

Finansdepartementet

Beredningsdatum
2017-02-24Karin Pilsäter
08-782 91 23
karin.pilsater@tco.se

Ordning och reda i välfärden SOU 2016:78

Fi2016/04014/K

TCO har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet från Valfärdsutredningen och inkommer härmed med följande yttrande.

TCOs synpunkter

TCO avstyrker utredningens huvudförslag om reglering av tillåten vinstnivå.

För TCO är det centralt att välfärden håller högsta kvalitet och fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Det är av yttersta vikt för de anställda, för brukarna och för samhället i sin helhet. Det är också viktigt att skattemedel används på ett effektivt sätt och går till det som de är avsedda för.

Att reglera nivån på överskott innebär ingen garanti för varken högre kvalitet eller bättre arbetsvillkor. Utredningens huvudförslag innebär inte heller någon garanti för att skattemedel används på ett mer effektivt sätt.

De kvalitetsbrister som finns i välfärdssektorerna, oavsett driftform, löses inte genom de förslag som utredningen föreslår. Dessa brister måste åtgärdas genom ett angreppssätt som tar hänsyn till att problemen ser olika ut i de olika sektorerna. För att få långsiktigt hållbara lösningar vill TCO se sektorsvisa blocköverskridande överenskommelser.

TCOs utgångspunkter:

Det måste vara höga kvalitetskrav och goda förutsättningar för kvalitetsutveckling som är målet för förändringsarbetet i välfärdssystemen. I detta ligger goda anställnings- och arbetsvillkor.

Systemen ska stimulera olika aktörer, även mindre och ideella, att vara verksamma och möjliggöra för nya aktörer att etablera sig. Det är viktigt för att överbrygga skillnader i villkor mellan mindre företag och större

koncerner samtidigt som det måste finnas möjligheter att bygga upp nya verksamheter.

Det systematiska kvalitetssäkringsarbetet måste utvecklas och normer/indikatorer fastställas. Bland dessa behöver indikatorer om ledarskapets förutsättningar och om krav på kompetens och kompetensutveckling för medarbetarna utvecklas.

Såväl kvalitetsredovisningar som ekonomisk redovisning ska vara transparenta så att verksamheternas kvalitativa och ekonomiska resultat kan jämföras med offentligt driven verksamhet. Krav på transparens ska alltså även ställas på de offentligt bedrivna verksamheterna.

Det ska alltid vara politiska församlingar som avgör omfattningen av det offentliga finansieringsåtagandet för välfärdstjänsterna, liksom de avgifter brukare i förekommande fall ska betala. Det är politikens ansvar att det ställs rätt krav i regelverken och relevanta krav i varje upphandling samt att det sker en systematisk och ändamålsenlig uppföljning. Det kräver att resurser avsätts och metoder utvecklas.

Ersättningssystemen ska vara formade utifrån den enskildes behov och med tydligt beaktande av socio-ekonomiska faktorer. När vissa verksamheter kan ha hög kvalitet och goda anställningsvillkor och ändå få ett större överskott, medan andra inte kan uppnå grundläggande standard kan finansieringssystemet vara fel utformat, exempelvis inte ta tillräcklig hänsyn till socio-ekonomiska faktorer eller till låga marginalkostnader. De olika ersättningssystemen behöver därför ses över.

Anställningsvillkor i nivå med kollektivavtal ska krävas vid upphandlingar och för anslutning till upprättade koder. Det bör även krävas för att ansluta till fasta ersättningssystem såsom exempelvis hemtjänst eller primärvård enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, eller personlig assistans.

Icke-offentliga aktörers verksamhet måste kunna generera överskott, dels för att få en buffert för förluster, dels för att kunna investera i verksamhetsutveckling.

Att reglera nivåer på vinst eller utdelning i förhållande till omsättning eller kapital är inte lämpligt, bland annat eftersom olika verksamheter har väldigt olika karaktär, kapitalbehov och risknivå. En vinstreglering skulle dessutom vara relativt enkel att kringgå, inte minst för större organisationer. Att reglera uttaget av vinst löser i sig inte heller några kvalitetsbrister.

