

## Työ- ja elinkeinoministeriölle

### Lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kilpailulain määräaikaisesta muuttamisesta (HE esitysluonnos 9.5.2017)

Hyvinvointialan liitto kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää seuraavaa:

#### 1. Yleistä markkinaolosuhteiden kehittymisestä

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden selkeä kehityssuunta on ollut 2000 -luvulla keskittyminen. Esityksen mukaan 2007-2011 suurten yritysten liikevaihto-osuus kohosi neljässä vuodessa viisi prosenttiyksikköä, keskiuuret yritykset lisäsivät markkinaosuuttaan ja alle 10 henkilön mikroyrityksien markkinaosuus pieneni. Ministeriön arvon mukaan yli 250 henkilöä työllistävien yritysten määrä tulisi kolminkertaistumaan nykyisestä lähivuosina.

Sosiaali- ja terveysalan yritystoiminnasta on käyty vilkasta mediakeskustelua. Yleisenä oletuksena on ollut, että alan yksittäisillä suurilla toimijoilla on merkittävät markkinaosuudet ja toiminta on nopeasti keskittymässä.

Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston luvut eivät kuitenkaan tue tätä väitettä:

*Yritysten määrä henkilöstön kokoluokittain on kehittynyt terveyspalveluissa vuosina 2007-2015 seuraavasti:*

	Mikroyritys	Pieni yritys	Keskisuuri yritys	Suuri yritys	Yhteensä
2007	13209	175	28	7	13419
2008	13601	172	30	9	13812
2009	13867	195	31	7	14100
2010	14261	183	35	10	14489
2011	14737	185	46	11	14979
2012	15060	187	44	13	15304
2013	15247	185	49	12	15493
2014	15003	185	44	17	15249
2015	15046	204	51	14	15315
Kasvu 2007-15, %	13,9	16,6	82,1	100,0	14,1

Taulukko osoittaa, että yritysten määrä on kasvanut vuosina 2007-2015 kaikissa kokoluokissa.

*Yritysten määrä asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa henkilöstön kokoluokittain, lkm*

	Mikroyritys	Pieni yritys	Keskisuuri yritys	Suuri yritys	Yhteensä
2007	725	332	12	6	1075
2008	742	372	12	8	1134
2009	691	418	22	8	1139
2010	682	426	23	10	1141
2011	663	452	28	11	1154
2012	631	440	34	9	1114
2013	628	452	35	8	1123
2014	606	435	37	11	1089
2015	569	423	43	12	1047
Kasvu 2007-15, %	-21,5	27,4	258,3	100,0	-2,6

Taulukko osoittaa, että asumisen sisältävissä sosiaalipalveluissa mikroyritysten määrä on vähentynyt viidenneksellä ja muissa kokoluokissa yritysten määrä on kasvanut. Kun otetaan huomioon, että asumisen sisältävät palvelut vaativat aina merkittävät toimitilainvestoinnit sekä riittävän henkilöstömäärän on kehitys ollut toimintaa tervehdyttävää. Mikroyrityksillä ei ole mahdollisuutta tuottaa 24/7 palveluita siten, että toiminnan joka tapauksessa edellyttämät asiakasmäärästä riippumattomat kiinteät kulut olisivat terveellä taloudellisella pohjalla toiminnan volyymiin nähden.

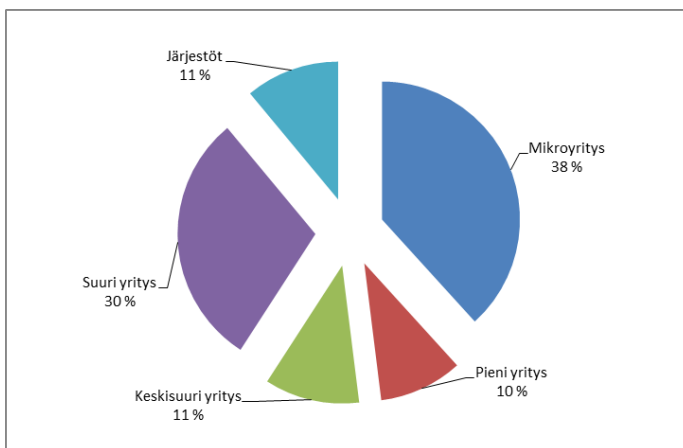
*Yritysten määrä avohuollon sosiaalipalveluissa henkilöstön kokoluokittain, lkm*

