

**MARKKINA-ANALYYSI
PELKOSENNIEMEN KUNTA
SOTE/PELA-KIINTEISTÖT**

Tausta

Tilanne sote-kiinteistöjen osalta on muuttunut viime vuosien aikana. Aikaisemmin sosiaali- ja terveyspalvelut tuotettiin kuntavetoisesti kunnan omistamissa kiinteistöissä. Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen toiminnan järjestäminen siirtyi hyvinvointialueille ja hyvinvointialueista tuli kiinteistöissä vuokralaisia. Siirtymäkauden 2023-2025 (*Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta 616/2021*) jälkeen kuntalain mukainen yhtiöittämisvelvollisuus astui voimaan.

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 tarkoitettua tehtävällä tarkoitetaan tässä yhteydessä kiinteistöjen vuokraustoimintaa hyvinvointialueelle. Yhtiöittämisvelvollisuuden taustalla on vaatimus kilpailuneutraalisuudesta. Kunnan toimiessa markkinoilla tulee sen toimia vastaavin pelisääntöin, 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. Kunta itse arvioi, onko kunnan alueella toimivaa sote-kiinteistömarkkinaa. Kunta arvioi oman kuntansa tilanteen huomioiden sen, että kynnys tulkintaan, ettei kunnassa olisi kiinteistönvuokrausmarkkinoita, on korkea.

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 täyttyykö yhtiöittämisvelvollisuuden kilpaillun markkinan tunnusmerkit.

Markkina-analyysissä tarkastellaan sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen kiinteistömarkkinoita Pelkosenniemen 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.

Yhtenä näkökulmana on myös se, että voisiko kunta kiinteistöjen omistajana realistisesti vuokrata kyseisiä kiinteistöjä muille kuin hyvinvointialueille. Tarkastelussa vastataan kiinteistömarkkinoita koskeviin relevantteihin kysymyksiin kuten:

- Toiminnan määrittely kilpailluilla markkinoilla ja relevantti markkina-alue.
- Onko kilpailulain mukaisesti määritetyllä relevantilla markkina-alueella merkittävässä määrin sote-toimitiloja.
- Onko relevanteilla markkinoilla tehty sote-toimitiloja tai toimitiloja ylipäättään koskevia kiinteistökauppoja viime vuosina.
- Soveltuvatko kunnan omistamat sote-toimitilat muuhun vuokrauskäyttöön ilman isoja muutoksia ja merkittäviä kustannuksia omistajalleen, eikä niitä siten ole mahdollista vuokrata muuhun toimintaan.
- Onko kaavallisesti tai poikkeamisluvalla mahdollista muuttaa rakennuksen käyttötarkoitusta toiseksi.
- Onko relevanteilla markkinoilla ollut kysyntää sote-kiinteistöille tai näihin tiloihin tai käyttötarkoitukseen varatuille tonteille lähiaikoina.
- Onko kunnassa valmius kaavoittaa tähän tarkoitukseen osoitettuja tontteja, jos kysyntää olisi.

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 määrittely

Relevantti markkina-alue voi olla paikallinen, alueellinen tai valtakunnallinen. Tyypillisesti Lapin alueella hyvinvointialueet ovat järjestäneet julkisia palveluja kunnittain. Kuitenkin talous- ja säästöpainesta johtuen toimintoja on keskitetty kuntien ja kaupunkien välillä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hyvinvointialue hakisi kilpailun kautta edullisempia vuokratukustannuksia, vaan toimintojen keskittämiset ovat liittyneet säästötoimiin hyvinvointialueiden vaikeissa taloustilanteissa.

Yleisesti ottaen sote-kiinteistömarkkina on muodostunut paikalliseksi Pelkosenniemen kunnassa. Palvelut tuotetaan kuntakeskuksessa ja Pyhätunturin alueella. Markkinan paikallisuutta korostavat väestökeskittymät sekä pitkät etäisyydet ja käytännössä palveluiden järjestäminen muualla kunnan alueella ei ole mahdollista. Tulevaisuudessa on mahdollista, että hyvinvointialueen palveluverkko kunnan osalta muuttuu, jolla ei kuitenkaan ole kilpailullisia markkinavaikutuksia.

Kunnan ja yksityisten sote-kiinteistöomistukset

Sote-toiminnan piirissä kunnan omistamia kiinteistöjä ovat kaksi paloasemaa, ympärivuorokautisen palveluasumisen yksikkö ja terveyskeskus. Kunnassa ei ole yksityistä sote-kiinteistöomistusta, joissa tuotettaisiin tai realistisesti voitaisiin tuottaa edellä mainittuja julkisia palveluita.

Paloasemat, palvelukodit ja terveyskeskukset ovat pinta-alaltaan suuria 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. Kunnan omistuksessa on muuta vajaakäyttöistä kiinteistökantaa, jota voidaan vuokrata yksityisille elinkeinonharjoittajille muuhun kuin sote-toimintaan.

Yksityisen elinkeinotoiminnan kiinnostusta tai kauppoja 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 on merkitty yleiskaava- ja asemakaavatasoilla. Kaavallisesti tarkasteltuna mahdollisuudet tulevaisuudessa julkisten sote-palveluiden vaihtoehtoilta ovat tällä hetkellä rajatut. Pyhätunturin matkailukeskuksen alueella Kanervikkokadun asemakaava mahdollistaa julkisten palvelukiinteistöjen rakentamisen ja yhdyskuntarakenteen kehittymisen. Muualla kunnassa kaavoituksellinen tilanne ei mahdollista kyseisten erityiskiinteistöjen rakentamista.

Kaavoituksen näkökulmasta sote-kiinteistöjen kilpailtu markkina on mahdollinen, mutta toistaiseksi se nähdään tulevaisuudessa epätodennäköisenä potentiaalisena vaihtoehtona huomioiden väestökeskittymät, palveluiden käyttäjäryhmät ja etäisyydet. Sote-kiinteistöjen kaavoitukseen liittyvää yksityisen elinkeinotoiminnan kiinnostusta ei ole ollut.

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 (mm. terveyskeskus, palveluasuminen ja paloasemat), 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.

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

Tuomas Ruha
Tekninen johtaja
Pelkosenniemen kunta