

12.9.2018

Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
[kirjaamo@kkv.fi](mailto:kirjaamo@kkv.fi)

## ASIA Lausunto Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätösluonnoksesta Dnro 1/KKV14.00.40/2015

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on varannut Lääkäripalveluyritykset ry:lle tilaisuuden lausua päätösluonnoksesta dnro 1/KKV14.00.40/2015. Asiassa on kyse yhdistyksen tekemästä toimenpidepyynnöstä, joka koskee kuntien toimintaa työterveyshuollon markkinoilla. Kiitämme lisäajasta, jonka olemme saaneet lausuntomme toimittamiselle.

### 1 Yleiset kommentit

Yleisinä kommentteina päätösluonnokseen LPY esittää seuraavaa:

LPY pitää päätösluonnoksessa hyvänä sitä, että KKV on katsonut työterveyshuollon muodostavan taloudellista toimintaa ja että useisiin kilpailuneutraliteettiongelmiin on puututtu. KKV:n tutkinta on myös saanut kunnalliset työterveystoimijat korjaamaan joitakin toimenpidepyynnössä mainittuja kilpailuneutraliteettiongelmiä.

KKV aikoo kuitenkin lopettaa tutkinnan muun muassa siksi, että kunnalliset toimijat ovat sitoutuneet tekemään itsearvion toiminnastaan. KKV:n mukaan ei voida pitää todennäköisenä, että kunnallisten tuottajien toiminnan vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa. LPY on eri mieltä tästä lähtökohdasta. Kunnallisten toimijoiden aiheuttamalla kilpailuneutraliteettiongelmillä on merkittävää vaikutusta yksityisen sektorin toimintaan ja kunnalliset toimijat ovat voineet hyödyntää etujaan myös koko KKV:n tutkinnan ajan, noin 3,5 vuotta. Pelkkä sitoutuminen itsearvion tekemiseen ei poista ongelmia.

Päätösluonnos herättää yleisemmänkin tason kysymyksen siitä, miksi KKV ei valvo tiukemmin julkisen sektorin toimintaa ja miksi julkisen sektorin aiheuttamiin kilpailun vääristymiin suhtaudutaan näin kevyesti. Tässä tilanteessa KKV ei vaadi edes sitoumusta tutkimuksessa havaittujen, yksilöityjen kilpailuneutraliteettiongelmiin poistamiseen, vaan sitoutuminen itsearvion tekemiseen riittää. On KKV:n tehtävä valvoa ja oikaista sekä tarvittaessa viedä asia markkinaoikeuteen. Ei riitä, että kunnalliset työterveystoimijat sitoutuvat selvittämään, noudattavatko ne lakia. Juuri hinnoittelua on tutkittu, ja juuri hinnoittelun markkinaehtoisuutta ao. toimijat eivät ole pystyneet näyttämään tapahtuvan.

12.9.2018

KKV toteaa, että kunnallisten tuottajien toimintaan saattaa liittyä riski kielteisistä kilpailuvaikutuksista. Tämän takia KKV on antanut neuvontaa mahdollisten vahingollisten kilpailuvaikutusten poistamiseksi. Kun KKV on nyt poistamassa asiaa käsittelystä, LPY:n tulisi saada kopiot KKV:n antamista ohjeista voidakseen tarvittaessa selvittää taustatietoja tilanteessa, jossa jouduttaisiin harkitsemaan toimenpidepyynnön uusimista. Pyydämme julkisuuslain nojalla toimitamaan KKV:n antamat ohjeet tiedoksi LPY:lle viipymättä.

Kuntalain 150 §:n mukaan kuntien tulee yhtiöittää markkinoilla kilpailutilanteessa tuotetut työterveyshuollon palvelut vuoden 2019 alusta lukien. LPY toivoo, että KKV puuttuu oma-aloitteisesti tilanteisiin, joissa yhtiöittämisvelvollisuutta ei noudateta. Ottaen huomioon merkittävä toimialakohtainen siirtymäaika työterveyshuollon yhtiöittämisen valmisteluun on ollut käytettävissä varmasti riittävästi aikaa.

