

## PROJEKTBEKRIVNING:

## **Egenintresset kontra det gemensamma bästa. Politiska konflikter om organisering av allmännyttig verksamhet i Sverige, 1620–2000 (ca)**

*Mats Hallenberg & Magnus Linnarsson*, Stockholms universitet. Forskningsprojekt, finansierat av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) 2013–2015

### **Bakgrund och syfte**

Syftet är analysera politiska konflikter rörande organiseringen av allmännyttig verksamhet från förmodern till modern tid. Under hela perioden har det funnits olika uppfattningar om hur välfärdstjänster, infrastruktur och administrativa uppgifter bäst ska ordnas för att tillgodose både individens och gemenskapens intressen: genom privata eller offentliga utförare. Alternativen marknad och hierarki har funnits med sedan 1600-talet och både stat och kommuner har prövat sig fram mellan olika organisationsformer. Vi vill undersöka hur argumenten har artikulats i politiska diskussioner, och hur dessa i sin tur påverkat de politiska besluten. Projektet studerar dels privatiseringar, då verksamheter som bedrivits i allmän regi har upphandlats och överlåtits till enskilda aktörer, dels statliga och kommunala övertaganden av områden som tidigare organiserats utanför den offentliga sektorn. Fokus ligger på de begrepp och tankefigurer som har använts i den politiska debatten för att förespråka allmänt respektive enskilt ansvar. Projektet ska pröva huruvida det politiska språket i dessa fall har präglats av brott eller kontinuitet.

Frågan om privat kontra offentlig organisering av allmännyttiga verksamheter är ett högaktuellt vetenskapligt problem, vilket visas av turerna runt SNS rapport ”Konkurrensens gränser. Vad händer med svensk välfärd” (Hartman m.fl. 2011). Rapportens slutsats att det saknas vetenskapliga belägg för att privat organisation skulle vara effektivare än statlig/kommunal vållade uppståndelse och ledde till att Hartman valde att lämna sin position som forskningschef. Kort därefter tvingades SNS verkställande direktör att avgå efter anklagelser om att han försökt styra presentationen av forskningsprojektets resultat (SvD 26.9 2011). Frågan om privata vinster inom välfärdssektorn är också en tvistefråga i den allmänpolitiska debatten. Under vintern och våren 2012 har frågan om vinster i vården och i synnerhet inom äldreomsorgen varit en följetong i svenska media. I diskussionen om vårdföretaget Carema har moraliska argument mot höga vinster fortlöpande ställts mot kommunernas krav på ekonomisk effektivitet (t.ex. DN 28/2, 9/3, 10/3 etc).

Vårt projekt behandlar samma problem men vilar på särskilda premisser. *För det första* menar vi att det politiska navigerandet mellan offentliga och privata utförare inte är något påfund från det sena 1900-talet. Genom historien har det förekommit flera konflikter om hur sådana verksamheter bör utformas för att tillgodose allmänhetens intressen. *För det andra* vill vi hävda att konflikterna kring statens ansvar och individens förkovran i högsta grad har varit ideologiskt motiverade. De politiska diskurserna kring vad som har betraktats som välfärd har präglats såväl av moraliska värderingar som av tankar om ekonomisk effektivitet. Därmed har också besluten om organisationsform kommit att påverkas av ideologiskt färgade ställningstaganden. Det är väsentligt med historisk kunskap om hur denna process har gått till för att förstå hur dagens meningsmotsättningar ska kunna övervinnas genom pragmatiska lösningar.

Historiker och samhällsvetare som fokuserar på kortare tidsperioder riskerar att missa de långa linjerna i utvecklingen: tankestrukturer och mentaliteter som verkat under lång tid och kontinuerligt påverkat individernas handlingsutrymme (Braudel 1980, Elgan 2010). Vårt projekt tar avstamp i den förmoderna politiska kulturen och söker överbrygga klyftan till den moderna epoken genom att följa den politiska argumentationen framåt i tiden. Diskussioner kring privata kontra offentliga utförare av gemensamma uppgifter har förekommit under hela perioden 1620-2000, och utgör därför ett lämpligt studieobjekt. Projektet har också en kritisk ambition: att avslöja hur gamla tankefigurer kan dölja sig bakom moderna argument. Genom att visa hur motsättningen mellan egennyttan och det gemensamma bästa har konstruerats i politiska diskurser från förmodern till modern tid kan vi skapa bättre verktyg för att analysera det förment sakliga innehållet i dagens debatt.

### **Litteraturöversikt**

Internationell forskning har lagt stor vikt vid de omfattande privatiseringar av välfärdstjänster som skedde i Västeuropa och i USA från 1980-talet och framåt (Ascher 1987, Pirie 1988, Kettl 1997, Lorrain & Stoker 1997, Parker 1998, Marquand 2004). Merparten av dessa studier har genomförts av statsvetare och nationalekonomer vilka betraktat privatiseringar som ett modernt fenomen (Le Grand 2007, Hartman m. fl. 2011). Mer omfattande historiska studier, som Richard Aldrichs genomgång av privatskolor i England under 1800- och 1900-talen, hör fortfarande till undantagen (Aldrich 2004). Flera forskare har uppmärksammat den diskursiva kamp som föregick det sena 1900-talets privatiseringar (Boréus 1994, Clarke & Newman 1997, Boggs 2000, Andersson 2003). Dessa har tolkat förändringarna inom organisationen av välfärdstjänster som ett resultat av framgångsrika diskursiva strategier, vilka tillämpats av konservativa och nyliberala politiker. Sådana undersökningar är viktiga för oss, då de tydligt visar vilken betydelse den diskursiva kampen har haft för utformandet av välfärdspolitiken under modern tid. I vårt projekt vill vi undersöka vilka strategier som använts av politiska aktörer under en betydligt längre tidsperiod, för att kunna avgöra om diskurserna om allmännyttig verksamhet har präglats av tydliga brott i utveckling, eller om det snarare har handlat om långsamma, processuella förändringar.

