



Finansdepartementet
fi.registrator@regeringskansliet.se

Remissvar SOU 2016:78 Ordning och reda i välfärden. Betänkande av Valfärdsutredningen.

Sammanfattning av Umeå universitets synpunkter

Umeå universitet ställer sig bakom förslaget om tydliggörandet av juridisk person och värdeöverföringar samt tillsyn med möjlighet till avgifter och sanktioner.

Umeå universitet avstyrker utredarens förslag om begränsningar i tillåtet rörelseresultat, eftersom mycket talar emot att det skulle få de effekter som avses med förslaget.

Inledning

I det mycket omfattande delbetänkandet SOU 2016:78 Ordning och reda i välfärden utreder och analyserar Valfärdsutredningen bland annat

- ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster, med syfte att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet de är avsedda för och att eventuella överskott återgår till verksamheten,
- upphandlings- och valfrihetsregleringen, med utgångspunkt att förenkla och öka flexibiliteten i regelverken,
- eventuella inträdes- eller tillväxthinder för idéburna aktörer när det gäller kapitalförsörjning, samt
- en transparent välfärdsmarknad med öppenhet och insyn i hur offentliga medel används, prövning av privata aktörers ägande och ledning samt tillfälliga boenden för asylsökanden.

Utredningens uppdrag omfattar en stor del av de välfärdstjänster som är valbara för den enskilde, nämligen skola, äldreomsorg och hälso- och sjukvård (åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, samt sjuktransporter och omhändertagande av avlidna). Vidare omfattas hem för vård och boende (så kallade HVB-hem), den del av socialtjänstens verksamhet som bedrivs i privat regi och all verksamhet som är kopplade till insatser till funktionshindrade enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Remissyttrandet är utarbetat av professor Ruth Mannelqvist, med hjälp av docent Tobias Indén vid Juridiska institutionen, och docent Sofia Lundberg och professor Magnus Wikström vid Handelshögskolan. Yttrandet består av två delar, en innehållande generella aspekter ur juridiskt perspektiv, och en innehållande konkreta synpunkter på delar av betänkandet ur samhällsekonomiskt perspektiv.

Generella aspekter ur juridiskt perspektiv

Utredningen menar att det finns betydande risker med att ha aktörer som primärt drivs av vinstintresse inom den offentligt finansierade välfärden, av en mängd olika skäl. Därför föreslås att det bör införas en reglering som ska styra hur offentliga medel används i privat välfärdsverksamhet,



Dnr FS 1.5-2186-16
Ert dnr FI2016/04014/K

UMEÅ UNIVERSITET

genom dels ett införande av ett särskilt tillståndsförfarande för att ta emot offentlig finansiering, dels en vinstbegränsning.

Inledningsvis kan framhållas att utredningens utgångspunkt om att det utifrån demokratiska aspekter och för att bibehålla legitimiteten för välfärdssystemet är det ytterst viktigt att den offentliga finansiering används på det sätt som avsetts. Var sedan gränserna går för hur och av vem som den offentliga välfärden ska konstrueras och tillhandahållas är i många avseende en politisk fråga. Generellt sett kan en reglering med många detaljbestämmelser leda till svårigheter i tillämpning, ökad byråkratisering och avancerad juridisk planering för att omfattas av eller kringgå regleringen. De föreslagna bestämmelserna om såväl en utökad tillståndsprövning (avseende mottagande av offentlig finansiering) som vinstbegränsning riskerar att leda till en svår genomtränglig juridisk massa, som blir problematisk att tillämpa för såväl tillståndsgivaren som de juridiska personer som söker tillstånd.

I betänkandet föreslås att leverantörer av välfärdstjänster ska tillståndsprövas och så i separat juridisk person utan möjlighet att lämna över verksamhet till annan juridisk person utan sådant tillstånd. Med beaktande av ovan nämnda risker **tillstyrker** vi förslagen om tydliggörandet av juridisk person och värdeöverföringar samt tillsyn och därtill hörande regleringar om avgifter och sanktioner.

