

**KUNTIEN JA MAAKUNTIEN SUUNNITeltuun IN-HOUSE-TYÖTERVEYSYHTIÖÖN LIITTYVIÄ OIKEUDELLISIA KYSYMYKSIÄ****1 Toimeksianto**

Hyvinvointialan liitto ry on pyytänyt Castrén & Snellmanilta selvitystä mahdollisista hankintajuridisista ja valtiontukisääntöihin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä, joita liittyy suunnitellun maakuntien ja kuntien työterveyshuolto-yhtiön perustamiseen. Lisäksi on pyydetty selvitystä niistä reunaehdoista, joita Kevan sijoitustoiminnalle asetetaan.

**2 Yhteenveto**

Kevan suunnitelma on valtiontukisääntöjen näkökulmasta ongelmallinen:

- Kyse olisi todennäköisesti ei-markkinaehtoisesta sijoituksesta taloudelliseen toimintaan eli sijoitus sisältäisi kielletyn valtiontukielementin.
- Tuki olisi omiaan vääristämään kilpailua työterveyspalveluiden markkinoilla. Ottaen huomioon työterveysalalla toimivat kansainväliset yhtiöt, myös vaikuttamaan EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kyse olisi siis laittomasta valtiontuesta.
- Tuki pitäisi notifioida EU:n komissiolle, eikä tukea saisi panna täytäntöön ilman komission ennakkollista hyväksyntää.

Lisäksi asiassa on syytä huomata seuraavaa:

- Jos työterveysyhtiön omistajaksi tulisi maakuntien ja kuntien lisäksi maakuntien tai kuntien omistamia yhtiöitä, niiden kaikkien tulisi olla julkisoikeudellisia laitoksia eli hankintayksiköitä. Muussa tapauksessa työterveysyhtiö menettäisi hankintalainsäädännön mukaisen sidosyksikköstatuksensa. Käytännössä tämä rajaa työterveyspalveluiden tuotannon siten, ettei työterveysyhtiö voi palvella kuin osaa kuntien ja maakuntien yhtiöistä eikä työterveyshuoltoa näin ollen voida hoitaa kuntakonserni- tai maakuntakonsernitasolla uuden työterveysyhtiön toimesta.
- In-house-tyyppisen terveystoiminnan perustaminen ja siinä vähemmistöomistajana toimiminen olisi poikkeuksellista toimintaa Kevalle, sillä esimerkiksi Kevan vuoden 2017 vuosikertomuksen mukaan Kevan tytär- ja osakkuusyhtiöt muodostuivat pääasiassa kiinteistöyhtiöistä, minkä lisäksi Keva omisti 30,66 prosentin osuuden Kuntarahoitus Oyj:stä. Sääntelyn yleisluontoisuudesta ja suppeudesta johtuen tilanne on kuitenkin tulkinvarainen eikä Kevan suunnitellun sijoituksen voi yksiselitteisesti katsoa rikkovan Kevan sijoitustoimintaa koskevaa sääntelyä. Asiasta olisi kuitenkin mahdollista informoida Kevan sijoitustoimintaa valvovaa Finanssivalvontaa, sillä tuottamattoman sijoituksen, joka ei liene helposti rahaksi

muutettavissa, voitaisiin mahdollisesti katsoa olevan Kevan sijoitusperiaatteiden vastainen.

### 3 Suunnitelman kuvaus

Keva on tekemässä selvitystä julkisen sektorin työterveyshuollon uudelleen organisoinnista. Selvityksessä tutkitaan mahdollisuuksia valtakunnallisen ja/tai alueellisen julkisomisteisen in-house-tyyppisen työterveyskonsernin perustamiseen.

Kunnallisia työterveyslaitoksia koskeva yhtiöittämisen siirtymäaika päättyy vuoden 2018 lopussa ja kunnat joutuvat joka tapauksessa tekemään muutoksia työterveyshuollon organisaatioihin siltä osin kuin yksiköitä ei ole jo yhtiötetty. Lisäksi suunniteltu sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa myös työterveyshuollon järjestämiseen.

Selvitysten lähtökohtana on malli, jossa maakunta tuottaa oman henkilöstönsä työterveyshuollon in-house-yhtiössä. Maakunnan in-house-yhtiöön voivat hakeutua kunnat tulla osakkaiksi ja järjestää näin kuntaan jäävän henkilöstönsä työterveyshuollon.

