



Aalto University  
School of Business

# Valinnanvapauspalveluja tuottavan liikelaitoksen juridinen asema – kilpailuoikeudellinen näkökulma

Yritysjuridiikan professori Petri Kuoppamäki

Maakunnat markkinoilla

2.10.2018

# Esityksen sisältö

- SOTE ja kilpailun toimivuuden edellytykset
- Maakuntien liikelaitosten kilpailuoikeudellinen asema
- Kilpailuoikeuden erityiskysymyksiä

# ”SOTE-kilpailuoikeus” suppeassa ja laajassa merkityksessä

**Kilpailuoikeus suppeassa merkityksessä:** kilpailunrajoituksia koskeva lainsäädäntö

- Kartellit
- Määräävän aseman väärinkäyttö ja monopolit
- Yrityskauppavalvonta

**Kilpailuoikeus laajassa merkityksessä:** edellä mainittujen lisäksi

- Valtiontuet
- Julkiset hankinnat
- Alakohtainen sääntely (esim. valinnanvapauslaki)
- EU:n sisämarkkinaoikeus relevanteilta osin

Kilpailu yksityisellä ja julkisella sektorilla

---



**Aalto University**  
School of Business

# SOTE-sääntely ja kilpailuoikeus

Tavoitteet ja keinot

# Markkinoiden sääntelyn tarve

- Markkinat eivät toimi tyhjiössä vaan tarvitsevat tuekseen vahvoja instituutioita sekä selkeitä pelisääntöjä
- Sopimusvapaus, riippumattomat viranomaiset ja tuomioistuimet, toimiva siviiliyhteiskunta, eettinen arvopohja, terveydenhuollon tavoitteet, valtiontalouden tavoitteet ja mahdollisuudet jne.
- Käytännön haasteena SOTE-sääntelyn ja markkinakilpailun yhteensovittaminen
  - **Tavoitetaso**: mitä tavoitellaan?
  - **Keinotaso**: Miten muutos saadaan aikaiseksi?
  - **Operationaalinen taso**: käytännön toimeenpano?
  - **Yhteensovittamiseen** liittyvät haasteet

# Säätelymallin etsiminen

Tutkittaessa erilaisia säätelyvaihtoehtoja toimivan kilpailun näkökulmasta tarkastellaan kilpailumekanismien toimintaa yleisellä tasolla kyseisillä markkinoilla, mutta harkittaessa kyseeseen tulevia *säätelyvaihtoehtoja* yhdistetään oikeus- ja taloustieteen tutkimustulokset yleisempään yhteiskuntapoliittiseen näkemykseen ja esitetään lainsäätäjälle konkreettisia normisuosituksia ja/tai kokonainen toimenpideohjelma. *Kilpailun toimivuuden näkökulmasta SOTE-säätelyä* on syytä tarkastella kolmesta näkökulmasta:

- 1) säätelyn tavoitteiden asettaminen (*hypostaasi*),
- 2) kilpailun toimivuuteen liittyvien ongelmien havaitseminen ja kartoittaminen (*diagnoosi*) ja
- 3) keinojen valinta havaittujen ongelmien poistamiseksi (*terapia*).

# Taloudellinen tehokkuus

- Kilpailuoikeuden päätavoite
- Kilpailu mahdollistaa rajallisten resurssien parhaan mahdollisen käytön
  - Täydellinen kilpailu vs. monopoli
- Täydellinen kilpailu
  - Resurssien pareto-optimaalinen käyttö
    - Kenenkään asemaa ei voida parantaa heikentämällä samalla jonkun toisen asemaa (tai pikemminkin Kaldor-Hicks)
    - Kuluttajahyöty maksimoituu
  - Staattinen tehokkuus
    - Resurssien allokoituminen
  - Produktiivinen tehokkuus
    - Jatkuva kustannuspaine edellyttää yrityksiltä toiminnan tehostamista
  - Dynaaminen tehokkuus
    - Uusien innovaatioiden syntyminen (hyödykkeet ja tuotantoprosessit)

# Mitä tarkoitetaan kilpailullisilla markkinoilla?

- Täydellinen kilpailu?
- Epätäydellinen kilpailu?
- Toimiva kilpailu?
- Dynaaminen kilpailu?
- Oligopolistinen / ketjujen välinen kilpailu?
- Määräävän markkina-aseman leimaama kilpailu?

