



att amortera de befintliga skulderna.

Inlösenmodellens största utmaningar gäller omfattningen av vårdlandskapens inlösenkyldighet, värderingen av inlöst egendom, kommuners markegendom som en framtidsfaktor i närings- och samhällsstrukturen och den finansiering vårdlandskapen behöver för inlösen. Inlösenkyldighetens omfattning inbegriper frågan om egendom som eventuellt blir överflödigt och hur denna risk ska fördelas mellan kommunen och vårdlandskapet.

Om vårdlandskapet har skyldighet att lösa in all egendom som social- och hälsovården och räddningsväsendet förfogar över vid en viss tidpunkt bör även marken på vilken byggnaderna finns övergå till landskapet. Vårdlandskapens möjligheter att avyttra lokaler och byggnader som blir överflödiga försämras avsevärt om marken inte ingår. Byggnaderna för primärvården, socialväsendet och till viss del räddningsväsendet finns ofta i kommunernas och städernas centrum, dvs. viktiga områden med tanke på samhällsstrukturens utveckling. Tillhörande markegendom har betydelse för kommunerna i synnerhet som en framtidsfråga gällande livskraft och samhällsstruktur. En omfattande inlösenkyldighet för vårdlandskapet skulle innebära att dessa byggnader och tillhörande mark i stor utsträckning övergår i vårdlandskapens ägo. Detta är inte nödvändigtvis motiverat med tanke på kommunernas framtid. I lagstiftningen skulle detta sannolikt behöva lösas genom någon typ av specialbestämmelse om berörd markegendom. En sådan bestämmelse kan bli problematisk, om kommunen och vårdlandskapet är oense om kvaliteten och betydelsen av den berörda markegöden.

Om vårdlandskapet får beslutanderätt över hur mycket och vad som löses in kommer landskapet bara att lösa in egendom som det anser sig behöva, ansvaret för lokaler som eventuellt blir överflödiga och övrig egendom finns kvar hos kommunen. Dessa frågor tas upp nedan i samband med den s.k. begränsade fördelningsmodellen.

Vidare ska inlösenvärdet bestämmas. Ersättningen kan baseras på bokfört värde (i balansräkningen), gängse värde, någon typ av tekniskt värde eller t.ex. avkastningsbaserat nuvärde. I princip skulle det vara enkelt att ta bokförda värden så att man undviker separata, tidskrävande och sannolikt mycket kostsamma värderingar. De bokförda värdena har dock påverkats av situationen och avgörandena vid tidpunkten för kommunernas övergång till nuvarande bokföringspraxis. Ett väsentligt problem med bokförda värden är också vissa kommuners transaktioner och bolagiseringar av fastighetstillgångar, vilket lett till avsevärt högre bokförda värden, som i praktiken motsvarar marknadsvärdet. Detta skulle innebära att vårdlandskapet i praktiken löser in vissa kommuners egendom till marknadsvärde och andra kommuners egendom till bokfört värde utgående från anskaffningsutgiften. Inte heller markvärdet går att bestämma entydigt. I många fall är marken mycket lågt värderad i kommunernas balansräkningar eller inte alls värderad. Dessutom har det inte alltid skett någon fastighetsbildningsförrättning på kommunens egna fastigheter.

Det största problemet med modellen är dock den finansiering som vårdlandskapen behöver för inlösen. Om finansieringen ordnas separat leder det med stor sannolikhet till en ökning av det totala skattetrycket. Risken för detta är också stor om vårdlandskapen får en skuld till kommunerna motsvarande inlösenbeloppet. Vårdlandskapens ersättning till kommunerna för inlösen blir i alla fall en extra satsning på den kommunala ekonomin från skattebetalarna. I praktiken innebär detta att de skattefinansierade vårdlandskapen betalar kommunerna för egendom som kommuninvånarna redan har betalat i form av skatter.

### Hyra

I hyresalternativet hyr vårdlandskapen de lokaler man anser sig behöva av kommunerna och samkommunerna. I praktiken innebär modellen att alla samkommuner för social- och hälsovård blir s.k. fastighets-samkommuner, dvs. verksamheten omvandlas till lokaluthyrning. På hyrorerna skulle man åtminstone i övergångsskedet kunna tillämpa internhyressättning som eventuellt redan tillämpas i kommunerna och samkommunerna. Problemet är att kommuner och samkommuner inte har några enhetliga grunder för internhyror.

Att vårdlandskapet övertar äganderätten till lös egendom, dvs. inventarier, maskiner och utrustning, är

befogat av praktiska skäl. Om ersättning betalas för lös egendom ska grunden för den bestämmas och vårdlandskapen få finansiering för inlösen av egendomen. Kommunernas och samkommunernas skulder är oförändrade.

Hyresalternativet är enkelt att genomföra i övergångsskedet och landskapens behov av finansiering för inlösen av lös egendom blir mindre än i inlösenalternativet. Eftersom värdet av lös egendom är förhållandevis lågt i kommunernas balansräkningar skulle man även kunna följa samma princip som när de regionala räddningsverken bildades 2004, dvs. att inte betala någon ersättning för lös egendom.

Det som ska lösas är huruvida vårdlandskapen t.ex. under en viss övergångsperiod blir skyldiga att hyra alla lokaler som social- och hälsovården samt räddningsväsendet förfogar över eller om landskapen redan från början bara behöver hyra de lokaler man anser sig behöva. Därtill ska genomförandet av investeringar som vårdlandskapet behöver lösas. Utgångspunkten är att lokalernas ägare (hyresvärden) genomför renoveringar och andra investeringar som behövs i de befintliga lokalerna. Då bör hyreskontraktet vara så långt att investeringen är motiverad ur hyresvärdens synvinkel. Nyinvesteringar bör i alla fall konkurrensutsättas av vårdlandskapen och genomföras separat.

I princip kan hyresalternativet också genomföras så att den lokalegendom som social- och hälsovården samt räddningsväsendet förfogar över först överförs från kommuner och samkommuner till ett eller flera kommunägda bolag, som sedan hyr ut behövlig egendom till vårdlandskapen. Eftersom ett kommunägt bolag inte är vårdlandskapets interna enhet ska nyinvesteringar konkurrensutsättas av landskapet även i hyresmodellen. Eftersom kommunernas intresse i bolaget därefter främst är av investeringskaraktär kommer bolagsaktier sannolikt ut på marknaden i något skede.

