LAUSUNTO

15.6.2017

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kilpailulain määräaikaisesta muuttamisesta (HE 15/2017)

1. Esityksen tavoitteista

Esitystä perustellaan markkinoiden toimivuuden ja asiakkaiden valinnanvapauden varmistamisella. Esitys koskee ilmoitusvelvollisuutta eikä esityksellä muutettaisi yrityskauppoihin puuttumisen tai kieltämisen edellytyksiä. Esityksen mukaan viranomainen haluaa puuttua vain tapauksiin, joissa kilpailuvaikutuksia pidetään merkittävänä.

Hyvinvointialan liiton jäsenkunnan muodostaa noin 1 500 alan palveluntuottajaa (yrityksiä ja järjestöjä). Liitto on siis johtava alan edunvalvontaorganisaatio edustaen kattavasti sekä pieniä että suuria palveluntuottajia.

Liiton käsityksen mukaan nyt käsiteltävänä oleva esitys sisältää ennakkokäsityksen, että maakuntien alueella ei olisi tällä hetkellä asiakkaiden valinnanvapauden mahdollistavaa määrää toimijoita. Lisäksi esityksessä oletetaan, että sote -uudistuksen valmisteluvaiheessa syksystä 2017 vuoden 2018 loppuun ehtisi noin 15 kuukauden aikana tapahtua sellaista merkittävää yritysten keskittymistä ja rakenteellista muutosta, jolla olisi haitallisia kilpailuvaikutuksia.

Yksityinen sektori tuottaa laajasti julkisella järjestämisvastuulla olevia palveluita. Kuntien ja kuntayhtyminen julkisista hankinnoista annetun lain mukaiset hankinnat (kuntien ja kuntayhtymien yksityiset asiakaspalveluostot) vuonna 2014 muodostuivat seuraavasti:

- maakunnat ostivat sosiaalipalveluita keskimäärin 18,1 %:lla käyttökustannuksistaan (vaihteluväli 9,2 % - 25.4 %) ja
- terveyspalveluita keskimäärin 4,4 %:lla käyttökustannuksistaan (vaihteluväli 1,4 % - 14,9 %).
- sosiaalipalveluiden ostojen osalta kyse oli kaikkiaan 2,3 mrd eurosta
- terveyspalveluiden ostojen osalta kyse oli kaikkiaan reilusta 500 miljoonasta eurosta

Kuten ostojen määrä ja toimialalla toimivien yritysten määrä maakunnittain osoittavat, on kaikissa maakunnissa jo nyt laajasti yksityistä yritystoimintaa. Tämän lisäksi maakunnat hyödyntävät kolmannen sektorin toimijoiden palvelutarjontaa. Kuntaostojen ja palvelusetelitoiminnan lisäksi tuottaa yksityinen sektori palveluita, jotka rahoitetaan asiakkaiden omin varoin, Kela -korvauksin ja vakuutuksin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat tulevat muuttumaan sote-uudistuksen myötä. Hyvinvointialan liiton näkemyksen mukaan merkittäviä muutostekijöitä ovat esimerkiksi suurten julkisten yhtiöiden / liikelaitosten tulo markkinoille sekä asiakasvalinnan toteutuminen. Yksityisten yritysten keskinäisillä kaupoilla ei ole merkittävää markkinoiden kokonaisuutta muovaamaa vaikutusta verrattuna edellisiin.

2. Sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoista

Hyvinvointialan liiton näkemyksen mukaan nyt käsiteltävänä oleva lakiesitys perustuu puutteelliseen markkinatuntemukseen eikä vastaa todellista tilannetta yksityisen sektorin palveluntarjonnan osalta. Vrt. liitteen tilastot sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnasta yritysten kokoluokittain (esimerkiksi slidet 6-8).

Hyvinvointialan liitto on toimittanut lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriölle tilastot yritysten lukumäärän kehittymisestä vuosina 2007 - 2015. Lukujen mukaan yritysten määrä on lisääntynyt kaikissa kokoluokissa paitsi asumisen sisältävien palveluiden mikroyritysten kokoluokassa. Siinäkään kokoluokassa ei ole tapahtunut yritysmäärän romahtamista tms. vaan yrityskoon luonnollista kasvua. Ympärivuorokautisia ja melko suuria investointeja vaativia palveluita ei ole ollut alun alkaenkaan järkevää tai realistista tuottaa alle 10 henkilön yrityskoossa.