+Suomen/Pohjoismaiden demografiset olosuhteet

+ Hinnoitteluun, korvattavuuteen, asiakkaan suojaan ja palveluiden saatavuuteen liittyvät sääntelytarpeet

+ Kokemukset muista samankaltaisista maista

= Todennäköinen arvio SOTEn vaikutuksista Suomessa?



# Täydellisen kilpailun edellytykset

- 1) markkinoilla on suuri määrä pieniä ostajia ja myyjiä / yrityksiltä puuttuu kyky hinnoitella yli rajakustannusten (markkinavoiman puuttuminen); hinta toimii signaalina
- 2) myytävä tuote on kaikilla myyjillä homogeeninen
- 3) kaikki markkinoilla toimivat yritykset ja kuluttajat toimivat täysin rationaalisti pyrkien oman voittonsa maksimointiin
- 3) kaikilla osapuolilla on täydellinen tietämys markkinoista (markkinoiden läpinäkyvyys)
- 5) markkinoille pääsy ja niiltä poistuminen on täysin esteetöntä
- 6) markkinat sopeutuvat muutoksiin ilman aikaviivettä

# Terveyspalveluiden ominaispiirteistä

**Terveyspalvelut ovat terapiahyödykkeitä**

**Kysyntä on usein epäelastista**

- Välttämättömyyshyödyke
- Sidotut käyttäjäryhmät
- Potilaan maksut ja korvausjärjestelmä (kuka maksaa?)

**Tiedollinen asymmetria**

- Myyjä tuntee tuotteen, kuluttaja (potilas) ei → suojan tarve

**Potilasturvallisuus, palveluiden saatavuus ja ulkoisvaikutukset**

**Julkisen vallan kustannusten kurissa pitäminen edellyttää hintaregulaatiota tai kilpailuttamista**

**→ Regulaatiota tarvitaan kaikissa malleissa joka tapauksessa paljon**

---



**Aalto University**  
School of Business

# Maakuntien liikelaitokset ja kilpailuoikeus

# Maakunnallisen liikelaitoksen velvoitteista valinnanvapauslain nojalla (HE 16/2818 vp.)

Maakunnan tuottaessa valinnanvapauspalveluita liikelaitoksessaan *kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi* sen tulee noudattaa seuraavia periaatteita:

- Palvelut tulee **eriyttää kirjanpidollisesti** ja valinnanvapauspalveluille tulee tehdä oma tilinpäätös (tuloslaskelma, tase ja rahoituslaskelma) sekä laatia toimintakertomus (56 §)
- Maakunnan tulee **rahoittaa** omia valinnanvapauspalveluitaan samoilla perusteilla kuin yksityisiä valinnanvapauspalveluita tuottavia yrityksiä (64 §)
- Maakunnan on **hinnoiteltava** valinnanvapauspalveluita tuottavalle taseyksikölleen tarjoamansa tuki- ym. palvelut **markkinaperusteisesti** (61 §)
- **Kilpailu- ja kuluttajavirasto** valvoo julkisten ja yksityisen palveluiden tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamista maakunnan tuottamien valinnanvapauspalveluiden osalta (62 §)
- Maakunta on velvollinen maksamaan **veroa** valtiolle ja kunnalle suoran valinnan palveluiden maakunnalle tuottamasta tulosta yhteisön tuloveroprosentin mukaan (tuloverolain 21 d §). Vrt. konkurssisuoja.

# Talous- ja henkilöstöpalveluiden järjestämistä maakuntauudistuksessa

Kilpailuoikeudellinen selvitys julkistettiin 16.1.2018

**Selvityksen aihepiiri ja rajaus:** Maakuntayhtiöt, Hetli Oy:tä koskeva yksityiskohtainen tarkastelu

**Selvityksen sisältö:**

- Esitetyn Hetli Oy:tä koskevan sääntelyratkaisun arvioiminen
- EU:n kilpailuoikeutta ja julkisia hankintoja koskeva oikeudellinen analyysi