Kunnilta maakunnan vastuulle siirtyvä yritystyöterveyshuolto suunnitellaan tuotettavan esim. Uudellamaalla maakunnan laajuudessa, markkinoilla toimivassa työterveysyhtiössä.

Työnantajan vastuu järjestää työterveyshuolto henkilöstölleen säilyy. Jos maakuntauudistus toteutuu, nykyisin kuntien järjestämistä vastaava pienyritysten lakisääteinen, ennaltaehkäisevä työterveyshuolto siirtyy maakuntien vastuulle.

Perustettavan yhtiön/konsernin juridinen muoto ei tässä vaiheessa ole vielä täysin selvä. Alustavissa kommentteissa viitataan sekä valtakunnalliseen yhtiöön että alueellisiin yhtiöihin. Alueellisilla yhtiöillä olisi ilmeisesti yhteinen yhtiö, joka tuottaisi operatiivisille alueellisille yhtiöille mm. henkilöstöhallintoa, talouslaskentaa ja potilastietojärjestelmiä sekä työterveyshuollon sisällön kehittämistä. Maakunnallisten yhtiöiden lisäksi selvityksessä on valtakunnallisen yhtiön perustaminen.

Kevan roolina olisi toimia konsernin vähemmistöomistajana ja työterveystoimijoiden strategisena yhteistyökumppanina. Keva ei tavoittele yhtiön määräysvaltaa, vaan julkisomisteisen työterveyshuollon pitkäjänteistä kehittämistä.

### 4 Valtiontukisääntöjen soveltuminen Kevan sijoitukseen

#### 4.1 Yleistä valtiontukisääntöjen soveltumisesta

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107(1) artiklan mukaan:

*Jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yri-*

13.6.2018

*tystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.*

Valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Valtiontuen kriteerit täyttävälle toimenpiteelle tulee olla laillinen sallittavuusperuste, jotta se voitaisiin kriteereiden täyttymisestä huolimatta katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. Tuki voi tulla hyväksytyksi myös Euroopan komissiolle tehtävän valtiontuki-ilmoituksen ja komission päätöksen perusteella. Muita sallittavuusperusteita voivat olla esimerkiksi tuen vähämerkityksisyys<sup>1</sup> tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen<sup>2</sup> soveltuminen toimenpiteeseen. Yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella tietyt tukimuodot on todettu yhteismarkkinoille soveltuviksi ja vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta. Kyse ei kuitenkaan tässä tilanteessa olisi vähämerkityksisestä tuesta eikä tämän tyyppinen sijoitus olisi ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen tukimuoto.

Valtiontuen kriteerien täytyessä sijoitus tulisi siis arvioitavaksi kiellettyinä valtiontukena, ellei siitä tehtäisi komissiolle ilmoitusta.

Jos Keva tekisi sijoituksen työterveysyhtiöön, kyse olisi kielletystä valtiontuesta seuraavin edellytyksin:

1. Kevan varat rinnastuvat valtion varoihin.
2. Sijoitus ei ole markkinaehtoinen, vaan sisältää tukielementin.
3. Tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.
4. Tuki annetaan ”yritykselle”, eli taloudelliseen toimintaan – katsotaanko työterveysyhtiön toiminta taloudelliseksi toiminnaksi?
5. Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
6. Tukitoimelle ei ole löydettävissä laillista sallittavuusperustetta, eikä sitä ilmoiteta Euroopan komissiolle valtiontukisääntelyn edellyttämällä tavalla.

Valtiontukisääntelyn soveltamisalaa koskevien kriteerien täyttymisen arvioinnin lopputulos riippuu kunkin yksittäistapauksen olosuhteista. Komissiolla ja viimekädessä EU:n tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta ratkaista, onko kyse valtiontuesta ja soveltuuko tukitoimi yhteismarkkinoille. Ottaen huomioon, että sijoitus tapahtuisi valikoivasti yhteen yhtiöön ja työterveyspalveluita tarjoavat Suomessa myös kansainväliset konsernit, kohdat 3 ja 5 voidaan todeta täyttyviksi ilman tarkempaa perustelua. Jäljempänä on kommentoitu muita kriteerejä sekä kerrottu lyhyesti ilmoitusmenettelystä komissiolle.

