

Asia: VN/32496/2021

Lausuntopyyntö: arviomuistio yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriölle

HALIn lausunto yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on arvioimassa kilpailulain (948/2011) 22 §:n mukaista yrityskauppojen ilmoituskynnyksen muutostarvetta ja mahdollisen muutoksen sisältöä. Arvion pohjaksi on laadittu nyt lausuttavana oleva muistio. Hyvinvointiala HALI kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Tällä hetkellä yrityskauppa on ilmoitettava KKV:lle, jos yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää maailmanlaajuisesti 350 miljoonaa euroa ja vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Arviomuistiossa TEM katsoo alustavasti, että maailmanlaajuinen 350 miljoonan euron liikevaihtoraja on muutettava Suomessa kertyneeksi 100 miljoonan euron liikevaihtorajaksi. 20 miljoonan euron raja säilyisi ennallaan.

Lisäksi TEM pitää mahdollisena antaa KKV:lle otto-oikeus eli oikeus ottaa käsittelyyn yrityskauppoja, joita sen käsittelyyn ei tulisi ilmoitusrajojen perusteella. KKV on esittänyt, että otto-oikeus rajattaisiin tilanteisiin, joissa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 50 miljoonaa euroa ja yrityskauppa voi johtaa haitallisiin kilpailuvaikutuksiin Suomessa.

Uudistuksen hyötysuhde on arvioitava tarkemmin

KKV:n selvitykseen sisältyvän arvion mukaan 100 miljoonan liikevaihtorajan ja otto-oikeuden myötä noin puututtaisiin tai ennalta ehkäistäisiin noin kahdeksan kilpailulle haitallista yrityskauppaa nykyisten lisäksi. KKV:n mukaan kuluttajahyöty olisi tällöin 62,4 miljoonaa euroa vuodessa.

KKV:n selvityksen mukaan liikevaihtorajan laskeminen 100 miljoonaan euroon lisäisi ilmoitettavien yrityskauppojen määrää noin kymmenellä. Mikäli KKV:n puuttumisprosentti näissä pienemmissä kaupoissa olisi puolet nykyisestä, puuttuisi KKV keskimäärin 0,5 uuteen kauppaan vuosittain.

Alempi liikevaihtoraja ehkäisisi yrityskauppoja myös ennalta. Kansainvälisiin tilastoihin perustuen KKV arvioi, että alempi ilmoituskynnys ehkäisisi yhdeksän kauppaa jokaista sataa yrityskauppailmoitusta kohden. 100 miljoonan euron rajalla ehkäistäisiin siis yksi kauppa vuodessa. Yhteensä liikevaihtorajan muutoksella puututtaisiin tai ehkäistäisiin siis 1,5 yrityskauppaa vuodessa.

Ruotsissa otto-oikeuden kautta on tullut viime vuosina käsittelyyn keskimäärin kolme yrityskauppaa vuodessa. Mikäli samaa arviota käytetään Suomen kohdalla, näyttää kokonaisuus vuositasolla seuraavalta:

-	100 M€ rajan ennaltaehkäisevä vaikutus	1 kauppa
-	100 M€ raja KKV:n puuttuminen	0,5 kauppaa
-	Otto-oikeuden ennaltaehkäisevä vaikutus	3,5 kauppaa
-	Otto-oikeus ja KKV:n puuttuminen	3 kauppaa
-	Yhteensä	8 kauppaa

KKV arvioi 100 miljoonan euron liikevaihtorajan hyödyt selvityksessään seuraavasti (yrityskauppojen määrässä on käytetty tarkempaa lukua 1,4 edellä mainitun 1,5 sijaan).

$100 \text{ M€ liikevaihtorajan kuluttajahyödyt} = \text{vaikutuksenalaisen markkinan koko } 200 \text{ M€} * \text{hinnannousu } 3 \% * \text{kesto } 2 \text{ v} * \text{yrityskauppojen määrä } 1,4 = 16,8 \text{ M€}.$

KKV:n mukaan otto-oikeuden osuus kuluttajahyödyistä on siis $62,4 \text{ M€} - 16,8 \text{ M€} = 45,6 \text{ M€}$. Mikäli otto-oikeudella ehkäistyjen kauppojen määrä on 6,5, niin yhden otto-oikeudella ehkäistyn kaupan vaikutuksenalainen markkina on

45,6 M€ / (hinnannousu 3 % * kesto 2 v * yrityskauppojen määrä 6,5) = 116,9 M€.