## 2 Yksityiskohtaiset kommentit

Yleisten kommenttien lisäksi LPY haluaa kiinnittää KKV:n huomiota seuraaviin seikkoihin:

### 2.1 Työterveyspalveluiden taloudellinen luonne

KKV toteaa päätösluonnoksen kohdassa 40 seuraavaa:

...Työterveyshuollon palvelut poikkeavat kuitenkin järjestämistavaltaan julkisesta terveydenhuollosta, sillä vastuu työterveyshuollon palveluiden järjestämisestä on ensisijaisesti työnantajilla. Työnantajat voivat hankkia työterveyshuollon palveluita markkinoilta, ja palvelut rahoitetaan pääosin työnantajien ja työntekijöiden maksuilla. Palvelutuotantoa harjoitetaan siten markkinoilla korvausta vastaan. Muun muassa näistä syistä työterveyshuollon palveluiden tuottamista on lähtökohtaisesti pidettävä luonteeltaan taloudellisena toimintana.

On positiivista, että työterveyshuoltoa käsitellään taloudellisena toimintana. Asiaan tulee kuitenkin ottaa päätöksessä nyt esitettyä tiukempi kanta: työterveyshuollon palveluiden tuottamista on pidettävä "lähtökohtaisesti" luonteeltaan taloudellisena toimintana.

KKV:n tulisi ottaa lopullisessa päätöksessään huomioon KHO:n vuosikirjaratkaisu KHO:2018:29, jossa in house -tyyppiset potilassiirtopalvelut katsottiin EU:n valtioneuvoston päätösten piiriin kuuluviksi ja siten taloudelliseksi toiminnaksi. KHO kiinnitti päätöksessään huomiota siihen, että palvelun tuottaja HUS Logistiikka -liikelaitos oli tuottanut HUS-alueen kunnille potilassiirtopalveluita, jotka eivät kuuluneet yksinomaan tilaajina toimivien kuntien rahoitusvastuulle, vaan palveluista maksoivat myös Kela ja potilas itse. Tässä tilanteessa tuli soveltaa EU:n valtioneuvoston päätöksiä, joiden sisältämä taloudellisen toiminnan määritelmä vastaa kilpailulain taloudellisen toiminnan määritelmää.

Työterveyspalveluiden rahoituksesta vastaavat työnantajat ja työntekijät. Tämä osa rahoituksesta kanavoituu Kelan kautta. Tämän lisäksi työnantajat rahoittavat työterveyspalveluita oma-

12.9.2018

vastuuosuuden myötä. Näin on myös tilanteessa, jossa työterveyspalveluita tarjottaisiin kunnille julkisten hankintojen sääntelyn näkökulmasta sidosyksikkösuhteessa. Kyse on taloudellisesta toiminnasta riippumatta siitä, täyttääkö toiminta kuntalain ”toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla” kriteerin.

Taloudellisen toiminnan käsite on käytännössä jatkuvasti epäselvä kunnallisille toimijoille johdun muun muassa kuntalain ja kilpailulain välisestä käsite-erosta. Jotta uusilta työterveyshuoltoon liittyviltä kilpailuneutraliteettiongelmilta vältytään, KKV:n tulisi päätöksessään ottaa kanta siihen, että työterveyspalvelut ovat taloudellista toimintaa myös silloin, kun niitä tuotetaan hankintalainsäädännön näkökulmasta sidosyksikköhankintoina. Vähintäänkin KKV:n päätökseen tulisi sisällyttää viittaus edellä mainittuun KHO:n vuosikirjaratkaisuun.

## 2.2 Väitetty markkinapuute

KKV:n päätösluonnoksen kohdasta 26 ilmenee, että kunnalliset toimijat ovat vedonneet markkinapuutteeseen. Kunnalliset toimijat pitävät osoituksena markkinapuutteesta sitä, että yksityiset palveluntuottajat ostavat kuntien yksiköiltä alihankintana työterveyshuollon palveluita alueilla, joilla ne eivät itse toimi. Selitys on yksioikoinen. LPY pitää todennäköisenä, että yksityistä liiketoimintaa syntyisi monelle alueelle, jos kunnallinen tuotanto vetäytyisi. KKV on todennut sinänsä asianmukaisesti (k. 74), ettei alihankinta vielä osoita markkinapuutetta. Kuntien argumentointi kuitenkin osoittaa virheellisen käsityksen siitä, miten markkinapuute voidaan todeta.

