

25.9.2018

1 Asia

Kuntien epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta työterveyshuollon markkinoilla

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijä:

Lääkäripalveluyritykset ry, Helsinki

Muut osapuolet:

Jyväskylän kaupunki (Työterveys Aalto –liikelaitos)

Kokkolan kaupunki (Työplus liikelaitos, 1.1.2017 alkaen Työplus Oy)

Kotkan kaupunki (Kymijoen Työterveys liikelaitos, 1.1.2017 alkaen Kymijoen Työterveys Oy, 30.1.2018 alkaen osa Pihlajalinna Terveys Oy:tä)

Kuopion kaupunki (Kallaveden Työterveys)

Tampereen kaupunki (Liikelaitos Tullinkulman Työterveys, 1.11.2015 alkaen Tullinkulman Työterveys Oy)

Turun kaupunki (Turun Työterveystalo)

Vantaan kaupunki (Vantaan Työterveys liikelaitos)

3 Ratkaisu

Asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin, ja se poistetaan käsittelystä.

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) vastaanotti 2.1.2015 Lääkäripalveluyritykset ry:n (jäljempänä LPY) tekemän kunnallisia työterveyshuoltopalveluita koskevan toimenpidepyynnön. Toimenpidepyynnön kohteina olivat Tampereen, Jyväskylän, Kuopion ja Porin kaupunkien lisäksi kaikki muutkin Työ ja Terveys ry¹:n jäsenet, jotka toimivat

¹ Työ ja Terveys ry on valtakunnallinen työterveyspalveluverkosto, joka koostuu kunnallisista liikelaitoksista, kunnallisista osakeyhtiöistä ja terveyskeskusten työterveyshuolloista.

25.9.2018

muussa kuin yhtiömuodossa.² Toimenpidepyynnön tehnyt LPY on Suomen Yrittäjien alainen lääkäripalveluja tuottavien yritysten elinkeinopoliittinen edunvalvontajärjestö.

2. Toimenpidepyynnössä vaaditaan, että KKV velvoittaa toimenpidepyynnön kohteena olevat kunnat yhtiöittämään kilpailuilla markkinoilla tarjottavat työterveyshuoltopalvelut. Toiseksi edellytetään, että KKV tutkii kunnallisten työterveyshuoltopalveluiden tarjoajien hinnoittelun markkinaehtoisuutta ja kieltää hinnoittelukäytännöt, jotka eivät perustu markkinaperusteiseen hinnoitteluun. Lisäksi vaaditaan, että KKV ryhtyy toimenpiteisiin korjataksaan kilpailuneutraliteettia vääristävät käytännöt ja säännökset.
3. LPY on toimenpidepyynnössään pitänyt muussa kuin yhtiömuodossa toimimisesta aiheutuvina välittöminä kilpailuneutraliteettiongelmina verovapautuksia ja –etuja sekä vapautusta normaalista konkurssimenettelystä. Lisäksi toimenpidepyynnössä on tuotu esille myös mahdollisia välillisiä kilpailuneutraliteettiongelmia, jotka johtavat siihen, ettei julkisella toimijalla ole kannettavanaan normaaleja yritystoimintaan liittyviä kustannuksia, mikä on omiaan johtamaan muuhun kuin markkinaperusteiseen hinnoitteluun. Näitä ovat toimenpidepyynnön mukaan kunnan kautta saatava edullinen rahoitus, kunnan muiden toimintojen ristosubventio sekä kunnan tietojärjestelmien, tilojen, laitteiden ja välineiden hyödyntäminen muilla kuin markkinahintaisilla järjestelyillä. Toimenpidepyynnössä on tuotu esiin myös lainsäädännön epäkohtia kuten lääkkeiden hankinta ja terveyspalveluiden valvonnan kohdistuminen. Markkinatoimijat ovat lisäksi esittäneet, että kunnan työntekijöistä koostuva varma asiakaskunta ja lakisääteinen tuottamisvelvollisuus yrityksille vähentäisivät muiden toimijoiden kannusteita alkaa tuottaa palveluita.

² Toimenpidepyynnössä lueteltiin kaikki seuraavat 33 Työ ja Terveys ry:n jäsentä, mutta niistä vain muussa kuin yhtiömuodossa toimivat nimettiin toimenpidepyynnön kohteeksi: Espoo Henkilöstöpalvelut -liikelaitos, Etelä-Savon työterveys Oy, Helsingin kaupungin työterveyskeskus, Hyvinkään kaupungin työterveyshuolto, Itä-Savon Sairaanhoidopiirin kuntayhtymän työterveyshuolto, JIK-peruspalveluliikelaitoskuntayhtymän työterveyshuolto, Joensuun Työterveys - kunnallinen liikelaitos, Kainuun Työterveys -liikelaitos (Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä), Kallaveden Työterveys (Kuopio), Kangasalan kunnan työterveyshuolto, Kuninkaantien Työterveys (Porvoo), Kymijoen Työterveys liikelaitos (Kotka), Laitilan Työterveys, MedInari Oy, Nurmijärven Työterveys, Oulun Työterveys, Oulunkaaren kuntayhtymän työterveyshuolto, Paraisten terveyskeskuksen työterveyshuolto, Peruspalvelukuntayhtymä Kallion työterveyshuolto, PoSa Työterveys (Pohjois-Satakunnan peruspalvelukuntayhtymä), Raaseporin työterveyshuolto, Rauman sosiaali- ja terveysviraston työterveyshuolto, Rovaniemen kaupungin työterveysliikelaitos, Salon terveyskeskuksen työterveyshuolto, Satakunnan Työterveyspalvelut liikelaitos (Pori), Seinäjoen Työterveys Liikelaitos, Soisalon Työterveys Liikelaitos (Varkaus), TK-Työterveys Kuusiokunnat Kuntayhtymä, Liikelaitos Tullinkulman Työterveys (Tampere), Turun Työterveystalo, Työplus liikelaitos (Kokkola), Työsyke Oy, Työterveys Aalto Liikelaitos (Jyväskylä), Työterveys Akaasia -liikelaitos (Sastamala), Työterveys Häme Oy, Työterveys Wellamo Oy, Työterveyspalvelu Viisari (Ylöjärvi), Vaasan Aluetöterveys ja Vantaan työterveysliikelaitos.