	Mikroyritys	Pieni yritys	Keskisuuri yritys	Suuri yritys	Yhteensä
2007	1946	81	9	1	2037
2008	2046	93	8	1	2148
2009	2001	115	9	1	2126
2010	2036	112	11	1	2160
2011	2053	133	12	1	2199
2012	2050	137	16	1	2204
2013	2001	159	17	2	2179
2014	2140	153	21	1	2315
2015	2118	156	24	1	2299
Kasvu 2007-15, %	8,8	92,6	166,7	0,0	12,9

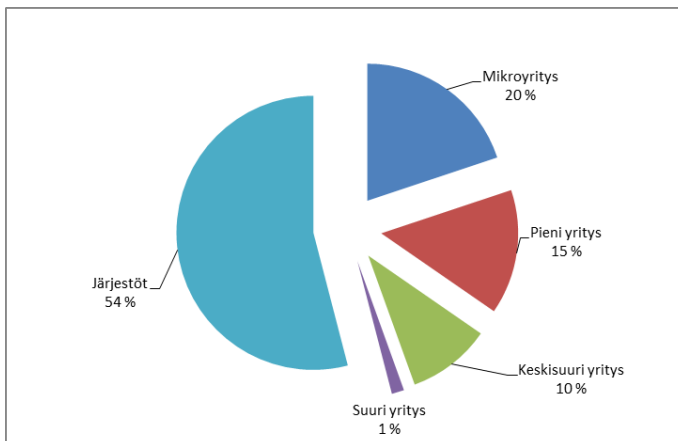
Avohuollon palveluissa on tapahtunut yritysten määrän lisääntymistä kaikissa muissa kokoluokissa paitsi suurten yritysten ryhmässä. Tilasto ei kerro toiminnan keskittymisestä.

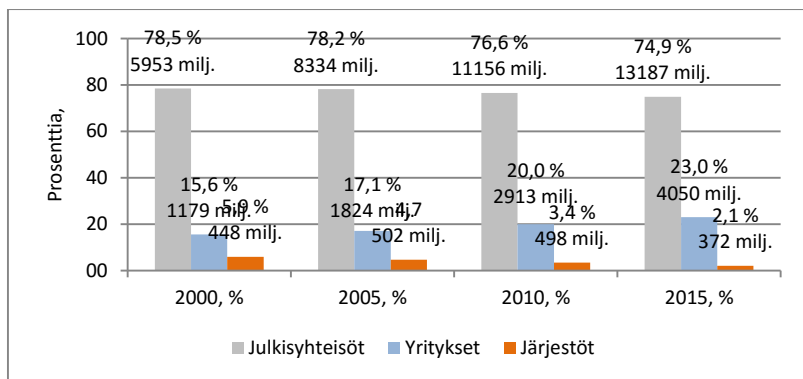
Seuraavassa on markkinaosuuksia tarkasteltu työllisyyden näkökulmasta erikseen terveystalvissa ja sosiaalipalveluissa. Tarkastelu ei sisällä julkisen toiminnan osuutta, joka on otettava huomioon todellisia markkinaosuuksia arvioitaessa. Vuonna 2015 yksityisen toiminnan osuus oli kokonaistuotoksesta terveystalvissa 25,1 % ja sosiaalipalveluissa 35,2 %.