Särskild uppmärksamhet har ägnats åt privatiseringarna inom välfärdssektorn samt vilka följer dessa fört med sig, inte minst i Sverige (Feigenbaum m.fl. 1998, Gustafsson 2000, Björkman 2003, Offner 2003, Berg & Sunnermark 2006). I takt med att upphandling av offentliga verksamheter blivit vanligare har flera studier ägnats åt att studera hur sådana överlåtelser ska kunna genomföras utan att äventyra rättssäkerhet och effektivitet (Borg 1996, Hollander & Madell 2003, Madell 2011). Gemensamt för samtliga ovanstående är att deras undersökningar är tidsmässigt begränsade till det sena 1900-talet och/eller början av 2000-talet. Man bortser således från att konflikter angående organisationen av allmännyttig verksamhet har förekommit vid flera tillfällen under både 1600-, 1700- och 1800-talen. Här finns alltså ett behov av en historisk studie med större kronologisk räckvidd, som undersöker hur frågor om privat/offentlig organisation har hanterats i politiska sammanhang.

När det gäller den tidigmoderna perioden har flera forskare påtalat vilken betydelse föreställningar om det gemensamma bästa hade i den politiska diskursen (t.ex. Miller 1994, Kempshall 1999, Lutz 1999, Corteguera 2002). Det återupplivade studiet av romerska rättskällor samt renässansfurstarnas suveräna maktanspråk inom sina respektive territorium medförde att det blev viktigare att särskilja det allmänna från det privata (Stolleis 1988, Weintraub & Kumar 1997). I många europeiska stater experimenterade man med nya driftsformer där privata entreprenörer fick ta över allt från skatteuppbörd till organisering av stridande krigsförband (Levi

1988:10-32, Bonney 1995:438-47, Parrott 2012). I äldre forskning har detta ofta betraktats som ett tecken på organisatorisk svaghet, men forskare som Edgar Kiser och Jan Glete har framhållit att sådana samarbeten ofta resulterade i att staten skaffade sig tillgång till ny kunskap och effektivare metoder (Kiser 1994, Glete 2002:55-61). I Sverige sköttes t.ex. tulluppbörd, framställning av salpeter för kruttillverkning samt den livsviktiga importen av salt av privata entreprenörer under 1600- och 1700-talen (Smith 1950, Carlén 1997, Kaiserfeld 2009). Historikern Erik Lindberg har visat hur det svenska systemet med fyrar vid viktiga kustfarleder till stor del skapades genom privata investeringar, medan staten bistod med institutionellt stöd i form av ett regelverk som garanterade att alla fick samma tillgång till dessa värdefulla kommunikationstjänster (Lindberg 2012).

Huvudtrenden under 1800-talet var annars att staten i allt högre omfattning tog över uppgifter som tidigare varit organiserade lokalt eller genom privata sammanslutningar (Magnusson 2009). Under denna period ökade också statens investeringar i fattigvård och utbildningsstöd på flera håll. Storbritannien och de skandinaviska länderna ledde utvecklingen när det gällde socialpolitiken, medan USA och de tyska staterna var de som satsade störst andel av skattemedel på utbildning (Lindert 2004). Den omfattande forskningen om de nordiska välfärdsstaterna har undersökt hur dessa expanderade genom att överta ansvaret för välfärdstjänster från frivilliga gemenskaper (Christiansen m.fl 2006). Inom nationalekonomi är frågan om huruvida kollektiva nyttigheter bör produceras privat eller genom statens försorg en klassisk tvistefråga (Coase 1960, Arrow 1983, Domberger & Jensen 1997). Men för svensk och internationell del saknas det forskning som studerat politiska konflikter kring offentlig respektive privat organisering av välfärdstjänster och andra gemensamma uppgifter över en längre tidsperiod. Vårt projekt vill förnya forskningen genom att applicera ett långt tidsperspektiv och påvisa hur dagens debatt om välfärdssystemens organisering till viss del har formats av förmoderna föreställningar. Genom att fokusera på diskursiva motsättningar kan vi avslöja de ideologiska föreställningar som varit vägledande för de politiska besluten.

Det finns två anledningar till varför just den svenska utvecklingen skulle vara särskilt intressant att följa ur ett längre tidsperspektiv. För det första var den svenska staten under tidigmodern tid en pionjär för den skatte-militära organisationsform som så småningom blev dominerande i Europa (Glete 2002). För det andra så har 1900-talets svenska välfärdsstat ofta lyfts fram som exempel på en statsorganisation som genom stora offentliga investeringar tagit ett övergripande ansvar för medborgarnas allmänna välfärd (Lundberg & Åmark 2001). Den svenska utvecklingen bidrar med exempel både på lång kontinuitet och radikala skiften vad gäller organiseringen av allmännyttiga verksamheter. Det faktum att svensk historia är relativt välrepresenterad i internationella sammanhang kan förhoppningsvis bidra till ett större intresse för detta projekt, som syftar till att ge ett nytt perspektiv på den diskursiva konstruktionen av det gemensamma bästa.