25.9.2018

4. Toimenpidepyynnön tekemisen jälkeen kuntalakiin (410/2015) säädettiin keväällä 2015 työterveyshuollon palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudelle siirtymäaika, jonka aikana KKV ei voi velvoittaa kuntia yhtiöittämään toimintaa. Kuntalain 150 §:n mukaan kuntien tulee yhtiöittää markkinoilla kilpailutilanteessa tuotetut työterveyshuollon palvelut vuoden 2019 alusta. Siirtymäaika olisi alun perin päättynyt vuoden 2016 lopussa, mutta sitä jatkettiin vuoden 2018 loppuun asti maakuntahallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen lykkääntymisen takia. Kuntalain 150 §:ään lisättiin myös työterveyshuollon palveluita koskeva kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus, joka tuli voimaan vuoden 2017 alusta.
5. Siirtymäajan vuoksi KKV:n selvityksissä keskityttiin rakenteen sijaan kuntien menettelyihin, erityisesti markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen noudattamiseen.
6. KKV on vastaanottanut kirjallisia ja suullisia selvityksiä tarkempien selvitysten kohteeksi valikoituneilta kunnilta ja niiden yksiköiltä sekä muilta markkinatoimijoilta. KKV on lisäksi käynyt keskusteluja muun muassa sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Kuntaliiton ja yksityisten edunvalvontajärjestöjen edustajien kanssa sekä antanut lausuntoja asiaan liittyvistä lainsäädäntömuutoksista. KKV on tavannut osapuolina olleiden kuntien ja niiden työterveyshuollon yksiköiden edustajat.

5 Asiaselostus

5.1 Työterveyshuollon palveluiden tuottaminen ja lainsäädäntö

7. Kuntien työterveyshuoltopalveluiden tarjonta perustuu terveydenhuoltolakiin (1326/2010), jonka 18 §:n mukaan kunnan tulee järjestää kunnan alueella sijaitsevien työ- ja toimintapaikkojen työntekijöille työnantajan järjestettäväksi säädetyt lakisääteiset työterveyshuollon palvelut sekä sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluja³. Työnantajien ja kuntien lakisääteisiä palveluita ovat työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 §:n mukaiset niin sanotut ehkäisevät palvelut. Työterveyshuoltolain 14 §:n mukaisia sairaanhoidon ja muun terveydenhuollon palveluita työnantaja ja kunta voivat vapaaehtoisesti tarjota.⁴

³ Terveydenhuoltolain 18 §:n mukaan kunnan on järjestettävä alueellaan sijaitsevissa työpaikoissa työskenteleville työntekijöille työterveyshuoltolain (1383/2001) 12 §:ssä ja muualla laissa säädetyt työterveyshuoltopalvelut. Edelleen kunnan on järjestettävä alueellaan toimiville yrittäjille ja muille omaa työtään tekeville soveltuvin osin työterveyshuoltolain 12 §:ssä ja sen nojalla annetuissa säädöksissä tarkoitettua työterveyshuoltoa. Lisäksi kunta voi sopia alueellaan toimivan työnantajan kanssa siitä, että kunnan terveyskeskus järjestää työnantajan palveluksessa oleville työntekijöille työterveyshuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuja sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluja. Vastaavanlainen sopimus voidaan tehdä myös yrittäjän ja muun omaa työtään tekevän kanssa.

⁴ Työterveyshuoltolain 12 §:n mukaisia ehkäiseviä palveluita ovat ehkäisevä toiminta ja työntekijöiden työkykyä ylläpitävä toiminta, kuten työpaikkaselvitykset, työpaikkakäynnit, terveystarkastukset ja ensiapuvalmiuden ylläpitäminen. Työterveyshuoltolain 14 §:n mukaisia palveluita ovat yleislääkäritasoisien sairaanhoidon ja muun terveydenhuollon palvelut.

25.9.2018

8. Terveysthuoltolain esitöiden mukaan kunnallinen järjestelmä turvaa, että työterveyshuollon palvelut ovat saatavilla kaikille työelämään osallistuville yhdenvertaisesti ja erityisesti pienissä asutuskeskuksissa ja haja-asutusalueella, joissa ei ole vaihtoehtoisia työterveyshuollon palvelujen tuottajia⁵. Kunnat tuottavat työterveyshuollon palveluita terveyskeskuksissa, liikelaitoksissa tai osakeyhtiöinä. Kunnat voivat hoitaa lakisääteisen velvollisuutensa myös yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa.
9. Työterveyslaitoksen vuonna 2016 julkaiseman selvityksen mukaan kunnallisia työterveysyksiköitä oli 90 eli noin joka neljäs (23 %) työterveysyksiköistä vuonna 2015. Kunnallisten työterveyshuollon liikelaitosten ja osakeyhtiöiden lukumäärä oli 32 ja ne olivat Työterveyslaitoksen mukaan lisänneet osuuttaan henkilöasiakkaista selvitystä edeltäneiden viiden viimeisen vuoden aikana. Samanaikaisesti terveyskeskusten työterveyshuoltojen henkilöasiakasmäärä oli vähentynyt 43%.⁶
10. Työnantajat voivat ostaa työterveyshuollon palveluita myös yksityisiltä palveluntarjoajilta tai järjestää ne itse tai yhdessä toisten työnantajien kanssa. Kelan tuoreimpien julkaistujen korvaustietojen mukaan lääkärikeskukset tarjosivat vuonna 2016 työterveyshuoltopalvelut 1,2 miljoonalle henkilölle eli useammalle kuin joka toiselle työterveyshuollon piiriin kuuluvista työntekijöistä. Terveyskeskukset tarjosivat palvelut 357 000 henkilölle. Työnantajien omilta ja/tai heidän yhdessä muiden työnantajien kanssa omistamiltaan työterveysasemilta palvelut sai 276 000 henkilöä.
11. Työnantajan järjestämän työterveyshuollon hyväksytyt kustannukset olivat 805 miljoonaa euroa vuonna 2016. Kustannuksista 357 miljoonaa aiheutui ehkäisevän työterveyshuollon palveluista ja 448 miljoonaa euroa sairaanhoidon ja muun terveydenhuollon palveluista.⁷
12. Kela korvaa työnantajalle tietyin edellytyksin ehkäisevän työterveyshuollon palveluista enintään 60 % ja sairaanhoidon ja muun terveydenhuollon palveluista enintään 50 %. Kela on kirjeessään ohjeistanut, että ehkäisevän työterveyshuollon ja sairaanhoidon palvelut tulee hankkia samalta palveluntuottajalta palveluiden sisällön ja laadun seurannan turvaamiseksi⁸. Lisäksi työterveyshuollon palveluiden tuottajat voivat tarjota palveluita, joita Kela ei korvaa lainkaan.

⁵ HE 90/2010 vp, s. 110.

⁶ Työterveyslaitos: Työterveyshuolto Suomessa vuonna 2015, julkaistu 2016.