Vaikutuksenalaisen markkinan arvottaminen lähes 120 miljoonaan euroon per yrityskauppa vaikuttaa aivan liian suurelta. Otto-oikeus kohdistuu ensisijaisesti yrityskauppoihin, joissa ostettavan yrityksen liikevaihto on alle 20 miljoonaa euroa.

Realistinen otto-oikeuteen liittyvä tapaus voisi olla esimerkiksi sellainen, jossa ostetaan paikallisesti toimiva 10 miljoonaa euroa vaihtava yritys. Ostettava yritys voisi olla merkittävässä asemassa paikallisella markkinalla, jonka suuruus on 20 miljoonaa euroa. Tällöin otto-oikeudella saavutettava kuluttajajyöty olisi

$20 \text{ M€} * 3 \% * 2 \text{ v} * 6,5 = 7,8 \text{ M€}.$

Realistisemmän lähestymistavan kautta saatu 7,8 miljoonan euron kuluttajajyöty on lähes kuusi kertaa pienempi, kuin KKV:n arvioima 45,6 miljoonan euron kuluttajajyöty. Mikäli koko uudistuksen kuluttajajyötyihin sisällytetään realistisempi otto-oikeuden arvio, olisi kuluttajajyöty 16,8 M€ + 7,8 M€ = 24,6 M€ KKV:n esittämän 62,4 M€:n sijaan. KKV:n kokonaisarvio kuluttajajyödyistä on siis 2,5-kertainen edellä esitettyyn arvioon verrattuna.

KKV:n arvio yritysten hallinnollisten kulujen kasvusta olisi 6,03–7,15 miljoonaa euroa. KKV:n selvityksessä todetaan, että ”--otto-oikeusjärjestelmässä yritys ei voi luottaa siihen, että liikevaihtorajat alittava yrityskauppa ei tule viranomaisen arvioitavaksi. Sen sijaan yrityksen on arvioitava, onko suunnitellussa järjestelyssä kyse potentiaaliin kilpailuongelmiin johtavasta järjestelystä, jonka viranomainen saattaisi vaatia ilmoitettavaksi. Tämä aiheuttaa yritykselle kustannuksia, jotka koostuvat erityisesti asianajajien palkkioista. Tällaisten kustannusten määrää on vaikea arvioida, eikä niitä siksi ole otettu huomioon hallinnollisina kustannuksina laskelmassa.”

KKV:n laskelmasta puuttuu siis merkittävä osa muutoksen aiheuttamista kustannuksista. KKV:n selvityksen mukaan Suomessa tehtiin 622 yrityskauppaa vuonna 2019. Mikäli näistä edes kolmasosassa jouduttaisiin hankkimaan 100 000 euron arvoinen (vastaa I-vaiheen yrityskauppojen kustannusta) asiantuntijaselvitys, aiheutuisi siitä 20,7 miljoonan euron kustannus yrityksille. Mikäli tähän lisätään KKV:n noin 7 miljoonan euron arvio, saadaan yritysten hallinnollisten kulujen kasvuksi yhteensä 27,7 miljoonaa euroa. Uudistuksen nettohyödyt eri lähestymistapojen mukaan on esitetty kokonaisuudessaan taulukossa 1.

	KKV:n arvio	HALIn arvio
Kuluttajajyödyt	62,4 M€	24,6 M€

Kustannukset yrityksille	6,03–7,15 M€	27,7 M€
Kustannukset KKV:lle	0,415 M€	0,145 M€
Kokonaishyöty	54,8–56,0 M€	- 3,2 M€

Taulukko 1. Uudistuksen kokonaishyödyt eri laskentaoletusten mukaan

Hyvinvointiala HALI on huolestunut KKV:n hyöty- ja kustannuslaskelmien realistisuudesta, ja toivoo TEMiltä selkeää ja kaikki vaikutukset huomioivaa laskelmaa, ennen uudistuksen eteenpäin viemistä.

Mahdolliseen otto-oikeuteen asetettava tiukka määräaika

Otto-oikeus lisäisi yrityskauppojen kustannuksien lisäksi niiden epävarmuutta. Epävarmuuden rajaamiseksi KKV:lle tulisi ehdottomasti asettaa tiukka määräaika otto-oikeuden käytölle. TEM:n muistion mukaan lyhyimmillään otto-oikeuden määräajat eri maissa ovat 15 työpäivää. Mikäli KKV:lle annettaisiin otto-oikeus, tulisi lähteä liikkeelle tästä 15 työpäivästä ja tarkastella sen riittävyttä, kun kokemusta on kertynyt muutamalta vuodelta.