Työehtosopimuksien mukainen ympärivuorokautinen toiminta vaatii minimissään yhden henkilön paikalla ollen vähintäin 7 henkilön työpanoksen. Ympärivuorokautinen tehostettu asumispalvelu vaatii kuitenkin jatkuvasti, myös yöaikaan, yleensä enemmän kuin yhden henkilön. Tuetun asumisen tuottaminen voi olla mahdollista pienemmällä kuin 10 hengen työpanoksella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoita arvioitaessa tulee huomioon ottaa kaikki samoissa palveluissa toimivat tahot. Valtaosa palveluista tuotetaan julkisen sektorin toimesta ja myös kolmannen sektorin toimijoilla on oma osuutensa. Alan euromääräisestä kasvusta suurin osa on kohdistunut sekä sosiaalipalveluissa että terveyspalveluissa julkiselle sektorille kuten liitteenä olevista tilastoista käy ilmi.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ei esitetä kokonaismarkkinaa kuvaavia tietoja ja se ei anna näin ollen luotettavaa käsitystä siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden rakenne on viime vuosina kehittynyt ja miten sen arvioidaan kehittyvän vuoden 2018 loppuun mennessä.

Käsiteltävänä oleva lakiesitys on luonteeltaan poikkeuksellinen ja tästä näkökulmasta myös sen perusteluiden tulisi olla erityisen johdonmukaiset ja tarkat. Näin ei nyt ole vaan esityksessä tarkastellaan kehitystä yksinomaan pienellä vain yritystoiminnan sisältävällä

lohkolla, ei kokonaismarkkinassa. Lisäksi esitys on luonteeltaan sellainen, että se tulisi käsitellä myös eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

3. Tehokkaan kilpailun toteutuminen

Tehokkaan kilpailun kannalta olennaista ei ole pienet yrityskaupat, vaan julkisten ja yksityisten toimijoiden asettaminen samaan asemaan ja laadun ja hinnan läpinäkyvyyden ja vertailukelpoisuuden lisääminen, mikä edellyttää julkisen toiminnan yhtiöittämistä sekä kilpailuttamista tai valinnanvapauden lisäämistä esimerkiksi palvelusetelin kautta.

Hyvinvointialan liitto muistuttaa, että yrityskauppoja ei tehdä hetken mielijohteesta ja jokainen kauppa vaatii huolellisen useamman kuukauden valmisteluajan myös pienten kauppojen kohdalla. Käsityksemme mukaan pk-yrittäjä ei myy elämäntyötään ilman huolellista harkintaa eikä kukaan isokaan toimija osta yritystä "hinnalla millä hyvänsä". Iso toimija voi aloittaa yritystoiminnan haluamallaan alueella myös ilman yrityskauppaa.

Yrityskaupat ovat sekä myyjän että ostajan näkökulmasta aina vapaaehtoisia. Liitolla on jäsentoimijoidensa kautta selkeä käsitys siitä, että yrityskaupat ovat olleet jo useamman vuoden ajan lähes poikkeuksetta myyjälähtöisiä.

Hyvinvointialan liiton jäsenistölleen viikolla 24 / 2017 tekemään lakiesitystä koskevaan kyselyyn vastasi noin 150 palveluntuottajaa. Vastaajista lähes kolme neljäsosaa oli alle 50 työntekijää työllistäviä pieniä ja mikroyrityksiä.

Yrityskauppojen kohteena viime vuosina olleiden yritysten liikevaihto on ollut arviolta muutamasta sadasta tuhannesta pariin miljoonaan. Tätä suurempia yrityskauppoja on tapahtunut vain muutamia ja suurimmat kaupat ovat kaikki läpäisseet KKV:n seulan.

Tiedossamme ei ole yhtään yrityskauppaa, jossa olisi ollut kyse paikallisen määräävän markkina-aseman syntymisestä. Emme pidä perusteltuna olettaa, että tällaisia tilanteita syntyisi lähikuukausina kuin ”sieniä sateella”.

Päinvastoin, esimerkiksi alan kilpailutukset ovat ns. puitesopimuskilpailutuksia, joissa palveluita tuottamaan valitaan useita yrityksiä. Tilanne olisi pienten yritysten kannalta kokonaan toinen, jos kilpailutuksia toteutettaisiin siten, että valituksi tulisi vain yksi palveluntuottaja. Näin ei kuitenkaan juurikaan toimita ja pk -yritykset pärjäävät puitekilpailutuksissa verrattain hyvin. Pakkoa yrityksen myyntiin kilpailutuksen seurauksena ei yleisesti ottaen merkittävästi synny.