I betänkandet framförs vikten av tydliga och effektiva regelverk kring välfärdstjänster för att välfärdsutförare ska hålla en hög kvalitet. Vad gäller förslaget att upphandlande myndigheter själva ska få organisera upphandlingsförfarandet inom ramen för de grundläggande principerna ifråga om välfärdstjänster och att det i det sammanhanget ska finnas möjlighet att beakta särskilda behov kan nämnas att det ligger i linje med vad som följer av regleringen i artikel 74-76 direktiv 24/2014/EU. Det finns däremot anledning att påminna om den möjlighet upphandlande myndigheter har att reservera vissa kontrakt till särskilda typer av organisationer, nämligen vissa icke-vinstdrivande sådana, allt i enlighet med artikel 77. För att den möjligheten ska stå en upphandlande myndighet till buds krävs däremot att särskilda villkor är uppfyllda. Det finns således möjligheter enligt EU-rätten för upphandlande myndigheter att reservera vissa kontrakt till exempelvis ideella föreningar som tjänar ett annat syfte än profitmaximering, vilket skulle kunna vara en framkomlig väg för att hantera några av de problem med vinster i välfärden som vi ser idag.

Konkreta synpunkter ur samhällsekonomiskt perspektiv

I betänkandet föreslås att rörelseresultatet ska begränsas till en andel av det operativa kapitalet vid årets ingång och ett tillåtet rörelseresultat ska beräknas som en avkastningsränta på operativt kapital vid föregående räkenskapsårs utgång. Avkastningsräntan ska bestämmas till statslåneräntan vid föregående räkenskapsårs utgång ökad med sju procentenheter. Det operativa kapitalet definieras som rörelsetillgångar minus rörelseskulder. Utredarens förslag innehåller en möjlighet för att kompensera för negativt rörelseresultat. Det innehåller också en reglering om otillåtna värdeöverföringar som begränsas till högsta tillåtna rörelseresultatet. Nedan följer våra synpunkter på förslaget om tillstånd, reglering av rörelseresultat, effektiv tillsyn och argumentationen i kapitel 7 och 8 (i första hand). Utgångspunkten för kommentarerna är förslagets samhällsekonomiska effekter.

Vi **tillstyrker inte** utredarens förslag om begränsningar i tillåtet rörelseresultat. Nedan följer våra argument som talar emot att förslaget får de effekter som utredaren strävar efter. Vi redogör också för brister i den bakgrunds- och konsekvensanalysen som görs i betänkandet. Våra kommentarer är i princip giltiga för de välfärdstjänster som utredningen omfattar. En principiellt viktig skillnad är



Dnr FS 1.5-2186-16
Ert dnr FI2016/04014/K

UMEÅ UNIVERSITET

dock urvalsgrunden gällande brukare, tillståndsprövning för rätten till t.ex. särskilt boende eller hemtjänst skiljer sig från skolplikten.

I kapitel 7 redogör utredaren för utgångspunkter och förutsättningar för att bedöma effektivitet och kvalitet, det vill säga vad som menas med effektivitet och kvalitet. Detta görs för skolväsendet, hälso- och sjukvården och socialtjänsten. I kapitel 8 behandlas välfärdsmarknadens särdrag och vinstmekanismens för och nackdelar.

Mycket förenklat kan utredarens förslag sägas bygga på en kartläggning av befintliga studier om privat tillhandahållande av välfärdstjänster inom skola, vård och omsorg utifrån kvalitet, effektivitet och kostnader, analys av marknadsmekanismer och olika mått på vinst (eller avkastning), driftsformer (från idéburna organisationer till aktiebolag) och identifikation av det huvudsakliga problemet som utredaren genom sina förslag avser att lösa: att vinster i välfärdsföretagen innebär ett läckage av skattemedel som inte kommer till användning i den verksamhet de var avsedda för, att välfärdsföretagen gör så kallade övervinster (högre än branschen i övrigt som genomsnitt) och att företagens vinstambitioner inte är förenligt med en ambition att producera tjänster av hög kvalitet.

Marknaden för välfärdstjänster anses i betänkandet skilja sig från andra marknader i flera avseenden och dessa skillnader anses i sig vara tillräckliga för att offentliga medel alltid inte kommer skattebetalarna till godo och att ett behov av vinstreglering föreligger (kapitel 8 och avsnitt 9.3). Ett av de skäl som anges är tjänsterna karaktäriseras av sådan komplexitet så att kvalitet blir svår att mäta och därmed svår att kontraktera på och följa upp. Ett annat skäl är att leverantörerna är olika. Ytterligare ett skäl är att det är individer och inte organisationer som är mottagare av tjänsterna och det finns inte heller någon direkt koppling mellan mottagandet av tjänsten och individens betalningsvilja eller faktiska betalning för densamma.