### ***Teoretiska utgångspunkter***

Teoretiskt är vi inspirerade av forskare som betraktar politiken som en diskursiv kamp om språkliga konstruktioner och begrepp med starkt värdeladdad betydelse. Genom att erövra nyckelbegrepp och/eller introducera nya begrepp har aktörerna kunnat vinna fördelar och därmed uppnå en prioriterad tolkningsposition. (Laclau & Mouffe 1985, Stråth 1990, Mills 2004). De konflikter vi är intresserade av har sitt ursprung i föreställningar om en politisk gemenskap, där det politiska styret anses stå i ett ömsesidigt förhållande till undersåtarna/medborgarna. I alla samhällen har det funnits ett gemensamt behov att organisera vissa grundläggande verksamheter av betydelse för gemenskapens välbefinnande. Det offentliga ansvaret definieras som de

styrandes plikt att upprätthålla sådana funktioner, och genom detta garantera de värden som innefattas av begreppet ”det gemensamma bästa”. Tillhandahållande av allmännyttiga verksamheter har i sin tur bidragit till att konstruera ett medvetande om det offentliga betydelse (*Eng.*: publicness, här översatt till ”offentlighet”) genom sättet att tala om allmännyttiga praktiker och relationer. Detta innebär att utformningen av allmännyttiga verksamheter kan ha stor betydelse för skapandet av kollektiva identiteter, och även bidra till att stärka den interna sammanhållningen inom gemenskapen. Föreställningar om offentlighet har varierat i olika historiska och sociala sammanhang, och dess innebörd har fixerats genom diskursiva kedjor som länkat samman uppfattningar om den politiska gemenskapen, den allmännyttiga verksamheten samt offentlighetens räckvidd. Frågan om hur offentligheten - eller gemensamma bästa - ska tillgodose har alltid varit omstridd, och gamla strukturer har successivt överlagrats och transformerats genom nya konflikter (Newman & Clarke 2009:1–17). Det här projektet syftar till att påvisa hur föreställningar om offentlighet har utmanats och förändrats i specifika situationer då det funnits politiska konflikter kring organiseringen av allmännyttiga uppgifter.

Ända sedan antiken har härskare och politiker appellerat till föreställningar om det gemensamma bästa i syfte att stärka sin egen legitimitet (Skinner 1996, 2002, jfr även Beetham 1991). De styrandes ansvar för det gemensamma utgör ena sidan av ett tänkt kontraktsförhållande, där undersåtarnas/medborgarnas skyldighet att bistå de styrande med skatter och andra prestationer utgör den andra. Barrington Moore Jr har undersökt det politiska kontraktets faktiska innehåll i historiska samhällen under skilda tidsepoker. Moore pekar på tre områden där de styrande måste bevisa sin duglighet för att det politiska systemet ska behålla sin legitimitet: försvar mot yttre fiender, upprätthållande av lag och ordning samt att garantera undersåtarnas materiella välfärd (Moore 1978). Historiskt sett har staten – eller staden – sällan eller aldrig haft monopol på dessa uppgifter. Sådana tjänster har också tillhandahållits av enskilda stormän, familjer, kyrkor, företag eller frivilliga sammanslutningar. Moore’s studie visar på det fruktbara i att studera politiska diskurser kring legitimitet och offentlighet över en längre tid. För svenskt vidkommande har Joachim Östlund analyserat den svenska statens strategier för maktlegitimering från stormaktstid till tidigt 1900-tal. (Östlund 2007). Vårt projekt vill på motsvarande vis studera politiska motsättningar kring organiseringen av allmännyttiga tjänster samt de argument genom vilka dessa kommit till uttryck.

”Det gemensamma bästa” ingår i ett kluster av begrepp vilka signalerar en positiv identifikation med den politiska gemenskapen, något som individer och grupper anses moraliskt skyldiga att understödja. Det har hävdats att det under medeltiden inte gjordes någon tydlig åtskillnad mellan offentligt och privat, men att uppdelningen blev relevant först i ett senare skede (Habermas 1989 jfr även Lewin 1988). Andra forskare har pekat på att framväxten av suveräna furstestater i Europa från 1500-talet och framåt innebar att en tydligare distinktion mellan offentlig politik och privat egenintresse blev nödvändig (Weintraub och Kumar 1997; Haldén forthcoming). Men även om ’den privata’ sfären var diffust avgränsad så användes den vid upprepade tillfällen av politiska aktörer för att misskreditera sina motståndare genom att framställa dem som ett hot mot den politiska gemenskapen. I 1600-talets Sverige uppfattades hade vårdandet av det gemensamma bästa en avgörande betydelse för den maktägande aristokratins självförståelse, och anklagelser om egenintresse upptogs som ett allvarligt angrepp på den personliga äran (Runefelt 2001, Lindberg 2006). Konflikten mellan privat och offentligt var alltså i högsta grad levande även under den förmoderna epoken. Vi vill problematisera övergången till en modern politisk kultur genom att visa på kontinuiteten bland de argument som använts för att försvara respektive ifrågasätta olika organisationsformer.

