

Mikko Simpanen

Ohje kunnille niiden harkitessa sote-kiinteistöjen yhtiöittämättä jättämistä markkinavaikutusten vähäisyyden perusteella

Sote-uudistuksessa kuntien omistuksessa olleet kiinteistöt jäivät kuntien omistukseen ja hyvinvointialueet tulivat niihin vuokralle vuoden 2023 alusta lukien. Sote-tilojen vuokra-aika ja vuokrataso määriteltiin uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lain-säädännön voimaanpanosta annetulla lailla (616/2021).

Tilanne muuttuu tänä vuonna. Mikäli hyvinvointialue päättää jatkaa toimintaansa kunnan omistamassa tilassa, **kiinteistö tulee kuntalain mukaan lähtökohtaisesti yhtiöittää.** Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi.

Kuntalain 127 §:n 1 momentin perusteella yhtiöittämisvelvoitteen 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.

Kuntien omistamat sote-kiinteistöt toimivat lähtökohtaisesti kilpailutilanteessa markkinoilla.

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.

Kilpailulain 30a §:n mukaan, jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla,
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä tai
- 3) on ristiriidassa nykyisin kuntalain 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,



KKV voi ryhtyä selvittämään asiaa ja tarpeen vaatiessa kieltää julkisen kilpailunrajoituksen täytäntöönpanon.

Kilpailutilannetta ja kilpailuneutraliteettia valvoo Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV). KKV ei ota kantaa yksittäisiin tapauksiin ilman tutkintaa. KKV ei myöskään anna ennakollisia lausuntoja, eikä sillä ole toimivaltaa myöntää poikkeuslupia.

Kuka tahansa voi puuttua asiaan ja tehdä asiasta tutkintapyyynnön KKV:lle, mikäli katsoo, että kunnan toiminta ei täytä kilpailuneutraliteettivaatimuksia. KKV:n keinoina on ensisijaisesti neuvotteluin pyrkiä poistamaan kielletty rakenne. Viime kädessä se voi asettaa uhkasakon tämä veloitteen tueksi.

Selvitys nykytilanteesta kunnassa

Selvitä, mikä tilanne on kunnassa käyttäen ulkopuolisen asiaan perehtynyttä asiantuntijaa (esim. AKA-kiinteistönarvioitsija sekä kilpailulakiin perehtynyt asianajotoimisto tai konsulttitoimisto 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-kiinteistöomistus)?
- Onko relevanteilla markkinoilla tehty sote-toimitiloja, tai toimitiloja ylipäätään 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 ovat 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, edellyttäen, 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 voimaannolain ja siitä annettavan kompensatioasetuksen antamissa rajoissa hakemuksen perusteella.
- Onko kaavallisesti tai poikkeamisluvalla mahdollista muuttaa rakennuksen käyttötarkoitusta toiseksi?
- Onko relevanteilla markkinoilla ollut kysyntää sote-kiinteistöille tai ylipäätään 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 KKV 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.

Edellä kuvatun 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 KKV 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 tavaran kuljetuskustannukset ja kilpailuedellytykset eri alueilla.

Tiivistys asiasta

Kunnan tulee pystyä tarvittaessa perustelemaan päätös luotettavalla selvityksellä. Selvityksen tulee olla laadittu riittävän ammattitaitoisesti ja kattavasti, jotta sillä voisi katsoa olevan näyttöarvoa, mikäli KKV 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 (KKV voi puuttua tilanteeseen myös syystä, että hinnoittelu uhkaa vääristää tai vääristää kilpailua).