Vidare finns det mer att önska gällande genomgången av tidigare studier och det inkluderar en utblick som sträcker sig bortom Europa. Internationella studier har visat att driftsformen inte kan förklara (ingen statistiskt säkerställd skillnad) elevers prestation (t.ex. Hsieh & Urquiola, 2006; Angrist, Bettinger, & Cremer, 2006; MacLeod & Urquiola, 2013) eller valet av skola (Angrist m.fl. 2002).

Kvantitativa studier omfattande vårdhem i USA har belyst skillnaden i kvalitet mellan idéburna (non-profit) organisationer och hem som drivs av vinstsyftande företag (for-profit facilities). I t.ex. Anderson, Weeks & Hobbs (2003) finner man lägre kvalitet i hem som drivs i vinstsyfte., Amirkhanryan, Kim, & Lambright (2008) har påvisat att denna typ av hem oftare är förknippade med underprestation i förhållande till den kvalitet som avtalats. Baserat på samma utfallsmått som i Bergman m.fl., dvs. mortalitet, visar en studie av Chou (2002) att vinstdrivna hem är associerade med lägre kvalitet för de brukare som kan betraktas som svaga i dimensionen att de inte har anhöriga i närheten eller att brukaren lider av demenssjukdom.

Effekten av konkurrens på kvalitet inom sjukhusvård är relativt väl studerat i litteraturen (se Gaynor & Town, 2011, för en översikt). En hel del av dessa studier fokuserar på marknader för sjukhusvård där priset på ett eller annat sätt är reglerat och finner att kvaliteten på vården, t.ex. mätt som minskad mortalitet ökar när konkurrensen ökar, men minskar när marknaden koncentreras (t.ex. Kessler & McClellan, 2000; Gowrisankaran & Town, 2003; Kessler & Geppert, 2005, Cooper m.fl, 2011; Gaynor, Moreno-Serra, & Propper, 2013). Data i dessa studier är antingen från USA eller Storbritannien.



UMEÅ UNIVERSITET

I betänkandet redogörs för Bergman m.fl. 2009. Den studien refereras till att den presenterar statistik som visar på ökad kvalitet i form av minskad mortalitet, lägre kostnad per brukare men ingen effekt på den totala kostnaden. Den studien är nu publicerad (2016) i internationell tidskrift och är en studie som med statistiska metoder analyserar systemeffekter av att konkurrensutsätta drift av särskilda boenden inom äldreomsorgen. Studien baseras på Sverige 290 kommuner (varav alla utom 6 finns med i data) och uppgifter om kommunen upphandlar drift av särskilda boenden, när kommunen i så fall gick från egen regi till konkurrensutsatt (upphandlad) drift. Utfallsmåttet är mortalitet i specifika åldersgrupper och effekter identifieras för den allra äldsta åldersgruppen.

När det gäller kvalitetsdimensionen refererar utredaren till är det som brukar kallas verifierbar kvalitet och icke-verifierbar kvalitet. Den senare är svårare att kontraktera på än den förra. Just detta brukar vara ett argument för att istället för externa inköp (t.ex. via upphandling) producera i egen regi (se t.ex. Hart, Shleifer, & Vishny, 1997). Kvalitetssäkringen blir nämligen svårare och därmed dyrare när organisationer (offentliga såväl som privata) använder sig av externa inköp. I valet mellan egen regi och externt (vertikalt) inköp är transaktionsspecificitet vägledande. Ju mer transaktionsspecifik (unik) varan eller tjänsten är desto mer kostsamt blir det att producera den och sannolikt är det mer lönsamt att producera den själv jämfört med externt, se t.ex. Bergman m.fl. (2011). Vidare kan man, när kvalitet analyseras skilja på subjektiv och objektiv kvalitet. Brukarundersökningar av det fall som nämns i utredningen och som genomförs av Socialstyrelsen är ett exempel på subjektiva kvalitetsmätningar. Personaltäthet etc. som också nämns är inte, som det beskrivs i utredningen kvalitetsmått som kan användas för att jämföra t.ex. effekter av driftsformer på kvalitet. Det är nämligen insatsfaktorer (input) som kan regleras i samband med ett inköp. Mortalitet (se Bergman m.fl. 2016) är ett exempel på objektiv kvalitet.