Paikkakunnalla on käytännössä aina useampia kilpailevia yrityksiä. Pieni yritys tai mikroyritys ei omaa sellaista markkinavoimaa, että yritystä koskevat omistajanvaihdokset aiheuttaisivat vähäistä suurempaa vaikutusta alueen yritysten markkinaosuuksiin. Ja kun huomioon otetaan todelliset markkinat – eli mukaan lasketaan julkisen sektorin ja järjestöjen tuottamat samat palvelut – pienenee markkinavoima edelleen.

Hyvinvointialan liiton jäseninä olevat sadat sosiaali- ja terveysalan pk-yrittäjät toivovat, että myös tällä toimialalla kunnioitettaisiin perustuslaista lähtevää omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta. Liiton kyselyyn tulleista vastauksista heijastuu pelkoa siitä, että lakiesitys

ampuu itseään nilkkaan. Näyttäisi siltä, että poliittisen paineen alaisena tehdään lainsäädäntöä pienten suojelemiseksi ja lain vaikutukset ovatkin todellisuudessa toiset kuin mitä on tarkoitettu. Yrittäjien toimintaa hankaloitetaan ja pahimmassa tapauksessa myytävän yrityksen arvo laskee tuntuvasti pitkänä selvittelyaikana.

Lakiesityksen mukaan yrityskauppavalvonnan olemassa olevat arviointikriteerit ovat samat myös jatkossa. Sote-toimialan yrityskaupat kuuluvat jo nyt KKV:n valvonnan piiriin aivan samoin kuin muidenkin toimialojen yrityskaupat.

Hyvinvointialan liiton näkemyksen mukaan tätä toimivaa nykytilaa ei ole tarpeen muuttaa säätämällä nyt esitettyä uutta normia. Lisäys kilpailulakiin ei toisi hyötyjä yhteiskunnalle, yrittäjille eikä varsinkaan palveluita käyttäville kansalaisille ja veronmaksajille.

4. Omistajuutta tärkeämpää on palvelun laatu

Esityksen taustalla on viranomaisen pelko siitä, että ala keskittyy. Mediakeskustelu sote-yritysten ulkomaisesta omistajuudesta käy vilkkaana, vaikka näitä ulkomaisia omistajia on vain muutamilla yrityksillä.

Pienet yritykset näkevät perheyrittäjyyden ja kotimaisuuden etunaan. Toimijat painottavat, että pieni menestyy laadullaan, ei koollaan. Sama pätee tulevaisuuden sote markkinoihin; markkinoilla ei pysytä koon vaan toiminnan laadun perusteella. Hyvin toimiva / huonosti toimiva on huomattavasti tärkeämpi akseli kuin iso/pieni tai yksityinen/julkinen.

Hyvinvointialan liiton kyselyyn vastasi yhteensä 148 palveluntuottajaa. Näistä kolmasosa oli järjestöpohjaisia ja kaksi kolmasosaa yrityspohjaisia toimijoita. Vastaajista mikroyrityksiä oli 19 %, pieniä yrityksiä 49 %, keskisuuria yrityksiä 35 % ja suuria yrityksiä 8 %.

Nyt käsittelyssä oleva esitys on omiaan lisäämään jo olemassa olevaa ennakoimattomuutta ja epävarmuutta etenkin pienemmille yrityksille. Tämä tilanne ei johdu jo toteutuneista yrityskaupoista vaan siitä, että soten ympärillä oleva poliittinen tilanne on ollut epäselvä pitkään. Yksityistä sektoria ei ole otettu soten valmistelutyöhön kovinkaan konkreettisesti mukaan ja oikeiden tietojen välittyminen oikeaan aikaan oikeaan paikkaan ei ole toiminut tyydyttävällä tavalla.

5. Mitä palveluita tulevilla sote-markkinoilla tuotetaan ja tarvitaan?

Esityksen perusteluissa todetaan, että lausunnoissa ovat eräät tahot kannattaneet ehdotusta siksi, että tulevien sosiaali- ja terveyskeskusten palveluvalikoimaa voivat käytännössä tarjota vain suuret toimijat. Hyvinvointialan liiton näkemyksen mukaan suoran valinnan sote-keskuksien koon tuleekin olla sellainen, että keskuksen toiminnassa voidaan varmistaa riittävä osaaminen asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaiseksi arvioimiseksi. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö pienillä toimijoilla olisi mahdollisuutta perustaa sote-keskusta. Jos pienet toimijat päättävät perustaa sote-keskuksen yhdessä keskinäisin sopimuksin on vaadittava kokoluokka saavutettavissa.