<sup>1</sup> Vähämerkityksinen, eli ns. de minimis -tuki viittaa enintään 200 000 euron tukeen, joka myönnetään yritykselle kolmen peräkkäisen verovuoden kuluessa. Vähämerkityksisestä tuesta ei tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle, mutta sen myöntämisessä tulee noudattaa de minimis -asetuksessa säädettyjä menettelyjä; Komission asetus (EU) N:o 1407/2013, annettu 18 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

<sup>2</sup> Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

#### 4.2 Kevan varojen rinnastuminen valtion varoihin

Valtiontukilainsäädännön soveltumisen keskeinen kriteeri on, että kyse on suoraan tai välillisesti *valtion varoista* myönnetystä edusta ja toisaalta, että toimenpide katsotaan *valtion toteuttamaksi*.<sup>3</sup> Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä selventää sitä, milloin toimenpide johtuu valtiosta ja mitkä varat rinnastuvat valtion varoihin.

Tiedonannon mukaan valtion varat käsittävät kaikki julkisen sektorin varat, joihin sisältyvät esimerkiksi jäsenvaltioiden alueviranomaisten ja julkisen sektorin laitosten varat.<sup>4</sup> Myös kunnat rinnastetaan valtiontukiarviossa valtioon.

Keskeistä arvioinnissa on valtion varoihin kohdistuva määräysvalta. Siten myös esimerkiksi julkisten yritysten varat ovat valtion varoja, sillä valtio pystyy ohjaamaan näiden varojen käyttöä. Huomionarvoista on, että julkisen konsernin sisälläkin tehdyt siirrot voivat olla valtiontukea, esimerkiksi jos varat siirretään emoyhtiöltä sen tytäryhtiölle. Se seikka, että julkinen yritys on tukitoimenpiteen edunsaaja, ei tarkoita, etteikö se voi myöntää tukea toiselle edunsaajalle eri tukitoimenpiteellä.<sup>5</sup>

Kevasta annetun lain (66/2016) 1 §:n mukaan Keva on julkisoikeudellinen jäsenyhteisöjensä hallinnoima eläkelaitos. Kevan jäsenyhteisöjä ovat Kevasta annetun lain 3.1 §:n mukaan kunnat ja kuntayhtymät sekä Keva ja Kuntien taikuskeskus. Lain 3.2 §:n mukaan jäsenyhteisöksi voivat liittyä myös muun muassa tietyt julkiset yhdistykset ja julkisesti omistetut yhtiöt.

Keva voidaan laista seuraavan julkisoikeudellisen luonteensa, siihen kohdistuvan julkisen valvonnan sekä myös jäsenyhteistönä olevien julkisten toimijoiden johdosta katsoa julkisen sektorin laitokseksi. Asiaa voidaan myös arvioida komission tiedonannon julkisten yritysten varojen arvioinnista annettujen ohjeiden mukaisesti, joissa on keskeistä, käyttävätkö julkiset tahot määräysvaltaa varojen käyttöön.<sup>6</sup> Erityisesti seuraavat seikat puoltavat Kevan rinnastamista tässä yhteydessä valtioon:

- Kevaa koskevan lain 8.2 §:n mukaan Kevassa päätösvaltaa käyttävän valtuuskunnan jäsenet määrää valtionvarainministeriö. Valtuuskunta valitsee Kevan hallituksen.
- Kevan toimintaa säännellään julkisoikeudellisten määräysten nojalla yksityisoikeudellisen yhtiölainsäädännön sijasta.
- Kevaan sovelletaan hallintolainsäädäntöä. Esimerkiksi sen päätöksiin sovelletaan tiedoksiannon ja muutoksenhaun osalta hallintolakia (434/2003) ja hallintolainkäyttölakia (586/1996).

<sup>3</sup> Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (jäljempänä ”käsitetiedonanto”), 2016/C 262/01, kohta 38.

<sup>4</sup> Käsitetiedonanto, kohta 48.

<sup>5</sup> Käsitetiedonanto, kohta 49.

<sup>6</sup> Käsitetiedonanto, kohta 43.