### **Betydelse för forskningsområdet**

Projektet kommer att ge väsentlig ny kunskap om ett av de hetaste debattämnen i dagens politik och samhällsforskning, nämligen under vilka omständigheter välfärdstjänster och andra verksamheter som generellt definieras som samhällsnyttiga kan överlåtas till privata vinstdrivande aktörer. Detta sker *för det första* genom att studera politiska konflikter över ett längre tidsspann (fyrahundra år). Till skillnad från vad många samhällsvetare påstår så har frågan om offentligt organiserade verksamheters räckvidd och effektivitet diskuterats i politiska fora med återkommande mellanrum under seklernas gång. *För det andra* lyfter vi fram den ideologiska grunden till de sakpolitiska motsättningarna. Våra studier kommer att demonstrera att dagens politiska motsättningar inte enbart är konstruerade utifrån faktiska förhållanden i samtiden (vilket många debattörer hävdar) utan i stor utsträckning bygger på ideologiska utsagor med en lång historisk bakgrund. Uppfattningen att privata vinstintressen per definition utgör ett hot mot det gemensamma bästa har djupa historiska rötter. Projektets syfte är inte att försöka fastslå huruvida en organisationsform har varit mer effektiv än en annan, utan att blottlägga de diskursiva strukturer som har präglat och fortfarande präglar debatten på detta område.

### **Studiedesign, metod och arbetsplan**

Projektets syfte är att analysera politiska konflikter rörande organisering av allmännyttig verksamhet, genom att utreda hur egenintresset har positionerats gentemot det gemensamma bästa i politiska konflikter. Den långa tidsperioden gör det nödvändigt att avgränsa forskningsuppgiften snävt. Vi fokuserar på de politiska arenorna samt på de argument som använts för att förespråka respektive kritisera olika organisationsformer. Undersökningarna är koncentrerade till ett antal utvalda tidssnitt då konflikterna kring offentligt ansvar och privat egenintresse har ställts på sin spets. Vår arbetshypotes är att många av de begrepp som använts under äldre tid hänger kvar också under senare perioder, men att nya tillkommer och kombineras med de äldre. Vi kommer att analysera vilka språkliga konstruktioner som varit överordnade under vissa specifika skeenden samt hur relationerna mellan dessa har förändrats över tid. De frågor som skall ställas till källmaterialet är:

1. Vilka aktörer var aktiva på de politiska arenorna när frågor om offentlig respektive enskild organisering av välfärdstjänster och annan allmännyttig verksamhet diskuterades?
2. Vilka begrepp och argument använde aktörerna för att förespråka respektive kritisera olika organisationsformer?
3. Hur förhåller sig argumenten till övergripande föreställningar om egenintresse kontra det gemensamma bästa?

Projektet består av två delar: Magnus Linnarsson undersöker den rikspolitiska nivån med fokus på riksdagsdebatterna och diskussionerna inom de centrala administrativa organen. Mats Hallenberg studerar konflikter inom den lokala politiska gemenskapen, här representerat av Stockholms stad/kommun. Stockholm utgör ett lämpligt studieobjekt då det inom staden har varit vanligt med privata utförare av allmänna uppgifter redan under förmodern tid. Den kommunala organisationen har också varit direkt berörd av privatiseringarna av välfärdstjänster under det sena 1900-talet, och detta har gett upphov till en rad lokalpolitiska konflikter. Respektive undersökningsdel kommer i sin tur att delas upp i ett antal avgränsade fallstudier, där varje fall omfattar en specifik situation då det funnits skarpa meningsmotsättningar kring hur allmännyttiga uppgifter ska organiseras. Undersökningens upplägg blir då som följer:

Magnus Linnarsson studerar: 1) skatte- och tullarrendena under 1600-talets första hälft; 2) kronans postarrenden 1660–1700; 3) generaltullarrendena 1726–1812; 4) statens investeringar i järnvägar vid 1800-talets mitt samt 5) statliga bidrag till privata förskolor (”Lex Pysslingen”) under 1980-talet.

Mats Hallenberg studerar: 1) utarrenderingen av Stockholms ladugårdar och andra fasta tillgångar ca 1620-1650; 2) brand- och stadsvakten omorganisering 1730–1796; 3) renhållning på entreprenad och i stadens regi 1850–1900; 4) inrättandet av Stockholms spårvägar 1915 samt 5) hemtjänstens privatisering under 1990-talet.

Delstudierna är utvalda för att täcka in hela perioden 1620-2000 med jämförbara, empiriska data. De omfattar dels skeenden när ansvaret för allmänna uppgifter har upphandlats och överlåtit till enskilda aktörer, dels situationer när stat eller kommun tagit över ansvaret för sådana verksamheter. Vi fokuserar uteslutande på den diskursiva kampen kring olika organisationsformer, och vi kommer inte att undersöka hur respektive organisation har fungerat i praktiken. Våra nedslag rör områden som får betraktas som relativt väl utforskade, både vad gäller händelseförlopp och aktörernas ställningstaganden. Detta menar vi är en fördel, då vi kan dra nytta av tidigare forskning när vi ska sätta oss in i den historiska kontexten. Vårt bidrag till forskningen blir att jämföra argumenten över tid - för och emot privata respektive offentliga utförare - och identifiera såväl brytpunkter som kontinuerliga drag i den politiska diskursen.

