

Följer staten Valfärdsutredningens riktlinjer?

Bakgrund

Valfärdsutredningen har lämnat ett förslag på hur vinsterna i företag som drivs inom vård, skola och omsorg ska begränsas. Förslaget innebär att företag inom dessa branscher, som får sina intäkter från offentliga medel, högst får ha ett rörelseresultat som uppgår till 7 procent + statslåneräntan av det operativa kapitalet¹. Motivet för denna reglering är att Valfärdsutredning menar att det förekommer övervinster i välfärdföretagen och pekar bland annat på att medianavkastningen på eget kapital är betydligt högre inom vård, skola och omsorg jämfört med den övriga tjänstesektorn.

Samtidigt har utredningen kritiserats från flera håll. Bland annat från flera av de forskare som utredningen stödjer sig på i sina slutsatser. Joachim Landström som skrivit två underlagsrapporter till utredningen säger att förslaget "går emot den underliggande analysmodellen".² Ekonomie doktor Mikael Runsten skriver att "slutsatserna som utredaren drar efter att ha refererat till min forskning uppfattar jag som helt orimliga".³

En av de viktigaste delarna i den massiva kritik som riktats mot utredningen ligger i att avkastning på operativt kapital inte kan användas som en måttstock vid jämförelser av lönsamhet mellan olika branscher. I vissa branscher är det vanligt med ett stort operativt kapital eftersom det krävs fastigheter eller maskiner. I välfärdsföretag är det däremot vanligt med ett lågt operativt kapital eftersom det är personalintensiva branscher. Även när jämförelserna begränsas till tjänstesektorn blir resultatet missvisande eftersom fastighetsbranschen som har ett högt operativt kapital är en av de största branscherna i sektorn.

Konsekvensen av valet av operativt kapital som måttstock blir att välfärdsföretagens vinster framstår som stora i relation till detta kapital. När de tillåtna vinsterna i välfärdsföretagen sätts i relation till det operativa kapitalet blir därmed det tillåtna rörelseresultatet extremt lågt. En nyckelfråga är därför om operativt kapital verkligen kan användas som resultatmått i alla branscher. I denna promemoria har vi därför studerat statens eget användande av resultatmått i de statligt ägda företagen. Dessa bolag har avkastningskrav från staten som följs upp årligen.

Det första som kan konstateras är att valet av mått varierar mellan företagen. Det kan röra sig om avkastning på eget kapital, rörelsemarginal, avkastning på totalt kapital. Endast 6 av 30 företag har avkastningskrav som uttrycks som procent av operativt kapital.⁴

Av naturliga skäl bör det vara enklare för regeringen att uttrycka avkastningskraven med ett enhetligt mått och att det inte görs måste därför tyda på att det inte finns något mått som är relevant för alla typer av verksamheter.

¹ När vi skriver operativt kapital i denna promemoria avser vi det bokförda värdet på det operativa kapitalet. Det marknadsmässiga värdet kan vara betydligt högre men i Valfärdsutredningen baseras alla analyser på bokförda värden.

² DN-debatt 20160912

³ DI-debatt 20161116

⁴ Regeringens skrivelse 2015/16:140

Vi kan till exempel ur årsredovisningen konstatera att Svenska Spel har en avkastning på operativt kapital som ligger runt 300 procent.⁵ Det vill säga långt över vad utredningen anser vara en rimlig avkastning i tjänstesektorn. Samtidigt bör det påpekas att spelmarknaden är hårt reglerad och att Svenska Spel har en särställning vilket gör att övervinster kan förekomma i teorin.

Vi har därför valt att studera två statliga företag som befinner sig på en konkurrensutsatt marknad för att studera hur höga avkastningskrav som regeringen har på dessa företag. Det gäller utbildningsföretaget Lernia och Apoteket. Inget av dessa företag har avkastningskrav som är uttryckta i relation till operativt kapital. Men i vår genomgång har vi översatt dessa krav till vad de innebär i form av avkastning på operativt kapital.