13.6.2018

- Kevan toiminnan yleinen valvonta kuuluu Kevaa koskevan lain 6.1 §:n mukaan valtionvarainministeriölle, joka muun muassa asettaa Kevan toiminnan tarkastavan tilintarkastajan. Lain 7 §:n mukaisesti Kevan sijoitustoimintaa puolestaan valvoo Finanssivalvonta, joka on velvollinen antamaan vuosittain valvonnastaan kertomuksen valtiovarainministeriölle.
- Lisäksi Kevan sijoitustoimintaa tukee sijoitusneuvottelukunta, jonka jäsenten edustus jakautuu Kevaa koskevan lain 22.2 §:n mukaan seuraavasti: jäsenistä kolmen tulee edustaa valtiovarainministeriötä, yhden työ- ja elinkeinoministeriötä sekä kahden kunnallisen pääsopimuksen 3 §:ssä mainittuja pääsopijajärjestöjä.

Edellä kuvatulla tavalla Keva on elimellisesti sidoksissa valtioon ja integroitunut julkishallinnon rakenteeseen. Kevan varat rinnastuvat tällä perusteella valtion varoihin ja Kevan myöntämä rahoitus muodostaa valtioneutua muiden tuen edellytysten täytyessä.

#### 4.3 Muu kuin markkinaehtoinen sijoitus

Valtion varojen siirto voi tapahtua monenlaisessa muodossa, kuten suorina avustuksina tai sijoituksina taikka esimerkiksi lainoina. Sitova ja konkreettinen sitoumus valtion varojen asettamisesta käyttöön myöhemmässä vaiheessa katsotaan myös valtion varojen siirroksi.<sup>7</sup>

Julkisyhteisöjen toteuttamat taloudelliset transaktiot eivät anna etua, eivätkä näin ollen ole valtioneutua, jos niissä noudatetaan tavanomaisia markkinaehtoja.<sup>8</sup> Vastaavasti valtion varoista tehty sijoitus on muiden kriteerien täytyessä valtioneutua, mikäli se ei ole markkinaehtoinen. Selvitetessä sijoituksen valtioneutukilunnetta sovelletaan siten niin sanottua *markkinataloustoimijatestiä*, jolloin arvioidaan, miten markkinatalouden olosuhteissa toimiva yksityinen yritys toimisi vastaavassa tilanteessa.

Sijoitusten osalta arvioidaan, tekisikö yksityinen yritys saman sijoituksen vastaavien ehtojen.<sup>9</sup> Tässä suhteessa ei ole merkitystä sillä, onko toimenpide julkisyhteisöjen kannalta järkevä yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, vaan ajatuksena on yksinomaan vertaaminen yksityiseen toimijaan normaaleissa markkinaolosuhteissa.<sup>10</sup> Näyttövelvollisuus toimenpiteen markkinaehtoisuudesta on julkisyhteisöllä, joka väittää toimineensa markkinaehtoisesti.<sup>11</sup> Tällöin näyttönä olisi voitava lähtökohtaisesti esittää etukäteen tehtyjä selvityksiä ja laskelmia, joiden perusteella on ennen sijoituksen tekemistä selvitetty sen olevan markkinaehtoinen.<sup>12</sup>

Sijoitusten ja muiden toimenpiteiden markkinaehtoisuuden arviointiin soveltuva menetelmä riippuu toimenpiteestä ja vallitsevista olosuhteista. Tietyissä tilanteissa transaktion voidaan suoraan osoittaa olevan markkinaehtojen mukai-

<sup>7</sup> Käsitiedonanto, kohta 51.

<sup>8</sup> Käsitiedonanto, kohta 74.

<sup>9</sup> Käsitiedonanto, kohta 52.

<sup>10</sup> Käsitiedonanto, kohta 76.

<sup>11</sup> Käsitiedonanto, kohta 79.