Senast efter en eventuell övergångsperiod kan vårdlandskapen hyra sina lokaler av kommuner, samkommuner, eventuella kommunägda bolag eller privata aktörer. Marknadsutbudet garanterar en rimlig hyresnivå. För kommunerna innebär detta dock i likhet med inlösenalternativet att lokaler som eventuellt blir överflödiga kan medföra problem för den kommunala ekonomin i vissa kommuner.

### Fördelning

Fördelningsalternativet innebär att egendom finansierad av kommuninvånarna fördelas på kommunen och vårdlandskapet med överföringen av organiseringsansvaret, m.a.o. att egendomen följer verksamheten. Två alternativa fördelningsmodeller har granskats: en omfattande och en begränsad.

I den omfattande modellen övertar vårdlandskapen lös och fast egendom som vid en viss tidpunkt utslutande eller huvudsakligen används i verksamheter som ska föras till landskapens organiseringsansvar samt skulder och andra förpliktelser i proportion till denna egendom. Inlösen- eller andra ersättningar betalas inte.

I modellen uppgörs en fördelningsplan som anger vilken egendom och vilka skulder och förpliktelser som överförs till vårdlandskapet från kommunen. Planerna uppgörs enligt bokförda värden i kommunens balansräkning. Utgångspunkten vid fördelning av kommunens skulder är förhållandet mellan den överförda egendomen och kommunens övriga egendom, dvs. skulder förs till vårdlandskapets ansvar i samma proportion som egendom överförs från kommunen. Samkommunerna för social- och hälsovård övertas av vårdlandskapen som sådana, dvs. med tillgångar och skulder. I kommunens bokföring täcks överföringen genom en sänkning av kommunens grundkapital. Eftersom det i praktiken vore mycket svårt att föra skulderna till vårdlandskapets ansvar genom överföring av skuldebrev bör vårdlandskapets proportionella skuld till kommunen sannolikt fastställas genom att skuldbeloppet anges i fördelningsplanen och räntan binds till exempelvis medelräntan på kommunens lån.

En omfattande fördelningsmodell säkerställer att vårdlandskapet förfogar över och kan bestämma över all behövlig egendom oberoende av egendomens karaktär eller typ. Detta alternativ uppfyller även målet om oförändrat skattetryck eftersom ingen särskild finansiering för vårdlandskapen krävs. För invånarna innebär alternativet att egendom överförs med organiseringsansvaret från den enskilda kommunen till det

landskap inom vars område kommuninvånaren bor. Skuldöverföring från kommunerna till vårdlandskapet i proportion till överförd egendom säkerställer att en kommuns finansiella ställning inte försämras på grund av att egendomen överförs.

Modellens utmaningar gäller egendomens värde i kommunernas balansräkningar och vårdlandskapets skuldbelopp. Det är i praktiken mycket svårt att fördela skulden på de uppgifter som förs till landskapets organiseringsansvar och på tillhörande egendom eftersom lånen inte är fördelade på tillgångsposter utan en del av kommunens totala finansiering. I alla kommuner förs därför proportionerligt lika mycket skulder till vårdlandskapets ansvar som överförd egendom. Därmed får egendomens värde i balansräkningen mycket stor betydelse i modellen. Dessa värden påverkar direkt det överförda skuldbeloppet till vårdlandskapen. Såsom konstaterats ovan vid inlösenalternativet påverkas värdena i balansräkningen av situationen och avgörandena vid tidpunkten för kommunernas övergång till nuvarande bokföringspraxis men också av åtgärder och transaktioner som skett i vissa kommuner de senaste åren. Kommuner som gjort transaktioner med sina fastighetstillgångar har en fördel mot kommuner utan motsvarande transaktioner. I praktiken innebär det att skuldbeloppet som överförs till vårdlandskapen blir högre.

I den omfångsrika fördelningsmodellen överförs ett betydande skuldansvar till vårdlandskapen. Värderingen av den överförda skulden inbegriper avsevärda osäkerheter. Beroende på kommunens servicestruktur, genomförda investeringsprogram och andra faktorer kan andelen av kommunens totala skuldbelopp variera betydligt kommunvis, och det slutliga beloppet blir känt först efter den fördelningsplan som ska uppgöras i varje kommun.

I likhet med inlösenalternativet aktualiseras frågan om marken på vilka byggnaderna finns. Eftersom vårdlandskapen står för hela risken om lokaler blir överflödiga är det nödvändigt att marken på vilken byggnaderna finns överförs till dem tillsammans med byggnadsbeståndet. Frågor kring markegendomen, särskilt i kommunernas och städernas centrum, tas upp närmare i ovanstående avsnitt om inlösenalternativet.

Den begränsade fördelningsmodellen är en kombination av hyresalternativet och den omfångsrika fördelningsmodellen. Sjukvårds- och specialomsorgsdistriktens samkommuner fogas till vårdlandskapen med sina tillgångar, skulder och åtaganden. Räddningsväsendets och den kommunala primärvårdens, specialiserade sjukvårdens och socialväsendets lokaler samt byggnader och mark behålls av de nuvarande ägarna och hyrs av vårdlandskapen i behövliga delar. Vårdlandskapet och kommunen eller samkommunen ingår ett tidsbegränsat hyresavtal för en övergångsperiod gällande lokaler kopplade till de uppgifter som ska överföras till landskapet. Vårdlandskapet bestämmer efter övergångstiden vilka lokaler man vill fortsätta att förfoga över med stöd av hyresavtalet. Egendom med fast koppling till hyreslokalerna samt inventarier, maskiner, utrustning och material kopplade till verksamheter som ingår i vårdlandskapets organiseringsansvar övertas av landskapet utan ersättning tillsammans med personal och organiseringsansvar. Vårdlandskapet övertar också kommunens eller samkommunens avtal för verksamheter som ingår i landskapets organiseringsansvar.