När det gäller Linnarssons del har vi genom vår egen forskning redan kartlagt organisationen av både skattearrenden och postväsende under 1600-talet (Hallenberg 2008; Linnarsson 2010). För tullen finns för den äldre tiden William Smiths studier, samtidigt som den generella organisationen av tullväsendet är väldokumenterad (Smith 1950; Berggren & Nilzén 1986). Även järnvägarnas historia har behandlats i den tidigare forskningen, både organisatoriskt, men också utifrån den dåtida riksdagsdebatten (Oredsson 1969; Kilander 1991; Ohlsson 1994), liksom debatten om privata förskolor i samband med lex Pysslingen på 1980-talet har varit föremål för studier (Küng 1984, Pettersson 2001). För Stockholms del finns det relevant lokalhistorisk forskning om polis och brandskydd, renhållning och lokaltrafik att utgå ifrån (Staf 1950, Järbe 1975, Eriksson 1992, Dufwa & Pehrson 1989, Östlund 1995). Ingela Wahlgren har undersökt privatiseringen av hemtjänsten, som tillhörde de första kommunala verksamheter som utsattes för konkurrens under det sena 1900-talet (Wahlgren 1996).

Källmaterialet består i första hand av kvarlevor från den högsta beslutande nivån: rådsprotokoll, riksdagsprotokoll, tänkeböcker, fullmäktigeprotokoll och handlingar från drätselkammaren. Sådana finns tillgängliga för hela perioden och är väl lämpade för att undersöka förändringar i den politiska diskursen. Metodiskt handlar det först om att identifiera och registrera förekomsten av nyckelbegrepp. Allmänintresset har definierats med hjälp av begrepp som ”välfärd”, ”rättvisa”, ”rikets bästa” etc, medan det privata handlingsutrymmet har misstänkliggjorts i termer av ”girighet”, ”egennyttan” eller ”profit”. Samtidigt har begrepp som ”frihet”, ”förkovran”, ”effektivitet” använts som argument för att överlåta verksamheter åt privata aktörer. Vi kommer att undersöka med vilken frekvens sådana begrepp har använts i politiska diskussioner, och av vilka aktörer. Därefter kommer vi att analysera hur begreppen har förhållit sig till varandra genom att studera på vilka sätt dessa har kombinerats för att skapa meningsbärande påståenden. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas åt diskursiva kedjor som använts för att binda samman föreställningar om det gemensamma bästa med specifika organisationsformer. Genom att rekonstruera sådana kedjor kan vi koppla de enskilda utsagorna till övergripande föreställningar om egenintresse respektive det gemensamma bästa. Dessa principer har ofta ansetts stå i direkt motsättning till varandra, men i vissa fall har aktörerna argumenterat för att de kan och bör gå att förena. Båda delprojekten kommer att studera

kontinuitet och förändring över tid; Linnarsson genom att analysera politiska diskurser på den nationella arenan, Hallenberg genom att studera konflikterna på lokalplanet. Men vi avser också att jämföra våra respektive delstudier för att se hur dessa förhåller sig till varandra när det gäller att konstruera föreställningar om offentlighet och det gemensamma bästa.

Projektets båda delar ska genomföras inom en tidsram motsvarande tre års forskning på 100%. En första pilotstudie, med fokus på 1700-talets diskurser, kommer att göras klar under våren för publicering i en vetenskaplig antologi utgiven av nätverket för studier av förmodern politisk kultur. Det första året ska sedan ägnas åt inläsning av tidigare forskning samt bearbetning av det äldre källmaterialet från 1600- och 1700-talen. Under det andra året kommer vi att sammanställa resultaten från de första delundersökningarna och sedan gå vidare med att undersöka 1800- samt 1900-talskällorna. Vi avser också att publicera en första artikel där vi jämför diskurserna på de centrala och lokala nivåerna. Det tredje året ägnas huvudsakligen åt bearbeta alla data och att skriva slutrapporterna. Projektets deltagare kommer dessutom att medverka vid nationella och internationella konferenser och där presentera resultat från våra respektive delundersökningar.

### ***Preliminära resultat***

Både Hallenberg och Linnarsson har tidigare studerat politiska konflikter kring allmännyttig verksamhet under 1600-talet (skatteuppbörden samt postväsendet). Vi har påvisat att anhängare till privata alternativ främst hänvisade till ekonomiska fördelar för staten, medan motståndarna argumenterade för att offentlig regi var ett måste för att garantera rättvisa och lika behandling av undersåtarna. Vår pilotstudie av 1700-talets riksdagsprotokoll visar att argumentationen varit än mer explicit under denna period och att frågan om privat eller offentlig regi varit en het tvistefråga vid upprepade tillfällen.

Mats Hallenbergs analys av skatteförpaktningen i Sverige under tidigt 1600-tal pekar på att systemet med utarrenderingar av uppbördsdistrikt framför allt stöddes av höga ämbetsmän som var missnöjda med korruption och fusk inom den statliga uppbördsorganisationen. Genom att låta privata entreprenörer köpa sig rätten att driva in kronans skatter skulle staten få snabb tillgång till kontanta medel, utan att behöva bekymra sig över den långsamma och kostsamma administrationen av naturapersedlar och penningavgifter. Dessutom skulle statsledningen slippa kostnaderna för att övervaka den egna lokala organisationen med fogdar och skrivare. Men privatiseringen av skatteindrivningen väckte ont blod hos skattebetalarna, främst bönder och köpstadsborgare. Protesterna spred sig snabbt, och den nyordning som lanserats som en administrativ reform blev snart en politisk tvistefråga i riksdagen. Skatteförpaktarna anklagades för att till varje pris främja sin egen profit, och därmed hota att ruinera både kungen, landet och dess inbyggare. Efter Gustav II Adolfs död ökade protesterna i styrka, och den adliga förmyndarregeringen fann för gott att avskaffa systemet och återinföra den statliga uppbördsorganisationen (Hallenberg 2008).