⁷ Kelan työterveyshuoltotilasto 2016, julkaistu 19.6.2018.

⁸ Kansaneläkelaitos: Ajankohtaista työterveyshuollon kustannusten korvaamisesta työnantajalle ja yrittäjälle. 9.12.2013, diaarinumero: 18/322/2013.

25.9.2018

13. Työterveyshuollon ehkäisevien palveluiden järjestämistä vastuu on esitetty siirtyvän kunnilta 18 perustettavalle maakunnalle vuoden 2020 alusta.

5.2 Selvitysten kohteena olleet kunnalliset tuottajat ja niiden toiminta

14. Tarkempien selvitysten kohteiksi valittiin toimenpidepyynnössä erikseen mainittujen kunnallisten tuottajien lisäksi yksiköt, joiden muille kuin omalle kunnalle suuntautuva myynti vaikutti merkittävästi KKV:lle vuonna 2015 toteutetun erillisen selvityksen yhteydessä toimitettujen tietojen perusteella⁹.
15. Tampereen kaupungin Liikelaitos Tullinkulman Työterveys tarjosi työterveyshuollon ehkäiseviä ja sairaanhoidon palveluita Tampereen kaupungin työntekijöille sekä alueen yrityksille. Liikelaitoksen liikevaihto vuonna 2014 oli noin 10,31 miljoonaa euroa. Tampereen kaupunki on siirtänyt työterveyshuollon palvelut 1.11.2015 liikelaitokselta osakeyhtiölle, jonka osakkaina ovat Tampereen kaupunki ja Pirkanmaan sairaanhoitopiiri. Ensimmäisenä kokonaisuutena toimintavuonna 2016 yhtiön liikevaihto oli noin 15,85 miljoonaa euroa.
16. Työterveys Aalto -liikelaitos on Jyväskylän kaupungin liikelaitos, joka tarjoaa työterveyshuollon ehkäiseviä ja sairaanhoidon palveluita Jyväskylän kaupungille ja yrityksille Keski-Suomen alueella. Liikelaitos tuottaa yhteistoimintasopimuksen nojalla työterveyshuollon palvelut 12 kunnan alueella. Liikelaitoksen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 7,57 miljoonaa euroa.
17. Kokkolan kaupungin Työplus liikelaitos tarjosi työterveyshuollon ehkäiseviä ja sairaanhoidon palveluita Kokkolan ja lähikuntien alueilla. Liikelaitoksen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 7,96 miljoonaa euroa. Kokkolan kaupunki on siirtänyt työterveyshuollon palvelut vuoden 2017 alussa liikelaitokselta osakeyhtiölle, jossa osaomistajana on myös Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystaloyhtymä.
18. Kotkan kaupungin Kymijoen Työterveys liikelaitos tarjosi työterveyshuollon ehkäiseviä ja sairaanhoidon palveluja kaupungeille, työnantajille ja yrittäjille Kymenlaakson alueella. Liikelaitoksen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 8,83 miljoonaa euroa. Liikelaitoksen toiminta siirrettiin osakeyhtiölle vuoden 2017 alusta. Kotkan kaupunki on 30.1.2018 myynyt kaikki osakeyhtiön osakkeet Pihlajalinna Terveys Oy:lle.
19. Kallaveden Työterveys on Kuopion kaupungin liikelaitos¹⁰. Liikelaitoksen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 4,76 miljoonaa euroa. Liikelaitos

⁹ KKV:n oma-aloitteinen selvitys kuntien toiminnasta markkinoilla, dnro 140/KKV14.00.40/2015.

¹⁰ Kallaveden Työterveys liikelaitos on ollut myös toisen KKV:lle tehdyn toimenpidepyynnön kohteena (ks. dnro KKV/1494/14.00.40/2015). Toimenpidepyynnössä on tuotu esille, että Kallaveden Työterveys saattaa tuottaa

25.9.2018

tuottaa työterveyshuollon ehkäiseviä ja sairaanhoidon palveluja Kuopion kaupungin ja Tuusniemen kunnan alueilla kaupungille ja yrityksille.

20. Turun Työterveystalo on Turun kaupungin taseyksikkö, joka tuottaa ehkäiseviä ja sairaanhoidon työterveyshuoltopalveluja Turun kaupungille, alueella toimiville yrityksille, yrittäjille ja julkisille yhteisöille. Taseyksikön liikevaihto vuonna 2016 oli noin 7,58 miljoonaa euroa.
21. Vantaan Työterveys liikelaitos on Vantaan kaupungin liikelaitos, joka tuottaa työterveyshuollon ehkäiseviä ja sairaanhoidon palveluita Vantaan kaupungin henkilöstölle ja vastuualueellaan (Helsinki, Espoo, Kauniainen) sijaitsevilla työpaikoissa työskenteleville työntekijöille. Liikelaitoksen liikevaihto vuonna 2016 oli noin 6,94 miljoonaa euroa.
22. Tampereen kaupungin liikelaitos on osallistunut vuonna 2014 kevennettyihin kilpailutuksiin Hanselin puitejärjestelyn sisällä valtion yksiköiden työterveyshuollon järjestämisestä. Myös Kokkolan, Kotkan ja Kuopion kaupunkien liikelaitokset ovat osallistuneet yksityisten toimijoiden kanssa samoihin julkisen sektorin järjestämiin tarjouskilpailuihin.
23. Kuntalain 150 §:ssä säädetystä yhtiöittämisvelvollisuuden siirtymäajasta huolimatta osa selvitysten alaisista kunnista on siirtänyt työterveyshuollon palvelut liikelaitokselta osakeyhtiölle tai luopunut kokonaan yhtiöittämisvelvollisuuden alaisesta toiminnasta KKV:n selvitysten aikana. Lisäksi toimenpidepyynnön muistakin kohteista osa on joko yhtiöittänyt työterveyshuollon palvelut (esimerkiksi Oulu ja Rovaniemi) tai ulkoistanut ne yksityisen palveluntarjoajan tuotettaviksi (esimerkiksi Pori).