Till avtalen räknas därmed hyresavtal för lokaler som social- och hälsovården samt räddningsväsendet förfogar över, om verksamheten bedrivs i hyreslokaler. Om ett avtal även gäller uppgifter som kvarstår hos kommunen och det inte kan överföras eller delas, ska kommunen föreslå hur det avtalsrelaterade ansvaret kan fördelas mellan kommunen och vårdlandskapet under avtalets giltighetstid. På lokaler, lös egendom och avtal som ägs av frivilliga samkommuner för social- och hälsovård och samkommuner för räddningsväsendets uppgifter tillämpas samma principer som på kommunägda lokaler och lös egendom.

Tillgångarna i kommunernas balansräkning minskar då med ett belopp motsvarande social- och hälsovårdens samt räddningsväsendets lösa egendom. Detta minskar kommunernas grundkapital och påverkar deras soliditet. Kommunernas skuldbelopp är oförändrat men koncernbokslutets konsoliderade andelar av samkommunernas skulder försvinner. Därtill försvinner semesterlöneskulden till den överförda personalen från kommunens balansräkning. Även överföringen av semesterlöneskulden kan bokföras mot grundkapitalet utan resultatpåverkan.

Den begränsade fördelningsmodellen kräver inte att det ordnas finansiering för vårdlandskaps förvärv av egendom, varvid det totala skattetrycket blir oförändrat. Modellen säkerställer att vårdlandskapen blir ägare av den viktigaste egendomen för specialiserad sjukvård och den utrustningsinfrastruktur som behövs för social- och hälsovården och räddningsväsendet. Skuldbeloppet som överförs till vårdlandskapen blir avsevärt mindre än i den omfattningsrika fördelningsmodellen. Den begränsade fördelningsmodellen är sannolikt enklare att genomföra än den omfattningsrika i övergångsskedet. Kommunernas befintliga system för internhyror och utifrån dem samlad information om lokalerna skulle kunna användas som underlag för övergångsperiodens hyresavtal eller så skulle man kunna använda en enhetlig kalkylmässig hyressättningsmodell. Frågorna kring värdering av kommunal egendom påverkar indirekt vårdlandskapens hyror men efter övergångstiden kan landskapen själva bestämma om de vill behålla lokalerna ifall hyresnivån visar sig hög sett till deras resurser. Vårdlandskapet och kommunen kan också fritt avtala om ägandeförhållandena ifall landskapet ser det som rationellt att förvärva de kommunägda lokalerna, m.a.o. kan den begränsade modellen i något skede även leda till att kommunens lokaler byter ägare.

Utmaningarna i den begränsade modellen gäller tiden efter övergångsperioden. Ansvar för lokaler som blir överflödiga delas av vårdlandskapen och kommunerna. Ansvar för sjukvårdsdistriktsägda stora sjukhusfastigheter övergår till vårdlandskapet men kvantitativt behåller kommunerna merparten av fastigheterna i sin ägo. Därmed fortsätter kommunerna även att svara för lån som tagits för investeringar. Under övergångstiden täcker landskapets hyresbetalningar rimliga underhållskostnader och kapitalkostnader, men därefter kan överflödiga lokaler bli ett problem för den kommunala ekonomin, om man nyligen gjort stora investeringar i dessa med lånade pengar eller om kostnaderna för att underhålla dem är betydande och inte kan elimineras genom avyttring eller rivning av fastigheten. Konsekvenserna för den kommunala ekonomin kan minskas genom separat kompensationsreglering.

### *1.3. Alternativa modeller för att ordna egendomsförhållandena*

Egendomsförhållandena kan ordnas enligt olika modeller med utnyttjande av ovan beskrivna egendomsöverföringsprinciper eller kombinationer av dem. Tre alternativa modeller för att ordna egendomsförhållandena i samband med reformen har granskats i beredningen. Varje modell inbegriper en bedömning av principerna för försäljning eller uthyrning av egendom till vårdlandskapet. Särskilt i fråga om social- och hälsovårdsväsendets fastigheter måste man också lösa hur besluten om överföring av egendom ska gå till vid försäljning eller uthyrning.

#### Modell 1

Sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens andelar samt räddningsväsendets lösa egendom överförs från kommunerna till vårdlandskapen. För detta betalar vårdlandskapen ersättning. Övrig fast och lös egendom hyrs ut av kommunerna eller säljs till vårdlandskapen. Parterna kan enas om lång betalningstid för ersättningen, men det torde inte vara ändamålsenligt att skapa ett bestående fordrings- och skuldförhållande mellan kommunerna och vårdlandskapen. Kommunerna ska ersätta semesterlöneskulden till personal som övertas av vårdlandskapen.

Genomförandet kräver värderingar av överförd egendom, vilket är utmanande och även inbegriper värdering av samkommunernas och räddningsväsendets fasta och lösa egendom. Staten bör finansiera vårdlandskap vars ekonomi belastas av ersättningarna för samkommunsandelar och eventuella andra ofördelaktiga egendomsöverföringar för landskapet. Landskapen löper även risk att inte få tillgång till all egendom som behövs för organiseringsansvaret, vilket skulle medföra investeringsbehov. En bestående skuld till kommunerna skulle försämra vårdlandskapens soliditet. Vårdlandskapens ekonomi belastas då av betydande finansieringsbehov och skuldsättning. Kommunerna får ersättning för all överförd egendom utan att deras soliditet påverkas. En bestående fordran på vårdlandskapen skulle dock inte förbättra kommunernas likviditet. Kommunernas ekonomi kan fortsatt belastas av egendom som inte överförs till vårdlandskapen. Å andra sidan kan avyttring av egendom ge överlåtelsevinster.

#### Modell 2

Sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens andelar samt räddningsväsendets lösa egendom överförs till vårdlandskapen utan ersättning. Övrig fast och lös egendom hyrs ut av kommunerna eller säljs till vårdlandskapen. Överföringen av samkommunsandelarna kan kommunerna bokföra mot grundkapitalet utan resultatpåverkan. Även semesterlöneskulden till överförd personal bokförs mot grundkapitalet. Parterna kan avtala om lång betalningstid i ersättningen för övrig egendom. Det är dock inte ändamålsenligt att skapa ett bestående fordrings- och skuldförhållande mellan kommunerna och vårdlandskapen.