# Selvityksessä käsitellyt kysymykset

1. Hetli Oy:tä koskevat yksinoikeudet ja vaikutukset markkinoilla
2. Hetli Oy:n asema EU:n kilpailuoikeudessa tarkoitettuna yrityksenä
3. Hetli Oy:n yksinoikeuden arviointi SEUT 106 artiklan näkökulmasta
4. Hetli Oy:n asema hankintalainsäädännön mukaisena sidosyksikkönä
5. Hetli Oy:n asema valtiontukilainsäädännön näkökulmasta (valinnanvapauslaki)
6. Johtopäätökset

# Mitä on taloudellinen toiminta?

- Taloudellista toimintaa on lähtökohtaisesti kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. EU:n valtioneuvoston säännöt koskevat siten niin julkisia kuin yksityisiä yrityksiä ja esimerkiksi yleishyödyllisiä yhteisöjä silloin, kun ne harjoittavat taloudellista toimintaa.
- Ei koske viranomaistoimintaa
- Ei koske aatteellisia yhdistyksiä, silloin kun toimintaa harjoitetaan yleisen edun nimissä ja ei-taloudelliselta pohjalta

# SOTE ja taloudellinen toiminta

- SOTEn piirissä on hyvin erilaisia palveluita, joista osaa voidaan pitää taloudellisena toimintana ja osaa ei.
- Esimerkiksi potilaan hoitaminen erikoissairaalassa pientä maksua vastaan on solidaarisuuteen perustuvaa toimintaa, jota ei voida pitää elinkeinotoimintana.
- Toisaalta esimerkiksi lääkärikeskuksen pyörittäminen, josta tarjotaan palveluita kuntalaisille maksua vastaan, on elinkeinotoimintaa.
- Näiden helppojen tapausten välimaastosta löytyy rajatapauksia, joista jokaista on tarkasteltava erikseen ja vasta kokonaisarviointilla voidaan määritellä se, onko kyse elinkeinotoiminnasta vai ei.
- Toisaalta asiassa on merkityksellistä se, että tietyn toiminnan pitäminen elinkeinotoimintana (taloudellisena toimintana) ei edellytä sitä, että toimintaa harjoitetaan yhtiömuodossa.
- Näin ollen yhtiöittäminen ei merkitse sitä, että muuten solidaarisesta toiminnasta tulee elinkeinotoimintaa. Toisaalta ”pakkoyhtiöittämisestä” luopuminen ei merkitse sitä, että toiminta, joka kilpailuoikeudelliselta luonteeltaan on taloudellista toimintaa, ei olisikaan sitä sen vuoksi, että toimintaa harjoitetaan jossain muussa muodossa, esimerkiksi viranomaisessa.



# Valtiontuki ja taloudellinen toiminta

- EU-kilpailusääntöjen soveltuvuus maan terveydenhuoltojärjestelmään riippuu kunkin EU-jäsenvaltion tekemistä poliittisista valinnoista.
- Markkinaehtoistamisen seurauksena terveystalouden tuottamisessa toteutetaan siirtymä viranomaisten tuottamista terveystalouksista toimintamalliin, jossa valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja tuottavat yritykset ja muut toimijat markkinaehtoisesti.
- On vaikeaa kuvitella taloudellisen kilpailun lisäämistä ilman että taloudellinen kilpailu lisääntyisi ja sitä kautta viranomaistoiminta tai yleishyödyllinen (solidaarinen) toiminta muuttuisi enenevässä määrin elinkeinotoiminnaksi.
- Kilpailuneuraalisuuteen liittyvillä kysymyksillä, joita edellisessä valinnanvapausmallissa pyrittiin ratkaisemaan yhtiöittämisvelvollisuudella, on valtiontukipotentialiaa jatkossa siltä osin, kuin kyse on elinkeinotoiminnasta. Jotta näin ei olisi, edellyttäisi tämä myös esim. konkurssisuojaan liittyvien kysymysten ratkaisemista.
- Valtiontukeen liittyvät kysymykset ovat toisaalta relevantteja vain siltä osin kuin kyse on taloudellisesta toiminnasta
- Kun lähtökohdaksi otetaan EU-tuomioistuimen aiempi oikeuskäytäntö, mukaan lukien Slovakian terveydenhuoltojärjestelmää EU:n yleisen tuomioistuimen ratkaisu (T-216/15, 5.2.2018) , on todennäköistä, että malliin tulee liittymään valtiontukielementtejä.
- Oikeusvarmuus ei ole nyt esitetyn mallin osalta erityisen hyvä. Mallin muuttaminen myöhemmin voi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia ja muita haasteita.