5.3 Kunnallisten tuottajien näkemykset

24. Muussa kuin yhtiömuodossa työterveyshuollon palveluita tarjoavat kunnat ovat todenneet, ettei toimintaa ole yhtiötetty kuntalakiin lisätyn siirtymäajan vuoksi.
25. Kunnalliset tuottajat ovat esittäneet, että lähinnä vain ne vastaavat pienten yritysten ja yrittäjien työterveyshuollosta, koska nämä pienasiakkaat eivät välttämättä ole yksityisille työterveyshuollon tuottajille houkutteleva asiakasryhmä heikomman kannattavuuden ja suuremman luottotappioriskin vuoksi. Kunnalliset tuottajat ovat todenneet heikomman kannattavuuden johtuvan siitä, että palveluntuottajan työmäärä ja hallinnollinen taakka suhteessa asiakkaasta saatuun tuloon on suurempi pienten asiakkaiden osalta. Kunnalliset tuottajat toivat myös esille, että yksityinen toimija voisi kieltäytyä kannattamattomista asiakkaista, kun taas kunnalla on alueellaan lakisääteinen velvollisuus ehkäisevien palveluiden tarjoamiseen.

palveluita, jotka olisi yhtiötettävä. Kuopion työterveyshuollon liikelaitoksen toimintaa on selvitetty osana tätä käsittelyä.

25.9.2018

26. Kunnalliset tuottajat ovat vedonneet myös siihen, että osa niiden yritysasiakkaille suuntautuvasta sairaanhoidon ja muiden terveydenhuollon palveluiden myynnistä tapahtuu sellaisilla alueilla, joilla ei ole yksityisiä palveluntuottajia. Yhtenä osoituksena tästä markkinapuutteesta kunnalliset tuottajat pitävät sitä, että yksityiset palveluntuottajat ostavat kuntien yksiköiltä alihankintana työterveyshuollon palveluita alueilla, joilla ne eivät itse toimi.
27. Kunnalliset tuottajat ovat lisäksi esittäneet, että ne joutuvat maksamaan joistakin kaupungilta hankkimistaan tuotannon tekijöistä ja tukipalveluista enemmän kuin mihin hintaan hyödykkeet olisivat saatavilla markkinoilta. Kunnalliset tuottajat ovat myös todenneet, että ne eivät voi itse vaikuttaa sairaanhoitopiireiltä hankittavien diagnostiikkapalveluiden hinnoitteluun.
28. Monet kunnalliset tuottajat ovat tuoneet esille, että kilpailuneutraliteettisääntelystä seuraava ehkäisevien ja sairaanhoidon palveluiden tarkastelu erillään ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, koska kilpailu asiakkaista tapahtuu palvelukokonaisuuksilla, jotka sisältävät molemmat palvelut. Kunnalliset tuottajat eivät siten pitäneet markkinalogiikan mukaisena sitä, että yhtiöittämisvelvollisuus ja markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus kohdistuvat vain osaan palveluista.
29. Lisäksi kuntien mukaan niiden liikelaitoksia ja kuntaomisteisia yhtiöitä kohdellaan esimerkiksi vero- ja hankintalainsäädännössä sekä Kelan korvauskäytännössä eri tavalla kuin yksityisiä tuottajia, mikä asettaa kunnat tuottajina epäedullisempaan asemaan.

6 Oikeudellinen arviointi

6.1 Kilpailulain 4 a luvun säännökset

30. Kilpailulain (948/2011) 4 a lukuun sisältyvässä 30 a §:ssä säädetään KKV:n toimivallasta. Kilpailulain 30 a §: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

25.9.2018

3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä¹¹ säädetyn markkina-perusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

KKV:n tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

31. Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään soveltamisalan poikkeuksista. Sen mukaan mitä 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.
32. Kilpailulain 30 c §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

6.2 Kuntalain säännökset

33. Kunnan toimintaa markkinoilla säädellään myös kuntalain 126, 127 ja 128 §:ssä. Lisäksi 150 §:ssä on yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat siirtymäsäännökset.
34. Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa lain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;

¹¹ 1.5.2015 voimaan tulleen uudistuneen kuntalain (410/2015) kilpailuneutraliteettisäännökset vastaavat pääosin kumotun kuntalain (365/1995) kilpailuneutraliteettisäännöksiä 2 a, 2 b ja 66 a §.

25.9.2018

2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;

3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön, 26 §:ssä tarkoitetun toisen viranomaishankintayksikön tai 27 §:ssä tarkoitetun sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;

4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;

5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai

6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

35. Kuntalain 127 §:ssä säädetään poikkeuksista, jolloin toimintaa ei tarvitse yhtiöittää, vaikka toimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;

4) kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitetulle yhteisyritykselle; (29.12.2016/1411)

25.9.2018

- 5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;
- 6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai
- 7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.
36. Kuntalain 128 §:n mukaan kunnan toimiessa 127 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. KKV voi puuttua muuhun kuin markkinaperusteiseen hinnoitteluun myös muissa kuin 128 §:n soveltamistilanteissa kilpailulain 4 a luvun yleisten säännösten perusteella¹². Markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymistä arvioidaan samoin perustein riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä kilpailulain vai kuntalain säännösten nojalla¹³.
37. Kuntalain 150 §:n mukaan lain 126 §:n 1 momenttia sovelletaan terveydenhuoltolain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen työterveyshuollon palvelujen tuottamiseen vuoden 2019 alusta. Kunnan tuottaessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja sen on niiden hinnoittelussa noudatettava, mitä kuntalain 128 §:ssä säädetään. Kunnan tai kuntayhtymän on siirtymäaikana eriytettävä kirjanpidossaan työterveyshuollon palvelut kunnan muista terveydenhuollon palveluista, jos kunta tai kuntayhtymä toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. KKV voi puuttua kilpailulain 4 a luvussa tarkoitetulla tavalla kunnan tai kuntayhtymän toimintaan ja hinnoitteluun niiden tarjotessa siirtymäaikana työterveyshuollon palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla.

6.3 Säännösten soveltuminen ja KKV:n toimivalta

38. Kilpailulain 4 a luvun mukainen kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Kuntien liikelaitokset ja taseyksiköt ovat osa kunnan organisaatiota, eivätkä itsenäisiä oikeushenkilöitä. Selvitysten kohteena olleet yhtiöt ovat kunnan ja joissain tapauksissa kunnan ja kuntayhtymän kokonaan omistamia. Siten kilpailulain 30 a §:n mukainen määräysvaltakriteeri täyttyy selvitysten kohteina olleiden liikelaitosten, taseyksikön ja yhtiöiden osalta lukuun ottamatta Kotkan kaupungin työterveysyhtiötä, jonka osalta julkinen määräysvalta lakkasi yrityskaupan myötä KKV:n selvitysten aikana.

¹² HE 40/2013 vp, s. 34.

¹³ HE 40/2013 vp, s. 34.