<sup>12</sup> Käsitiedonanto, kohta 78.

nen. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa julkisyhteisöt ja yksityiset toimijat, toteuttavat transaktion tasavertaisesti. Käsillä olevassa tilanteessa työterveysyhtiöön ei kuitenkaan tulisi sijoituksia yksityisiltä tahoilta, joten Kevan sijoituksen markkinaehtoisuutta ei voida arvioida yksityisten kanssa tasavertaisesti toteutettuja transaktioita koskevan ohjeistuksen mukaisesti. Kevan sijoituksen markkinaehtoisuutta tulee siten arvioida muilla keinoin. Tällainen keino voisi olla esimerkiksi vertailuanalyysi, eli sijoituksen arvioiminen niiden ehtojen valossa, joiden perusteella vastaavat yksityiset toimijat ovat toteuttaneet vastaavanlaisia transaktioita vastaavassa tilanteessa.<sup>13</sup>

Kyseeseen voisi tulla sijoituksen markkinaehtoisuuden arvioiminen myös siitä odotettavissa olevaan tuottoon nähden. Tavanomainen odotettu tuotto voidaan määrittellä *keskimääräisenä odotettuna tuottona, jonka markkinat edellyttävät sijoituksesta yleisesti hyväksytyjen kriteerien, erityisesti investointiriskin, perusteella, ottaen huomioon yrityksen taloudellisen aseman ja alan, alueen tai maan erityispiirteet*. Käytännössä hyväksytyjä menetelmiä, joilla (vuotuinen) sijoituksen tuotto voidaan määrittää, on sisäisen korkokannan tai nettonykyarvon laskeminen. Jos tavanomaista tuottoa ei voida kohtuudella odottaa, investointia ei todennäköisesti toteuteta markkinaehtoisesti.<sup>14</sup>

Kevan tulisi siten pystyä ennen sijoitusta tehtyjen taloudellisten selvitysten ja arvioiden perusteella osoittamaan, että sijoitus perustettavaan työterveysyhtiöön on markkinaehtoinen. Muutoin sijoitus voidaan katsoa kielletyksi valtiontueksi.

Jos työterveysyhtiön on tarkoitus olla voittoa tavoittelematon yhtiö, sijoitukselle ei saada normaalia tuottoa. Tällöin kyse on muusta kuin markkinaehtoisesta sijoituksesta, jolloin sijoitukseen sisältyy kielletty tukielementti.

#### 4.4 Tuen kohdistuminen taloudelliseen toimintaan

##### 4.4.1 Taloudellisen toiminnan käsite

Valtiontukisääntelyn soveltuminen edellyttää, että tuensaaja on *yritys*. Perustettavan työterveysyhtiön tulee olla valtiontukisääntelyn tarkoittamalla tavalla yritys, jotta Kevan sijoitus voidaan katsoa valtiontueksi.

Yrityksen käsite valtiontuki- ja muussa kilpailuoikeudellisessa kontekstissa on laaja, ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan käsitteen piiriin kuuluvat kaikki tahot, jotka harjoittavat *taloudellista toimintaa*. Taloudellinen toiminta taas on EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneesti määritelty toiminnaksi, jossa *tavaroita tai palveluita tarjotaan markkinoilla*. Se, onko kulloinkin kyseessä olevalle hyödykkeelle olemassa markkinat, riippuu tapauskohtaisesti arvioitavista olosuhteista. Usein sen, että vastaavia palveluita tarjoavat myös yksityiset yritykset on katsottu viittaavan siihen, että toiminta on taloudellista ja hyödykkeelle on olemassa markkinat.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Käsitetiedonanto, kohta 98.

<sup>14</sup> Käsitetiedonanto, kohta 102.

<sup>15</sup> Asiat 118/85, Komissio vs. Italia, kohta 7 sekä 180-184/98, Pavlov, kohdat 74 ja 75.

13.6.2018

Huomionarvoista on myös, että voiton tavoittelu tai tavoittelemattomuus ei sellaisenaan ratkaise toiminnan luonnetta suhteessa siihen, onko se taloudellista vai ei. Myös voittoa tavoittelemattomalla toiminnalla voidaan tarjota hyödykeitä markkinoilla siten, että kyseessä on *yritys* valtioneuvoston päätöksen tarkoittamassa merkityksessä.<sup>16</sup>

Komissio on tiedonannossaan ottanut kantaa in-house-toiminnan taloudellisen luonteen arviointiin: Komissio on katsonut, ettei se, että jokin palvelu tuotetaan itse, vaikuta toiminnan taloudelliseen luonteeseen. Näin ollen toimiminen in-house-suhteessa ei lähtökohtaisesti poista toiminnan taloudellista luonnetta.