Lernia

De avkastningskrav som staten sätter upp på sina statliga bolag framgår i Regeringen (2016). Där framgår att kravet är att avkastningen på eget kapital ska överstiga 20 procent.⁶ I dokumentet framgår också att avkastningen på operativt kapital uppgick till 42 procent under 2015.⁷ Men regeringens sätt att räkna fram operativt kapital avviker från det sätt som Valfärdsutredningen presenterar i sitt förslag. Valfärdsutredningen skriver att:

Med operativt kapital avses rörelsetillgångar minus rörelseskulder. Med rörelsetillgångar avses balansomslutningen med avdrag för finansiella anläggningstillgångar, kortfristiga fordringar hos koncern- och intresseföretag, kortfristiga placeringar och likviditet som inte motiveras av verksamhetens behov.⁸

Med överlikviditet avses att behållningen på kassa/överstiger 10 procent av omsättningen. Utredningen föreslår också att resultatet ska sättas i relation till det operativa kapitalet vid utgången av föregående bokslutsår. I Lernias fall studerar vi alltså det senaste helårsresultatet som är från 2015 och jämför det med det operativa kapitalet vid utgången av 2014.

Lernias operativa kapital

I detta avsnitt går vi stegvis igenom beräkningen av Lernias operativa kapital. Samtliga uppgifter är hämtade från Lernia (2016).

5

<https://om.svenskaspel.se/AnnualReport/2015/sv/ekonomiskredovisnin/koncernenfinansiell/rapportovertotalres/rapport-over-totalr.html>

⁶ Regeringen (2016). Sid 28

⁷ Ibid sid 55

⁸ SOU 2016:78 sid 353

Tabell 1 Balansräkningen vid utgången av 2014 (miljoner kronor)

Balansomslutning	1011
Finansiella anläggningstillgångar	-68
Kortfristiga fordringar hos koncern- och intresseföretag	0
Kortfristiga placeringar	0
Överlikviditet ⁹	-31
Rörelsetillgångar	912
Avsättningar	0
Kortfristiga skulder	465
varav räntebärande	0
Rörelseskulder	465

Källa: Egna beräkningar med utgångspunkt från uppgifter i Lernia (2016)

Det operativa kapitalet (enligt Valfärdsutredningens förslag) uppgick därmed till 447 miljoner kronor vid utgången av 2014.¹⁰ Rörelseresultatet uppgick under 2015 till 106 miljoner kronor vilket motsvarar en avkastning på operativt kapital på 24 procent. Enligt Valfärdsutredningen ska företagen tillåtas ha en avkastning på operativt kapital som motsvarar sju procent plus statslåneräntan vid utgången av föregående räkenskapsår. Enligt Riksgälden uppgick statslåneräntan till en procent under slutet av 2014. Det innebär att för att inte göra "övervinster" skulle avkastningen på det operativa kapitalet uppgå till åtta procent under 2015. Lernia rörelseresultat var alltså tre gånger högre. Samtidigt nådde inte Lernia upp till de avkastningskrav som regeringen ställt på bolaget under 2015. I nästa avsnitt räknar vi ut vad regeringens avkastningskrav motsvarar i termer av avkastning på operativt kapital.

Regeringens avkastningskrav på Lernia

Enligt regeringen uppgick avkastningen på eget kapital i Lernia till knappt 17 procent under 2015. Lernia nådde därmed inte upp till avkastningskravet på 20 procent. Vid omräkningen av regeringens avkastningskrav behöver vi ta hänsyn till att regeringen använder ett annat resultatmått. Regeringen sätter resultatet efter skatt i relation till det genomsnittliga egna kapitalet under året. Genomsnittligt eget kapital var 490 miljoner kronor.¹¹ För att Lernia skulle ha mött avkastningskravet hade resultatet efter skatt behövt ha uppgått till 98 miljoner kronor.¹² Det betyder i sin tur att resultatet före skatt hade behövt uppgå till 126 miljoner kronor.¹³

Lernias finansnetto var 0 under 2015 vilket innebär att 126 miljoner också motsvarar det krav på rörelseresultat som regeringen ställt. Eftersom det operativa kapitalet uppgick till 447 miljoner kronor kan alltså regeringens avkastningskrav översättas till drygt 28 procent på operativt kapital,

⁹ Likvida medel uppgick till 334 miljoner kronor medan 10 procent av omsättningen 2015 motsvarar 301 miljoner kronor.

¹⁰ $912 - 465 = 447$

¹¹ Vid utgången av 2014 var det egna kapitalet 542 miljoner kronor och vid 2015 438 miljoner kronor.

¹² $0,2 * 490 = 98$

¹³ Bolagsskatten uppgår till 22 procent. $98 / 0,78 = 126$

vilket alltså är tre-fyra gånger högre än den nivå som Valfärdsutredningen definierar som normal avkastning i tjänstesektorn.