25.9.2018

39. Kilpailulain 4 a luku koskee julkisyhteisöjen taloudellista toimintaa eli hyödyketarjontaa, jota julkisyhteisö harjoittaa markkinaympäristössä. Kilpailuneutraliteettisääntelyssä taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁴
40. Kilpailulakia koskeva hallituksen esitys mainitsee solidaarisuuden periaatteeseen perustuvan julkisen terveydenhuollon esimerkkinä toiminnasta, jollaista komission tiedonannon (2012/C8/02) mukaan ei ole pidettävä luonteeltaan taloudellisena toimintana¹⁵. 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.¹⁶
41. Työterveyshuoltolain 12 §:n mukaisten lakisääteisten ehkäisevien palveluiden osalta taloudellisen toiminnan arviointiin voi vaikuttaa palveluiden saatavuuden turvaamiseen liittyvä kunnan lakisääteinen velvollisuus tuottaa palveluita myös kannattamattomille asiakkaille. Toisaalta Euroopan unionin oikeuskäytännössä on katsottu, että se, että jokin palvelu tuotetaan itse, ei vaikuta toiminnan taloudelliseen luonteeseen¹⁷. Lakisääteisten ehkäisevien palveluiden, kuntien oman toiminnan sekä hankintalain mukaisen yhteistoiminnan osalta ei kuitenkaan ole tarpeen määritellä, täyttävätkö niiden tarjonta taloudellisen toiminnan luonteen kriteerit, sillä, kuten jäljempänä esitetään, kyse ei ole kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta.
42. Kilpailulain ohella kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä on kuntalaissa. Kuntalain 126 §:n 1 momentti edellyttää kuntia lähtökohtaisesti yhtiöittämään kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan. Kuntien työterveyshuollon palveluihin sovelletaan yhtiöittämisvelvollisuutta aiemmin mainitun siirtymäsäännöksen vuoksi vasta vuoden 2019 alusta.
43. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perus-

¹⁴ HE 40/2013 vp, s. 31-32.

¹⁵ HE 40/2013 vp, s. 32.

¹⁶ Ks. myös HE 16/2018 vp, s. 88.

¹⁷ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 14.

25.9.2018

teella järjestettävä palveluja. Työterveyshuoltolain 12 §:n mukaisten ehkäisevien palveluiden järjestämiseen kunnalla on terveydenhuoltolain 18 §:n 1 ja 2 momenttien nojalla alueen työntekijöihin ja yrittäjiin kohdistuva lakisääteinen velvollisuus. Näin ollen kyse on sellaisesta kuntalain 126 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesta toiminnasta, jota ei pidetä toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla. Edellä todetun perusteella kuntien ei voida ehkäisevien palveluiden osalta katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa¹⁸, eikä kuntien toiminnalla siten voida ehkäisevien palveluiden osalta katsoa olevan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja kilpailuvaikutuksia. Jäljempänä toiminnasta, joka tapahtuu kuntalaissa tarkoitetulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla ja siten kilpailulaissa tarkoitetulla tavalla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla, käytetään käsitettä kilpailullinen toiminta.

44. Muiden kuin kuntien lakisääteisten työterveyshuollon ehkäisevien palveluiden tarjoamisen osalta kuntien on lähtökohtaisesti katsottava harjoittavan kuntalaissa tarkoitetulla tavalla toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla ja toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Myös ehkäisevän työterveyshuollon tarjoaminen sellaisille asiakkaille, joille kunnan ei ole lain perusteella tuotettava palveluita, katsotaan kilpailulliseksi toiminnaksi.
45. Osa toimenpidepyynnön kohteena olevista kunnista vastaa vain omille työntekijöilleen tarjotuista palveluista (esimerkiksi Helsinki ja Espoo). Kunnan oma tuotanto ei tapahdu kuntalain esitöiden mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla¹⁹. Kuntien ei voida niiden oman toiminnan osalta katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Kunnan työntekijöiden työterveyshuoltoa ei siten tarvitse yhtiöittää.
46. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohtaa koskevien lain esitöiden mukaan sellaista yhteistoimintaa, jota ei sidosyksikkösäännöksiä tai muiden hankintalakien säännöksiä perusteella tarvitse kilpailuttaa, ei katsota hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla²⁰. Kunnallinen tuottaja toimii kuitenkin markkinoilla kilpailutilanteessa tarjotessaan yhteistoiminnan nojalla työterveyshuollon muita kuin lakisääteisiä palveluita toisen kunnan alueen yrityksille.
47. Mikäli julkisyhteisö on päättänyt järjestää työterveyshuollon palvelut muuna kuin omana toimintanaan eli esimerkiksi kilpailuttamalla ne,

¹⁸ Kilpailulain esitöiden (HE 40/2013 vp, s. 31) mukaan julkisyhteisöjen toiminnan arvioinnissa ”- - lähtökohtana on tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla sekä tarkastelun sitominen tilanteisiin, joissa julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa”.

¹⁹ HE 32/2013 vp, s. 31–32.

²⁰ HE 32/2013 vp, s. 32–33.

25.9.2018

kunnallisen tuottajan osallistuminen tällaiseen tarjouskilpailuun on kuntalaissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa.

48. Kunnan tytär- ja sidosyksiköille kohdistuva myynti on kuntalain 128 §:n mukaan hinnoiteltava markkinaperusteisesti, vaikka toimintaa ei tarvitsekaan 127 §:n 3 ja 4 kohtien perusteella yhtiöittää.
49. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailulain säännösten soveltaminen edellyttää, että julkisyhteisön soveltama rakenne vaikuttaa kielteisesti markkinoiden toimintaan. Edelleen on todettu, että rakenteeseen ei olisi edellytyksiä puuttua, jos elinkeinotoimintana pidettävää toimintaa harjoitetaan tilanteessa, jossa markkinoilla ei ole kilpailua eikä kilpailijoiden ilmaantumista voitaisi pitää realistisena olettamana, vaikka toiminnan rakenteesta ja sen tuottamista kilpailueduista luovuttaisiinkin.²¹ KKV:lla ei siten ole toimivaltaa puuttua kunnan toimintaan, jos toimintaa harjoitetaan tällaisessa markkinapuutetilanteessa.
50. Kilpailulain 30 a § ei myöskään luo KKV:lle toimivaltaa muun lainsäädännön oikaisemiseen²².
51. Edellä todetuista kilpailulain ja kuntalain soveltamisalan rajauksista seuraa, että kunnallisten tuottajien kokonaisliikevaihdosta vain osa on sellaista toimintaa, johon kilpailulain 30 a § soveltuu.

