

Mikko Simpanen

Social- och hälsovårdsfastigheter I kommunerna

Anvisning till kommunerna vid övervägande att inte bolagisera social- och hälsovårdsfastigheter med hänvisning till små marknadseffekter

De fastigheter som ägdes av kommunerna före vårdreformen blev kvar i kommunernas ägo och hyrdes ut till välfärdsområdena från början av 2023. Hyrestiden och hyresnivån för social- och hälsovårdslokaler fastställdes i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (616/2021).

Situationen ändras i år. Om välfärdsområdet beslutar att fortsätta sin verksamhet i en lokal som ägs av kommunen ska fastigheten i regel bolagiseras enligt kommunallagen. Enligt 126 § i kommunallagen ska en kommun som sköter uppgifter som avses i 7 § i kommunallagen i ett konkurrensläge på marknaden överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse.

Enligt 127 § 1 mom. i kommunallagen omfattas kommunens verksamhet inte av bolagiseringsskyldigheten när den uppfyller kriterierna för obetydlig verksamhet. I regeringens proposition (268/2014) avses med obetydlig verksamhet sporadisk verksamhet på marknaden samt verksamhet som inte har några marknadseffekter eller där dessa effekter är små. Paragrafen är inte avsedd att kringgå bolagiseringsskyldigheten.

De social- och hälsovårdsfastigheter som ägs av kommunerna verkar i regel i ett konkurrensläge på marknaden.

Kommunen bedömer själv om det finns en fungerande social- och hälsovårdsfastighetsmarknad på kommunens område.



Kommunen bedömer sin situation med beaktande av att tröskeln är hög för att göra tolkningen att det inte finns någon fastighetsuthyrningsmarknad i kommunen.

Enligt 30 a § i konkurrenslagen, om man i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av en kommun, en samkommun, staten eller en enhet som de har bestämmande inflytande över använder förfaranden eller tillämpar verksamhetsstrukturer som, när varor eller tjänster erbjuds

1. snedvrider eller kan bidra till att snedvrida förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden,
2. hindrar eller kan bidra till att hindra att en sund och fungerande ekonomisk konkurrens uppstår eller utvecklas, eller
3. står i strid med kravet på marknadsmässig prissättning i 128 § i kommunallagen,

kan Konkurrens- och konsumentverket börja reda ut frågan och vid behov förbjuda verkställandet av en offentlig konkurrensbegränsning.

Konkurrens- och konsumentverket övervakar konkurrensläget och konkurrensneutraliteten. Konkurrens- och konsumentverket tar inte ställning till enskilda fall utan utredning. Konkurrens- och konsumentverket ger inte heller förhandsutlåtanden och har inte behörighet att bevilja undantagslov.

Vem som helst kan ingripa och lämna en begäran om utredning till Konsument- och konkurrensverket om man anser att kommunens verksamhet inte uppfyller kraven på konkurrensneutralitet. Konkurrens- och konsumentverket försöker i första hand undanröja en förbjuden struktur genom förhandlingar. I sista hand kan vite föreläggas som stöd för denna skyldighet.

1. Utredning av nuläget i kommunen

Utred läget i kommunen med hjälp av en utomstående sakkunnig som är förtrogen med ärendet (till exempel en AKA-fastighetsvärderare och en advokatbyrå eller konsultbyrå som är förtrogen med konkurrenslagen för att kunna bedöma vilken marknad som eventuellt är relevant i ärendet och för vilken det vore bra att bedöma konsekvenserna). Det är bra att utreda åtminstone följande:

- Finns det inom det relevanta marknadsområdet (senare även den relevanta marknaden), som definieras i enlighet med konkurrenslagen,

social- och hälsovårdslokaler i betydande utsträckning (beskrivning av kommunens innehav och bedömning av det privata fastighetsinnehavet inom social- och hälsovården)?