Genomförandet kräver värderingar av överförd egendom, vilket är utmanande och även inbegriper värdering av samkommunernas och räddningsväsendets lösa egendom. Staten bör finansiera vårdlandskap vars ekonomi belastas av ofördelaktiga egendomsöverföringar för landskapet. En bestående skuld till kommunerna skulle försämra vårdlandskapets soliditet. Vårdlandskapets ekonomi belastas då av betydande finansieringsbehov och skuldsättning. Kommunernas soliditet försämras genom överföringen av samkommunsandelarna. Om kommunerna får ersättning för annan överförd egendom skulle en bestående fordran på vårdlandskapen ändå inte förbättra deras likviditet. Kommunernas ekonomi kan fortsatt belastas av egendom som inte överförs till vårdlandskapen. Å andra sidan kan avyttring av egendom ge kommunerna överlåtelsevinster.

### Modell 3

Vid överföringen av egendom följs principerna i den landskapsreform som bereddes under förra valperioden (RP 15/2017 rd). Sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens andelar samt räddningsväsendets lösa egendom överförs från kommunerna till vårdlandskapen utan ersättning. Övrig egendom överförs också utan ersättning. Vårdlandskapen blir skyldiga att hyra lokalerna av kommunerna under en övergångsperiod. Övergångstiden är tre år plus option på ett års förlängning av hyrestiden. Bestämmelser om hyran under övergångstiden utfärdas genom lag och mer specifikt genom förordning.

Överföringen av samkommunsandelarna och övrig egendom kan kommunerna bokföra mot grundkapitalet utan resultatpåverkan. Även semesterlöneskulden till överförd personal bokförs mot grundkapitalet. En separat lösning behövs för situationer där kommunens ekonomi försämras på grund av tomma fastigheter. För att trygga den kommunala självstyrelsen och basservicen bör det i dessa situationer finnas reglering som kompenserar försämringar av kommunens ekonomi som ordnandet av egendomsförhållandena orsakar.

Konsekvenserna av lokaluthyrningen är kopplade till hyressättningen. Staten måste kanske ge kommunerna ekonomiskt stöd i situationer där egendomsförhållandena har blivit en orimlig belastning. Vårdlandskapets ekonomi kan belastas av ofördelaktiga hyresavtal framförallt om hyresåtagandet innefattar lokaler som inte behövs för ordnandet av landskapets tjänster. Kommunernas soliditet försämras genom överföringen av samkommunsandelarna och annan egendom. Övergångstidens hyra från vårdlandskapet blir en inkomst och mildrar reformens ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Lokaler som vårdlandskapet inte behöver blir kvar hos kommunerna efter övergångstiden.

Modell 3 är vald som grundalternativ i regeringspropositionen.

## **2. Alternativ i förvaltningen av lokaler och finansieringen av investeringar**

### *2.1. Utgångspunkter för finansiering och genomförande av investeringar*

I enlighet med modell 3 ovan sker överföringen av sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens samkommunala tillgångar, skulder, förpliktelser och avtal som en generell övergång till landskapen med stöd av lag. Därmed övertar vårdlandskapen också fastigheter med lokaler kopplade till uppgifter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet samt tillhörande skulder från dessa samkommuner. Den kommunala primärvårdens, specialiserade sjukvårdens, socialväsendets och räddningsväsendets lokaler kvarstår i princip i kommunal ägo men disponeras av vårdlandskapen med stöd av hyresavtal under en

övergångstid på minst tre år. Kommunen står för de investeringar som lokalerna kräver och genomförandet av dessa avtalas med vårdlandskapet. Investeringar i lokalerna delfinansieras med hyror som tas ut av vårdlandskapet.

I verksamhetens inledningsskede baseras vårdlandskapets finansiering på allmän finansiering från staten. I sista hand är det alltså staten som bär ansvaret för att vårdlandskapets finansiering räcker. Förutom staten består vårdlandskapets inkomstkällor av klientavgifter och övriga inkomster. Landskapsfullmäktige beslutar om fördelningen av den allmänna finansieringen. Vårdlandskapets ekonomiplan bör upprättas så att den är i balans eller visar överskott före utgången av andra året efter budgetåret. Ackumulerat underskott i balansräkningen ska täckas inom två år från ingången av året efter det år då bokslutet fastställdes. Landskapsbudgetarnas investeringdel tar upp de egna investeringarna samt landskapskoncernens investeringar och sådana samarbetsområdesinvesteringar som ingår i vårdlandskapets ansvar.

Beviljad finansiering från staten baseras på vårdlandskapets nettokostnader för de uppgifter inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet som övertas från kommunerna. Driftskostnadsbegreppet för den kommunala ekonomin beräknas här som summan av verksamhetskostnader, avskrivningar och nedskrivningar samt överflyttningsskostnader. I beräkningen ingår lokalkostnader, som kan visas i resultaträkningen som interna eller externa hyror eller bokförda avskrivningar.

Vårdlandskapets finansieringsmodell kommer inte att ha någon separat investeringsfinansiering. Här motsvarar modellen statsandelssystemet för kommunerna. Ett separat finansieringssystem för investeringar skulle bli administrativt tungrott och svårhanterligt i fråga om förfarandets styreffekt. Ett särskilt anslag för investeringsfinansiering blir sannolikt så lågt i förhållande till alla vårdlandskaps investeringsplaner att bara en liten del av projekten skulle kunna täckas med det och genomförandet av brådskande investeringar skulle fördröjas i onödan. Därtill kan separat finansiering från staten bara täcka en del av kostnaderna, varvid vårdlandskapen skulle behöva avsevärd finansiering från annat håll i stora investeringsprojekt. Finansieringen för täckning av avskrivningar räcker bara till underhåll av befintlig egendom, inte till omfattande nyinvesteringar. Därmed bör vårdlandskapen förbereda sig på att nyinvesteringar i princip ska finansieras med egna inkomster.