6.4 Kuntien soveltamien menettelyiden arviointi

52. KKV on selvityksissään kiinnittänyt huomiota erityisesti toiminnassa hyödynnettyihin tuotannontekijöihin, kunnilta tehtyihin tukipalveluostoihin, näistä maksettuihin korvauksiin, omistajalta mahdollisesti saatuun rahoitukseen ja sitoutuneen pääoman tuottovaatimuksen asettamiseen voidakseen arvioida kuntien toiminnan markkinaehtoisuutta. Lisäksi on tarkasteltu kunnallisten tuottajien käytössä olevia laskentajärjestelmiä, niiden kustannuslaskentaa ja kannattavuuden seurantaa.

Tukipalveluiden ja tuotannontekijöiden hinnoittelu

53. KKV:n selvitysten kohteena olleet kunnalliset tuottajat ovat hankkineet tukipalveluita ja tuotannontekijöitä suoraan kaupungilta, kaupungin käytämiltä muilta tarjoajilta tai suoraan ulkopuolisilta tarjoajilta. Hankintoja on usein tehty eri painotuksin kaikilta näiltä tarjoajaryhmiltä.
54. KKV:n saamien tietojen mukaan työterveyshuollossa merkittäviä kustannuseriä ovat muun muassa henkilöstö, tilavuokrat, lääkäripalveluostot, diagnostiikkapalvelut sekä ICT-järjestelmät ja -palvelut. Henkilöstö

²¹ HE 40/2013 vp, s. 27.

²² HE 40/2013 vp, s. 35.

25.9.2018

on kunnallisten tuottajien palveluksessa. Sen sijaan toimitilat kunnalliset tuottajat ovat vuokranneet yleensä kaupungilta. Samoin taloushallinnon ja ICT-palvelut ovat tavallisia kaupungilta tai kaupungin käyttämiltä palveluntarjoajilta hankittuja palveluita. Kunnalliset tuottajat hankkivat usein lääkäripalvelut, kuten tarvittaessa vuokralääkärit, yksityiseltä sektorilta. Lisäksi useat kunnalliset tuottajat ovat hankkineet ICT-järjestelmät itse, eivätkä esimerkiksi palveluostoina kaupungilta. Lääkehankinnat eivät yleensä muodosta euromääräisesti merkittävää erää kunnallisten tuottajien toiminnassa, ja ne hankitaan joko kaupungilta tai yksityiseltä apteekilta.

55. KKV:n saamien vastausten mukaan kunnallisten tuottajien kunnilta tekemien ostojen korvaukset ovat perustuneet usein omakustannushinnoitteluun. Korvaukset ovat sisältäneet vyörytettyjä yleiskustannuksia. Vuokrien osalta korvaukset ovat usein sisältäneet myös tuottovaatimuksen sitoutuneelle pääomalle.
56. Selvityksissä ei löytynyt viitteitä siitä, että kunnalta hankittuja tuotannon-tekijöitä olisi käytetty vastikkeetta. Osa selvitysten kohteista ei kuitenkaan näyttänyt vastaavan itse vakuutuksistaan. Kuntien niiden työterveyshuollon yksiköiltä yleensä perimä omakustannushinta ei vastaa markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksia. Kielteisten kilpailuvaikutusten vähentämiseksi kunnallisten tuottajien kilpailullisessa toiminnassa hyödyntämien tuotannon-tekijöiden tai tukipalveluiden käytöstä kunnalle maksettujen korvausten tulee olla markkinaperusteisia. Markkinaperusteisuudesta varmistumisen kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti suurimmat ja työterveyshuollon palveluille olennaiset kustannuserät.
57. Kunnalliset tuottajat ovat tuoneet esille, että osasta tuotannon-tekijöitä tai tukipalveluita ne maksaisivat korkeampaa hintaa kuin mitä markkinoilla veloitetaan. KKV:n näkemyksen mukaan kunnallisen tuottajan on lähtökohtaisesti pystyttävä kattamaan hinnoittelullaan myös mahdolliset korkeammat kustannuksensa, jotta asiakkaiden hinnan perusteella tekemä valinta kohdistuisi tehokkaimpiin toimijoihin markkinoilla ja yhteiskunnan kannalta tehokas resurssien käyttö voidaan turvata.
58. Kuntien yhtiöitettyjen yksiköiden osalta kunnilta tehdyt tuotannon-tekijöiden ja tukipalveluiden ostot olivat KKV:n saamien tietojen mukaan yhtiöittämisen jälkeen vähentyneet. Näin ollen riski kustannusedun synty- misestä tuotannon-tekijöiden ja tukipalveluiden alihinnoittelun muodossa liittyy lähinnä liikelaitos- tai taseyksikkömuotoiseen toimintaan.
59. Kunnalliset tuottajat ovat hankkineet diagnostiikkapalvelut eli kuvanta- misen ja laboratoriopalvelut tavallisesti alueensa sairaanhoitopiiriltä tai muutoin julkiselta sektorilta kuten terveyskeskuksesta. Osa kunnallisista tuottajista on yhtiöittämisen jälkeen kilpailuttanut ainakin osan diagnos- tiikkapalveluista, mutta osa selvitysten kohteista (Jyväskylä, Kokkola,

25.9.2018

Turku, Vantaa) hankkii edelleen palvelut osin tai kokonaan julkiselta sektorilta.

60. Kunnallinen tuottaja voi saada perusteettoman kilpailuedun, mikäli sairaanhoitopiiri tarjoaa sille diagnostiikkapalveluita muuhun kuin markkinaperusteiseen hintaan. Sairaanhoitopiirien kunnallisille tuottajille tarjomiin diagnostiikkapalveluihin liittyy siten riski kilpailun vääristymisestä, sillä KKV:n vuonna 2016 tekemän selvityksen perusteella sairaanhoitopiirien hinnoittelu ulkoisille asiakkaille perustuu usein omakustannushintaan tai samoille periaatteille kuin sairaanhoitopiirin sisäinen hinnoittelu²³.