#### 4.4.2 Työterveyspalveluiden markkinat

Työterveyspalveluiden markkinoilla toimii julkisten toimijoiden lisäksi merkittävä määrä yksityisiä yrityksiä. Osa toimijoista on kansainvälisiä konserneja, mikä osaltaan vahvistaa kauppavaikutuskriteerin täyttymistä EU:n jäsenvaltioiden väliset rajat ylittävien vaikutusten johdosta.

Perustettava yritys toimisi työterveyspalveluiden markkinoilla ja se tuottaisi työterveyspalveluita maakunnille ja kunnille sekä mahdollisesti näiden omistamille yhtiöille.

Työterveyshuoltolain (1383/2001) 4.1 §:n mukaan työnantajan on kustannuksellaan järjestettävä työterveyshuolto työstä ja työolosuhteista johtuvien terveysvaarojen ja -haittojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä työntekijöiden turvallisuuden, työkyvyn ja terveyden suojelemiseksi ja edistämiseksi. Velvoite koskee myös kuntia ja maakuntia niiden toimiessa työnantajina. Työnantaja voi lakisääteisten työterveyspalvelujen lisäksi järjestää työntekijöille sairaanhoito- ja muita terveydenhuoltopalveluja.

Työterveyshuoltolain 7 §:n mukaan työnantajalla on seuraavat mahdollisuudet työterveyspalveluiden järjestämiseksi:

- Palvelut voidaan hankkia terveyskeskukselta.
- Palvelut voidaan tuottaa itse tai yhdessä toisten työnantajien kanssa.
- Palvelut voidaan hankkia muulta työterveyshuoltopalvelujen tuottamiseen oikeutetulta toimintayksiköltä tai henkilöltä.

Työterveyshuolto voidaan jakaa kahteen luokkaan seuraavasti: (i) lakisääteiseen ennaltaehkäisevään työterveyshuoltoon ja (ii) vapaaehtoiseen työterveyshuollon sairaanhoidon ja muun terveydenhuollon palveluihin. Työnantajalla on merkittävältä osin oikeus saada korvaus työterveyshuollon järjestämisen kustannuksista kummankin luokan osalta. Korvauksen maksaa Kela siten, että korvausluokassa I kustannuksista korvataan joko 50 % tai 60 % riippuen palveluiden järjestämisestä. Suuremman korvauksen voi saada, kun terveyshuolto, työnantajat ja työntekijät ovat yhteistyössä sopineet ja laatineet kuvauksen työkyvyn hallinnasta, seurannasta ja varhaisesta tuesta. Korvausluokan II palvelut

<sup>16</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.10.1980, Van Landewyck, yhdistetyt asiat 209/78–215/78 ja 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, 88 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.11.1995, FFSA ym., C-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, 21 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, 27 ja 28 kohta.

kuuluvat korvauksen piiriin, kun työnantaja on järjestänyt myös ehkäisevän työterveyshuollon (korvausluokka I), ja korvaus on 50 %.

Työterveyshuollon kustannuksista eivät vastaa vain kunnat ja maakunnat, vaan merkittävältä osin myös Kela.

#### 4.4.3 Työterveyspalveluiden tuottaminen maakunnille ja kunnille in-house-toimintana – toiminnan taloudellinen luonne

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO:2018:29 käsitteli tilannetta, jossa HUS:n Hyvinkään alueen sairaanhoitoalueen johtaja oli valtuutettu tilaamaan HUS:n Hyvinkään alueen kuntien puolesta potilassiirtopalveluita HUS Logistiikalta, joka on HUS-kuntayhtymän liikelaitos ja oikeudellisesti osa HUS-kuntayhtymää. Kyseiset kunnat ovat mukana HUS-kuntayhtymässä ja määräysvaltaa käyttämässä. Päätöksessä otettiin kantaa siihen, tuliko tässä suhteessa noudattaa EU:n valtioneukisääntöjä. KHO katsoi, että HUS Logistiikka oli tarjonnut vähäisessä määrin palveluita myös ulkopuolisille asiakkaille ja HUS Logistiikka oli tarjonnut myös muita kuin yksinomaan kuntien rahoitusvastuulle kuuluvia potilassiirtoja (potilassiirtoja, joiden kustannuksista vastasivat Kela ja potilaat itse). Näissä olosuhteissa valtioneukisäännöt tulivat sovellettavaksi.<sup>17</sup>