Vårdlandskapen får inte någon självständig rätt till långfristig upplåning eftersom deras finansiering åtminstone i verksamhetens inledningsskede baseras på statens finansieringsansvar. Vårdlandskapen kommer att förfoga över mycket betydande ekonomiska resurser och spela en avsevärd roll i bedömningen av de offentliga finansernas hållbarhet. En obegränsad långfristig upplåningsrätt skulle öka statens risker utan statens eget beslutsfattande. Den skulle också försvåra ekonomisk styrning av vårdlandskapen och på längre sikt sannolikt öka statens del av finansieringsansvaret samt behovet av tilläggsfinansiering och eventuella utvärderingsförfaranden. På grund av vårdlandskapens likviditetsförvaltning bör landskapen dock ha rätt till kortfristig upplåning på längst ett år samt t.ex. leasingfinansiering. Det kan utfärdas separata bestämmelser om fastighetsförvaltningsmodellen eller om t.ex. upplåningsfullmakt eller tillståndsförfarande för landskapets investeringslån som undantag från förbudet mot långfristig upplåning.

Oberoende av vilken modell som används för förvaltning av vårdlandskapets lokaler och finansiering av investeringar återstår frågan om varifrån finansieringen för genomförandet av investeringar ska komma. Finansieringen av kommunerna har nollrisk (EU:s kapitalkravsförordning) på grund av deras obegränsade beskattningsrätt. Om vårdlandskapen tillåts ta långfristiga lån saknar lånen nollrisk. Detta ökar vårdlandskapets lånekostnader och statens utgifter och risker som finansieringsansvarig. Landskapsägda fastighetsbolag skulle kunna skaffa finansiering för investeringar på marknaden eller baserat på statens kreditvärdighet. Samma möjlighet har vårdlandskapen som direkta fastighetsägare, om staten ger dem tillstånd för långfristig upplåning. I alternativet baserat på statens kreditvärdighet skaffar staten finansiering för investeringarna och beviljar vårdlandskapen eller deras bolag lån i sin årliga budget. Då uppstår ett långfristigt skuldförhållande mellan staten och vårdlandskapen. Alternativt skaffar landskapen eller deras bolag själv den finansiering som behövs med statsborgen.

Om finansieringsmodellen baseras på statens kreditvärdighet ökar skuldsättningen i statens budgetekonomi eller statens borgensförpliktelser betydligt och långvarigt. I utlåningsalternativet syns effekten på

statens förpliktelser mer direkt än borgensförpliktelserna. Modellen förutsätter finansiering av vårdlandskapets amorteringar och räntor. I sista hand finansierar staten också vårdlandskapens investeringar.

Både statens utlåning och statsborgen till vårdlandskapen eller deras bolag förutsätter kraftig statlig styrning av investeringarna så att deras belopp och kostnader inte ökar okontrollerat. Innan lån eller borgen beviljas ska staten bedöma behovet och lönsamheten av de investeringar landskapen föreslår. Staten har även ett incitament att begränsa investeringarna till de allra viktigaste och nödvändigaste eftersom finansieringen påverkar staten direkt genom ökning av skuldsättningen eller borgensförpliktelserna. Lånemarginalerna eller borgensavgifternas storlek kan styra investeringarna så att bara de produktivaste och viktigaste genomförs. Både landskapens och statens administrativa uppgifter skulle öka genom skapandet och upprätthållandet av statens utlånings- och borgenssystem. Modellen begränsar vårdlandskapens rätt att själva besluta om genomförandet av investeringar. Ju större gruppen av vårdlandskap eller bolag som beviljas lån eller borgen är, desto tyngre blir systemet för administration av modellen.

För att styra upp investeringarna bör landskapsstyrningen i det ovan beskrivna alternativet innefatta en tillståndsprocess eftersom staten ansvarar för vårdlandskapens finansiering. Genom tillståndsprocessen kan man säkerställa att kostnadsfinansieringsbehovet och statens risker i investeringarna inte ökar okontrollerat och att landskapen har tillräcklig finansiering för ordnandet av social- och hälso tjänsterna och räddningstjänsterna. Å andra sidan skulle tillståndsprocessen utgöra en betydande inskränkning av vårdlandskapens självstyrelse och ett administrativt tungt förfarande. Risken är också att tillståndsförfaranden med t.ex. beloppsgränser kringgås genom uppdelning av projekt. Därför uppnås inte nödvändigtvis de uppställda målen för tillståndsförfarandet.

Ett separat beslut om landskapens beskattningsrätt fattas senare. Den valda modellen för förvaltning av lokalerna bör vara kompatibel med en tänkt beskattningsrätt för vårdlandskapen som införs senare.

## *2.2. Alternativ i förvaltningen av lokaler och genomförandet av investeringar*

Det finns flera alternativ i förvaltningen av de lokaler som vårdlandskapen övertar vid reformen: vårdlandskapen kan förvalta de övertagna lokalerna i egna organisationer, helägda bolag eller region-, samarbetsområdes- eller riksbolag, landskapskommunsamverkan eller gemensamma bolag med kommuner. Den valda lokalförvaltningsmodellen påverkar i väsentlig grad genomförandet av nyinvesteringar i lokaler samt styrningen av vårdlandskapens verksamhet, investeringar och finansiering. Därtill ska man i beredningen avgöra om vårdlandskapen genom lag åläggs att samarbeta kring förvaltningen av lokaler och genomförandet av investeringar eller ifall de själva får bestämma om detta utan lagstadgade krav eller om en kombination av dessa modeller väljs.