Kohtuullisen tuottovaatimuksen asettaminen ja muut rahoitusehdot

61. Liikelaitoksen oma pääoma muodostuu peruspääomasta, arvonkorotusrahastosta sekä oman pääoman muista eristä. Peruspääoma on kunnan tai kuntayhtymän omanpääomanehtoinen sijoitus, josta liikelaitos suorittaa korvauksen. Kunta voi itse päättää, minkä suuruista korvausta se edellyttää.
62. Vain osa KKV:n selvitysten kohteena olleista kunnallisista tuottajista maksoi kaupungille korvausta peruspääomasta (Tampere, Kokkola, Vantaa). KKV:n saamien vastausten mukaan osa selvitysten kohteista ei ollut asettanut liikelaitoksille tai taseyksikölle lainkaan tuottovaatimusta peruspääomalle (Kotka) eikä osa kaupungeista ollut sijoittanut niihin peruspääomaa (Jyväskylä, Turku). Osa kaupungeista oli asettanut liikelaitoksille ja taseyksikölle tuottovaatimuksen euromääräisenä eränä tuloksesta (Kuopio, Turku, Vantaa). Joidenkin kaupunkien omistajaohjauksessa oli tarkasteltu tuottovaatimusta uudelleen, kun toiminta oli yhtiötetty (Tampere, Kokkola).
63. Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus edellyttää kohtuullisen tuottovaatimuksen asettamista kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Kohtuullisen tuottovaatimuksen arvioinnissa on tarkasteltava ensinnäkin tuottovaateen tasoa ja toiseksi pääomapohjaa, jolle tuottovaade asetetaan. Osalla selvitysten kohteista (Jyväskylä, Kotka) riski kilpailua vääristävän edun saamisesta liittyy siihen, että sitoutuneelle pääomalle ei vaadita lainkaan tuottoa. Kuntaomistajan päätös olla nostamatta milloinkaan osinkoja yhtiöstä tai muutoin jättää tulouttamatta voittoja kunnan tuotantoyksiköstä saattaa olla kilpailuneutraliteettisääntelyn vastainen, ellei tavanomaisen markkinaehtoisesti toimivan yksityisen sijoittajan voitaisi katsoa toimivan vastaavassa tilanteessa samoin²⁴.

²³ KKV:n oma-aloitteinen selvitys kuntayhtymien toiminnasta markkinoilla, dnro KKV/153/14.00.40/2016.

²⁴ Ks. HE 40/2013 vp, s. 33.

25.9.2018

64. Muiden selvitysten kohteiden osalta riski kilpailua vääristävästä edusta liittyy asetetun tuottovaatimuksen tasoon sekä toimintaan sitoutuneen pääoman määrittämiseen. Pelkästään taseeseen aikanaan sijoitetun peruspääoman huomioimista toimintaan sitoutuneena pääomana ei lähtökohtaisesti voida pitää riittävänä, vaan on tehtävä objektiivinen arvio siitä, mitä omaisuutta ja varoja kilpailulliseen toimintaan sitoutuu. Markkinaperusteisen hinnoittelun noudattaminen edellyttää, että tuottovaatimuksen tulee heijastaa toiminnan riskitasoa. Tuottovaatimuksen määrittämisessä huomioitavia yksityiskohtia on käsitelty KKV:n markkinaperusteisesta hinnoittelusta antamissa suuntaviivoissa²⁵.
65. Rahoituksen saatavuus ja sen ehtojen edullisuus voi olla julkisyhteisön asemasta johtuva kilpailuetu, jota muut tahot eivät voi saada. Kunnalliset tuottajat eivät pääsääntöisesti hankkineet vieraan pääoman ehtoista rahoitusta kunnalta. Siten riskiä ei-markkinaehtoisesti myönnetyn rahoituksen aiheuttamasta kilpailun vääristymisestä voidaan pitää vähäisenä.

Kustannusten ja tuottojen eriyttäminen

66. Selvitysten kohteena olevat kunnalliset tuottajat tarjoavat työterveyshuollon palveluita kunnan muusta terveydenhuollosta eriyttynä joko liikelaitoksena, taseyksikkönä tai osakeyhtiönä. Ne harjoittavat kuitenkin samassa yksikössä sekä kilpailullista että ei-kilpailullista toimintaa. Kunnalliset tuottajat eivät seuranneet erikseen kilpailullisen toiminnan kustannuksia, tuottoja tai kannattavuutta. Velvollisuudesta kirjanpidon eriyttämiseen nimenomaan kilpailullisen ja ei-kilpailullisen toiminnan välillä ei ole säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä. Kuntalain 150 §:n 2 momentti edellyttää kuntia eriyttämään kirjanpidossaan työterveyshuollon palvelut kunnan muista terveydenhuollon palveluista.
67. KKV:n näkemyksen mukaan markkinaperusteisesta hinnoittelusta varmistuminen edellyttää käytännössä kunnalliselta tuottajalta kuntalain 150 §:ssä säädettyä tarkempaa toimintojen eriyttämistä. Myös kuntalain esitöiden mukaan hinnoittelussa on lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon siltä osin kuin kyseiset kustannukset ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi.²⁶ Toimintojen kirjanpidollisella eriyttämisellä saatavien tietojen ja niiden perusteella tehtyjen laskelmien avulla voidaan varmistua siitä, että kilpailullisen toiminnan tuotot kattavat siihen liittyvät

²⁵ Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta – käytännön arviointiperiaatteet, 8.5.2017, saatavilla osoitteessa: <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/suuntaviivat-kilpailulain-soveltamisesta/markkinaperusteinen-hinnoittelu/>.

²⁶ HE 32/2013 vp, s. 38.

25.9.2018

kustannukset ja että kilpailullinen toiminta on itsenäisenä toimintonaan kannattava ja tuottaa siihen sitoutuneelle pääomalle kohtuullisen tuoton.

68. Kielteisten kilpailuvaikutusten riskin pienentämiseksi kustannukset tulisi jakaa eri toiminnoille aiheuttamisperiaatetta noudattaen. Kunnallisen tuottajan ei myöskään tule käyttää mitään sellaista jakoperustetta, joka voi johtaa kustannusten allokoimisiin vääristymisiin siten, että kilpailullisen toiminnan kustannukset aliarvioidaan. Mitä merkittävämmästä kustannuserästä on kyse, sitä tarkemmin kustannukset on jaettava. Kustannusten kohdentamisen kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti suurimmat kustannuserät, jotka ovat yhteisiä sekä kilpailullisille että ei-kilpailullisille palveluille.
69. Kelan ohjeistuksen mukaan yritysasiakkaan tulee Kela-korvauksen saadakseen hankkia ehkäisevät ja sairaanhoidon työterveyspalvelut samalta palveluntuottajalta. Palvelut ovat siten käytännössä asiakkaan näkökulmasta erottamaton kokonaisuus. Lisäksi osa kunnallisista tuottajista katsoo kilpailun tapahtuvan yksityisten toimijoiden kanssa sekä ehkäisevissä että sairaanhoidon palveluissa eikä niitä siten olisi tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen. KKV toteaa, että kunnalliset tuottajat eivät pääsääntöisesti saa ei-kilpailullisen toiminnan harjoittamiseen verovaroja kunnalta, vaan toiminta rahoitetaan pääosin asiakasmaksuilla. Tällöin kilpailun vääristymisen riski liittyy lähinnä kustannusten ja tuottojen kohdentamiseen kilpailullisen ja ei-kilpailullisen toiminnan välillä. Kilpailullisen ja ei-kilpailullisen toiminnan eriyttäminen ja markkinaperusteinen hinnoittelu kilpailullisessa toiminnassa vähentäisi KKV:n arviointi mukaan riskiä mahdollisista kielteisistä kilpailuvaikutuksista.