Stat, kommun och landsting har i princip fortfarande möjlighet att välja vilka tjänster som ska lämnas på entreprenad och inte för sådant som idag finns i egen regi. Svårare är det med kontrakt som redan är på entreprenad. Marknaderna (om vi tänker på olika välfärdstjänster som olika marknader) är etablerade. I det här läget kan det vara bra att påminna om varför vi inte väljer egen regi – grundtanken är att konkurrensmekanismen leder leverantörerna till att till en lägre kostnad producera minst samma kvalitet eller till samma kostnad producera en högre kvalitet som om beställaren producerat i egen regi. Privata leverantörers drivkraft att göra vinst skapar incitament att investera i innovationer och utveckla verksamheten. En drivkraft som inte finns i offentlig sektor. Frågan är, givet att beslutet att konkurrensutsätta är taget – bör vi reglera, begränsa, incitamentsstrukturen?

Att privata leverantörer av välfärdstjänster gör övervinster är inte i sig ett tillräckligt skäl för att argumentera för att begränsa, sätta tak på, rörelseresultatet. Måttet som sådant är relevant eftersom det anger överskottet i förhållande till vad de som leverantörer tilldelats i skattemedel. Intäkterna är skattemedel och oftast fixa i en eller annan dimension (här kan det se lite olika ut beroende på om tjänsten är upphandlad eller en del av ett valfrihetssystem) och därmed mer svårpåverkade än kostnaderna. Syftet med regleringen är att återföra medel till den verksamhet de är avsedda för.

En begränsning av rörelseresultatet riskerar att begränsa just de mekanismer vi vill aktivera när vi går från egen regi (offentlig) till extern regi (privat). Det vill säga att begränsa ägarnas incitament att investera i innovationer och effektivare produktionsteknologier. Om företagen lyckas med detta kommer innovationerna brukarna till godo i form av högre kvalitet, en bättre tjänst, än vad de annars skulle fått. Att företagets vinster blir höga är alltså inte synonymt med lägre kvalitet. Det beror helt på vilka krav vi ställer på leverantören, vilka förutsättningar ryktesmekanismen har att fungera



UMEÅ UNIVERSITET

(viktigt vid icke-verifierbar kvalitet) och vilka resurser det offentliga investerar i kontraktsuppföljning och agerande vid identifikation av eventuella brister.

När ett företag investerar i innovationer och detta slår igenom i form av effektivare produktionsteknologi uppstår på sikt en större (positiv) skillnad mellan rörelsens intäkter och kostnader. Om vi tänker på detta som ett särskilt boende med ett konstant antal brukare och en fix intäkt i form av ersättning per brukare så kommer alltså totalintäkten att vara oförändrad men totalkostnaden har sjunkit (och kvaliteten är minst oförändrad). Den ökade vinsten kan helt eller delvis antingen delas ut till ägarna eller återinvesteras i verksamheten. I det senare fallet för att ytterligare driva utvecklingen framåt med sikte på högre framtida vinster. Denna mekanism begränsas med det förslag som utredaren lagt.

Förslaget ger tvärtemot företagen incitament att avstå investeringar i innovationer i syfte att effektivisera verksamheten. Eftersom intäktssidan, inom ramen för ett pågående kontrakt/uppdrag är mer eller mindre fast återstår kostnadssidan som den kanal via vilken företagen kan arbeta för att hålla rörelseresultatet inom reglerad nivå. Enligt förslaget regleras företaget på årsbasis vilket ger ett kortsiktigt förhållande på incitamentsstrukturen. Det gör att företagen sannolikt, för att hålla rörelseresultatet inom reglerad nivå kommer att öka sina reversibla kostnader eller kostnader av engångskaraktär. Hit räknas inte t.ex. ökade lönekostnader för ökad personaltäthet eller andra kostnader av mer långsiktig icke-reversibel karaktär. Vad vi däremot riskerar att få se är engångsersättningar till t.ex. ledningen (eller personalen) eller olika slag inköp av engångskaraktär. Företag som inte riskerar att göra en rörelsevinst överstigande reglerad nivå kan driva verksamheten vidare utan att agera på detta sätt. Scenariot ovan är sannolikt för företag som tidigare investerat i innovationer och effektiviserat sin verksamhet och nu befinner sig i en fas där detta ger avkastning i form av högre vinster. Detta medför sålunda en risk för att effektiva företag inte kommer att drivas lika effektivt som tidigare (Averch-Johnson-effekten)¹. Ineffektivt resursutnyttjande är förenat med samhällsekonomiska kostnader.