*Työllisyys terveystalvujen yrityksissä henkilöstön kokoluokittain ja järjestöissä 2014, lkm*



*Työllisyys avohuollon sosiaalipalveluja tuottavissa yrityksissä henkilöstön kokoluokittain ja järjestöissä 2014, %*

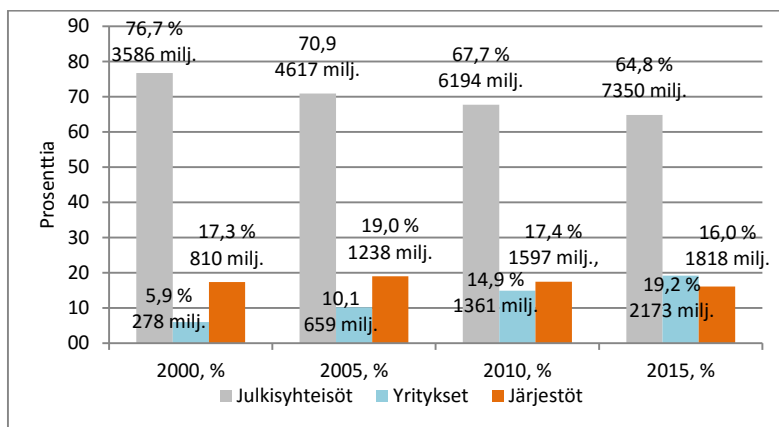


*Terveyspalvelualan tuotos ja osuus palvelutuotannosta tuottajittain 2000-2015*


Tuotoksen muutos 2000 - 2015:

- julkisyhteisöt 5 953 Meur -> 13 187 Meur eli +7 234 Meur
- yritykset 1 179 Meur -> 4 050 Meur eli +2 871 Meur
- järjestöt 448 Meur -> 372 Meur eli -76 Meur

Koko markkinan kasvu oli 2000 - 2015 yhteensä 7 580 Meur ->17 609 Meur eli +10 029 Meur, josta kasvusta julkisyhteisöjen osuus oli noin 72 %.

*Sosiaalipalvelualan tuotos ja osuus palvelutuotannosta tuottajittain 2000-2015*


Tuotoksen muutos 2000 - 2015:

- julkisyhteisöt 3 586 Meur -> 7 350 Meur eli + 3 764 Meur
- yritykset 278 Meur -> 2 173 Meur eli +1 895 Meur
- järjestöt 810 Meur -> 1 818 Meur eli +1 008 Meur

Koko markkinan kasvu oli 2000 - 2015 yhteensä 4 674 Meur -> 11 341 Meur eli + 6 667 Meur, josta kasvusta julkisyhteisöjen osuus oli noin 56 %.

Kun tarkastellaan yksittäisten yritysten markkinaosuuksia julkisista ja yksityisistä toimijoista, arvioi Mehiläinen Oy, että sillä on noin 4 %:n markkinaosuus terveyspalveluissa. Vastaavasti Attendo Oy ilmoittaa, että sillä on arviolta 3 %:n osuus sosiaalipalveluista.

Hyvinvointialan liiton näkemyksen mukaan suurin muutos markkinoissa tulee lähivuosina olemaan suurten julkisomisteisten yhtiöiden tulo markkinoille. Markkinoille on tullut ja voi tulla jatkossakin uusia toimijoita muilta toimialoilta. Esimerkkejä tästä ovat vaikkapa OP Ryhmä, S-Ryhmä ja Posti.

Asumisen sisältävissä palveluissa tapahtunut luontainen jonkin asteinen konsolidoituminen on merkinnyt asiakkaille hintojen nousun merkittävää hidastumista ja palveluiden laadun ja saatavuuden parantumista. Arvion mukaan yksityisen sektorin hinnat ovat nousseet viimeisten viiden vuoden aikana muutaman prosentin kun vastaavana aikana julkisen tuotannon hinnat ovat nousseet luokkaa yhdeksän prosenttia. Taustalla on esimerkiksi tasokas rakennuttamisosaaminen, tehokkaat toiminnanohjausjärjestelmät ja ammattimainen laadunhallinta. Kysyä voidaankin, onko osa asumisen sisältävistä palveluntuotantoyksiköistä ollut jo alun alkaenkin liian pieniä toimimaan ympärivuorokautisessa ja merkittäviä investointeja vaativassa palvelutoiminnassa? Sosiaalihuollon avopalveluissa, missä vastaavaa markkinakehitystä ei ole havaittavissa, ei ole tapahtunut myöskään vastaavaa hintojen alentumista.