- Har det på den relevanta marknaden genomförts fastighetsköp i fråga om social- och hälsovårdslokaler, eller andra lokaler över huvud taget, under de senaste åren (beskrivning av de köp som genomförts)?
- Är de social- och hälsovårdslokaler som kommunen äger lämpade för annan uthyrning utan betydande kostnader för ägaren, och som således inte kan uthyras för annan verksamhet. Lokalerna har planerats och byggts för social- och hälsovårdsverksamhet och det är därmed svårt/omöjligt att hyra ut lokalerna för något annat användningsändamål på grund av ekonomisk olönsamhet (marknadshyran skiljer sig avsevärt från den hyresnivå som skulle behövas för att täcka de ändringar som följer av ändringen av användningsområdet, förutsatt att detta har utretts).
- Om lokalerna fortfarande kan hyras ut för något annat ändamål, talar det för bolagiseringsskyldighet, även om lokalerna inte kan hyras ut till välfärdsområdet. Ersättning för de kostnader som detta medför kan eventuellt fås på basis av ansökan inom ramen för de gränser som anges i införandelagen och den förordning om kompensation som utfärdas med stöd av den.
- Är det möjligt att genom en plan eller med undantagslov ändra byggnadens användningsändamål?
- Har det på senaste tiden funnits efterfrågan på social- och hälsovårdsfastigheter eller över huvud taget på dessa lokaler eller på tomter som reserverats för detta ändamål, på den relevanta marknaden?
- Har kommunen beredskap att planlägga tomter som anvisats för detta ändamål om efterfrågan finns?
- Vilken typ av avtal ska ingås (kort- eller långvarigt tidsbegränsat avtal, eller avtal som gäller tillsvidare)? Om hyresavtalet är långvarigt är det sannolikt inte möjligt att det tolkas som ett avtal med små marknadseffekter, eftersom det under en längre tid kan hindra en ny aktör från att komma in på marknaden. Om avtalet är kortvarigt kan det dessutom vid behov sägas upp om Konkurrens- och konsumentverket ingriper och verksamhetens struktur bör ändras.

- Finns det ett beslut om välfärdsområdets servicestruktur där ett långvarigt behov av lokaler har konstaterats? Eller alternativt att behovet av lokaler är tillfälligt? Åtminstone då det är fråga om en långvarig uthyrning torde det inte röra sig om en åtgärd som endast har små marknadseffekter.

På basis av utredningen ovan bedömer kommunen om det finns en fungerande marknad för uthyrning av social- och hälsovårdsfastigheter inom kommunen, och i så fall om kommunens uthyrningsverksamhet ändå har större än små marknadseffekter. Bedömningen grundar sig på en helhetsbedömning i ärendet.

För att utreda marknadskonsekvenserna ska man känna till vilken den relevanta marknaden är och hur många aktörer det finns på denna marknad, så att kommunen kan bedöma om kommunens verksamhet har konsekvenser för marknaden. I sista hand bedömer Konkurrens- och konsumentverket i efterhand vilken den relevanta marknaden är och om verksamheten endast har små marknadseffekter.

En relevant geografisk marknad definieras som ett område där kunder har en realistisk möjlighet att skaffa tillgångarna i fråga. Den geografiska marknadens omfattning påverkas av faktorer som transportkostnader och konkurrensvillkor inom olika områden.

Sammanfattning

Kommunen ska vid behov kunna motivera beslutet genom en tillförlitlig utredning. Utredningen ska vara tillräckligt yrkeskompetent och omfattande för att den ska kunna anses ha bevisvärde om Konkurrens- och konsumentverket tar upp ärendet till prövning.

Vid beslutsfattandet bör man också beakta att marknadsläget förändras och att läget bör bedömas regelbundet.

Dessutom bör man i beslutsfattandet också beakta att om man av grundad anledning i detta skede inte fattar beslut om bolagisering av verksamheten, ska hyresnivån i vilket fall som helst uppfylla kraven i bestämmelsen om konkurrensneutralitet (Konkurrens- och konsumentverket kan också ingripa på grund av att prissättningen hotar att snedvrider eller snedvrider konkurrensen).

FINLANDS KOMMUNFÖRBUND

Mikko Simpanen
Utvecklingschef