Terveyskeskusten ja perusturvakeskusten koko vaihtelee myös nykyjärjestelmässä. On selvää, että suoran valinnan sote-keskuksen koon tulee olla palvelutuotannon kannalta riittävä. Yhteiskunnan näkökulmasta on tärkeää, että suoran valinnan sote-keskuksia on oikea määrä hyvän valinnanvapauden ja tehokkaan palvelun aikaansaamiseksi. Suoran valinnan sote-keskuksia ei kuitenkaan tarvita moninkertaista määrää verrattuna nykyisten terveyskeskusten määrään. Suoran valinnan sote-keskuksista on esitetty julkisuudessa näkemyksiä, jotka eivät perustu sote-keskuksissa tehtävän työn sisällön tai sote-keskustoiminnan harjoittamisen reunaehtojen tuntemiseen.

5. Lakiesityksen soveltamisalan mahdolliset rajaukset

Hallituksen esityksessä on lausuntokierroksen jälkeen rajattu säännöksen soveltamisalaa siten, että ilmoitusvelvollisuutta ei ole yrityskaupoista, joiden kahdesta osapuolesta toinen on enintään viiden sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan ammattihenkilön palveluja myyvä yritys. Liikevaihtorajan asettamista määräaikaiseen sääntelyyn ei pidetty kuitenkaan tarkoituksenmukaisena, koska siirtymävaiheen aikana pidetään tarpeellisena seurata kaikkia toimialan rakenteellisia järjestelyjä.

Esityksen mukainen soveltamisalan rajaus ”5 sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöä” ilman liikevaihtorajoja on ristiriitainen ja yritysten välisiin tasapuolisuusongelmiin johtava. Sosiaali- ja terveydenhuollossa työtä tehdään monissa erilaisissa palveluissa, joissa työvoimaintensiivisyys, investoinnit jne. vaihtelevat. On kokonaan eri asia puhua viiden hammaslääkärin vastaanotosta kun viiden lähihoitajan kotipalveluyrityksestä.

Jos lakiesitys etenee vastoin monia varteenotettavia vasta-argumentteja ja selkeitä perusteluita, ehdotamme lakiesitykseen lisättäväksi 10 miljoonan euron liikevaihtorajan (kohdeyrityksen osalta). Näin toimien tulisi sosiaali- ja terveysalan yrityskaupat normaalia tiukemman valvonnan piiriin, mikä sinällään ei ole kohtuullista eikä perusteltua, mutta ainakin pienten yritysten omistusmuutokset vapautettaisiin poikkeavasta sääntelystä. Tämä liikevaihtoraja asettaisi myös alan yritykset esitystä paremmin tasapuoliseen keskinäiseen asemaan ja vähentäisi viranomaisen sekä yritysten hallinnollista taakkaa.

6. Käsittelyaikaa ei saa pidentää yhdelle toimialalle

Yrityskaupan käsittelyajalla on merkittävä vaikutus yrityskaupan toteutumisen varmuutta ja epävarmuutta arvioitaessa. Kun yrityskauppa ilmoitetaan, kauppa tulee julkiseksi. Mitä pidempi käsittelyaika on, sitä suurempi epävarmuus kaupan toteutumisesta syntyy, koska täytäntöönpanoa ei voida tehdä käsittelyaikana, mikä puolestaan aiheuttaa toiminnan jähmettymistä ja epävarmuutta henkilöstön ja asiakkaiden kannalta.

Nykyinen käsittelyaika on 30 kalenteripäivää, jota esitetään nyt yhdelle toimialalle käytännössä kaksinkertaistettavaksi eli 45 työpäivään, mikä olisi erittäin pitkä aika yrityskaupassa, sekä yrityksestään luopuvan että sen ostoa harkitsevan kannalta.

Esitys voisi johtaa jopa siihen, että esimerkiksi ikääntymisen vuoksi yrityksestään luopuvan kannalta hallittu omistusmuutos voi jäädä toteuttamatta.

Käsittelyajan pidentämiseen yhdellä toimiajalla ei ole perusteita.

7. Lopuksi

Jos lakiesitys toteutetaan, niin yhtä elinkeinotoiminnan alaa, joka on suuri työllistäjä ja investointien toteuttaja, kohdellaan muita poikkeavasti, ja mielestämme ilman yhteiskunnan tai palveluiden käyttäjän etua.

Esitys on myös vastoin hallitusohjelmassakin tavoiteltua normien purkua.

Yhteiskunnan ja palveluiden käyttäjän etu ei ole hankaloittaa omistusmuutoksia pienissä yrityksissä muista toimialoista poikkeavasti, vaan lisätä julkisen ja yksityisen tuottajan tasapuolista kohtelua, laadun ja hinnan vertailukelpoisuutta, kilpailuttamista ja palveluiden käyttäjän valinnanvapautta. Lakiesitys ei edistä näitä tavoitteita.

