

Utredning kring samverkansformer för gemensamma satsningar på rikssjukvård

(konsult Christer Hjert Kommunlex AB)

Bakgrund

Frågan om ett organ eller en annan samverkansform för gemensamma investeringar i och drift av investeringstunga anläggningar inom hälso- och sjukvård av rikskaraktär har diskuterats under en längre tid och flera olika lösningar har utretts.

De omfattande diskussionerna har landat i att det mest ändamålsenliga vore ett allmänt hållet kommunalförbund. Med detta avses ett kommunalförbund som ges ett generellt uppdrag att fungera som organ för nationell samverkan kring investeringar i och drift av investeringstunga anläggningar inom hälso- och sjukvård av rikskaraktär. Som förbundets medlemmar föreslås de sju landstingen med universitetssjukhus, då dessa redan idag utgör basen i regionsjukvården. Ansvaret för förbundets kostnader delas i sju lika stora delar så att varje medlem svarar för lika stor andel. Även inflytandet i förbundet delas efter denna princip.

Nedan följer avslutningsvis en sammanfattning av de två huvudalternativen som diskuterats kommunalförbund och aktiebolag.

Varför kommunalförbund?

Olika förslag på organisationsform har diskuterats, slutligen har emellertid valet fallit på kommunalförbund som organisationsform. Kommunalförbund och aktiebolag som varit det andra huvudalternativet skiljer såg åt på några grundläggande punkter. Det är framförallt skattemässigt och i förhållande till upphandlingslagstiftningen som dessa skillnader har stor betydelse. Nedan följer ett antal skäl för att använda kommunalförbund.

- Kommunalförbundet är anpassat för offentlig verksamhet och har en politisk ledning.
- Kommunalförbundet betraktas skatterättsligt som en specialkommun och behandlas därför som en kommun i detta sammanhang (Regeringsrättens avgörande RÅ 1994 ref. 92). Det viktigaste med detta är att kommunalförbundet erhåller avdrag för faktisk ingående moms i det s.k. kommunkontosystemet även för ingående moms hänförlig

till icke momsskattepliktig verksamhet t.ex. hälso- och sjukvård. När verksamheten bedrivs i bolag utgår visserligen viss momscompensation för köparna (landstingen) den grundar sig dock på en schablon och ger 6 procent i momsavdrag på priset. I verksamheter med stora investeringar (materialkostnader) stämmer inte schablonen och det blir en skattemässig merkostnad. Kommunalförbund är dessutom inkomstskattebefriade.

- Kommunalförbund betraktas än så länge som undantagna från lagen om offentlig upphandling.
- I stort sett all kommunal/landstingskommunal verksamhet kan föras över på ett kommunalförbund.

Varför ett förbund med allmänt hållen förbundsordning?

Under den tid som detta utretts har förslag på både ett förbund med en allmänt hållen förbundsordning samt ett förbund med inriktning på strålbehandling föreslagits. Den stora fördelen med en allmänt hållen förbundsordning är att det är möjligt för förbundsmedlemmarna att samarbeta kring i stort sett allt som parterna är överens om utan alltför stora förändringar i förbundets konstruktion.

Den modell som valts i detta förslag bygger på en allmänt hållen beskrivning av ändamålet med verksamheten (se § 3 förbundsordningen) och en lista på verksamheter som förbund skall bedriva som bilaga (se § 4 förbundsordningen). Med en sådan konstruktion kan medlemmarna genom att ändra bilagan tillföra eller återta verksamheter från förbundet.

Vad uppnår man med denna lösning?

Den stora vinsten med att skapa ett förbund som i början inte ges annat än möjligheter att bedriva de verksamheter som medlemmarna bestämmer från tid till annan är att det finns en gemensam organisation/plattform för att kunna dels gemensamt utreda tänkbara samverkansområden dels även gemensamt bedriva framtida verksamheter.

Ett exempel på uppgifter som förbundet inledningsvis skulle kunna erhålla är att utreda och genomföra en funktionsupphandling av en strålbehandlingsanläggning för protoner/lätta joner eller protoner. Om upphandling genomförs kompletteras bilagan med organisation och drift av verksamheten.