Apoteket

Apotekets avkastningskrav är att rörelsemarginalen ska uppgå till tre procent.¹⁴ Enligt regeringens beräkningar uppgick Apotekets avkastning på operativt kapital till 9,7 procent under 2015.¹⁵ Men regeringens sätt att beräkna denna avkastning stämmer alltså inte med Valfärdsutredningens riktlinjer för att beräkna avkastningen. Nedan beräknas därför Apotekets operativa kapital i enlighet med Valfärdsutredningens betänkande.

Tabell 2 Balansräkningen vid utgången av 2014 (miljoner kronor)

Balansomslutning	8028
Finansiella anläggningstillgångar	-3788
Kortfristiga fordringar hos koncern- och intresseföretag	0
Kortfristiga placeringar	0
Överlikviditet	0
Rörelsetillgångar	4240
Avsättningar	9
Kortfristiga skulder	2373
varav räntebärande	-100
Rörelseskulder	2282

Källa: Egna beräkningar med utgångspunkt från uppgifter i Apoteket (2016)

Det operativa kapitalet i Apoteket vid utgången av 2014 beräknas därför till 1958 miljoner kronor. Rörelseresultatet för Apoteket uppgick till 464 miljoner kronor.¹⁶ Det innebär att avkastningen på operativt kapital uppgick till 24 procent. Även Apoteket hade alltså ett rörelseresultat som var tre gånger högre än vad Valfärdsutredningen definierar som normal avkastning.

Regeringens avkastningskrav på Apoteket

Avkastningskravet på Apoteket innebär, som tidigare nämnts, en rörelsemarginal på tre procent. Detta lyckades inte Apoteket uppnå under 2015. Rörelsemarginalen stannade vid 2,4 procent.¹⁷ För att rörelsemarginalen skulle uppgå till tre procent hade rörelseresultatet behövt uppgå till 589 miljoner kronor.¹⁸ Ett rörelseresultat på 589 miljoner kronor innebär en avkastning på operativt kapital som uppgår till 30 procent. Även regeringens avkastningskrav på Apoteket ligger alltså 3-4 gånger högre än vad som Valfärdsutredningen definierar som normala vinstnivåer i tjänstesektorn.

¹⁴ Regeringen (2016) sid 28

¹⁵ Regeringen (2016) sid 41

¹⁶ Apoteket (2016)

¹⁷ Regeringen (2016) sid 28

¹⁸ Rörelseintäkterna under 2015 uppgick till 19626 miljoner kronor ($0,03 \cdot 19626 = 589$)

Slutsatser

Välfärdsutredningen menar att övervinster kan identifieras genom att jämföra avkastningen på operativt kapital i tjänsteföretag. Kritikerna menar att detta mått blir grovt missvisande för företag som är aktiva inom vård, skola och omsorg. Dessa företag har ofta ett lågt operativt kapital eftersom de inte har stora tillgångar i form av fastigheter och maskiner. Att begränsa avkastningen, i enlighet med Välfärdsutredningens förslag, till en avkastning på runt 7-8 procent av det operativa kapitalet skulle därför tvinga många företag att lämna marknaden. Ägarna har betydligt högre avkastningskrav än så.

Det är därför av intresse att studera vilka krav staten ställer som ägare. Vi har därför studerat två statligt ägda tjänsteföretag som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Det gäller Lernia och Apoteket. Inget av dessa företag har ett avkastningskrav som är satt i relation till operativt kapital. I Lernias fall är kravet att avkastningen på eget kapital ska överstiga 20 procent. För Apoteket gäller att rörelsemarginalen ska uppgå till 3 procent. Regeringen beräknar visserligen avkastningen på operativt kapital, men använder då en helt annan definition av det operativa kapitalet jämfört med Välfärdsutredningen.

Vi har därför i denna promemoria räknat fram hur stora statens avkastningskrav är om de översätts till avkastning på operativt kapital. Det visar sig att både Lernia och Apoteket har avkastningskrav som ligger runt 30 procent på operativt kapital. Det vill säga 3-4 gånger högre än vad Välfärdsutredningen anser vara normal avkastning i tjänstesektorn.

Referenser

Apoteket (2016) "Års- och hållbarhetsredovisning 2015"

Lernia (2016). "Årsredovisning 2015"

Regeringen (2016). Regeringens skrivelse 2015/16:140 "2016 års redogörelse för bolag med statligt ägande"

Riksgälden <https://www.riksdagen.se/sv/omriksdagen/statsskulden/statslanerantan/?year=2015>

SOU 2016:78, "Ordning och reda i välfärden". Betänkande av Välfärdsutredningen.