

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
103 33 Stockholm

Stockholm

Vår referens

Dnr

2018-04-19

Ulrica Dyrke

Fi2018/00130/K

Remissyttrande - Vissa ändringar i regleringen om tillstånd att ta emot offentlig finansiering

Företagarna har givits möjlighet att yttra sig över rubricerad promemoria och vill härmed framföra sina kommentarer.

Bakgrund

Regeringen har i lagrådsremiss presenterat lagförslag till vinsttak för aktörer som bedriver verksamhet i skola och omsorg. Lagförslaget innebär att juridiska personer som bedriver verksamhet inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet måste ha tillstånd för att få ta emot offentlig finansiering.

Regeringens förslag bygger på utredaren Ilmar Reepalus förslag och innebär att det som ett villkor för tillstånd ska gälla att rörelseresultatet maximalt uppgår till 7 procent, plus statslåneräntan, av det operativa kapitalet. Inga värdeöverföringar föreslås få göras utöver det högsta tillåtna rörelseresultatet. Verksamhet som omfattas av krav på tillstånd ska bedrivas i en separat juridisk person.

I nu remitterad promemoria föreslås vissa ändringar i och kompletteringar till de förslag som regeringen lämnat i lagrådsremissen. Ändringarna föreslås träda i kraft den 2 januari 2019.

Att tillåta ett överskott om ett prisbasbelopp förändrar inget

I promemorian föreslås en lägsta nivå för begränsningen av rörelseresultatet. Denna lägsta nivå föreslås uppgå till ett prisbasbelopp (45 500 kr år 2018). Detta ska utgöra ett garanterat utrymme för en aktörs tillåtna rörelseresultat, oberoende av storleken på det operativa kapitalet.

Regeringen anför att avsikten med förslaget är att möjliggöra ett rörelseresultat för företag och organisationer som har ett litet operativt kapital och som dessutom kan ha svårt att öka detta.

Företagarna har i sitt remissyttrande över välfärdsutredningens förslag (Ordning och reda i välfärden, SOU 2016:78) framfört mycket skarp kritik över förslaget till vinsttak. Vi konstaterar att förslaget i praktiken innebär ett vinstförbud. Förslaget är baserat på en beräkningsmodell (operativt kapital) som är apart för välfärdssektorn. Förslaget kommer att drabba alla privata välfärdsaktörer och kommer innebära ett synnerligen hårt slag för de små välfärdsaktörerna och deras brukare/elever. Dessa företag kommer inte kunna bygga upp en sådan ekonomisk buffert som behövs för att kunna bedriva en stabil verksamhet över tid. Många väl fungerande välfärdsföretag kommer att se sig tvingade att lägga ned. Det aktuella förslaget att tillåta rörelseresultat på ett prisbasbelopp – dvs. 45 500 kr år 2018 – förändrar inte detta faktum.

Det stämmer i sig att många små välfärdsföretag har ett mycket begränsat operativt kapital och ofta saknar möjlighet att öka detta. Därmed kommer de att drabbas mycket hårt av vinsttaket som baseras på just det operativa kapitalet. Detta förslag om att tillåta ett prisbasbelopp kommer dock inte att kunna förändra denna problematik. Prisbasbeloppsförslaget kommer att få ytterst begränsade effekter och möjliggör ingen stabil grund att stå på för berörda företag. Förslaget bygger därtill på något som är i grunden feltänkt. De allvarliga konsekvenserna av vinsttaksförslaget kommer att kvarstå.

Företagarna skulle som exempel vilja lyfta fram regeringens resonemang i följande delar:

- På sidan 17 anges *”Som framgår av lagrådsremissen beror stora rörelsemarginaler bland små välfärdsföretag bl.a. på att utdelningar i dessa företag är skattemässigt mer fördelaktiga än att höja löner för ägare som är aktiva i verksamheterna.”* Det saknas dock en konsekvensanalys av hur en begränsning av rörelseresultatet påverkar relationen mellan löneuttag och utdelningar till följd av förslaget, något som givetvis på ett mycket betydande och avgörande sätt kan förändra kostnadsläget i berörda verksamheter. Dramatiskt förändrade lönekostnader påverkar inte heller det operativa kapitalet, vilket gör att en sådan kostnadsökning inte får någon annan effekt än att det sänker marginalerna i verksamheten ytterligare. Löneutrymmet i verksamheterna kommer också att minska vilket kommer att hindra löneutvecklingen i välfärdssektorn som redan idag kännetecknas av stora personalunderskott och hög efterfrågan.

- På sidan 18 konstateras att förslaget förväntas framtvinga ökade investeringar i operativt kapital. Regeringen skriver att *”Aktörer med högre genomsnittlig omsättning påverkas också i betydande utsträckning av begränsningen, men bedöms ha betydligt bättre förutsättningar att öka sina operativa kapital.”* På sidan 20 skriver regeringen *”Större tillåtna rörelseresultat riskerar att minska incitamenten för att genomföra investeringar i verksamheten (för att därmed öka det operativa kapitalet)”*. Regeringen behöver dock förklara varför den genom reglering vill framtvinga mer investeringar i anläggnings- och omsättningstillgångar, vilket i realiteten handlar om fastigheter, fordon och maskiner, samt förbrukningsvaror och likvida medel. Inget i regeringens förslag motiverar varför denna typ av investeringar skulle gynna förutsättningarna för välfärdsverksamheterna eller ens välfärden i stort. Företagarna ifrågasätter starkt varför denna typ av investeringar ska framtvingas i en kunskaps- och personalintensiv sektor som välfärdssektorn. Om regeringens avsikt är att främja återinvesteringar i välfärdsverksamheter, kan detta på ett betydligt enklare, mer effektivt och konkurrensneutralt sätt främjas genom avskrivningsregler.

Vår kritiska analys stöds av den analys som revisionsbolaget PwC har genomfört på uppdrag av Svenskt Näringsliv. PwC har studerat effekterna av förslaget i både

lagrådsremissen och promemorian. PwC har därvid bland annat funnit följande¹:

- Förslaget innebär generellt sett ett vinstförbud för företagen i välfärdssektorn. Rörelsemarginalen för välfärdssektorn kan förväntas falla från 6,5 procent till 0,3 procent om vinstregleringen införs.
- Hela 64 procent av välfärdsföretagen kommer med förslaget att ha en rörelsemarginal som ligger under 2 procent. I dessa företag finns mer än 90 procent av de anställda och brukare (barn, elever och omsorgstagare) som finns i privata välfärdsbolag.
- En rörelsemarginal över tid om högst 2 procent är otillräcklig för att kunna bedriva en sund och stabil verksamhet i välfärdssektorn. Vid 2 procents rörelsemarginal tar det 12,5 år att spara till en buffert motsvarande 3 månaders intäkter. Möjligheten att få banklån för bolag som har så liten rörelsemarginal blir som regel obefintliga. Många verksamheter kommer tvingas lägga ned på grund av ekonomiska svårigheter.
- Regeringens förslag om ett prisbasbelopp (45 500 kronor år 2018) som garanterat tillåtet överskott skulle endast ge företag med en omsättning på högst 2 275 000 kronor en accepterad rörelsemarginal över 2 procent. I dessa företag återfinns endast 1 procent av de anställda och brukarna.
- De rörelseresultat som tillåts enligt prisbasbeloppsregeln är otillräckliga för att bedriva en sund och stabil verksamhet. Möjligheterna för de berörda företagen att bygga buffert är i princip obefintliga. Dessa företag kommer att vara utsatta för betydande finansiella och ekonomiska risker.
- Sammantaget finns en betydande risk att merparten av de vinstdrivande företagens verksamhet avvecklas om vinstregleringen införs.

Företagarna kan konstatera att det tydligt framgår att regeringens förslag om att tillåta ett överskott om ett prisbasbelopp inte förändrar vinsttaksförslagets starkt negativa effekter för möjligheterna att bedriva företagande i välfärdssektorn.

Det sammantagna vinsttaksförslaget kommer att slå hårt mot de många små företagen i välfärdssektorn. De kommer inte att kunna bygga upp de rörelseresultat och den buffert som behövs för att klara att bedriva stabil verksamhet även i ekonomiska nedgångar. Prisbasbeloppsförslaget kommer inte att förändra detta. Många välfungerande och uppskattade små välfärdsföretag kommer inte kunna bedriva en kvalitativ verksamhet över tid, utan kommer se sig tvingade att lägga ned. Förslaget tyder på att regeringen inte förstår företagandets villkor, eller medvetet vill strypa möjligheten till företagsamhet i dessa sektorer.

De allvarliga konsekvenserna av vinsttaket behöver uppmärksammas

Vinsttaket kommer inte endast att påverka välfärdsföretagen i sig, utan även de medborgare som använder deras tjänster. Många medborgare kommer drabbas om deras förskola, hemtjänst eller äldreboende avvecklas sin verksamhet till följd av vinsttaket. Resultatet riskerar att bli kraftigt minskad valfrihet och mångfald, till förfång för enskilda brukares och elevers intresse av att kunna välja utifrån sina egna behov och preferenser.

Ett sådant scenario kommer också att innebära stora utmaningar för kommunerna som då måste täcka upp för det bortfall som uppstår då privata aktörer tvingas lägga ned sina verksamheter. Frågan hur detta ska kunna lösas är både angelägen och oklar. Det måste beaktas att många små kommuner i dag är starkt beroende av offentliga utförare för att klara av sitt välfärdsåtagande gentemot medborgarna.

¹ Avkastning på bokfört operativt kapital i välfärdsbolag - Analys av lagrådsremissen och kompletterande promemoria, PwC 22 februari 2018

Minskad mångfald och konkurrens leder även till kraftig urholkning av den dynamik som skapar förutsättningar för omvandlingstryck, innovativa lösningar, ökad kvalitet och kostnadseffektivitet. Detta skulle medföra negativa samhällsekonomiska konsekvenser i form av ökad kostnadsutveckling för välfärden i kombination med försämrad kvalitetsutveckling.

Till detta kommer effekterna ur ett jämställdhetsperspektiv. Många kvinnor har startat egen verksamhet inom välfärdssektorn. Förslaget skulle slå hårt mot dem och mot utvecklingen med fler kvinnor som entreprenörer och företagsledare.

Utöver detta kommer möjligheterna för företagen att satsa på expansion och nya marknader kraftigt urholkas, vilket kommer att medföra uteblivna exportsatsningar inom sektorn.

Sammantaget skadar vinsttaksförslaget företagandet, valfriheten och utvecklingskraften i sektorn och bör inte genomföras.

Särregler för idéburen verksamhet behöver närmare analyseras

I promemorian föreslås att mindre långtgående krav för tillstånd att ta emot offentlig finansiering ska gälla för ideella föreningar, stiftelser och aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (SVB). Dessa särskilda krav ska gälla under förutsättning att den juridiska personen har ett allmännyttigt syfte. Förslaget innebär att sådana aktörer inte ska omfattas av vare sig kraven på en begränsning av rörelseresultat och värdeöverföringar eller kravet att verksamheten ska drivas i en separat juridisk person. Endast ett fåtal regler föreslås gälla för att sådana aktörer ska beviljas tillstånd att ta emot offentlig finansiering. Regeringen anför att förslaget innebär att idéburen verksamhet inte i onödan kommer att tyngs med administrativa åtgärder eller överflödiga krav som inte anpassats för deras verksamhet.

Företagarna ställer sig principiellt skeptiska till förslaget. Företagarna anser att alla aktörer på marknaden bör ges samma förutsättningar att bedriva verksamhet. Förslaget att införa en annan, mindre omfattande, tillståndsprövning för icke vinstdrivande aktörer med ett allmännyttigt syfte kan i sig skapa vissa fördelar för sådan verksamhet i förhållande till vinstdrivande företag. Eftersom det saknas en vedertagen definition av begreppet allmännyttigt syfte uppstår även en otydlighet angående vilka typer av aktörer regleringen omfattar, vilket kan medföra ytterligare konkurrenssnedvridningar.

Utöver detta efterlyser Företagarna en EU-rättslig analys av förslaget att ideella föreningar, stiftelser och SVB-bolag med ett allmännyttigt syfte inte ska omfattas av de föreslagna bestämmelserna om tillstånd för att motta offentlig finansiering inom omsorg och skola. Flera av dessa tjänster upphandlas i konkurrens. Det behöver noga analyseras om EU:s upphandlingsdirektiv tillåter att kontrakt reserveras till icke-vinstdrivande aktörer utöver vad som följer av direktivets artikel 77. Det finns goda argument som talar för att artikel 77 om sociala reserverade kontrakt är en uttömmande reglering och att några möjligheter utöver detta inte föreligger. I fråga om sådan skolverksamhet som inte omfattas av upphandlingsdirektiven utan regleras genom s.k. pengsystem kan vidare ifrågasättas om EU-reglerna ger stöd för att särbehandla vissa aktörer vid prövning för tillstånd att motta skolpeng. Företagarna hänvisar i dessa avseenden till de argument som närmare utvecklats i Svenskt Näringslivs remissyttrande över detta lagförslag.

Företagarna

Patrik Nilsson

Chef Analys & Opinion

Ulrica Dyrke

Konkurrens- och upphandlingsexpert