Sammanfattning kommunalförbund

- Kommunalförbundet är en form för samverkan som kan användas för all landstingskommunal verksamhet.
- Kommunalförbundet är en offentlighetsrättslig associationsform som endast kan ha kommuner och landsting som medlemmar. Verksamheten är i grunden utpräglat politiskt styrd det framgår bl.a. av att ledamöter och ersättare i förbundets beslutande församling skall vara förtroendevalda som dessutom skall vara representerade i respektive medlems fullmäktige.
- För kommunalförbunden gäller ett betydligt mindre omfattande regelverk (främst vissa bestämmelser i kommunallagen) än vad som är fallet för aktiebolagen.
- Medlemmarna i ett kommunalförbund svarar för kommunalförbundets skulder med så stor andel som anges i förbundsordningen (För det föreslagna förbundets del med en sjundedel då huvudtalprincipen föreslås för kostnadsfördelning).
- Det finns väldigt lite minoritetsskyddsregel för ett kommunalförbund. Möjligheter till viss reglering i förbundsordningen finns dock.
- De ledamöter som är valda till förbundets olika organ kan endast, under pågående mandatperiod, avsättas med stöd av lag. De lagregler som finns gör detta möjligt bara i ett fåtal väldigt speciella situationer, se 4 kap. 10 och 10 a §§ kommunallagen.
- Det finns ett tydligt fokus på kommunal revision i kommunalförbundet.
- Det finns möjlighet för både förbundsmedlemmar i kommunalförbund och för landstingsmedlemmar i landsting som är medlemmar i kommunalförbundet att överklaga förbundets beslut genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.
- Det finns en i lagen föreskriven rätt för förbundsmedlem att utträda ur förbundet med en maximal uppsägningstid om tre år.
- Lagen om offentlig upphandling anses inte gälla i relationen mellan kommunalförbundet och dess medlemmar, i vart fall inte när det är fråga om överlåtelse av verksamhet från medlem till förbundet.
- Kommunalförbundet omfattas av samma skatteregler som landstinget då det betraktas som en specialkommun.

Sammanfattning aktiebolag

- Aktiebolaget är en form för samverkan som kan användas för de flesta landstingskommunala verksamheter inom hälso- och sjukvården eftersom dessa verksamheter nästan aldrig inte innefattar myndighetsutövning.
- Aktiebolaget är en privaträttslig associationsform som i grunden är gjord för kommersiell verksamhet. Ledningen behöver inte vara politisk utan även andra än förtroendevalda kan utses till styrelseledamöter t.ex. tjänstemän eller företrädare för professionen.
- I aktiebolagslagen finns en inbyggd motsättning i förhållande till landstingskommunal verksamhet eftersom grundsyftet med aktiebolag är att skapa vinst till ägarna medan det råder förbud mot vinstsyfte för landstingskommunalt bedriven företagsverksamhet.
- För aktiebolagens del gäller ett betydligt mer omfattande regelverk (främst aktiebolagslagen) än vad som är fallet för kommunalförbund.
- Ägarna i ett aktiebolag har inget ansvar för bolagets skulder. Bolaget svarar själv för dessa med av ägarna genom aktiekapitalet tillskjutna medel, intjänade medel eller andra tillgängliga medel.
- Det finns ett tydligare skydd för minoriteten i aktiebolag än i kommunalförbund. Detta kan dock i viss utsträckning regleras i förbundsordningen för kommunalförbundet.
- Ledamöterna i styrelsen kan avsättas av de som utsett dem när som helst och utan angivande av skäl.
- Revisionen i ett bolag är fokuserat på s.k. bolagsrevision och det finns inga krav på verksamhetsrevision motsvarande den som finns i kommunal och landstingskommunal verksamhet.
- Det finns ingen möjlighet för utomstående att rättsligt angripa beslut fattade av bolaget.
- Det finns ingen automatisk rättighet för aktieägare att utträda ur ett aktiebolag. Det krävs antingen att aktiebolaget avvecklas (likvideras) eller att part överlåter sina aktier på någon annan. Detta kan regleras i aktieägaravtal.
- Lagen om offentlig upphandling anses enligt den gängse uppfattningen gälla i relationen mellan bolaget och dess ägare.
- Bolaget omfattas av samma skatteregler som övriga aktiebolag.