Lakiesityksissä ei ole myöskään millään tavalla rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle tilanteita, joissa kyseessä on kiinteistön ja/tai kiinteistöosakeyhtiön osto. Monissa sote -alan yrityskaupoissa ei kaupan kohteena ole lainkaan operatiivinen sosiaali- ja terveyspalveluita tuottava yritys, vaan kaupan kohteena voi olla toimitilat, jotka joko sellaisenaan tai pienin muutoksin soveltuvat sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoon. Suunniteltu lakiesitys velvoittaisi myös kaikissa tällaisissa tapauksissa tekemään ilmoituksen KKV:lle, koska kiinteistöä voi olla ostamassa (tai eräissä tapauksissa sitä voi myös olla esimerkiksi juuri tehdyn yrityskaupan seurauksen myymässä) sosiaali- ja terveysalalla toimiva yritys. Tältä osin esitysluonnos johtaa täysin kestävämpään lopputulokseen, koska kiinteistön/kiinteistöosakeyhtiön hankinta liittyy yhtiön orgaaniseen kasvuun, kun se ei edes hanki markkinoilla toimivaa toista sosiaali- ja terveyspalveluiden yritystä.

## 2. Lakiesityksen yritysvaikutusten arviointia

Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole esittänyt hallituksen esityksen tueksi yritysvaikutusten tai muiden vaikutusten arviointia vaikka kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä ja lainsäädännön näkökulmasta erittäin poikkeuksellisesta esityksestä.

Hyvinvointialan liiton näkemyksen mukaan esityksellä tulisi olemaan useita negatiivisia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia, jotka eivät vahingoittaisi ainoastaan alan yritysten toimintaa vaan myös asiakkaiden mahdollisuutta saada alan palveluita.

Hallinnollinen taakka tulisi lisääntymään sekä viranomaisten että yritysten osalta perusteettomalla tavalla. Mikäli esitys toteutettaisiin nyt ehdotetulla tavalla siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekisi arvioinnin käytännössä kaikista yrityskaupoista, joissa vähintään yksi osapuoli on merkitty sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajista pidettävään rekisteriin, tulisi selvitettäväksi arviolta noin 100 yrityskauppaa. Pidennetyt määräajat ja asioiden ruuhkautuminen tarkoittaisi yrityskauppojen siirtymistä useilla kuukausilla. Todellista selvittämisen tarvetta olisi mitä ilmeisimmin todella harvoin. Hyvä esimerkki tilanteesta on vastikään kahdessa vaiheessa selvitetty Terveystalo Healthcare Oyj:n ja Helsingin Diakonissalaitoksen välinen Diacor terveyspalvelut Oy:tä koskenut kauppa. Miksi jatkossa haluttaisiin selvittää hoivakodin tai hammaslääkärivastaanoton yrityskauppa muista toimialoista poikkeavin kynnyksin? Miksi hammaslääkärin tai hoivakodin omistajan yrityskaupalla pitäisi olla eri ilmoitusraja kuin paikallisella muulla yrittäjällä?

