



DATUM
2017-02-22
ERT DATUM
2016-11-24

DIARIENR
2016/226-4
ER BETECKNING
Fi2016/04014/K

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Välfärdsutredningens delbetänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78)

Det förslag för att begränsa välfärdsföretagens vinster som utredningen presenterar kommer enligt Statskontoret att få just den effekten. Samtidigt konstaterar Statskontoret att det inte är säkert att förslaget får några positiva effekter för verksamheternas effektivitet eller kvalitet. I värsta fall leder det till att de mest effektiva och innovativa företagen försvinner, medan företag med höga kostnader blir kvar.

Enligt Statskontoret går det inte att som utredningen avfärda möjligheterna att ställa krav på verksamheternas kvalitet genom krav och tillsyn. Det kan finnas skäl att utveckla och förbättra såväl tillsynen som det regelverk den baseras på, bland annat på grund av de särdrag som gäller marknaderna för välfärdstjänster. Men också utredningens förslag ställer nya krav på tillsynen och stora resurser för att utföra den omfattande kontrollen av företagets verksamhet och finanser som föreslås.

Om det också framöver ska finnas stora möjligheter till valfrihet på välfärdsområdet så måste det finnas ett brett utbud av olika aktörer. Ett varierat utbud av aktörer kan också bidra till utveckling av nya verksamhetsformer samt ökad effektivitet och kvalitet. Enligt Statskontoret går det inte att utesluta att en stor del av de nuvarande aktörerna lämnar marknaden till följd av utredningens förslag, vilket i sin tur kan få omfattande konsekvenser. Utredningen har inte presenterat något underlag som gör det möjligt att bedöma om nyttan med dess förslag står i rimlig proportion till de möjliga konsekvenserna.

Minskade vinster betyder inte bättre verksamhet

Syftet med förslaget är att offentliga medel som är avsedda för välfärdsverksamhet i huvudsak ska användas till den verksamhet som medlen är avsedda för. Genom att begränsa företagets möjligheter att göra vinst uppnås det syftet.

Om intäkterna är oförändrade men vinsten blir lägre så betyder det att verksamhetens kostnader har ökat. Det innebär inte självklart att verksamheterna har blivit bättre, till exempel fått ökad kvalitet. Det kan lika gärna bero på att verksamheten drivs mindre effektivt.

Som utredningen påpekar går det inte att visa på några samband mellan vinstnivån och verksamhetens kvalitet. Den tillsyn och kontroll som bedrivs inom välfärdssektorn syftar till att säkerställa att alla verksamheter – oberoende av i vilka former den utförs – uppfyller de krav som finns på bland annat kvalitet.

Förslaget främjar inte effektivitet

All offentligt finansierad verksamhet bör bedrivas så effektivt som möjligt. Utredningens förslag kan uppfattas som en signal om att höga kostnader inte är något problem. Om verksamheten däremot kan drivas så effektivt att den ger ett överskott så kommer den att bestraffas med avgifter eller i yttersta fall indraget tillstånd för att bedriva verksamheten.

Utredningens syn på företag och företagande

Många av företagen inom välfärdssektorn drivs som aktiebolag. Själva grundbulten för den associationsformen är det så kallade vinstsyftet, vilket är tydligt reglerat i aktiebolagslagen. Bolagen ska drivas för att ge vinst för att fördela mellan aktieägarna, och det syftet utgör beslutskriteriet som ska genomsyra varje beslut som bolagets ledning fattar. I princip innebär utredningens förslag således att ett grundläggande kriterium för att bedriva aktiebolag sätts ur spel och att spelreglerna för att driva företag inte längre är självklara.

Enligt Statskontoret har utredningen också en statisk syn på hur och varför vinst uppstår i ett företag. Utredningen utgår från att företaget på förhand kan planera verksamhetens intäkter och kostnader för det kommande året, och därmed bestämma en lämplig nivå på överskottet. Företag som är verksamma på en marknad råder dock inte över alla förutsättningar som påverkar verksamhetens framtida resultat, till exempel efterfrågan på företagets tjänster eller kostnaderna för att utföra dem. Mer rimligt är därför att se resultatet som ett kvitto i efterhand på hur framgångsrik verksamheten har varit under det gångna året.

Utredningens förslag till resultatmått

Utredningen föreslår att det är avkastningen på det operativa kapitalet som ska begränsas. Skälet till att välja det måttet är att så långt möjligt förhindra att företagen kringgår reglerna. Om syftet är att minska de faktiska möjligheterna att gå med överskott så bedömer Statskontoret att det valda resultatmåttet är ett effektivt instrument. Ur andra aspekter kan det dock få oönskade konsekvenser.