Om förvaltningen av lokaler och genomförandet av investeringar regleras med lag kan man ställa krav på att vårdlandskapen samverkar t.ex. samarbetsområdesvis eller riksomfattande. Kravet kan t.ex. vara att vårdlandskapen verkar genom flera landskapsägda eller rikstäckande fastighetsbolag. Med lagen kan det säkerställas att vårdlandskapen överhuvudtaget samverkar i tillräcklig grad. Lösningar baserade på lagstadgad, regional eller rikstäckande samverkan minskar de enskilda vårdlandskapens risker i anknytning till förvaltning av lokaler och finansiering av investeringar. Lagstadgade krav ger också bättre möjligheter att styra och hantera vårdlandskapens fastighetsägande som helhet. Med styrningen kan man vid behov t.ex. förhindra oändamålsenliga lokala fastighetsöverlåtelser som sker i syfte att åtgärda vårdlandskapets ekonomi men på längre sikt är omotiverade med tanke på ordnandet av tjänsterna. Regleringen möjliggör också att staten tas med i verksamhetsstyrningen som finansiär. Om man vill överlåta egendom utan skyldighet att betala överlåtelsskatt kan skattefrihet i regel bara motiveras med en lagstadgad skyldighet att överlåta egendomen. En lag gör det också enklare att säkerställa efterlevnaden av allmänna lagar för förvaltningen i de eventuella landskapsbolagens verksamhet och trygga tjänsteansvaret.

Om förvaltningen av lokaler och genomförandet av investeringar inte regleras med lag har vårdlandskapen beslutanderätt över detta. Då skulle vårdlandskapet själv kunna besluta om lokaler och investeringar eller samarbeta med andra vårdlandskap men på så sätt staten styr investeringarna som ett led i styrningen av vårdlandskapens verksamhet och ekonomi. Modellen betonar vårdlandskapens självstyrelse

med de begränsningar som följer av statens finansieringsansvar och gör det möjligt att i stor omfattning beakta lokala förhållanden och nuvarande praxis. Vårdlandskapen kan komma fram till olika genomförandelösningar och om de vill ordna förvaltningen av lokaler och investeringarna tillsammans med andra vårdlandskap eller kommuner. Modellen möjliggör stegvisa lösningar till skillnad från ett lagstadgad alternativ bundet till reformens ikraftträdande. Utan lagstadgade krav kan man dock inte nödvändigtvis säkerställa att vårdlandskapen samarbetar i tillräcklig grad. Ju mindre enheter som beslutar om förvaltningen av lokaler och genomförandet av investeringar, desto mindre hänsyn kan tas till ändamålsenligheten på samarbetsområdes- eller riksnivå när investeringarna planeras. Ett enskilt vårdlandskap kan få bära alla ekonomiska risker förenade med investeringen, vilket gör att de har en kraftig effekt på landskapets ekonomi och finansieringen av dess tjänster. Att skaffa finansiering på marknaden blir sannolikt också en större utmaning för ett enskilt landskap. Ett möjligt problem är också att vårdlandskapet inte kan skaffa eller inte har ekonomisk beredskap för finansieringsbehov i kommande investeringar.

Med beaktande av dessa utgångspunkter har tre alternativ för förvaltning av lokaler och genomförande av investeringar utretts närmare i beredningen av reformen. 1) landskapsmodellen, där varje vårdlandskap förvaltar lokalerna själv och svarar för genomförandet och finansieringen av tillhörande investeringar inom ramen för statens tillståndsförfarande, 2) riksmodellen, där ett av vårdlandskapen samägt rikstäckande fastighetsbolag förvaltar lokalerna och genomför investeringar på landskapens uppdrag och 3) samarbetsområdesmodellen, där samarbetsområdesvis bildade fastighetsbolag som ägs av vårdlandskapen förvaltar lokalerna i regionen och genomför investeringar på uppdrag av landskapen. Modellerna beskrivs närmare nedan.

#### Landskapsmodellen

I landskapsmodellen förvaltas lokalerna av vårdlandskapen. Eftersom vårdlandskapen på grund av statens finansieringsansvar inte skulle ha rätt till långfristig upplåning fastställer statsrådet per räkenskapsperiod kalkylerade fullmakter för varje landskaps långfristiga upplåning. Statsborgen kan beviljas för upptagna lån inom fullmakten.

Styrningen av vårdlandskapens investeringar sker inom ramen för upplåningsfullmakten från statsrådet. Vårdlandskapen lämnar årligen ett förslag om landskapskoncernens investeringar och finansieringen av dessa till det styrande ministeriet. Vårdlandskapets förslag till investeringsplan förkastas, om det strider mot den fastställda upplåningsfullmakten. Därtill kan den förkastas på andra lagstadgade grunder. Vårdlandskapet får genomföra investeringen endast om det berörda ministeriet har godkänt den som en del av landskapets investeringsplan.

Utän statsborgen skulle vissa vårdlandskap sannolikt få problem att skaffa finansiering på marknaden eller åtminstone få betala mycket för den. Detta påverkar vårdlandskapets tillgängliga belopp för finansieringen av dess tjänster. Ett vårdlandskaps svaga finansiella ställning kan avspeglas som uppskjutna eller uteblivna reparationer och nyinvesteringar i lokaler. Till följd av vårdlandskapets finansiella ställning befinner sig då vissa användare av tjänsterna i en sämre ställning än användare som bor i andra landskap.

Modellen skulle kunna inbegripa ett av vårdlandskapen samägt kompetenscenter för lokal- och fastighetsförvaltning som upprätthåller ett landskapsgemensamt lokalinformationssystem. Vårdlandskapen kan även ge kompetenscentret andra uppgifter.

Modellen är vald som grundalternativ i regeringspropositionen.

#### Riksmodellen

Ett annat alternativ som tagits fram i beredningen är en modell där förvaltningen av lokalerna överförs till ett rikstäckande fastighetsbolag. Förra valperioden var detta grundmodellen i beredningen av landskapsreformen och regeringspropositionen 15/2017 rd. Ett rikstäckande bolag framhäver tryggheten av social- och hälsotjänsterna i hela landet och möjliggör planering och tidsbestämning av investeringar på

landsnivå.

Det rikstäckande fastighetsbolaget samägs av alla vårdlandskap och möjligtvis staten. I modellen blir alla vårdlandskap skyldiga att enligt lag överlåta de vid reformen övertagna lokalerna för social- och hälsovården och räddningsväsendet till ett gemensamt fastighetsbolag som för ägarlandskapens räkning svarar för förvaltningen av lokalerna samt genomförandet och finansieringen av behövliga investeringar. Till skillnad från vårdlandskapen har det samägda bolaget möjlighet att ta långfristiga lån för finansiering av långfristiga investeringar.