Kilpailu- ja kuluttajaviraston pitkä käsittelyaika tulisi johtamaan myytävän yrityksen osalta kohtuuttomaan tilanteeseen myös sitä kautta, että käsittelyn aikana tapahtuisi yrityksessä nopeaa asiakkaiden ja työntekijöiden katoa. Tämä oli nähtävissä myös Diacor terveyspalvelut Oy:n kohdalla. Työllisyystilanne on terveydenhuollon ammattihenkilöiden kohdalla varsin hyvä ja ammatinharjoittajat löytävät itselleen nopeasti uusia työpaikkoja ja esimerkiksi vanhusasiakkaita ei haluta sijoittaa yksiköihin, joiden omistajan tiedetään ennakkoon vaihtuvan melko pian. Pahimmillaan selvitysvelvollisuus voi siis johtaa nopeassa tahdissa yrityksen elinkeinotoiminnan menettämiseen. Eniten käsittelyaikana tapahtuvasta ammatinharjoittaja- ja työntekijäkadosta sekä mahdollisesta liikevaihdon menettämisestä kärsivät nimenomaan pienemmät yritykset, joiden elinmahdollisuuksia lakiehdotuksella on tarkoitus tukea. Liitto vastustaa jyrkästi esitettyjä määräaikojen pidentämisä.

Yhteen toimialaan kohdistuva poikkeuksellinen sääntely saattaa heijastua muille toimialoille siten, että se heikentää Suomen houkuttelevuutta sijoittamiskohteena. Tämä heijastusvaikutus voi olla mahdollinen sosiaali- ja terveydenhuoltoa lähellä olevilla aloilla kuten vientikauppaansa jatkuvasti kasvattavassa terveysteknologiassa ja lääketeollisuudessa mutta myös muilla aloilla.

Hallitusohjelman mukaisesti suomalaista yrittäjyyttä tulee edistää esimerkiksi norveja purkamalla. Tämä esitys on tältä osin hallitusohjelman linjausten vastainen. Valtaosaan esityksen kohteena olevista yrityksistä ei ole mahdollista yhdistää sellaista markkinavoimaa, mikä edellyttäisi yhteiskunnan puuttumista nyt esitetyillä poikkeuksellisilla rajoittamistoimilla. Ylipäätään kilpailun rajoittamistoimet tulisivat olla tasapuolisia eri toimialoilla; siitä näkökulmasta esitys on varsin poikkeuksellinen esimerkiksi verrattuna teleoperaattoritoimintaan tai tällä hetkellä kokonaan kansainvälisessä omistuksessa olevaan turvallisuusalan toimintaan.

Yrityskaupat ovat tällä hetkellä lähes yksinomaan myyjälähtöisiä. Monissa tapauksissa omistajavaihdoksissa on kyse tilanteesta, jossa omistajayrittäjä myy yrityksensä eläköitymisen vuoksi. Toinen keskeinen syy on kiinteistöihin liittyvät asiat (kiinteistöjen huono kunto, vaatimusten täyttäminen jne.). Mikäli ehdotetut säännökset menisivät läpi, tarkoittaisi tämä merkittäviä hidasteita, merkittäviä lisäkustannuksia (mm. kilpailuoikeudellinen työ tietojen toimittamisen osalta asianajotoimistossa) ja suurta määrää lisääntyvää byrokratiaa

(yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa nimenomaisesti on painotettu normienpurkua). Kaikki nämä yllä mainitut tekijät tarkoittaisivat sitä, että niin ostajalla kuin myyjällä ei välttämättä olisi resursseja, aikaa ja tahtoa lähteä mukaan vähintään 45 päivää kestäväan prosessiin, joka puolestaan tarkoittaisi eläköityvien yrittäjien ja huonokuntoisten kiinteistöjen tapauksessa sitä, että vaihtoehdoksi jäisi toiminnan alasajo ja työpaikkojen menettäminen.

Esitys on omiaan luomaan ennakoimattomuutta ja epävarmuutta etenkin pienemmille yrityksille. Yrityskauppa syntyy ainoastaan silloin, kun myyjällä on halukkuus myydä. Kun kyse on esimerkiksi eläkkeelle siirtyvästä yrittäjästä on yrityskaupassa kyse yrittäjän eläketurvasta ja pidämme oikeudenmukaisena, että kaupasta saatava hyöty koituu pk-yrittäjälle itselleen. Pahimmillaan tehostettu yrityskauppavalvonta pitkin selvitysaikoihin ja byrokratioineen johtaa siihen, että toimivan yrityksen asiakkaat ja työntekijät kaikkoon silloin seurauksella että yritystoiminta kutistuu tai yritys joudutaan ajamaan alas.