KHO antoi siis toiminnan taloudellisen luonteen osalta merkitystä sille, että kyseessä olivat palvelut, jotka eivät olleet yksinomaan kuntien rahoitusvastuulla. Vastaavasti tässä tilanteessa työterveyshuollon palveluiden kustannuksista vastaa merkittävältä osin Kela. Tämä puoltaa toiminnan taloudellista luonnetta, vaikka kyse olisi in-house-toiminnasta.

Työterveyspalveluille on olemassa markkinat, joilla toimii useita yksityisiä yrityksiä. Se, tavoitteleeko perustettava yritys voittoa tai rajautuuko sen toiminta yksinomaan in-house-toimintaan, ei ole arvioinnin kannalta ratkaisevaa merkitystä. Perustettavan työterveysyhtiön voidaan perustellusti katsoa olevan yritys valtioneukisääntelyn tarkoittamassa merkityksessä.

#### 4.5 Johtopäätös ei-markkinaehtoisen sijoituksen valtioneukiluonteesta

Johtopäätöksenä voidaan siis katsoa, että Kevan työterveysyhtiöön suunnittelema muu kuin markkinaehtoinen sijoitus voidaan katsoa laittomaksi valtioneuksi. Tällaista tukea ei voida panna täytäntöön ennen kuin tuki on ilmoitettu komissiolle ja komissio on sen hyväksynyt.

#### 4.6 Notifikaatiomenettely komissiolle

Toimenpide tulee ilmoittaa komissiolle, jos valtioneukin kriteerit täyttyvät, eikä toimenpiteelle ole löydettävissä poikkeussääntelystä johtuvaa hyväksyttävyyserustetta ja vapautusta ilmoitusvelvollisuudesta. Komissiolle voidaan tehdä ilmoitus myös tilanteessa, jossa valtioneukin kriteerien täytyminen on tulkinanvaraista, sillä komissiolla ja EU:n tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta toimenpiteen valtioneukiluonteen sallittavuuden arvioinnissa.

<sup>17</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu asiassa dnro 4349/3/16, 16.2.2018, ECLI:FI:KHO:2018:29.



13.6.2018

Käytännössä virallista ilmoitusta edeltää usein epävirallinen yhteydenpito komission kanssa, minkä aikana pyritään selvittämään komission alustava kanta koskien toimenpiteen luonnetta tai hyväksyttävyyttä. Tätä ns. esinotifointivaihetta seuraa ennakoilmoitusvaihe, jossa toimitetaan virallinen valtiontuki-ilmoitus komissiolle. Virallisen ilmoituksen toimittamisesta komissiolle alkaa kahden kuukauden määräaika, joka alkaa kuitenkin kuluu vasta täydellisen ilmoituksen toimittamisesta.

Komissio voi antaa valtiontukia koskevassa alustavassa tutkinnassa kolmenlaisia päätöksiä:

1. Päätöksen, jossa katsotaan, että ilmoitettu toimenpide ei täytä valtiontuen kriteerejä;
2. Päätöksen, jolla katsotaan, että tuki soveltuu sisämarkkinoille, jolloin kyseessä on valtiontuki, jonka komissio hyväksyy jollakin nimenomaisella SEUT:n mukaisella perusteella; tai
3. Päätöksen, jolla se aloittaa SEUT 108(2) artiklassa tarkoitettua muodollisen tutkintamenettelyä, jolloin komissiolla yleensä on epäilyksiä tuen hyväksyttävyydestä.

Tukitoimen hyväksyttävyyden arvioinnissa sovelletaan ns. yhteisiä arviointiperiaatteita. Näitä perusteita sovelletaan myös, kun arvioidaan yksittäistä tukea, joka ei suoraan kuulu esimerkiksi tiettyjen suuntaviivojen soveltamisalaan ja komissio arvioi hyväksyttävyyden suoraan perussopimuksen nojalla. Yleisten arviointiperiaatteiden mukaan tukitoimen tulee täyttää tietyt kriteerit, jotta se voitaisiin hyväksyä. Kriteerit koostuvat pääpiirteissään seuraavista osa-alueista: tukitoimen yleisen edun mukaisuus, tarpeellisuus, kannustavuus, oikeasuhtaisuus ja läpinäkyvyys. Lisäksi kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvia kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia tulee välttää siten, että tuen kielteiset vaikutukset ovat riittävän rajoitettuja niin, että toimenpiteen kokonaisvaikutus on myönteinen.

