

Asia: VN/22263/2025

Lausuntopyyntö: Arviomuistio kilpailuneutraliteettiselvityksen suosituksista

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

HUS-yhtymä kiittää mahdollisuudesta lausua kilpailuneutraliteettiselvityksen suosituksista laaditusta arviointimuistiosta ja antaa seuraavan lausunnon.

HUS pitää kilpailuneutraliteettia koskevan sääntelyn ja valvonnan sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamista koskevien menettelytapojen kehittämistä tärkeänä, joka kehittämistyö palvelee niin valvottavia, valvoja kuin markkinatoimijoita. Kilpailuneutraliteetin valvontaa ja toimeenpanoa koskevien menettelyjen tulisi olla hallinnollisesti yksinkertaisia ja käytännön toimijoille selkeitä, koska tämä osaltaan tukee toimeenpanon tehokkuutta. Nykyinen sääntelykehikko on jossain määrin tarpeettoman monimutkainen, mikä heikentää osaltaan sääntelyn vaikuttavuutta. Arviointimuistiossa kuvatut toimenpiteet ovat pääsääntöisesti HUSin näkemyksen mukaan käytännönläheisiä ja toteuttamiskelpoisia. Muistiossa kuvattujen toimenpiteiden lisäksi perusteltua olisi kehittää myös kilpailuneutraliteettia koskevaa sääntelyä sen selkeyden kannalta.

Perustelemme tarkemmin lausuntoamme seuraavasti:

Sääntelyn kehittäminen

Kuntien ja hyvinvointialueiden kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely on nykyisin jakautunut osaksi toimialakohtaiseen lakiin ja osaksi kilpailulainsäädäntöön. Kuten arviointimuistiossa todetaan, sääntelykokonaisuus voi näyttäytyä käytännön toimijoille epäselvänä, mikä puolestaan heikentää sen vaikuttavuutta. Yhtenä juurisyynä sääntelyn hankalaan sovellettavuuteen on, että kuntalain ja sittemmin hyvinvointialuelain sääntely on muodostunut vastauksena tiettyihin kilpailuneutraliteettitapauksiin, joissa valtion tai kunnan erillinen yksikkö harjoitti markkinaehtoista toimintaa (ns. Destia- ja Palmia-tapaukset).

Käytännössä kuntien ja hyvinvointialueiden toiminta on huomattavasti monipuolisempaa, eikä kuntien ja hyvinvointialueiden markkinavaikutteinen toiminta välttämättä tapahdu erillisissä yksiköissä. Hyvänä esimerkkinä tästä ovat esimerkiksi yliopistollisissa sairaaloissa tehdyt kliiniset lääketutkimukset. Ne ovat yhteiskunnallinen välttämättömyys, jotta tutkiva lääketieteellisyys pystyy tuottamaan markkinoille uusia lääkkeitä. Niitä tehdään kuitenkin kaupallisen toiminnan edistämiseksi, jolloin niillä ainakin periaatteessa voi olla markkinavaikutuksia. Toisaalta, kun kliiniset lääketutkimukset ovat kiinteä osa yliopistosairaaloiden tarjoamaa potilashoitoa, ei niitä ole mahdollista eriyttää omaan yhtiöönsä. Ne eivät myöskään vääristä kilpailun edellytyksiä, eivätkä estä kilpailun syntymistä tai kehittymistä, koska niiden tarjoamisen edellytyksenä olevaa osaamista on vain yliopistosairaloissa.

Esimerkki kuitenkin osoittaa sen, että kaavamainen yhtiöittämisvelvollisuuden soveltaminen ei ole yleispätevä ratkaisu markkinavaikutuksiin puuttumiseksi. Myös sen tunnistaminen, toimitaanko kuntalaissa ja hyvinvointialueissa tarkoitettu tavoin kilpailuilla markkinoilla, ei myöskään ole välttämättä mitenkään yksinkertaisesti tehtävissä. Sääntelyä selkeyttäisi, jos se tukeutuisi kokonaisuudessaan kilpailulain 30a §:ssä määriteltyihin kriteereihin, ja sen mukaisesti edellytettäisiin, että julkisyhteisöjen tulee pidättäytyä mm. lainkohdassa tarkoitetuista kilpailua vääristävistä menettelyistä ja rakenteista.

Sääntelyn epäselvyys on herättänyt ajoittain kysymyksiä siitä, soveltuuko kilpailuneutraliteettisääntely viranomaisten lakisääteiseen yhteistyöhön. Esimerkiksi hyvinvointialueita koskee velvoite harjoittaa yhteistyötä laissa säädettyjen yhteistyöalueiden puitteissa. Yhteistyöalueita on Suomessa viisi, ja kullakin alueella on yliopistosairaala. Laki edellyttää muun ohella, että hyvinvointialueet sopivat työnjaosta, yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta lääkinnällisten tukipalvelujen ja muiden tukipalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Nykyisen Etelä-Suomen yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen valmistelun yhteydessä alueen hyvinvointialueet pyysivät selventävää kannanottoa STM:ltä. STM totesi kirjeessään 7.5.2024 (VN/14178/2024), että tukipalvelujen tuottamisen yhteistyöalueella kahden hyvinvointialueen välillä voidaan lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla toimittaessa katsoa kuuluvan hyvinvointialueiden julkisoikeudellisen yhteistoiminnan piiriin ja siten jäävän hankintalainsäädännön soveltamisen ulkopuolelle. Lainsäädäntöä kehitettäessä ja myös sääntelyn toimeenpanoa ohjeistettaessa olisi myös tärkeää selkeästi rajata tällainen julkisoikeudellinen yhteistoiminta kilpailuneutraliteettisääntelyn ulkopuolelle.