# Kielletyn valtiontuen tunnusmerkit - SEUT 107 artikla

- 1) Julkisia varoja kanavoidaan yrityksiin/taloudelliseen toimintaan
  - 2) Etu on valikoiva eli tuki kohdistuu vain tiettyyn yritykseen tai tiettyihin yrityksiin (esimerkiksi jollekin alalle tai alueelle)
  - 3) Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua
  - 4) Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan
- EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki nämä tunnusmerkit täyttyvät samanaikaisesti.

# Mitä on julkinen tuki?

- EU:n valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joilla julkinen sektori myöntää yrityksille vastikkeetonta, valikoivaa taloudellista etua.
- Valtiontuki voi olla muodoltaan monenlaista: valtiontukea voi olla esimerkiksi
  - avustus
  - markkinahintaa edullisempi laina, takaus, ei-markkinaehtoinen pääomasijoitus tai pääomitus
  - verohelpotus
  - markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maa-alueen vuokra tai myyntihinta
  - palvelujen ostaminen yli markkinahinnan tai suoritteiden tuottaminen markkinahintaa halvemmallalla
  - Kapitaatiokorvausten ”osumatarkkuus”?
- Valtiontukea ei sen sijaan ole esimerkiksi
  - yleiset kaikkiin yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet (mm. verotuksessa)
  - julkisten varojen käyttö markkinaehtoisesti, esimerkiksi laina tai pääomasijoitus yksityisiin luotonantajiin/sijoittajiin verrattuna samankaltaisilla ehdoilla.
  - markkinahintaiset transaktiot yritysten kanssa, esimerkiksi tavaroiden tai palveluiden ostaminen tai laina tai pääomasijoitus yksityisiin luotonantajiin/sijoittajiin verrattuna samankaltaisilla ehdoilla
  - markkinasijoittajaperiaate

# Markkinataloussijoittajaperiaate

- Valtiontukien arviointi perustuu keskeisesti toimenpiteiden markkinaehtoisuuteen.
- Tukea ovat sellaiset julkisten viranomaisten toimenpiteet, joista yritys saa sellaista etua, jota se ei olisi saanut tavallisissa markkinaolosuhteissa. Julkinen taho ei siten saa suosia valikoivasti tiettyä yritystä asettaen tämän kilpailijat epäedulliseen asemaan.
- Julkinen taho voi lähtökohtaisesti toimia markkinoilla niin kauan kuin se käyttäytyy **samalla tavalla kuin markkinataloudessa järkevästi toimiva yksityinen sijoittaja**.
- Komissio ja EU:n tuomioistuimet käyttävät tätä niin kutsuttua markkinataloussijoittajaperiaatetta mitatakseen, onko julkinen taho toiminut markkinaehtoisesti esimerkiksi myydessään kiinteistöjä tai taatessaan lainoja, vai onko kyse valtiontuesta ja missä määrin.
- Lyhyen ja pitkän aikavälin tarkastelu

# Valtiontuen riitauttaminen

- Tukea saaneen yrityksen kilpailijat voivat kannella laittomaksi oletetusta tuesta Euroopan komissiolle.
- Kilpailijat voivat myös viedä asian kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi.
- Kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa arvioida tukien soveltuvuutta sisämarkkinoille, mutta tuomioistuinten tulee varmistaa tukien ilmoitusmenettelyn oikeellisuus.
- Jos ilmoitusmenettely on laiminlyöty, komission tai kansallisen tuomioistuimen on pääsääntöisesti määrättävä laiton tuki takaisinperittäväksi korkoineen.
- Jos komissio jälkikäteen hyväksyy laittomasti myönnetyn tuen, tuen saaja on velvollinen maksamaan korkoa sääntöjenvastaisuuden ajalta.

