

21.11.2016

Eduskunnan hallintovaliokunta  
hav@eduskunta.fi

## **HE 212/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain 150 §:n muuttamisesta**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) pitää ehdotettua kunnallisen työterveys- huollon yhtiöittämisvelvollisuuden siirtymäajan jatkoa kahdella vuodella läh- tökohtaisesti ongelmallisena, koska se rajoittaa KKV:n kilpailulain mukaista toimivaltaa puuttua tasapuolisia kilpailunedellytyksiä vääristävään kunnan tai kuntayhtymän toiminnan rakenteeseen. KKV ei voi siirtymäaikana vel- voittaa kunnallisia työterveyshuoltopalveluiden tarjoajia yhtiöittämään toi- mintansa eikä KKV:lla ole siten mahdollisuutta poistaa kunnan tai kun- tayhtymän rakenteesta johtuvia kilpailuneutraliteettiongelmia, kuten kon- kurssisuoja ja veroetuja. KKV toteaa kuitenkin, että käynnissä olevan maakuntahallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden laa- jan uudistuksen takia siirtymäajan jatkaminen saattaa olla tarkoituksenmu- kaista.

KKV pitää myönteisenä, että se voi edelleen siirtymäaikana puuttua kunnal- listen toimijoiden menettelyyn ja edellyttää näiltä markkinaperusteista hin- noittelua, jolloin mahdollisia kilpailuneutraliteettiongelmia pystytään siirty- määikana osittain ehkäisemään. KKV on selvittänyt kuuden kunnan toimin- taa työterveyshuollon markkinoilla Lääkäripalveluyritykset ry:n 2.1.2015 te- kemän toimenpidepyynnön perusteella. KKV pyrkii markkinaperusteisen hinnoittelun edellytyksiin kohdistuvalla valvonnallaan poistamaan mahdolli- sia kielteisiä markkinavaikutuksia. KKV:n selvitysten alaisista liikelaitoksista yksi on yhtiöittänyt toimintansa syksyllä 2015. Osalla selvitysten alaisista liikelaitoksista on jo pitkälle vietyjä yhtiöittämissuunnitelmia, joiden loppuun asti viemistä KKV pitää kielteisten markkinavaikutusten vähentämisen kan- nalta toivottavana siirtymäajan jatkosta huolimatta.

Esitysluonnoksessa mahdollisia kilpailuneutraliteettihäiriöitä pyritään kunti- en ja kuntayhtymien toiminnassa vähentämään Euroopan komissionkin edellyttämällä kirjanpidon eriyttämisellä. Esitysluonnoksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän on siirtymäaikana eriytettävä kirjanpidossaan työterveys- huollon palvelut kunnan muista terveydenhuollon palveluista. Lähtökohtai- sesti KKV kannattaa toimintojen kirjanpidollisen eriyttämisen velvoitetta ja sen kirjaamista kuntalain säännökseen, sillä se parantaa kuntien ja kun- tayhtymien edellytyksiä varmistua markkinaperusteisesta hinnoittelusta.

KKV:n näkemyksen mukaan velvoite ehdotetun mukaisena ei kuitenkaan vielä riitä ehkäisemään kilpailuneutraliteettiongelmia tai parantamaan vi- ranomaisen edellytyksiä valvoa markkinaperusteisen hinnoittelun noudat- tamista. On tarpeen huomioida, että kirjanpidollinen eriyttäminen tapahtuisi ehdotuksen mukaan eri laajuudessa ja eri palveluiden välillä kuin mitä markkinaperusteisesta hinnoittelusta varmistuminen KKV:n näkemyksen mukaan edellyttäisi. Ehdotetun mukainen eriyttäminen koskisi käytännössä

21.11.2016

lähinnä kuntien terveyskeskuksissa tuotettuja työterveyshuollon palveluita, kun taas mahdolliset kilpailuneutraliteettiongelmat ilmenevät KKV:n käsityksen mukaan erityisesti liikelaitosten toiminnassa. Liikelaitosten toimintaan ehdotus ei kuitenkaan käytännössä toisi muutoksia, koska niissä työterveyshuollon palvelut on jo eriytetty kunnan muista terveydenhuollon palveluista. Näin ollen KKV pitää ehdotetun säännöksen vaikutuksia kilpailuneutraliteettiongelmiin ehkäisemisen kannalta vain vähäisinä.