Lakiesityksen vaikutuspiiriin tulisivat kuulumaan myös sellaiset julkisen toiminnan ulkoistukset, joissa on kysymys liiketoiminnan luovutuksesta (koskien esimerkiksi työterveyshuoltoa) tai yhteisyrityksestä. Liiketoiminnan luovutuksissa siirtyy yleensä myös henkilöstöä ja kyse on liikkeenluovutus-tilanteesta.

### 3. Mahdolliset kilpailulakiin sisällytettävät uudet sote -yrityskauppasäännökset 1.1.2019 lähtien

Nyt lausunnolla oleva lakiesitys koskee määräaikaista lakiesitystä vuoden 2018 loppuun. 10.5.2017 työ- ja elinkeinoministeriön kuulemistilaisuudessa oli esillä myös mahdolliset toisen vaiheen säännökset 1.1.2019 lähtien. Edellisiin liittyvänä yksityiskohtana haluamme mainita lakiluonnoksessa olevan kohdan liittyen liikevaihtokriteereihin, joka kuuluu:

*”Edellä 22 §:ssä säädettyistä liikevaihtorajoista riippumatta kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan yrityskauppaan, jossa:*

*1) vähintään kaksi yrityskaupan osapuolta tuottaa Suomessa sosiaali- tai terveyspalveluja tai terveyspalveluihin liittyviä kuvantamis- tai laboratoripalveluja; ja*

*2) yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa **tai** vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 5 miljoonaa euroa.”*

Muotoilu poikkeaa olennaisesti voimassa olevan kilpailulain 22 §:stä, jonka mukaan:

*”Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa **ja** jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.”*

Mikäli esitetyt luonnokset ylipäätään näkemyksemme vastaisesti etenisivät, tulisi vähintäänkin ehdotetussa, pysyväksi tarkoitettussa, säännöksessä käytetty termi ”tai” muuttua nykyisen

säännöksen mukaiseksi sanaksi ”ja”. KKV:lle esitetty mahdollisuus puuttua asianmukaisesti tehtyyn yrityskauppaan myös jälkikäteen on täysin kohtuuton. Säännöksen soveltamisala on epämääräinen.

#### **4. Esitysluonnos säännöksiksi pienyritysten toimintamahdollisuuksien suojaamiseksi suoran valinnan palveluissa (ehdotettu sijoitettavaksi kilpailulakiin)**

Kilpailulain soveltamisalan laajentaminen olisi varsin poikkeuksellinen toimenpide. Sote-toimiala ei elinkeinonharjoittamisen näkökulmasta poikkea muista toimialoista siten, että alaa olisi syytä tältä osin erityisesti säädellä eikä alustavissa kaavailuissakaan esitetä muuta perustetta kuin se, että kussakin maakunnassa tulisi olla useita palveluntuottajia. Näyttöä siitä missä maakunnassa olisi uhka sille, että palveluntuottajiksi jäisi vain hyvin harvoja tahoja, ei ole esitetty. Lisäksi tulee muistaa, että julkisella järjestämisvastuulla olevien valinnanvapauspalveluiden hinnoittelu on julkisen sektorin (valtion ja maakunnan) määräämä. Yksikkökoon kasvattaminen ei siis anna mahdollisuutta hyödyntää kilpailullisuuden mahdollisia puutteita hintoja nostamalla.

Näillä perusteilla pidämme perusteettomana myös sitä, että kilpailulakiin lisättäisiin erilliset yrityksen kokoluokasta riippuvat säännökset, jotka koskisivat kaikkia toimijoita liikevaihdosta riippumatta.