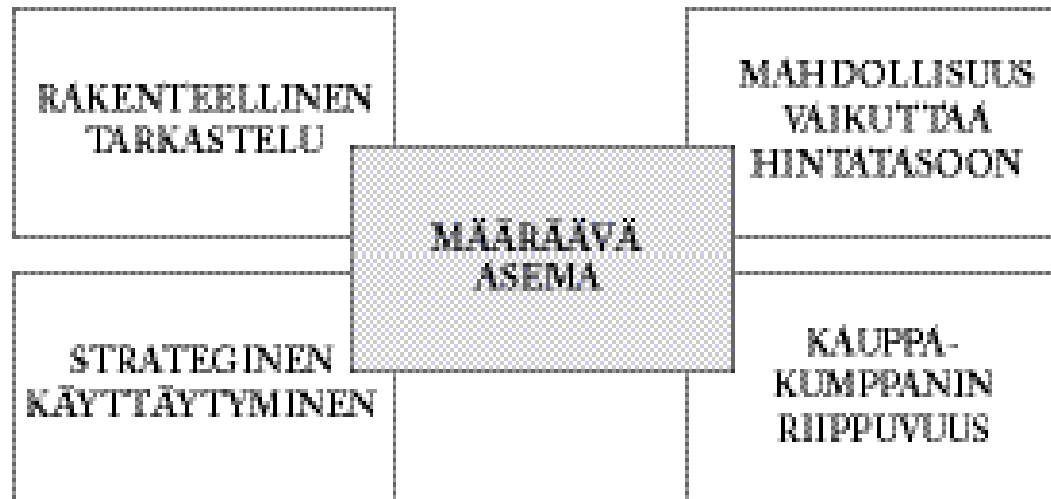
# Kielletyn valtiontuen seuraamukset

- Stand still periaate: jäsenvaltio ei saa antaa yritykselle potentiaalisesti kiellettyä valtiontukea ennen kuin Euroopan komissio on käsitellyt asian
- Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä
- Kieltopäätös
- Kielletyn tuen takaisinperiminen
- Siviilioikeudellinen pätemättömyys

# SEUT 106 artikla

- EU:ssa SEUT 101 ja 102 artiklan ohella SEUT 106 artikla, joka koskee julkisia yrityksiä
  - Mahdollistaa EU-jäsenvaltioille rajalliset poikkeukset kilpailusäännöistä
  - Kilpailun vääristämisen kieltö ja suhteellisuusperiaate
  - Julkisten monopolien rajaaminen siihen, mikä on välttämätöntä
  - Läpinäkyvyys
- SEUT 106 artiklaa sovelletaan yleensä yhdessä 102 artiklan kanssa

# Määrävän markkina-aseman selvittäminen





# Hankintalainsäädäntö pähkinänkuoressa

- Hankintayksiköiden velvollisuus kilpailuttaa ”ulkoa” ostetut hankinnat
  - Poikkeukset rajallisia
  - Suorahankinnat
  - Hankinnat sidosyksiköiltä
  - Ei koske yksityisiä toimijoita
- Velvollisuus valita tarjoajista se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin ennakolta ilmoitettujen valintakriteerien mukaan
- Kilpailu ja markkinoille pääsy julkisella sektorilla
- EU:n kynnysarvot ja kansalliset rajat
- Maakunnan liikelaitosten osalta kysymyksiä on herättänyt sidosyksikkösääntelyn soveltuvuus (kontrollikriteeri)
- Nopeus ja ketteruus tuotantopanosten hankinnassa

# SOTE-uudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet

- Tavoitteet ja keinot pidettävä analyttisesti erillään
- Kilpailun lisäämisen vaikutusten arvioiminen edellyttää esikysymyksenä terveydenhuoltomarkkinoiden peruselementtien ja toiminnan ymmärtämistä, koska tämä heijastuu erilaisten sääntelyratkaisujen toimivuuteen
- Ajatuksena kustannussäästöt laatukilpailun kautta
  - Kapitaatiokorvaukset ohjausmekanismina
  - Toiminnan erojen huomioon ottaminen liikelaitosten ja yksityisten toimijoiden välillä
  - Ohjausmekanismin toimivuus erilaisilla hyödyke- ja maantieteellisillä markkinoilla
  - Todennäköisesti kilpailu lisääntyy suurilla paikkakunnilla
  - Laatukilpailun toteutuminen edellyttää tehokasta kilpailua paikallisilla markkinoilla
  - SOTE-palveluiden tuottamisen edellyttämä yrityskoko
  - Palveluvelvoitteen sisällön ja laajuuden vaikutukset
- Kilpailuneutraliteetti julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä