

Toivakan kunnan SOTE/PELA-kiinteistöjen markkina-analyysi

Taustaa

Kuntalain 126 §:n mukaisesti kunnan hoitaessa lain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Lain 126 §:ssä on lueteltu edellytykset tilanteille, joissa kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ja 127 §:ssä yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset. Lain 7 §:ssä tarkoitetulla tehtävällä tarkoitetaan tässä yhteydessä kiinteistöjen vuokraus-toimintaa hyvinvointialueelle. Yhtiöittämisvelvollisuuden taustalla on vaatimus kilpailuneutraliteetista. Kunnan toimiessa markkinoilla tulee sen toimia vastaavin perisäännöin, kuin markkinoilla olevat tai tulevat yksityiset toimijat. Yhtiöittämisvelvollisuuden noudattamista valvova viranomainen on Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Kuntalain 127 §:n 1 momentin perusteella yhtiöittämisvelvollisuuden ulkopuolelle jää kunnan toiminta, kun se täyttää vähäisyyden tunnusmerkit. Hallituksen esityksessä (268/2014) vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia, tai ne olisivat vähäisiä. Pykälä ei ole tarkoitettu yhtiöittämisvelvoitteen kiertämiseksi. Kunta kuitenkin itse arvioi, onko kunnan alueella toimivaa sote-kiinteistömarkkinaa. Selvitys markkina-vaikutuksista ja kilpailuneutraliteetista muodostaa perustan mahdolliselle yhtiöittämättä jättämiselle.

Markkina-analyysin tarkoitus

Markkina-analyysin tarkoitus on kuvata vallitseva sekä tulevaisuudessa potentiaalisesti mahdollinen sote-kiinteistöjen markkinatilanne ja se, onko kiinteistöillä tosiallista markkinaa ja missä laajuudessa, sekä täytyykö yhtiöittämisvelvollisuuden kilpaillun markkinan tunnusmerkit.

Markkina-analyysissä tarkastellaan sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen kiinteistömarkkinoita Toivakan kunnan alueella. Tarkastelussa on vallitseva markkinatilanne ja tulevaisuuden mahdollisuudet. Tarkastelussa on huomioitu kiinteistölliset ja kaavoitukselliset näkökulmat julkisten palveluiden tuottamiseksi. Esimerkiksi se, että onko kunnan alueella tällä hetkellä yksityisten omistamia kiinteistöjä, jotka soveltuisivat julkiseen sote-toimintaan tai voisivatko yksityiset tahot rakennuttaa kyseisiä kiinteistöjä tulevaisuudessa.



Yhtiöittämistarpeen arviointi

Kuntaliitto on laatinut kunnille ohjeen harkittaessa sote-kiinteistöjen yhtiöittämättä jättämistä markkinavaikutusten vähyyden perusteella. Kunnan tulisi selvittää, mikä tilanne kunnassa on käyttäen ulkopuolisen asiaan perehtynyttä asiantuntijaa sen arvioimiseksi, mitkä ovat mahdollisesti asiassa relevantit markkinat, joiden osalla vaikutuksia olisi hyvä arvioida. On hyvä selvittää vähintään seuraavat asiat:

- Onko kilpailulain mukaisesti määritetyllä relevantilla markkina-alueella (myöhemmin myös relevantit markkinat) merkittävässä määrin sote-toimitiloja (kuvataan kunnan omistukset ja arvioidaan yksityinen sote-kiinteistö-omistus)?
- Onko relevanteilla markkinoilla tehty sote-toimitiloja, tai toimitiloja ylipääntään koskevia kiinteistökauppoja viime vuosina (kuvataan ne kaupat, joita tehty)?
- Soveltuvatko kunnan omistamat sote-toimitilat muuhun vuokrauskäyttöön ilman merkittäviä kustannuksia omistajalleen, eikä niitä siten ole mahdollista vuokrata muuhun toimintaan. Toimitilat on suunniteltu ja rakennettu sote-toimintaan, joten niiden edelleenvuokraus muuhun käyttötarkoitukseen on vaikeaa/mahdotonta taloudellisen kannattamattomuuden takia (markkinavuokrataso poikkeaa huomattavasti vuokratasosta, joka käyttötarkoituksen muutoksesta johtuvien muutosten kattamiseksi olisi tehtävä, edellyttää, että tämä asia on selvitetty).
- Mikäli tilat voidaan edelleen vuokrata muuhun käyttötarkoitukseen, puoltaa yhtiöittämisvelvoitetta, vaikka tiloja ei saada vuokrattua hyvinvointialueelle. Tästä aiheutuvista kustannuksista voi mahdollisesti saada kompensatiota voimaannpanolain ja siitä annettavan kompensatioasetuksen antamisrajoissa hakemuksen perusteella.
- Onko kaavallisesti tai poikkeamisluvalla mahdollista muuttaa rakennuksen käyttötarkoitusta toiseksi?
- Onko relevanteilla markkinoilla ollut kysyntää sote-kiinteistöille tai ylipääntään näihin tiloihin, tai tähän tarkoitukseen varatuille tonteille lähiaikoina?
- Onko kunnassa valmius kaavoittaa tähän tarkoitukseen osoitettuja tontteja, mikäli kysyntää olisi?
- Millainen sopimus on tarkoitus tehdä (lyhyt tai pitkäaikainen määräaikainen, vai toistaiseksi voimassa oleva)? Mikäli vuokrasopimus on pitkäaikainen, se ei varmaankaan todennäköisesti ole tulkittavissa vähäiseksi markkinavaikutuksiltaan, koska se voi potentiaalisesti estää pitkäksikin aikaa uuden toimijan tulon markkinoille. Lisäksi jos sopimus on lyhytaikainen, se



voidaan tarvittaessa irtisanoa, mikäli Kilpailu- ja kuluttajavirasto puuttuisi asiaan ja toiminnan rakenne tulisi muuttaa.

- Onko olemassa hyvinvointialueen palveluverkkopäätöstä, jossa on todettu pitkäaikainen tarve tiloille? Tai vaihtoehtoisesti se, että tarve tiloille on tilapäinen? Ainakaan siinä tilanteessa, jossa kyse on pitkäaikaisesta vuokrauksesta, kyseessä ei liene sellainen toimi, jolla on vain vähäisesti markkinavaikutuksia.

Kunnan tulee pystyä tarvittaessa perustelemaan päätös luotettavalla selvityksellä. Selvityksen tulee olla laadittu riittävän ammattitaitoisesti ja kattavasti, jotta sillä voisi katsoa olevan näyttöarvoa, mikäli Kilpailu- ja kuluttajavirasto ottaisi asian tutkittavakseen.

Päätöksenteossa tulisi myös ottaa huomioon se, että markkinatilanteet muuttuvat ja tilannetta on syytä arvioida uudelleen säännöllisin väliajoin, koska markkinatilanne voi muuttua.

Lisäksi päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon myös se, että mikäli toimintaa ei tässä vaiheessa päätetä yhtiöittää perustellusta syystä, vuokratason tulisi joka tapauksessa täyttää kilpailuneutraliteettisääntelyn vaatimukset. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua tilanteeseen myös syystä, että hinnoittelu uhkaa vääristää tai vääristää kilpailua.

Toiminta kilpailluilla markkinoilla

Arvioitaessa sitä, soveltuuko kilpailuneutraliteettisääntely julkisyhteisön toimintaan, tulee ensin arvioida, onko kyse taloudellisesta toiminnasta. Taloudellisen toiminnan käsite vastaa Euroopan Unionin oikeudenmukaista taloudellisen toiminnan käsitettä. Taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan markkinoilla.

Jos julkisyhteisö arvioinnin tuloksena toteaa, että sen harjoittama toiminta täyttää taloudellisen toiminnan edellytykset, tulee seuraavaksi arvioitavaksi, onko kyse toiminnasta, jossa julkinen ja yksityinen elinkeinotoiminta kilpailevat keskenään samoilla markkinoilla ja niiden välillä voidaan katsoa olevan kilpailutilanne, jossa kilpailu voisi vääristyä.

Kiinteistöjen vastikkeellinen vuokraustoiminta luetaan taloudelliseksi toiminnaksi eikä se ole kunnan lakisääteinen tehtävä sote-kiinteistöjen vuokrauksen osalta siirtymäkauden 2023-2025 jälkeen. Toiminta on kilpailutilanteessa markkinoilla, kun toimintaa tarjoavat tai potentiaalisesti voisivat tarjota myös muut toimijat.



Tämä on keskeisenä arvioinnin kohteena markkina-analyysissä. Analyysissä arvioidaan, onko kunnan alueella tosiasiallista kilpailtua markkinaa sote-kiinteistöjen vuokraustoiminnassa tällä hetkellä tai potentiaalisia edellytyksiä markkinalle tulevaisuudessa.