En annan möjlig konsekvens av regleringen och dess begränsningseffekt på företagens lönsamhet är negativ effekt på konkurrensgraden vid upphandling av välfärdstjänster. Konkurrensmekanismen har i förväntan positiva effekter på både pris- och kvalitetsnivå (beroende på hur upphandlingen utformas). En positiv effekt innebär att priset blir lägre och kvaliteten högre. Med en reglerad vinst uppstår en risk att färre företag kommer att finna det lönsamt att delta i offentliga upphandlingar med negativa effekter på pris- och kvalitetsnivå. Därmed begränsas effekten av den mekanism som motiverar konkurrensutsättning av offentlig verksamhet eller inköp.

I sammanhanget offentlig upphandling brukar små och medelstora företags förutsättningar att delta nämnas som ett problem (se t.ex. Upphandlingsutredningen från 2013). En begränsning av rörelseresultatet riskerar att slå hårt på just små företag och små företag i uppstartsfas. Det får nog anses vara relativt vanligt förekommande att ägarna investerar sin tid i företaget och av flera skäl inte arbetar mot lön (arbetsinkomst) utan istället för att när företaget blir lönsamt ta ut ersättning i form av den lägre beskattade kapitalinkomsten. Om företaget blir för lönsamt – över reglerad nivå – uppstår incitament att istället ta ut arbetsinkomst och då närmar sig avkastningen av att vara ägare den av att vara anställd – vilket minskar incitamenten att ta den risk som ett nystartande eller småföretagande innebär.

¹ I det här fallet innebär det att företagen investerar mer än nödvändigt och med avseende på kärnverksamheten i fel typ av investeringar. Målfunktionen ändras från ett verksamhetsfokus till ett regleringsfokus. https://en.wikipedia.org/wiki/Averch%E2%80%93Johnson_effect



Dnr FS 1.5-2186-16
Ert dnr Fi2016/04014/K

UMEÅ UNIVERSITET

Utredaren menar att starkare kontrakt och tydligare kravställande i upphandling alternativt kvalificering enligt LOV inte är en väg att gå för att komma till rätta med eventuella prestationer under förväntad eller avtal kvalitetsnivå. Baserat på Upphandlingsutredningen är det nog rimligt att överväga om inte detta handlar om kompetensutveckling och resurstilldelning. Av utredningen framkom att upphandlingsfunktionen i regel inte har den strategiska roll som den borde ha i offentlig sektor och ofta saknas resurser till kontraktsuppföljning. Analyser utförda på uppdrag av Konkurrensverket visar också på problem med målfunktionen inom offentlig upphandling. I en rapport som omfattar en analys av överprövning med avseende på LOV kontra LUF framkom (även om materialet är något begränsat) att upphandlarna i utformning av förfrågningsunderlagen fokuserade på att undvika överprövning snarare än att göra en god affär (Indén m.fl., 2014). Delar av den problematik som beskrivs av utredaren torde vara möjlig att hantera via starkare kontrakt (sanktioner och belöningar), förtydligande av upphandlingens strategiska roll, resurser till kontraktsuppföljning och mer utbildning med forskningsanknytning inom upphandlingsområdet. När det gäller skolan så finns det på motsvarande sätt anledning att förstärka kontroll och uppföljning. Tilldelningssystemet bör också ses över för att minska problemen med segregation.

Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan Ulrika Haake har, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson, fattat beslut i ärendet

För Umeå universitet och den Samhällsvetenskapliga fakulteten

Handwritten signature of Ulrika Haake in black ink.

Ulrika Haake
Dekan

Handwritten signature of Åsa P Isaksson in black ink.

Åsa P Isaksson
Fakultetssamordnare