Magnus Linnarsson har undersökt organisationen av postväsendet i stormaktstidens Sverige. Under perioden prövade statsledningen olika organisationsformer i syfte att garantera en effektiv postgång för både statsärenden och privata brevframsändelser. Ett statligt postväsende inrättades under 1630-talet men verksamheten kom senare att drivas som ett privat företag, först genom den f.d. kunglige generalpostmästaren Johan von Beijer och därefter av rikskanslern Magnus Gabriel de la Gardie. Baron von Görtz, ekonomisk rådgivare till Karl XII (regerade 1697-1718) hävdade att utarrendering till privata entreprenörer var det mest effektiva sättet att driva verksamheten på. Denne fick dock mothugg av överpostdirektören Henrik Bunge som menade att allmänheten skulle tappa förtroende för verksamheten om den drevs med privat vinstintresse. I slutändan fick

Bunge som han ville, då postväsendet kom att drivas i offentlig regi fram till slutet av 1900-talet (Linnarsson 2009:171–182).

Ett exempel hämtat från den svenska riksdagen 1723 visar på projektets potential. Vid detta tillfälle diskuterades huruvida rikets tullinkomster skulle arrenderas ut. Förslaget hade väckts med anledning av statens allt för låga inkomster, och förespråkarna menade att ett tullarrende var ett effektivt sätt att garantera statskassan en årlig inkomst. Dessutom betraktades utarrendering som en lämplig metod för att komma tillrätta med det utbedda fusket inom tulladministrationen (Staf 1956, s. 571–577). Riksdagsledamöterna var emellertid tveksamma och en speciell tulldeputation tillsattes för att utreda frågan närmare. Arbetet resulterade i ett betänkande där deputationen listade fördelar och nackdelar med att arrendera ut tullinkomsterna. För arrendet talade bland annat att de privata entreprenörerna skulle ha mer ”uppmärksamhet, flit och waksamhet på publici intresse än alla förordningar och anstalter, som gjorde äro”. Kort sagt: tullens verksamhet skulle bli effektivare om den drevs av privata entreprenörer. Det som talade för fortsatt drift i statlig regi var, ansåg deputationen, att ”arrendatorer mera anse sitt eget än publici intresse”. Exemplet visar tydligt två argumentationslinjer – för och emot privat drift av statlig verksamhet. De båda argumenten är bekanta: enligt förespråkarna ansågs privata entreprenörer driva verksamheten effektivare, medan de som ivrade för statlig drift framhöll att entreprenörerna mer såg till sitt eget vinstintresse än till det gemensamma bästa.

Riksdagen 1723 slutade med ett beslut om att tullarna skulle stanna under statens drift intill nästa riksdag. Motivet var att denna lösning skulle vara den ”för publico eller det gemensamma Rijkens bästa nyttigaste och säkraste”. Diskussioner liknande den om tullarrendet 1723 visar hur frågan om privat eller statlig drift har varit en återkommande politisk konflikt även under förmodern tid. Skäl för och emot har stötts och blötts på olika politiska arenor, och inget av de båda alternativen har på förhand varit givet. Uppgiften för vårt projekt är att blottlägga dessa konflikter och att analysera de argument som fördes fram.

### **Samhällsrelevans**

Som vi redan har varit inne på är frågan om privat eller offentlig organisering av välfärdstjänster en av vår tids allra viktigaste politiska och vetenskapliga frågor. Med en åldrande befolkning och en sviktande optimism vad gäller framtida ekonomisk tillväxt anses frågan om välfärdens organisering och finansiering få en överskuggande betydelse i de västeuropeiska länderna under de kommande åren. Den vetenskapliga diskussionen har i hög grad handlat om vad som är mest ekonomiskt effektivt – privata eller offentliga utförare? Vi väljer att istället sätta fokus på den ideologiska dimensionen: vårt projekt uppmärksammar hur föreställningar om det allmänna bästa samt om egennyttans eventuella berättigande har påverkat den politiska debatten och därmed i förlängningen styrt valet av organisationsform. Vi arbetar efter hypotesen att dagens politiska diskussion kring välfärdstjänsternas utformning till stor del genomsyras av argument och tankefigurer som har betydligt längre tid på nacken än vad många idag föreställer sig. Just därför är det viktigt att vi skaffar oss ett längre historiskt perspektiv på dessa konflikter. Frågan om välfärdens organisering är inte ny, utan har vid upprepade tillfällen genom historien genererat politiska konflikter, både på riksnivå och på den lokala nivån. Vi vill hävda att kunskap om dessa historiska skeenden är en viktig förutsättning för att bättre förstå dagens debatt. Dessutom kan kännedom om hur diskursiva strukturer påverkat det politiska beslutsfattandet tidigare i historien vara till stor hjälp när dagens beslutsfattare ska finna pragmatiska lösningar på morgondagens problem.