Bolaget utgör en intern enhet för ägarlandskapen, som skulle ha skyldighet att anlita bolaget för de tjänster man behöver. Bolagets verksamhet bygger på ägarlandskapens uppdrag. Landskapsfullmäktige beslutar om landskapets investeringar i landskapsbudgetens investeringsdel. Bolagets investeringar baseras alltid på lokalspecifika hyresavtal med vårdlandskapen.

Varje vårdlandskap bestämmer själv över sitt servicenät och ansvarar bara för den egna regionens lokalhyror och investeringskostnader inom ramen för sin basfinansiering. Alla vårdlandskap bestämmer alltså själv hur de allokerar sin tillgängliga finansiering mellan tillhandahållandet av social- och hälsojämster och de lokalinvesteringar som behövs för detta. Bolaget genomför investeringarna efter beställning från vårdlandskapet och producerar kostnadsdata som stöd för landskapets investeringsplanering. Stora nyinvesteringar kan planeras på riksnivå. Bolaget producerar kostnadsdata som stöd för investeringsplaneringen. Om många stora lokalinvesteringar önskas samtidigt av vårdlandskapen och bolaget inte kan finansiera eller genomföra alla på en gång, bestämmer landskapen i bolagets beslutsfattande hur investeringarna genomförs tidsmässigt. Med bestämmelser i bolagsordningen och delägaravtal kan man säkerställa att alla landskapsmedlemmar behandlas lika i beslutsfattandet och att deras intressen beaktas opartiskt vid planeringen och genomförandet av investeringar. Att små vårdlandskap får sin röst hörd kan säkerställas t.ex. genom röstetalsbegränsningar i bolagsstyrelsen eller rotation av styrelseposter. Bolaget kan också ha en kunddelegation sammansatt av alla delägare.

Genom sin storlek har ett rikstäckande bolag goda förutsättningar för ekonomiskt lönsam verksamhet, systematiska investeringar, anskaffning av förmånlig finansiering på marknaden till alla investeringar som vårdlandskapen behöver utan statsborgen och sammandragning av kompetens. Ett rikstäckande bolag möjliggör spridning av risker mellan alla vårdlandskap och förebygger därmed effektivare differentiering av regionerna. Ett riksomfattande bolag erbjuder de bästa förutsättningarna för minimering av administrativa kostnader, utveckling av överflödiga lokaler samt enhetliga förfaranden för byggande och underhåll av lokaler. Därtill skulle det rikstäckande bolaget utgöra ett landsomfattande kompetenscenter. På så sätt kan man säkerställa tillgången till kunnig personal och t.ex. uppföljning av kostnadsdata och harmonisering av datasystem på landsnivå.

Då regeringspropositionen 15/2017 behandlades under förra valperioden visades beräkningar enligt vilka ett rikstäckande bolag skulle ta ut högre lokalhyror av landskapen än de nuvarande. Orsaken var dock inte den valda förvaltningsmodellen utan att de nuvarande hyrorna delvis beräknats så att alla kostnadsposter, bl.a. kapitalkostnader, inte ingår. Därtill tar de inte alltid hänsyn till reparationsberedskapen (s.k. reparationsskuld). De inkluderar inte heller effekten av redan beslutade investeringar i regionen. Denna faktor bedöms som väsentligt hyreshöjande. I princip ska hyran inkludera brukshyra, som täcker kostnaderna för fastighetsskötsel, och kapitalhyra, som täcker finansieringskostnaderna. Dessa poster som utgår från faktiska kostnader ska beaktas i hyressättningen i alla lokalförvaltningsmodeller.

Efter införande av beskattningsrätt för vårdlandskapen kan de besluta att frånträda det rikstäckande bolaget i enlighet med aktiebolagslagens (624/2006) bestämmelser. Enskilda vårdlandskap skulle kunna frånträda bolaget t.ex. genom bolagsinterna aktieaffärer eller delning av bolaget. I delningsalternativet övergår det frånträdande vårdlandskapets egna lokaler och skulder till ett eget bolag, som landskapet även kan besluta avveckla. Delningen av bolaget medför inte skyldighet att betala överlåtelseskatt.

Samarbetsområdesmodellen

Det tredje alternativet i beredningen har varit en modell med fem samarbetsområdesvisa fastighetsbolag. Samarbetsområdena bestäms utifrån lagen om ordnande av social- och hälsovård. Med avvikelse från den ovan beskrivna riksmodellen överförs genom lagen förvaltningen av lokalerna från vårdlandskapen till fem samarbetsområdesvisa fastighetsbolag som ägs av landskapen. Liksom i riksmodellen verkar bolagen på uppdrag av ägarlandskapen och varje landskap bestämmer själv sitt servicenät och svarar för de egna lokalernas underhållskostnader och regionens investeringar. Gjorda investeringar syns i vårdlandskapens ekonomi som hyror och de betalas inom ramen för landskapets basfinansiering.

Samarbetsområdesmodellen framhäver den regionala självstyrelsen. Behövliga nyinvesteringar kan planeras och fördelas tidsmässigt inom hela samarbetsområdet. Vårdlandskapens samarbete via fastighetsbolaget kompletterar deras övriga samarbetsområdesvisa samarbete, som regleras närmare i lagen om ordnande av social- och hälsovård.

Genom sin storlek och ekonomiska bärkraft blir de samarbetsområdesvisa bolagen i regel lönsammare än t.ex. bolag med verksamhet inom bara ett landskap. Vissa av de samarbetsområdesvis bildade bolagen kan dock ha en så svag ekonomisk bärkraft att de får problem att skaffa förmånlig finansiering på marknaden. Detta skulle kräva att statsborgen beviljas för bolagets lån. Att en del av bolagen är ekonomiskt olönsamma utgör en risk för staten och vårdlandskapen. Dålig lönsamhet i bolaget leder till högre lokalhyror, vilket i sin tur kan kräva att vårdlandskapen får tilläggsfinansiering från staten och detta avspeglas i kostnaderna för statens finansiering. I slutändan flyttas de högre lokalkostnaderna över på staten och skattebetalarna. Jämfört med ett rikstäckande bolag ger modellen med samarbetsområdesvisa bolag avsevärt färre möjligheter att minimera verksamhetens administrativa kostnader, sprida risker, utveckla lokaler som blir överflödiga och skapa enhetliga förfaranden i byggandet och underhållet av lokaler.