Många företag i välfärdssektorn har ett jämförelsevis litet operativt kapital, vilket innebär det att den tillåtna rörelsemarginalen blir mycket begränsad. För de företag som har ett negativt operativt kapital innebär förslaget ett förbud mot någon som helst vinst.

Ett sätt att öka den tillåtna vinsten är att höja det operativa kapitalet, till exempel genom att investera i byggnader och utrustning i stället för att hyra dem. Om företaget istället satsar stora resurser på att ”investera” i utveckling av personalens kompetens eller organisationens processer räknas det däremot inte som investeringar, och påverkar därmed inte det operativa kapitalet och utrymmet för vinst. Utredningens förslag kan således leda till att företagen prioriterar fysiska investeringar men avstår från att satsa på till exempel kompetensutveckling, även om det senare i betydligt högre grad skulle bidra till att utveckla verksamheten. Dessutom skiljer sig de olika företagens förutsättningar för att köpa och förvalta fastigheter, och det är sannolikt svårast för de mindre aktörerna.

I de fall där ägarna arbetar i företaget finns möjligheten att undvika vinsten genom att höja sina egna löner. Troligen skulle verksamheten främjas mer om vinsten i stället tilläts stanna i verksamheten.

Tillsyn och kontroll

Utredningens förslag förutsätter utökad tillsyn och kontroll. Även om den finansieras med avgifter på företagen så innebär det att en del av de offentliga medlen kommer att användas till annat än verksamheten, vilket är stick i stäv med utredningens överordnade ambition.

Så vitt Statskontoret kan bedöma skulle förslaget ställa stora krav på detaljerad tillsyn och kontroll för att garantera att reglerna efterlevs. Tillsynsmyndigheten måste till exempel kunna bedöma att de varor och tjänster som företagen köper in verkligen behövs för verksamheten. Det kan vara svårt att avgöra när ett företag vill testa helt nya metoder eller produkter.

Utredningen avfärdar möjligheten att ställa krav på verksamhetens kvalitet genom tillsyn och kontroll, i stället för att reglera vinsten. Statskontoret ifrågasätter den uppfattningen.

Redan i dag finns tillsyn och kontroll för att säkerställa rätt kvalitet i välfärdstjänsterna. Med tanke på att marknaderna för välfärdstjänster har särdrag kan det finnas skäl att utveckla och förbättra såväl tillsynen som det regelverk den baseras på. De resurser som utredningens förslag kräver för att kontrollera räkenskaperna kanske skulle göra minst lika stor nytta om de användes för tillsyn av själva verksamheterna.

Förslagets konsekvenser

Om förslaget att begränsa välfärdsföretagens vinster genomförs kommer det rimligen att minska intresset för att bedriva sådana företag. Vilka konsekvenser det får är dock osäkert. Sannolikt kommer i vart fall vissa företag att avvecklas. Utredningen spekulerar att det bara kommer att handla om ett



fåtal företag, medan andra bedömer att stora delar av den privata välfärdsbranschen kommer att slås ut.

Det enda säkra är att sådana verksamheter som drivs helt utan vinstintresse inte kommer att påverkas av utredningens förslag. Dit hör sannolikt en del av de så kallade idéburna aktörerna. Utredningen föreslår flera åtgärder som syftar till att underlätta för sådana att starta och driva verksamhet inom välfärdssektorn. Till en del kan det kompensera bortfallet av andra aktörer, men troligen bara i begränsad omfattning. En del av de idéburna aktörerna är dessutom så tydligt profilerade att de för åtskilliga brukare inte är ett alternativ.

Det går inte att utesluta att en stor del av de nuvarande välfärdsföretagen skulle försvinna till följd av förslaget. Syftet med att tillåta privata aktörer på välfärdsområdet är att öka brukarnas valfrihet, stimulera utvecklingen av nya sätt att bedriva verksamheterna samt att främja kvalitet och effektivitet. Om en betydande del av de nuvarande aktörerna avvecklar sina verksamheter så minskar möjligheterna att uppnå syftet.

I så fall blir frågan om nyttan av att begränsa vinsterna väger upp nackdelen som skulle uppstå om utbudet av olika aktörer på välfärdsområdet minskar kraftigt. Enligt Statskontoret har inte utredningen presenterat något underlag som gör det möjligt att bedöma om dess förslag står i rimlig proportion till de möjliga konsekvenserna.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Michael Borchers