En nationell, enhetlig och jämförbar information om de olika aktörerna inom vård och omsorg ska istället finnas för att öka öppenhet och insyn för allmänheten kring kvalitet, ekonomi samt anställningsvillkor i offentligt finansierad vård och omsorg.

Allmänheten ska ha sådan insyn att de kan värdera och jämföra kvaliteten och att resurserna används på ett kostnadseffektivt och långsiktigt ansvarsfullt sätt. Genom sajten *Välfärdsinsyn* tar de kollektivavtalslutande

parterna inom vård och omsorg ett stort ansvar för att värna öppenheten. Staten bör tydligt stödja detta arbete.

Bättre villkor i alla avseenden för personal inom vård, skola och omsorger är en förutsättning för att långsiktigt kunna rekrytera medarbetare till och behålla dem i dessa yrken.

TCO:s slutsats är därför att fokus måste läggas på utveckling och uppföljning av kvalitetskrav och transparens i verksamheten, inklusive anställningsvillkor, inte vinst- eller utdelningsbegränsning i sig.

Mot ovan beskrivna bakgrund avstyrker TCO utredningens huvudförslag om vinstbegränsning.

10.4 Tillståndsplikt för att få motta offentliga medel

I och med att förslaget om vinstbegränsning avstyrks, så avstyrker TCO också förslaget om särskilt tillstånd för att ta emot offentliga medel i de av utredningen föreslagna verksamhetskategorierna.

TCO avstyrker också förslaget om att verksamhet som finansieras av offentliga medel måste ske i avskild juridisk person. Det kan givetvis som huvudregel vara bra för transparensens skull. Samtidigt har det för alltför många privata utförare, inte minst inom ideell sektor, stora nackdelar. Det kan också hämma möjligheterna att utveckla verksamheter.

Tillståndsplikt för de verksamheter som idag inte har sådan måste grundas på en analys av behovet av tillstånd utifrån kvalitetskrav. Detta bör då kombineras med krav kring anställnings- och arbetsvillkor vilket i hög grad är förutsättningar för att leva upp till kvalitetskrav.

Krav på anställnings- och arbetsvillkor i nivå med gällande kollektivavtal bör även införas i befintliga parametrar för tillstånd.

I många fall är krav på villkor i nivå med kollektivavtalen vad avser lön, försäkringar och tjänstepension fullt tillräckligt för att åstadkomma en vinstbegränsning där överskotten i, främst de minsta, företagen synes stötande höga. Det gäller särskilt verksamheter där ersättning till utförare utgår från av myndighet tilldelade timmar, och där nivån på ersättningen är satt utifrån att timkostnaden inkluderar kollektivavtalade förmåner.

Likaså måste det beaktas vid en analys av vinstnivåer i de minsta företagen att skattereglerna för fåmansbolag i hög grad påverkar val av löneuttag (kostnad) och överskott (vinst som kan tas ut som kapitalinkomst). Dessa effekter har inget att göra med reella vinster i offentligt finansierad verksamhet utan med skattereglerna. Dessutom kan det vara så att ägaren av en mindre verksamhet först i efterhand kan se vilket utrymme som finns kvar för ägarens egen ersättning.

10.5 Begränsning av rörelseresultat

Vad gäller själva utformningen av förslaget till vinstbegränsning är det enligt TCO:s uppfattning helt olämpligt att ha ett och samma förslag oavsett verksamhet. Som nämnts ovan är verksamheternas karaktär alltför olika för att pressas in i samma regelverk. De är alltför olika till sin verksamhetskaraktär, brukarrelation, tillståndsplikt, tillsyn, beslutskompetens hos olika offentliga aktörer och, inte minst, ersättningsmodeller.

Användningen av operativt kapital som bas passar inte för tjänsteverksamhet, vilket välfärdstjänsterna är, oavsett vilken procentsats som skulle väljas. Såväl kapitalbehov som risknivå skiljer sig åt mellan verksamheter, storlek på företag och lokalisering med flera skillnader. Det främsta kapitalet hos privata välfärdsutövare är alltid ledning, styrning och de anställdas kompetens. Det är dock något som inte ryms i begreppet operativt kapital, det vill säga i praktiken anläggningstillgångar.