## 2.3 Kuntien tuotannontekijöiden hinta

Kunnat kertovat päätösluonnoksen kohdan 27 mukaan, että ne joutuvat maksamaan kaupungilta hankkimistaan tuotannontekijöistä ja tukipalveluista enemmän kuin jos ostaisivat nämä markkinoilta. Tällaisella seikalla ei pitäisi olla mitään merkitystä KKV:n arvioissa. Jos kunnat päättävät hyödyntää itselleen epäedullisia sidosyksikkörakenteita, tämä ei voi olla hyväksyttävä selitys kilpailuneutraliteettiongelmiin lisäämiseen. Pikemminkin kuntien argumentti vahvistaa sen, että kuntien usein perusteeton usko sidosyksikköhankintojen edullisuuden on itsessään taloudellista tehokkuutta vähentävä tekijä. Samalla tämännäköiset argumentit heikentävät luottamusta siihen, että kunnallisten toimijoiden tekemissä itsearvioissa edes tunnustettaisiin aitoja epäkohtia.

## 2.4 Kuntien väitetty epäedullinen verokohtelu yms.

Päätösluonnoksen kohdassa 29 esitetään kuntatoimijoiden väite siitä, että kuntien liikelaitoksia ja kuntaomisteisia yhtiöitä kohdeltaisiin esimerkiksi vero- ja hankintalainsäädännössä sekä Kelan korvauskäytännössä eri tavalla kuin yksityisiä, mikä asettaisi kunnat tuottajina epäedullisempaan asemaan. Väite on erikoinen.

Kuten toimenpidepyynnössä on tuotu esiin, kunnalliset toimijat on vapautettu useista veroista ja ne pääsevät tarjoamaan palveluita sidosyksikköasemassa hankintalainsäädännön näkökulmasta. Lisäksi toimijoilla on käytännössä konkurssisuoja. Myös tältä osin kunnallisten

12.9.2018

toimijoiden argumentointi heikentää luottamusta siihen, että itsearviolla voitaisiin kilpailuneutraliteettiongelmia poistaa.

### 2.5 Kohtuullisen tuoton vaatimus sitoutuneelle pääomalle

KKV:n päätösluonnos sisältää elementtejä, jotka edistävät kilpailuneutraliteetin toteutumista alalla. Paitsi että työterveyshuollon palveluiden tuottaminen on katsottu selkeästi taloudelliseksi toiminnaksi, KKV antaa hyödyllisiä ohjeita. Tällainen on muun muassa selkeä maininta siitä, että markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus edellyttää kohtuullisen tuottovaatimuksen asettamista kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Tutkimuksissa on kuitenkin ilmennyt, etteivät kaikki selvityksen kohteet toimi vaatimuksen mukaisesti eikä hinnoittelun markkinaperusteisuutta ole osoitettu. Mikä on siis KKV:n peruste lopettaa tutkinta, joka lopulta keskittyi markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen noudattamiseen? Miksi selvityksen kohteilta ei edellytetä sitoumusta kohtuullisen tuoton perimisestä sitoutuneelle pääomalle?

### 3. Lopuksi

Kun kilpailuneutraliteettisääntelyä valmisteltiin vuonna 2013, uudistuksen tavoitteena oli *turvata kilpailuneutraliteetin toteutuminen* tilanteessa, jossa julkinen sektori ja yksityiset yritykset ovat tai voivat olla samanaikaisesti läsnä markkinoilla mutta niitä saatettaisiin kohdella eri tavoin (HE 40/2013). Kilpailulain 30 a § lähtee siitä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä *poistamaan* kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Uudistus liittyi osaltaan siihen, että useita Suomen kuntasektoria koskevia valtioneuvoston päätöksiä oli komission tutkittavana ja ongelman ratkaisemiseksi kansallisella tasolla tuli ottaa käyttöön tehokas valvontakeino.

Tässä tutkimuksessa on havaittu kilpailua rajoittavia käytäntöjä, mutta niiden poistamista ei edellytetä vaan asia jää kunnallisten toimijoiden itsearvion varaan. Tällöin kilpailuneutraliteettisääntelyn tavoitteet eivät täyty.

Pyydämme, että KKV ei poista asiaa käsittelystä vaan vähintäänkin valvoo kuntatoimijoiden itsearvioiden tekemistä sekä havaittujen kilpailua vääristävien käytäntöjen poistamista. Tehokas valvonta on edellytys kilpailuneutraliteetin toteutumiselle käytännössä.

Kunnioittaen,

Ismo Partanen  
toiminnanjohtaja  
Lääkäripalveluyritykset ry