**Referenser**

- Aldrich, Richard (ed.), *Public or private education? Lessons from history*, Woburn Press, London, 2004
- Andersson, Jenny, *Mellan tillväxt och trygghet: idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden*, Acta Universitatis Upsaliensis, Diss. Uppsala : Univ., 2003, Uppsala, 2003
- Arrow, Kenneth J., "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocations", i *Collected Papers of Kenneth J. Arrow. Vol. 2, General equilibrium*, Blackwell, Oxford, 1983, s. 133-155
- Ascher, Kate (1987). *The politics of privatisation: contracting out public services*. Basingstoke: Macmillan Education
- Beetham, David, *The legitimation of power*, Macmillan, Basingstoke, 1991
- Berg, Magnus & Sunnemark, Fredrik, *Politikens riktning och livets gång: erfarenheter och förståelser av systemskiftet i svensk politik*, Carlsson, Stockholm, 2006
- Berggren, Jan & Nilzén, Göran, *Tullverket 1636-1986: en jubileumsbok*, Generaltullstyr., Stockholm, 1986
- Björkman, Jenny, *Den svenska välfärdsmodellen - utveckling eller avveckling?*, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), Stockholm, 2003
- Boggs, Carl, *The end of politics: corporate power and the decline of the public sphere*, Guilford, New York, 2000 Bonney, Richard (ed.), *Economic systems and state finance*, Clarendon, Oxford, 1995
- Boréus, Kristina, *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969- 1989*, Tiden, Stockholm, 1994
- Borg, Per, *Effektivitet i offentlig sektor: ökad effektivitet i offentlig sektor - en fråga om vilja*, Konsultförl., Uppsala, 1996
- Braudel, Fernand, "La longue durée", *On history*, Univ. of Chicago P., Chicago, 1980
- Carlén, Stefan, *Staten som marknadens salt: en studie i institutionsbildning, kollektivt handlande och tidig välfärdspolitik på en strategisk varumarknad i övergången mellan merkantilism och liberalism 1720-1862*, Almqvist & Wiksell International, Diss. Stockholm : Univ., Stockholm, 1997
- Christiansen, Niels Finn (ed.), *The Nordic model of welfare: a historical reappraisal*, Museum Tusulanum Press, Copenhagen, 2006
- Clarke, John & Newman, Janet, *The managerial state: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*, Sage, London, 1997
- Coase, Ronald, "The Problem of Social cost", *Journal of Law and Economics* 1960:1, s. 1-44
- Corteguera, Luis R., *For the common good: popular politics in Barcelona, 1580-1640*, Cornell University Press, Ithaca N.Y., 2002
- Domberger, Simon & Jensen Paul, "Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects", *Oxford Review of Economic Policy* 1997:4, s. 67-78
- Dufwa, Arne & Pehrson, Mats (ed.), *Stockholms tekniska historia. 4, Snöröjning, renhållning, återvinning*, Seelig, Solna, 1989
- Elgán, Elisabeth, "Fernand Braudels artikel "La longue durée" och svensk historieskrivning idag - några reflexioner", *Historisk tidskrift* 2010:4, s. 739-750
- Eriksson, Monica (ed.), *Brandvakten: Stockholms brandskydd och brandkår under gångna tider*, Stockholms brandförsvär, Stockholm, 1992
- Feigenbaum, Harvey B., Henig, Jeffrey R. & Hamnett, Chris, *Shrinking the state: the political underpinnings of privatization*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998

- Glete, Jan, *War and the state in early modern Europe. Spain, the Dutch Republic, and Sweden as fiscal-military states, 1500–1660*, London, 2002
- Gustafsson, Rolf Å., *Välfärdstjänstearbetet: dragkampen mellan offentligt och privat i ett historie-sociologiskt perspektiv*, Daidalos, Göteborg, 2000
- Habermas, Jürgen, *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge Mass., MIT Press, 1989
- Haldén, Peter, "From Political Project to Analytical Grid. Historicizing the Public-Private Distinction in Western Political Thought", forthcoming
- Hallenberg, Mats, *Statsmakt till salu: arrendesystemet och privatiseringen av skatteuppbörden i det svenska riket 1618-1635*, Nordic Academic Press, Lund, 2008
- Hanspers, Kajsa & Björk, Eva, "Förskola", in Harman (red.), *Konkurrensens konsekvenser*, Stockholm, 2011
- Hartman, Laura (ed.), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd*, 2. uppl., SNS förlag, Stockholm, 2011
- Hollander, Anna & Madell, Tom, *Socialtjänst på entreprenad: kan utredningar inom individ- och familjeomsorg överlämnas till enskilda utan särskilt stöd av lag?*, Stockholms universitet, Institutionen för socialt arbete, Stockholm, 2003
- Järbe, Bengt, *Polisen i Stockholm förr och nu*, Stockholm 1975
- Kaiserfeld, Thomas, *Krigets salt. Salpetersjudning som politik och vetenskap i den svenska skattemilitära staten under frihetstid och gustaviansk tid*, Lund, 2009
- Kempshall, Matthew S., *The common good in late medieval political thought*, Clarendon Press, Oxford, 1999
- Kettl, Donald F., *Sharing power: public governance and private markets*, Brookings, Washington, D.C., 1993
- Kilander, Svenbjörn, *Den nya staten och den gamla: en studie i ideologisk förändring 1850-1910*, Univ., Uppsala, 1991
- Kiser, Edward, "Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-Agent Analysis", *Politics & Society*, vol. 22:3, 1994
- Küng, Andres, *Låt Pysslingen leva!*, Timbro, Stockholm, 1984
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal, *Hegemony & socialist strategy*, Verso, London, 1985.
- Le Grand, Julian., *The other invisible hand: Delivering public services through choice and competition*, Princeton University Press, Princeton, 2007
- Levi, Margaret, *Of rule and revenue*, University of California Press, Berkeley, 1988
- Lewin, Leif, *Det gemensamma bästa: om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*, Carlsson, Stockholm, 1988
- Lindberg, Bo, *Den antika skevheten: politiska ord och begrepp i det tidig-moderna Sverige*, Kungl. Vitterhets historie- och antikvitetsakademien, Stockholm, 2006
- Lindberg, Erik, "Sjösäkerhet på entreprenad. Ett kontraktsteoretiskt perspektiv på privata och statliga fyrar i Sverige före 1840", *Historisk tidskrift* 2012:1, s. 3–30.
- Linnarsson, Magnus, *Postgång på växlande villkor: det svenska postväsendets organisation under stormaktstiden*, Nordic Academic Press, Lund, 2010
- Lorrain, Dominique & Stoker, Gerry (red.), *The Privatization of Urban Services in Europe*, Pinter, London, 1997
- Lundberg, Urban & Åmark, Klas, "Social rights and social security: the Swedish welfare state, 1900–2000", *Scandinavian journal of history* 2001 (26), s. 157–176, 2001
- Lutz, Mark A., *Economics for the common good. Two centuries of social economic thought in the humanistic tradition*, Routledge, London, 1999