TCO avstyrker därför förslagen om vinstbegränsningens utformning i avsnitt 10.5.

13.4, 13.5 Ägar- och ledningsprövning

TCO instämmer i att en ägar- och ledningsprövning ska ske, och detta även vid överlåtelse. En sådan hade kunnat införas i ett långt tidigare skede utifrån Ägarprövningsutredningens¹ förslag, som dessutom är mer långtgående i och med att även långsiktigheten prövas.

TCO anser, till skillnad från utredaren, att en ägarprövning även ska avse långsiktighet. Utformningen av det kravet behöver anpassas beroende på verksamhetens karaktär.

11. Förenlighet med EU-rätt

Vad gäller förslaget om vinstbegränsnings förenlighet med EU-rätten anser vi att utredningen gör en alltför ytlig genomgång. Utredaren redogör korrekt för de steg den EU-rättsliga bedömningen måste utgå ifrån för att avgöra i vilken mån det som utredningen benämner välfärdstjänster omfattas av EU-rätten.^[1] TCO hade dock önskat att utredaren i vissa steg tydligare hade kopplat och problematiserat dessa steg utifrån hur dessa tjänster reglerats historiskt och hur de faktiskt regleras i Sverige idag. Så som utredaren påpekar så kan förändringar i regleringen av dessa tjänster övertid få betydelse för vilken typ av tjänst välfärdstjänsterna ska klassificeras som.^[2] Det

¹ SOU 2015:7

^[1] Se EU-domstolens dom i mål C-55/94, punkten 6 (Gebhard-målet).

^[2] Se särskilt avsnitt 11.6 i utredningen.

faktum att utredningen inte utförligt utreder vilka tjänster som är att anse som icke ekonomiska tjänster av allmänt intresse respektive ekonomiska tjänster av allmänt intresse gör det svårare att utifrån ett EU-rättsligt perspektiv ta ställning till förslagen i utredningen.

20. En ny lag om valfrihetssystem

Utredningen föreslår en ny lag om valfrihet. TCO har inga direkta invändningar mot det, förutom om vad som sägs om möjligheten att avbryta ingångna kontrakt utan att utföraren har brutit mot kontraktet, t.ex. genom ett bristfälligt utförande. Om en kommun som infört ett valfrihetssystem önskar avveckla en verksamhet/ett kontrakt bör det kunna ske, men i enlighet med kontraktsvillkoren och allmän avtalsrätt.,

15. Idéburna aktörer

TCO anser att det är viktigt att bejaka goda villkor för att säkerställa en mångfald av utförare. TCO beklagar därför att förslagen för att förbättra möjligheten för ideella utförare endast utgörs av ett uppdrag till Tillväxtverket, samt en möjlighet för kommunerna att reservera uppdrag till ideella aktörer. Vi hade hellre sett fler konstruktiva förslag till att stärka förutsättningarna för idéburna aktörer.

Anställningsvillkor och ersättningsmodeller

Det är förvånande att kommittédirektiven inte omfattar frågor om anställdas anställnings- och arbetsvillkor. Inte desto mindre hade det varit fullt möjligt för utredningen att inom ramen för uppdraget att begränsa vinster ta upp förslag i enlighet med de av TCO ovan föreslagna, såsom krav på anställnings- och arbetsvillkor i nivå med kollektivavtal. TCO finner detta mycket anmärkningsvärt.

Det är likaså förvånande att direktiven inte alls tar upp frågan om ersättningsmodellernas utformning och genomförande av upphandlingar. Även där hade det varit fullt möjligt för utredningen att belysa deras betydelse för möjligheterna att generera stora vinster.

Om en verksamhet både kan bedrivas med hög kvalitet och goda anställningsvillkor och ändå generera en vinst som upplevs som för stor är det ersättningssystemet som är felkonstruerat. I ett sådant fall är det inte rimligt att överskottet ska återinvesteras i just den verksamheten, utan ersättningssystemet bör ändras så att de offentliga medlen i högre utsträckning riktas mot andra verksamheter.

I övrigt hänvisar TCO till yttranden från Lärarförbundet, Vision, Vårdförbundet och Unionen.

Eva Nordmark
Ordförande

Karin Pilsäter
Utredare