Esitys on tarpeeton, koska asia on jo säännelty kilpailulaissa. Korostamme esityksen epämääräisyyttä ja katsomme, että materiaali ei ole riittävä varsinaisen kannan ottoa varten. Kysymme miksi jo olemassa olevat säännökset määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa eivät ole riittävät sote -toimialalla kun ne ovat riittävät muilla toimialoilla?

#### **5. Jatkotoimenpiteistä**

Koska kyseessä on poikkeuksellinen yhtä toimialaa koskeva säädösehdotus, pidämme perusteltuna, että lakiesitys käsitellään lainsäädännön arviointineuvostossa ennen sen lähettämistä eduskuntaan.

Selvitettäväksi tulee myös, vaatiiko lakiesitys perustuslainsäätämisyjärjestyksen, koska esitys vaikeuttaa omistusoikeuteen kuuluvan disponointioikeuden käyttöä. Moni myyjä on eläköitymässä tai muuten luopumassa yrityksestään, mikä voi estyä tai ainakin merkittävästi hankaloitua. Ajallinen epävarmuus ja kustannus voi olla merkittävä suhteessa pienen liiketoiminnan arvoon.

Omaisuuksensuojaan kuuluviin oikeuksiin voidaan puuttua vain äärimmäisen vakavilla syillä. Tällaisia tilanteita voi olla esimerkiksi pakkolunastaminen jolloin omaisuutta otetaan pois



omistajaltaan. Vastaavasti vakava tilanne on, jos jotakuta estetään luopumasta omaisuudestaan.

Esitykset ja niiden taustalla olevat todentamattomat oletukset ja negatiiviset vaikutukset ovat joka tapauksessa suhteettoman suuria suhteessa esityksillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden. Elinkeinovapauden näkökulmasta esitykset vaikeuttavat liiketoiminnan lopettamista ja siitä luopumista, ostajan näkökulmasta tietysti myös pääsyä toiminnanharjoittamiseen ja alalle pääsyyn.

## 6. Lopuksi

Kaikki seikat huomioon ottaen pidämme kohtuuttomana ja suhteettomana, että yhdelle toimialalle luodaan muista toimialoista poikkeavat säännöt yrityskauppojen valvontaan.

Olennaista on, että markkinaosuuksia katsotaan ja vertaillaan koko markkinasta, julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat mukaan lukien.

Kyseessä olevan toimialan eli sosiaali- ja terveyspalveluiden ongelma ei ole alan yrityskaupat, vaan julkisen tuotannon kilpailulta ja valinnanvapaudelta erityisesti erikoissairaanhoidossa merkittävässä määrin suojattu asema, jonka vapauttaminen kilpailulle ja valinnanvapaudelle (ja sitä kautta laadun ja hinnan läpinäkyvyyden ja tuottavuuden parantumiselle) edellyttää muun ohessa myös sitä, että myös isoille julkisille toimijoille tulee useita riittävän isoja yksityisiä vaihtoehtoja, joilla on edellytyksiä kehittää uusia palveluita ja toimintamalleja.

Yhteiskunnan ja asiakkaan etu ei ole, että pyritään toimialakohtaisella erikoissääntelyllä estämään isompien yksityisten yritysten kasvaminen ja suojaamaan isoja julkisia kilpailuita ja valinnanvapaudelta.

Viitaten 10.5.2017 työ- ja elinkeinoministeriössä käytyyn keskusteluun varaamme mahdollisuuden ottaa erillisesti kantaa vireillä oleviin asiakokonaisuuksiin liittyen kilpailulakiin liitettäväksi esitettyyn yrityskauppasäännöstöön sekä yrityskauppalvontaan koskeviin lakiesityksiin 1.1.2019 lähtien.

Annamme mielellämme asiaan liittyviä lisätietoja tarvittaessa. Yhteyshenkilö Aino Närkki, puhelin 0400 436 438

Helsinki 23.05.2017

Ulla-Maija Rajakangas  
toimitusjohtaja