Social- och hälsovårdens lokaler har en direkt koppling till de tjänster som tillhandahålls där. En svag finansiell ställning för vissa samarbetsområdesvisa bolag skulle kunna avspeglas som uppskjutna eller uteblivna reparationer och nyinvesteringar i lokaler. Detta skulle ofrånkomligen påverka tjänster som regionens invånare tillhandahålls i lokalerna och servicenätets utveckling. Till följd av bolagets finansiella ställning befinner sig då vissa användare av tjänsterna i en sämre ställning än användare som bor i andra samarbetsområden.

Som stöd för verksamheten i de samarbetsområdesvisa bolagen skulle det kunna inrättas ett riksomfattande kompetenscenter som t.ex. säkerställer harmonisering och uppföljning av kostnadsdata, administration av datasystem och behövlig kompetens för förvaltning av lokalerna och för investeringarna såsom i det rikstäckande bolaget. Utan ett riksomfattande kompetenscenter kan det bli en utmaning att rekrytera kunnig personal till varje samarbetsområdesbolag. Utan ett kompetenscenter kan det också vara svårt att harmonisera och följa upp kostnadsdata eller implementera enhetliga datasystem i alla bolag.

Efter införande av beskattningsrätt för vårdlandskapen kan de besluta att frånträda samarbetsområdesbolaget i enlighet med aktiebolagslagens bestämmelser såsom i fråga om det rikstäckande bolaget.

### Andra alternativ

Förutom ovan beskrivna alternativ kan förvaltningen av lokaler och finansieringen av investeringar i princip även genomföras så att vårdlandskapen frivilligt bildar gemensamma fastighetsbolag med kommunerna i sin region. De fastigheter som övertagits från sjukvårdsdistrikt och specialomsorgsdistrikt flyttar vårdlandskapet till fastighetsbolaget. Kommunerna flyttar fastigheter till bolaget, som sedan tar över ägandet.

Ett sådant bolag skulle kunna utföra lokal- och fastighetstjänster för landskapsorganisationerna. Det bör verka som en intern enhet i vårdlandskapen och kommunerna så att ägarna kan anlita dess tjänster utan konkurrensutsättning. För att behålla statusen som intern enhet måste försäljning av bolagets aktier utanför ägarkretsen stoppas med bolagsrättsliga medel.

Då vårdlandskap och kommuner fritt får bilda fastighetsbolag med stöd av självstyrelsen går det inte att

genom lag föreskriva vilka kommuner inom vårdlandskapets område som ska bli ägare i bolaget eller vilken egendom som ska placeras i bolaget. Beroende på den lokala situationen kommer vårdlandskapet utöver eller i stället för fastighetsförvaltning i bolagsform att hyra kommunernas lokaler för social- och hälsovården samt räddningsväsendet under övergångstiden.

Ett alternativ är att kommunerna blir skyldiga att överföra alla sina lokaler för social- och hälsovården och räddningsväsendet till bolaget så att vårdlandskapet förfogar över lokaler kopplade till de överförda uppgifterna inom dess organiseringsansvar. I annat fall finns det stor risk för att kommunerna bara överför byggnadsbestånd som bolaget inte har bruk för i intäktsdriven verksamhet. Även fastigheter som riskerar att bli överflödiga skulle då överföras till bolaget och kunna försätta det i ekonomiska svårigheter. Det skulle bli samma effekt om kommunerna inte hyr fastigheter av bolaget, t.ex. om även fastigheter kopplade till kommunförvaltningen, undervisningsväsendet, kulturväsendet eller andra kommunala uppgifter överförs till bolaget. Detta alternativ förutsätter att bolaget tar över personal från kommunerna. Det skulle också bli svårt att reglera en sådan modell genom lag.

Bolaget skulle inte kunna sälja sina aktier på marknaden. Detta beror på statusen som intern enhet och att t.ex. kritisk infrastruktur för specialiserad sjukvård som bolaget övertar från vårdlandskapen bör behållas i offentlig ägo så att landskapet har beslutanderätt eller i varje fall styrbefogenhet över infrastrukturen och att ägandet inte tas över av marknadsaktörer. Om kommunerna säljer aktier i bolaget till vårdlandskapen eller andra kommuner leder detta till en situation där skattetrycket riskerar att öka till följd av de betalda aktietransaktionerna. Att vårdlandskapet eller en annan kommun betalar för aktierna innebär att egendom som en gång betalats av skattebetalarna betalas en andra gång.

Bolaget genomför investeringar utifrån de hyresavtal som ingås med ägarna. Bolaget tar lån för investeringarna. Lånen avspeglas i vårdlandskapens driftsekonomiutgifter som hyreskostnader. Bolagets balansräkning och soliditet belastas också genom behovet av lån för underhålls- och nyinvesteringar i fastigheter som övertagits från kommunerna, vilket sannolikt avspeglas som högre lånekostnader.

Om kommunerna i praktiken bara har ett investerarintresse i bolaget (t.ex. om kommunerna bara överför egendom kopplad till vårdlandskapets uppgifter), skulle det kommunala ägandet skapa ett betydande tryck på bolagets hyressystem och dess kalkylerade ränta på investerat kapital. Det står klart att en part med investerarintresse ofrånkomligen har krav på den avkastning som investeringen ger, vilket innebär ett höjningstryck på de hyror som bolaget tar ut.

Därmed skulle det bli svårt att förverkliga planerna på vårdlandskapets och kommunernas gemensamma bolag. För att möjliggöra verksamheten och till följd av den finansiella situationen skulle man i praktiken inte kunna få utdelning från bolaget och aktier i bolaget skulle inte kunna säljas. Situationen innebär att ägandet av aktier i bolaget blir praktiskt taget värdelöst för kommunerna. Brett ägande av bolaget skulle försämra vårdlandskapets möjligheter till ägarstyrning. Staten skulle inte kunna styra investeringarna direkt eftersom staten inte är delägare i bolaget.