6.5 Kuntien toiminnan mahdollisten kilpailuvaikutusten arviointi

70. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitettujen menettelyjen tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.
71. Kilpailutilanne yksityisten tuottajien kanssa suuremmista yritysasiakkaista, julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuminen ja havaittujen kilpailua mahdollisesti vääristävien menettelyiden toistuminen useiden kunnallisten tuottajien toiminnassa voivat olla omiaan aiheuttamaan kilpailulle haitallisia vaikutuksia. Vaikka kunnallisten tuottajien kilpailullinen toiminta ei olisikaan laajaa, menettelyiden haitallinen kilpailuvaikutus voi kohdistua paikallisesti erityisesti pieniin ja keskisuuriin yksityisiin palveluntuottajiin.
72. Kuitenkin osa selvitysten kohteista on muuttanut toimintaansa paremmin liiketaloudellisia periaatteita vastaaviksi jo KKV:n selvitysten aikana. Lisäksi toteutetut yhtiöittämiset (Tampere, Kokkola, Kotka) ovat poistaneet toiminnan rakenteesta johtuvat kilpailuneutraaliteettiongelmat. Tuotannon yhtiöittäminen ei silti yksinään poista kaikkia mahdollisia menet-

25.9.2018

telyistä johtuvia kilpailunvääristymisiä. Kotkan kaupunki on myöhemmin myynyt työterveyshuollon yhtiönsä yksityiselle palveluntarjoajalle. Myös ainakin Jyväskylän ja Kuopion kaupungit ovat jo tehneet päätökset toimintojen yhtiöittämisistä siirtymäajan päättyessä.

73. Mahdollisia kielteisiä kilpailuvaikutuksia tietyillä alueilla on omiaan lieventämään se, että osa kaupungeista (Vantaa, Jyväskylä) on linjannut, että niiden työterveyshuollon liikelaitokset eivät saa osallistua tarjouskilpailuihin. Lisäksi Jyväskylän kaupungin liikelaitos keskittyy pääasiassa lakisääteisiin ehkäiseviin palveluihin, joiden tarjoaminen ei pääsääntöisesti ole kilpailullista toimintaa.
74. Mahdollisten kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten laajuutta arvioitaessa on otettava myös huomioon, että kunnallisten tuottajien työterveyshuollon sairaanhoidon palveluista osa kohdistuu sellaisille alueille tai sellaisiin asiakasryhmiin, joissa yksityiset toimijat eivät tarjoa palveluitaan esimerkiksi kannattavuussyistä. KKV:n arvion mukaan mahdollisia kilpailuvaikutuksia voi pienentää se, että pienet yritys- ja yrittäjäasiakkaat eivät välttämättä ole houkuttelevia yksityisille tarjoajille heikomman kannattavuuden takia ja pienten yritysten palvelutuotannosta vastaavat pääosin kunnat lakisääteisen velvollisuuden takia. Tällaisissa markkinapuutetilanteissa kunnalliset tuottajat eivät kilpaile yksityisten toimijoiden kanssa. Kuitenkaan se, että yksityiset toimijat alihankkivat osan tarjoamistaan palveluista kunnallisilta tuottajilta, ei vielä tarkoita markkinapuutteen ilmenemistä. Lisäksi pienet yritykset ostavat usein vain lakisääteiset palvelut, joiden tarjoaminen ei pääsääntöisesti ole kilpailullista toimintaa.
75. Kunnallisten tuottajien lisäksi markkinoilla toimii yksityisiä ketjumaisia työterveyshuollon palveluiden tarjoajia. On mahdollista, että kunnalliset tuottajat eivät aina kykene kilpailemaan yksityisten palveluntarjoajien kanssa valtakunnallisista asiakkaista, sillä kunnallisten tuottajien palvelutarjonta on usein paikallista.

6.6 Kunnallisten toimijoiden toimenpiteet mahdollisten kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseksi

76. Edellä todetuvin tavoin kunnallisten tuottajien toimintaan saattaa liittyä riski kielteisistä kilpailuvaikutuksista. Tästä johtuen KKV on antanut neuvontaa mahdollisten vahingollisten kilpailuvaikutusten poistamiseksi. KKV on antamassaan neuvonnassa esittänyt selvitysten kohteina olleille kunnallisille tuottajille edellä kuvatut kilpailuneutraliteettia mahdollisesti vaarantavat tekijät.
77. Kunnalliset tuottajat ovat sitoutuneet tekemään arvion siitä, täytyvätkö kilpailuneutraliteettisäännösten vaatimukset niiden kilpailullisessa toiminnassa ja ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin mahdollisten kilpai-

25.9.2018

luneutraliteettiongelmien poistamiseksi. Kunnalliset tuottajat ovat toimitaneet KKV:lle suunnitelmat itsearvion toteuttamisesta.

7 Johtopäätökset

78. KKV on työterveyshuollon palveluille asetetun yhtiöttämisvelvollisuuden siirtymäajan vuoksi tarkastellut selvityksissään kuntien soveltamia menettelyitä niiden mahdollisesti kilpailuneutraliteettia vaarantavien vaikutusten kannalta. KKV on esittänyt selvitysten kohteena olleille kunnallisille tuottajille arvionsa tarkasteltujen menettelyiden mahdollisista kielteisistä kilpailuvaikutuksista. Kunnalliset tuottajat ovat sitoutuneet tekemään arvion siitä, täytyvätkö kilpailuneutraliteettisäännösten vaatimukset niiden kilpailullisessa toiminnassa ja ryhtymään toimenpiteisiin mahdollisten kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseksi.
79. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Ottaen huomioon edellä kunnallisten tuottajien mahdollisista kilpailuvaikutuksista todetun sekä sen, että ne ovat sitoutuneet tekemään itsearvion toiminnastaan ja ryhtymään toimenpiteisiin, ei voida pitää todennäköisenä, että kunnallisten tuottajien toiminnan vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa. Asia poistetaan käsittelystä.
80. KKV:n päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota tarkastelun kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta. KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä kilpailuneutraliteetin vaarantumista.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 30 a § ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

25.9.2018

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat erikoistutkija Sari Valliluoto, puh. 029 505 3319 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3619. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa: etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Arttu Juuti

Erikoistutkija

Sari Valliluoto