Mahdollisen otto-oikeuden rinnalle olisi syytä luoda TEM:n selvityksessä kuvattu vapaaehtoisen ilmoittamisen menettely, jossa yritys voisi halutessaan saada ennakkotiedon siitä, tuleeko KKV ottamaan asian perusteelliseen tutkintaan.

KKV:n on käytävä sote-alan kanssa keskustelua yrityskauppojen ja hinnoittelun dynamiikasta

Sosiaali- ja terveysala mainitaan sekä TEM:n muistiossa että KKV:n selvityksessä alana, jolla isot yritykset ovat hankkineet yritysostoin monia paikallisesti vahvoja toimijoita. Dokumenteissa todetaan myös, että tällaiset yrityskaupat ovat johtaneet merkittävään alueelliseen keskittymiseen ilman, että yrityskauppavalvonnalla olisi ollut mahdollisuutta tutkia ja tarvittaessa puuttua näihin järjestelyihin.

Sosiaali- ja terveysalalla on monia erityispiirteitä, jotka on otettava huomioon yrityskauppojen valvonnassa. Julkisrahoitteisissa palveluissa (käytännössä kaikki sosiaalipalvelut ja osa terveyspalveluista) julkinen järjestäjä määrittää palvelusta maksettavan hinnan. Paikallisesti keskittyneelläkin markkinalla yksityisen tuottajan hinnoitteluvoima on hyvin pieni suhteessa palvelun järjestäjään. Sosiaalipalveluista maksettu alhainen hinta on ollut keskeinen ajuri viime vuosien konsolidaatiokehityksessä. Pienillä toimijoilla on vaikeuksia pysyä kilpailussa mukana, kun esimerkiksi hoivapalveluissa on tehty viime vuosina hyvin laajasti tappiota.

Julkinen terveydenhuolto toimii myös substituuttina ja kilpailijana yksityiselle terveydenhuollolle. Näin ollen paikallista terveyspalvelujen markkinaa arvioitaessa mukaan on laskettava myös julkisen terveydenhuollon palvelut. Julkinen sektori on käytännössä suurin terveyspalvelujen tuottaja kaikilla markkina-alueilla Suomessa.

KKV:n selvityksen sivulla 23 on kuvattu maantieteellisten markkinoiden kokojakauma yksityisasiakkaiden lääkäripalveluissa. KKV:n mukaan 93 prosenttia maantieteellisistä markkinoista on alle 20 miljoonan euron kokoluokassa. Kattavan palveluvalikoiman tuottavan lääkäriaseman kokoluokka nousee helposti useampaan miljoonaan euroon. Esimerkiksi kymmenen miljoonan euron paikalliselle markkinalle ei parhaassa tapauksessakaan mahdu kuin muutama merkittävä toimija. Samaan aikaan sote-alan vakava henkilöstöpula muodostaa merkittävän alalle tulon esteen. Huomattakoon, että todellisuudessa julkinen terveydenhuolto on kunkin paikallisen terveydenhuoltomarkkinan suurin toimija, jota ei ole huomioitu KKV:n selvityksessä.

On syytä huomata, että suuren toimijan ostaessa pienen terveyspalvelutuottajan, voi palvelun laatu ja saatavuus parantua sekä hinta jopa pienentyä. Näin käy esimerkiksi, jos suuri tuottaja tuo digitaaliset etäpalvelut paikalliselle markkinalle. Esimerkiksi lääkärin digikäynnin hinta on alle kolmasosa fyysisen käynnin hinnasta. Etäpalvelut ovat toki tarjolla paikasta riippumatta, mutta osa asiakkaista haluaa keskittää asiakkuutensa yhdelle toimijalle, joka tarjoaa myös fyysistä palvelua.

Hyvinvointiala HALI toivoo KKV:lta ja TEM:ltä aktiivista markkinavuoropuhelua ja molemminpuolista ymmärryksen lisäämistä, jotta sote-alan kilpailu ja elinvoima sekä palvelujen laadun ja tehokkuuden kehittyminen turvataan. HALI ehdottaa pysyvien toimialakohtaisten neuvottelukuntien asettamista vuorovaikutuksen parantamiseksi.

Kunnioitavasti,

Ulla-Maija Rajakangas

toimitusjohtaja

Hyvinvointiala HALI ry

Lisätiedot:

Joel Kuuva

talous- ja veroasiantuntija

050 414 6444

joel.kuuva@hyvinvointiala.fi

Kuuva Joel
Hyvinvointialan liitto