Itsearviointivelvoite

Arviomuistiossa todetaan yhdeksi kannatettavaksi toimenpiteeksi, että julkisyhteisöjen tulisi arvioida itse ja dokumentoida toimintansa vaikutukset kilpailuneutraliteetin kannalta. Viranomaisella on jo nyt hallintolain 31 §:n mukaan tehtävänä huolehtia käsiteltävänään olevan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, joten asianmukaista olisi edellyttää myös kilpailuneutraliteettivaikutusten selvittämisestä niissä tilanteissa, missä siihen on aihetta. Tärkeää

olisi kuitenkin tällöin huolehtia siitä, että arviointivelvoite on hallinnollisesti yksinkertainen, eikä aiheuta ylimääräistä taakkaa viranomaisille.

Käytännössä arvioinnit pitää tehdä niiden viranomaisten palveluksessa olevien toimesta, jotka tuntevat hyvin kyseisiä markkinoita, koska muuten tietyn toiminnan markkinavaikutuksia ei pystytä riittävän kattavasti selvittämään. Arvioinnissa käytettyjen aineistojen ja mallien tulee olla kyseisille asiantuntijoille selkeitä ja helposti lähestyttäviä. Itsearviointin tekeminen ei siis saa edellyttää esim. oikeudellista tai taloudellista erityisasiantuntemusta, vaan kyseisen toiminnan substanssiasiantuntijan tulee voida toteuttaa arviointi. Arvioinnin pitää olla myös toteutettavissa vähäisellä työpanoksella. Käytännössä arvioinnin tueksi kannattaisi laatia esimerkiksi vakimuotoinen lomake tai kysymyspatteristo, joka ohjaisi asiantuntijaa selvittämään suunnitellun toiminnan kilpailuvaikutuksia.

Seuraamusmaksut

Selvityshenkilö on esittänyt yhtenä suosituksena seuraamusmaksun säätämisen jatkoselvittämistä. Selvityshenkilön todetaan arvioineen, että julkisyhteisöt eivät noudata kilpailuneutraalisääntelyä osaltaan piittaamattomuudesta johtuen, ja seuraamusmaksu voisi tehostaa sääntelyn noudattamista.

Näkemyksemme mukaan selvityksen perusteella ei pysty vetämään johtopäätöksiä siitä, että sääntelyn vaikuttavuutta voisi lisätä seuraamusmaksulla, eikä myöskään siitä, että sääntelyyn suhtauduttaisiin piittaamattomasti. Osaamisvajeita voi sen sijaan olla, joihin puolestaan tulisi ensisijaisesti puuttua neuvonnan ja ohjauksen kautta. Oman arviomme perustella sääntelyn vaikuttavuutta voisi merkittävästikin parantaa selkeyttämällä sääntelyä esim. perustamalla sääntelyn kilpailulaissa esitettyihin kriteereihin (mm. edellyttävän julkisyhteisöjen pidättäytyvän menettelyistä ja rakenteista, jotka vääristävät tai ovat omiaan vääristämään tervettä ja toimivaa kilpailua).

Muutoin viittaamme seuraamusmaksujen osalta perustuslakivaliokunnan kannanottoihin niiden osalta. PeV on katsonut seuraamusmaksujen ulottamisen viranomaisiin valtiosääntöisesti ongelmalliseksi (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunnan kannan mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määrittäminen viranomaiselle on vieras menettely, koska viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate ja virkamiehiä virkavastuu. Lisäksi viranomaisen toiminta on budjettisidonnaista, eikä rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ole sama kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on myös aina hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Valiokunnan näkemyksen mukaan seuraamusmaksu voi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden ja kaventaa julkisuusperiaatteen toteutumista viranomaistoiminnassa. Valiokunta on sittemmin vielä tiukentanut tulkintaansa viranomaisille määrättävistä seuraamusmaksuista, ja todennut, että Suomessa viranomaisille voidaan määrätä vain rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, kappale 40). Emme pidä seuraamusmaksujen jatkoselvittämistä tarpeellisena em. kannanottojen valossa.

Valvonta- ja ohjausresurssien lisääminen ja priorisointi

Useat suosituksista kohdistuvat kilpailuneutraliteettia koskevan ohjaus- ja valvontatoiminnan kehittämiseen ja sen resursoinnin parantamiseen. Kuten edellä toteamme, on nähdäksemme sääntelyn monitulkintaisuus ja vaikeaselkoisuus yksi sen vaikuttavuutta heikentävä tekijä. Itse sääntelyn uudistamisen lisäksi sääntelyn vaikuttavuutta voidaan tukea tiedottamisella, ohjausmateriaaleilla ja neuvonnalla. Nämä kaikki edellyttävät resursseja. Samanaikaisesti tulee ylläpitää riittävää valvontatoimintaa, jonka panokset tulee kohdentaa vaikuttavalla tavalla. Nämä kaikki tekijät puoltavat KKV:n resursoinnin, mutta myös priorisointiperiaatteiden tarkastelua.

Tanner Lauri
HUS-Yhtymä