- Madell, Tom, *Tjänster av allmänt intresse: ett svenskt perspektiv*, Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Stockholm, 2011
- Magnusson, Lars, *Nation, State and the Industrial Revolution: The Visible Hand*, Routledge, New York, 2009
- Marquand, David, *Decline of the public: the hollowing-out of citizenship*, Polity, Cambridge, 2004
- Miller, Peter N., *Defining the Common Good. Empire, Religion and Philosophy in Eighteenth-Century Britain*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994
- Mills, Sara, *Discourse*, Routledge, London, 2004
- Moore Jr, Barrington, *Injustice: the social bases of obedience and revolt*, Macmillan, London, 1978
- Newman, Janet & Clarke, John, *Publics, Politics and Power. Remaking the Public in Public Services*, SAGE, Los Angeles, 2009
- Offer, Avner, *Why has the public sector grown so large in market societies? The political economy of prudence in the UK, c.1870-2000: Based on an inaugural lecture delivered before the University of Oxford on 13 November 2001*, Oxford University Press, Oxford, 2003
- Ohlsson, Per T., *100 år av tillväxt: Johan August Gripenstedt och den liberala revolutionen*, Bromberg, Stockholm, 1994
- Oredsson, Sverker, *Järnvägarna och det allmänna. Svensk järnvägsolitik fram till 1890*, Lund, 1969
- Parker, David (ed.), *Privatisation in the European Union. Theory and policy perspectives*, London, 1998
- Parrott, David, *The Business of War. Military Enterprise and Military Revolution in Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012
- Pettersson, Lars-Olof, *Från rivstart till stopplag: privatiseringsvägen i välfärden 1979–2001*, Agora, Stockholm, 2001
- Pirie, Madsen, *Privatization*, Wildwood, Aldershot, 1988
- Runefelt, Leif, *Hushållningens dygder: affektlära, hushållningslära och ekonomiskt tänkande under svensk stormaktstid*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 2001
- Skinner, Quentin, *Reason and rhetoric in the philosophy of Hobbes*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1996
- Skinner, Quentin, *Visions of politics. Vol. 2, Renaissance virtues*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002
- Smith, William (ed.), *Studier i svensk tulladministration*, Stockholm, 1950
- Staf, Nils, *Polisväsendet i Stockholm 1776-1850*, Stockholm 1950
- Staf, Nils (ed.), *Borgarståndets riksdagsprotokoll från frihetstidens början*, bd 2, 1723, Stockholm, 1956
- Stolleis, Michael, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd 1, Reichspublizistik und Polizeywissenschaft, 1600–1800*, Beck, München, 1988
- Stråth, Bo, "Introduction. Production of Meaning, Construction of Class Identities and Social Change", in Stråth (ed.) *Language and the Construction of Class Identities. The Struggle for Discursive Power in Social Organisation: Scandinavia and Germany after 1800*, Gothenburg 1990, s. 1–23
- Wahlgren, Ingela, *Vem tröstar Ruth? En studie av alternativa driftsformer i hemtjänsten*, Diss. Stockholm Univ., Stockholm, 1996
- Weintraub, Jeff A. & Kumar, Krishan (red.), *Public and private in thought and practice: perspectives on a grand dichotomy*, University of Chicago Press, Chicago, Ill., 1997

- Östlund, Jan L., *Reglering av kollektivtrafik: striden på 1910-talet om tillkomsten av AB Stockholms spårvägar*, Research Group "Transports and Communications in Perspective", Depts. of Economic History, Umeå Univ. and Uppsala Univ., Umeå, 1995
- Östlund, Joachim, *Lyckolandet: maktens legitimering i officiell retorik från stormaktstid till demokratins genombrott*, Sekel, Lund, 2007