KKV katsoo, että kilpailuneutraliteettiongelmiin ehkäisemiseksi ainakin niiden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivien kuntien ja kuntayhtymien, joiden toiminta on siinä määrin laajaa, että sillä voidaan olettaa olevan kielteisiä vaikutuksia markkinoilla, tulisi lähtökohtaisesti eriyttää kirjanpidossaan kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavat työterveyshuollon palvelut muista työterveyshuollon palveluista. KKV:n näkemyksen mukaan kirjanpidon eriyttäminen tulisi tehdä näiden palveluiden välillä, jotta kunnissa ja kuntayhtymissä ja niiden liikelaitoksissa voidaan tunnistaa markkinoilla kilpailutilanteessa tarjottavien työterveyshuollon palveluiden tarjoamiseen liittyvät tuotot ja kustannukset. Tällöin kyetään varmistamaan markkinoilla tapahtuvan toiminnan kannattavuus itsenäisenä liiketoimintonaan, mitä markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttyminen käytännössä edellyttää.

Kirjanpidon eriyttämistä ehdotetun mukaisessa laajuudessa on perusteltu sinänsä pätevästi kuntien ja kuntayhtymien hallinnollisen taakan välttämiseksi. KKV voi kuitenkin yksittäistapauksissa edellyttää markkinoilla kilpailutilanteessa tarjottavien ja muiden palveluiden kirjanpidollista eriyttämistä kilpailulain nojalla mahdollisten kilpailuneutraliteettihäiriöiden korjaamiseksi, vaikka velvoitetta ei liikelaitosten osalta ole kirjattu esitysluonnoksen siirtymäsäännökseen tai muualle lainsäädäntöön.

KKV:lle on esitetty, että työterveyshuoltopalveluiden luonne edellyttäisi toiminnan ja hinnoittelun tarkastelua kokonaisuutena. Mikäli näin olisi, myös hinnoittelun markkinaperusteisuuden vaatimusten täyttymisestä tulisi varmistua kokonaisuutena tarjottaessa palveluita yhdessä markkinoille. KKV:n näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteettiongelmiä markkinoilla voitaisiin osaltaan vähentää edellyttämällä lakisääteisten ja markkinoilla tarjottavien palveluiden kokonaisuudelta markkinaperusteista hinnoittelua. Kelan ohjeistuksen mukaan työterveyshuollon palvelut korvataan työnantajalle vain hankittaessa ne samalta palveluntuottajalta. Tällöin asiakkaan valintaan vaikuttaa myös lakisääteisten eli ennaltaehkäisevien palveluiden hinta, mikä puoltaisi sitä, että palveluita voisi olla perusteltua tarkastella myös kilpailuneutraliteettivalvonnan ja markkinaperusteisen hinnoittelun näkökulmasta kokonaisuutena. Tällöin tulisi asettaa tuottovaatimus ja varmistua kustannuspohjan oikeellisuudesta ja toiminnan kustannusvastaavuudesta sekä kunnan työterveyshuollon lakisääteisten että ei-lakisääteisten palveluiden osalta, kun niitä tarjotaan pakettina asiakkaalle.

Valmisteltavan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rakenneuudistuksen linjausten mukaan työterveyshuollon ja muiden terveydenhuollon pal-

21.11.2016

veluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille. Maakuntalain luonnoksessa on ehdotettu säädettäväksi maakuntien velvoitteesta yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva sekä laajan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen tuotanto. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi taloudellisesta eriyttämisestä, mikä tarkoittaisi, että toiminnan kirjanpito tulisi eriyttää hinnoittelun markkinaperusteisuuden varmistamiseksi. Siten palveluiden yhtiöittämis- ja eriyttämiskysymyksissä ei olisi kyse pelkästään siirtymäaikaa koskevista kilpailuneutraliteettia turvaavista ratkaisuista, vaan samat kysymykset ovat merkityksellisiä nyt ehdotetun siirtymäkauden jälkeenkin, jos myöhemmin perustettavaan työterveyshuollon yhtiöön siirtyy sekä markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvaa että muuta toimintaa. Siirtymäaikana tehtävät kilpailuneutraliteettia turvaavat toimenpiteet palvelevat kunnallisia toimijoita myös pitkällä aikavälillä.

Esitysluonnoksessa on todettu, että työterveyshuollon yhtiöittämisvelvollisuus tulisi voimaan samaan aikaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutos eli vuoden 2019 alusta. Samoin on todettu, että lausunnolla olevan maakuntauudistuksen voimaanpanolain mukaan maakuntien on yhtiötettävä valinnanvapauden piirissä oleva ja markkinoilla harjoitettava toiminta vuoden 2020 loppuun mennessä. KKV korostaa, että kilpailuneutraliteettihäiriöiden vähentämiseksi työterveyshuollon markkinoilla on erityisen tärkeää yhtiöittää toiminta tai vetäytyä markkinoilta nyt ehdotetun siirtymäajan aikarajoissa, vaikka sote-uudistuksen piirissä olevat palvelut tuleekin yhtiöittää vasta myöhemmin.



Sari Valliluoto  
Erikoistutkija