Valinnanvapauslainsäädännöllä tullaan lisäämään asiakkaiden suoraa valinnanvapautta esimerkiksi asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin keinoin. Asiakas valitsee itselleen parhaan vaihtoehdon ja näin ollen asiakasvalinta toimii parhaimmillaan laadun kehittämisen ajurina. Asiakasvalinnan osalta ei merkitystä ole niinkään palveluntarjoajan koolla vaan sillä saako asiakas tarpeitaan vastaavaa laadukasta palvelua vai ei.

Asiakasvalinta lisää jo sinällään pienten yritysten toimintamahdollisuuksia eikä odotettavissa ole, että pk-sektorin yritykset olisivat myymässä toimintaansa isommille toimijoille mitenkään erityisesti verrattuna viime vuosiin. Ns. suurten ikäluokkien tullessa eläkeikään voi olla odotettavissa hiukan enemmän eläköityviä yrittäjiä mutta koska toimialalla toimivien yritysten määrä on suuri, ei näillä yksittäisillä yritysmyynneillä ole merkitystä kokonaisuudessaan yritystoiminnan keskittymisen näkökulmasta.

Hallituksen esitykseen tuli ministeriöstä tarkennus 15.6.2017. Tarkennuksessa todetaan mm. seuraavaa:

”Tätä korostaa myös se, että esityksessä tehdyt rajaukset tosiasiallisesti rajoittavat valvonnan kohdistumaan noin kymmeneen prosenttiin alan yrityksistä. Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei olisi yrityskaupoista, joiden kahdesta osapuolesta toinen on enintään viiden sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavan ammattihenkilön palveluja myyvä yritys. Vuonna 2015 terveyspalveluita, sosiaalihuollon laitospalveluita ja sosiaalihuollon avopalveluita tuottaneista noin 18 700 yrityksestä noin 17 000 eli noin 91 prosenttia työllisti alle 5 henkilöä. Toimialan ja yhteiskunnan näkökulmasta maakunta- ja soteuudistus merkitsee niin olennaista yritysten toimintavapauden lisääntymistä, että siihen liittyvä laajennettu yrityskauppavalvonta on vähämerkityksinen rasite toimintavapauden laajenemiseen verrattuna. Yhteiskunnalla on muutoksen laajuudesta johtuen painavat perusteet varmistaa, että viranomaiset pystyvät seuraamaan toimialan muutosprosessia ja tarvittaessa ennakoimaan mahdollisia, joskin harvoiksi arvioituja, ongelmatilanteita.”

Lisäyksen osalta pidämme ministeriön esittämää laskutapaa harhaanjohtavana. Laskennassa on otettu mukaan myös ammatinharjoittajat, jotka eivät ole työnantajia ja jotka toimivat toiminimellä. Ammatinharjoittajat rajattiin lain soveltamisalan piiristä jo aiemmissa

yhteyksissä. Toiminimet eivät ole tämän lakiesityksen tarkoittamia kaupan kohteena olevia yrityksiä. Huomautamme, että käsittelyssä oleva lakiesitys on poikkeuksellinen ja esitystä ei voida perustella nyt esitetyllä tavalla.

Perustelutekstissä väitetyn yritysten toimintavapauden laajenemisen osalta huomautamme, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kiinnittänyt muutaman viime vuoden aikana useampaan otteeseen huomiota siihen, että sosiaali- ja terveysalalla on useita alalle tulon esteitä johtuen toimialaa koskevasta tiukasta sääntelystä. Myöskään sote-uudistuksen syntymisen myötä ei ole nähtävissä yritysten toimintavapauden merkittävää lisääntymistä.

Eduskunnan käsittelyssä olevan sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista koskevan lakiesityksen mukaan yritykset läpikäyvät edelleenkin nykyiseen lupajärjestelmään verrattavan rekisteröintimenettelyn ja maakunnille on esitetty käsittelyssä olevassa uudessa lainsäädännössä monia mahdollisuuksia asettaa erityisiä kriteereitä palveluita tuottaville yrityksille ja säädellä erilaisin keinoin markkinoiden avautumista vaikka uudistuksen (ja myös hallitusohjelman) eräänä tavoitteena on yksityisen ja julkisen välisen kilpailuneutraliteetin parantaminen. Se, että sote-uudistuksen myötä asiakkaille syntyy lisää valinnan mahdollisuuksia suoran valinnan sote-keskusten, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin kautta, ei ole sama asia kuin yritysten toimintavapauden laajeneminen.

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

Helsinki 15.6.2017

Ulla-Maija Rajakangas
toimitusjohtaja