Relevantin markkina-alueen määrittäminen

Selvityksen perusteella kunta arvioi, onko sen alueella toimivaa kiinteistönvuokrausmarkkinaa sote-kiinteistöille ja jos on, niin sen, muodostaako kunnan vuokraustoiminta kuitenkin vähäistä suurempia markkinavaikutuksia. Arvio perustuu kokonaisharkintaan asiassa.

Markkinavaikutusten selvittämiseksi tulee olla tiedossa, mitkä ovat relevantit markkinat, ja kuinka paljon näillä markkinoilla on toimijoita, jotta kunta pystyisi arvioimaan sen, onko kunnan toiminnalla markkinavaikutuksia. Viimekädessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi jälkikäteen sen, mitkä ovat relevantit markkinat ja onko toiminnalla vain vähäisiä vaikutuksia markkinoihin.

Relevantit maantieteelliset markkinat määrittyvät alueiksi, joilta asiakkailta on realistinen mahdollisuus hankkia kyseisiä hyödykkeitä. Maantieteellisten markkinoiden laajuuteen vaikuttavat tekijät, kuten tavarankuljetuskustannukset ja kilpailuedellytykset eri alueilla.

Kunnan ja yksityisten sote-kiinteistöomistukset

Sote-toiminnan piirissä Toivakan kunnan omistamia kiinteistöjä ovat Paloasema, Terveysasema ja Sonera-kiinteistö, jossa toimii hyvinvointialueen kehitysvammaisten työ- ja päivätoiminta Toimintavakka. Hyvinvointialueen toimintoja on lisäksi Toivakkatalolla sekä Koulukeskuksessa. Lisäksi kunnassa toimii Esperin hoivakoti Soivakka.

Hyvinvointialueen kanssa on käyty neuvotteluja hyvinvointialueen käytössä olevien kiinteistöjen jatkosta. Kunnan näkökulmasta kuntalaisten lähipalveluiden turvaaminen on otettava huomioon kiinteistöjä analysoitaessa. Tämän markkina-analyysin selvityksen kohteena ovat Paloasema, Terveyskeskus sekä Sonera-kiinteistö. Toivakkatalon osalta hyvinvointialue tulee keskittämään ja siirtämään toimintoja Terveyskeskukseen ja Koulukeskuksessa on kyse vain yksittäisten oppilashuoltotilojen vuokraamisesta. Hyvinvointialue on halukas jatkamaan tilojen vuokraamista suoraan kunnan kanssa.



Paloasema ja terveyskeskus ovat erityiskiinteistöjä, jotka eivät ilman muutoksia sovellu muuhun käyttöön. Erityiskiinteistöt on suunniteltu tiettyyn käyttötarkoitukseen, joita on vaikea muuttaa toiseen käyttöön ilman merkittäviä muutoksia ja kustannuksia omistajalleen. Kiinteistöt vaativat erityisiä teknisiä ratkaisuja kuten rakenne-, laite- tai turvallisuusratkaisuja. Käytännössä sote-kiinteistöjen vuokraaminen muille kuin hyvinvointialueelle on näistä syistä lähes mahdotonta.

Yksityisen elinkeinotoiminnan kiinnostusta tai kauppvoja sote-kiinteistöjen vuokraamiseen liittyen ei ole ollut. Kunnan alueella ei myöskään ole yksityisomisteisia kiinteistöjä, jotka soveltuisivat suoraan sote-käyttöön. Markkinoilla ei ole ollut kysyntää sote-kiinteistöjen suhteen ja markkina on olemassa olevan kiinteistökannan osalta olematon. Tilanne ei myöskään tulevaisuudessa ole muuttumassa kunnan tai yksityisen sektorin olemassa olevan kiinteistökannan osalta.

Kaavoitukselliset näkökulmat sote-kiinteistöihin liittyen

Kunnan omistamat sote-kiinteistöt sijaitsevat asemakaava-alueella. Kaavallisesti tarkasteltuna mahdollisuudet tulevaisuudessa julkisten sote-palveluiden vaihtoehtoilta ovat tällä hetkellä rajatut. Kunnan kaavoituksellinen tilanne ei mahdollista kyseisten erityiskiinteistöjen rakentamista. Sote-kiinteistöjen kaavoitukseen liittyvää yksityisen elinkeinotoiminnan kiinnostusta ei ole ollut.

