðingur við Félagsvísindastofnun HÍ. Öll starfa þau við Háskóla Íslands.

Ali Esbati er hagfræðingur. Hann hefur meðal annars starfað sem þingmaður (2013–2024) fyrir sænska Vinstriflokkinn (Vänsterpartiet). Í dag sinnir hann rannsóknum í hlutastarfi fyrir De Facto, þekkingarmiðstöð fyrir meðlimi stéttarfélaga í Noregi. Einnig starfar hann sjálfstætt við ritstörf.

Thomas Enghausen er varaformaður FOA. FOA er þriðja stærsta starfsmannafélag Danmerkur og hefur um 175 þúsund meðlimi í 37 deildum víðs vegar um landið. Meðlimirnir starfa aðallega á velferðarsviði, bæði í opinberum geira og einkageira.

Iluuna Heilmann er ráðgjafi Aaja Chemnitz, sem situr á danska þinginu fyrir grænlenka flokkinn Inuit Ataqatigiit. Hún er fædd í Maniitsoq og uppalin í Nuuk.

Eliel Kilpelä er sjálfstætt starfandi ritstjóri og doktorsnemi í sagnfræði við háskólann í Helsinki.

Olli Karsio starfar hjá ríkisendurskoðun Finnlands. Hann hefur stundað rannsóknir á sviði umönnunarþjónustu og félags- og heilbrigðisþjónustu, og á markaðsvæðingu í opinberri öldrunarþjónustu.

Lena Näre er prófessor í félagsfræði við háskólann í Helsinki. Hún hefur stundað rannsóknir á sviði umönnunarþjónustu og öldrunar, einkum í samhengi við fólksflutninga og innflytjendur.

Ida Søråunet Wangberg er blaðamaður hjá *Fagbladet* í Noregi. Hún hefur áður unnið hjá hugveitunni Manifest Tankesmie og hefur starfað að herferðinni Velferd uten profitt (Velferð án gróðasjónarmiða).

Minna Zechner er aðstoðarprófessor í félagsráðgjöf við háskólann í Helsinki, með áherslu á félags- og heilbrigðisþjónustu. Hún hefur sérhæft sig í rannsóknum á sviði öldrunarþjónustu, til dæmis á kostnaði umönnunar frá sjónarhóli aldraðra, auk málefna sem varða stefnumótun og þjónustuúrræði í umönnunargeiranum.



Hvaða áhrif hafa markaðsöfl og gróðavonir einkaaðila á velferðarkerfið? Geta einkarekin og opinber velferðarþjónustuúrræði þrifist samhliða? Hvað er eiginlega norræna velferðarlíkanið?

Í þessu þrímála riti, sem tekið var saman að frumkvæði flokkahóps Norrænna vinstri grænna í Norðurlandaráði, er fjallað um stöðuna í velferðarmálum á Norðurlöndum. Greinar ritsins lýsa meðal annars þeim áhrifum sem markaðsöflin hafa haft á norska leikskólakerfið, sænska grunn- og framhaldsskólakerfið og öldrunarþjónustu í Finnlandi. Einnig er fjallað um baráttuna gegn gróðahyggju í velferðarkerfinu í Svíþjóð og sagt frá íslenskri skýrslu um fátækt og áætlaðan samfélagslegan kostnað af henni.

Höfundarnir eru fræðimenn, starfsmenn í verkalýðshreyfingunni, blaðamenn og sérfræðingar frá öllum norrænu löndunum.

978-952-7206-46-1 (innbundin)
978-952-7206-47-8 (pdf)

ISSN 2670-188X (prentuð útgáfa)
ISSN 2670-1898 (rafræn útgáfa)