Yhtiöittämättä jättämistä ja yhtiöittämistä puoltavia asioita

v = puoltaa yhtiöittämistä x = puoltaa yhtiöittämättä jättämistä	Paloasema	Terveyskeskus	Toimintavakka / Sonera-kiinteistö
Kiinteistökauppojen määrä	x	x	x
Tonttitarjonta ja -kysyntä	x	x	x
Mahdollisuus kaavoittaa ja tehdä kaavamuutoksia	v	v	v
Vastaavien tilojen heikko tarjonta	x	x	x
Vuokrasopimusten pituus	x	x	x
Yksityiset toimijat alueella	x	x	x
Käytettävyys muuhun tarkoitukseen	x	x	x
Muutostyöt eivät ole kannattavia	x	x	x

Ulkopuolisen asiantuntijan tekemän markkina-analyysin yhteenveto

Kunta on pyytänyt kiinteistövälittäjä LKV Matti Tiaiselta asiantuntijalausunnon Toivakan sote-kiinteistömarkkinoista. Lausunto on liitteenä.

Yhteenveto

Kunnan alueella ei ole olemassa olevaa eikä realistisesti potentiaalisesti syntyvää sote-kiinteistömarkkinaa. Kunnassa ei ole yksityisiä toimijoita, jotka tarjoaisivat tai voisivat tarjota vastaavia tiloja, eikä markkinoilla ole havaittu kysyntää tai toteutuneita liiketoimia. Kunnan omistamat kiinteistöt ovat käyttötarkoitukseltaan erityisiä, eikä niitä ole mahdollista ilman merkittäviä investointeja muuttaa muuhun käyttöön tai vuokrata muille toimijoille.

Myöskään kaavoitukselliset edellytykset eivät tue kilpaillun markkinan syntymistä lukuun ottamatta yksittäisiä rajattuja alueita, joiden osalta markkinan syntyminen on epätodennäköistä.

Markkina-analyysin lisäksi tulee huomioida kunnan taloudellinen peruste yhtiöittää sote- ja pela-kiinteistöt, eivätkä tehdyt selvitykset tue yhtiöittämis päätöstä. Erillisen yhtiön perustaminen ei poista kiinteistöihin liittyvää taloudellista riskiä kunnasta, vaan käytännössä siirtää sen ensin kunnan kokonaan omistamalle yhtiölle. Hyvinvointialueiden vuokrasopimukset ovat tyypillisesti toistaiseksi voimassa olevia ja suhteellisen lyhyellä irtisanomisajalla (12 kk) päätettävissä. Jos yhtiön tulot romahtaisivat hyvinvointialueen vähentäessä tilankäyttöään, kunnalla olisi omistajana joka tapauksessa ongelma ratkaistavanaan. Kunnan mahdollisuudet tukea markkinoilla toimivaa yhtiötä ovat lisäksi rajalliset. Jos hyvinvointialue vähentää tiloja tai irtisanoo sopimuksia ja erillisen kiinteistöyhtiön toiminta muuttuu taloudellisesti kestävämmäksi, kunta joutuisi arvioimaan yhtiön aseman uudelleen.

Lopputuloksena voisi olla tilanne, jossa kiinteistöt palautuvat tavalla tai toisella kunnan suoraan hallintaan ja kunta vuokraa mahdollisesti jäljelle jääviä tiloja edelleen hyvinvointialueelle. Tällöin yhtiöittäminen olisi aiheuttanut perustamis-, hallinto-, kirjanpito-, verotus- ja järjestelykustannuksia ilman pysyvää hyötyä. Siksi ennen yhtiöittämistä pitäisi pystyä osoittamaan, että perustettavalla yhtiöllä on aidosti pitkäjänteiset taloudelliset toimintaedellytykset. Nykyisessä hyvinvointialueiden palveluverkkoon ja vuokrasopimukseen liittyvässä tilanteesta tästä ei ole riittävää varmuutta.

Edellä mainituin perustein toiminnalla ei ole merkittäviä markkinavaikutuksia eikä se vääristä kilpailua. Mikäli markkinaolosuhteet olennaisesti muuttuvat, yhtiöittämisvelvollisuus tulee arvioida uudelleen.



Liitteet	asiantuntijalausunto
Jakelu	Kunnanhallitus