Tuki voidaan ottaa käyttöön vasta, kun komissio on hyväksynyt sen ilmoitusmenettelyssä. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan periä korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä.

## **5 Hankintalakikysymyksiä - In-house-toiminnan rajat omistajien osalta**

### **5.1 Maakunnat ja kunnat omistajina vs. yhtiöt omistajina**

#### **5.1.1 Sidosyksikön määritelmä**

Hankintayksiköt voivat tehdä hankintoja kilpailuttamatta omilta sidosyksiköiltään (*in-house-yksiköt*). Sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Sidosyksikön kaikkien omistajien on oltava hankintayksiköitä ja kaikilla hankintayksiköillä on oltava määräysvalta sidosyksikköön esim. oman tai yhteisen hallitusedustajan kautta. Lisäksi sidosyksikön ulosmyynnin eli myynnin muille kuin sen omistajille tulee olla vähäistä.

13.6.2018

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain ("hankintalaki", 1397/2016) 15 §:n mukaan sidosyksikön liiketoiminnasta enintään 5 % ja enintään 500 000 euroa saa suuntautua muihin kuin siihen määräysvaltaa käyttäviin hankintayksiköihin. Direktiiviä ankarampaa ulosmyyntirajaa on perusteltu mm. ulosmyyntiin liittyvillä kilpailuneutraliteettiongelmilla.<sup>18</sup>

Hankintalain sidosyksikköjä koskevat aiempaa alhaisemmat rajat tulevat lain siirtymäsäännöksen mukaan voimaan vasta 1.1.2019.<sup>19</sup> Tiukempia rajoja sovelletaan sosiaali- ja terveystalouden alalla toimiviin sidosyksiköihin vasta 1 päivästä tammikuuta 2022. Siihen asti sovelletaan vanhaa hankintalakia (348/2007), johon ei sisälly tarkkoja prosentuaalisia tai euromääräisiä rajoja. Aiemman hankintalain voimassa ollessa sallittuna ulosmyyntinä on pidetty keskimäärin 10 %:n ulosmyyntiosuutta.

Kaikkien sidosyksikön omistajien tulee olla julkisia hankintayksiköitä. Muutoin sidosyksikkö menettää sidosyksikköstatuksensa. Maakuntien ja kuntien ja näiden liikelaitosten osalta tilanne on selvä, mutta säännös rajoittaa käytännössä maakuntien ja kuntien yhtiöiden omistajuutta työterveysyhtiössä. Vain ne yhtiöt, jotka ovat ns. julkisoikeudellisia laitoksia, voivat olla osakkaina ja ostaa työterveyshuoltopalveluita ilman kilpailutusta. Lisäksi in-house-säännöt sallivat vähäisen ulosmyynnin eli myynnin vaikka kuntien omistamille yhtiöille, jotka eivät ole julkisia hankintayksiköitä.

## 5.2 Maakuntien ja kuntien yhtiöiden mahdollisuus toimia omistajina – julkisoikeudellisen laitoksen kriteerit

Siltä osin kuin kyse on yhtiömuotoisista toimijoista, niiden tulisi olla julkisoikeudellisia laitoksia voidakseen tehdä sidosyksikköhankintoja. Hankintalain 5 § sisältää julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän. Julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja:

a. jota rahoittaa pääasiallisesti valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; evankelis-luterilainen kirkko tai ortodoksisen kirkko tai niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; valtion liikelaitokset tai julkisoikeudelliset laitokset

b. jonka johto on edellä mainittujen hankintayksikköjen valvonnan alainen tai

c. jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä edellä mainitut hankintayksiköt nimeävät yli puolet.

Jos maakuntaudistus toteutuu, maakunnat lisättäneen luetteloon.

Maakuntien ja kuntien omistamien yhtiöiden osalta on ennen kaikkea selvitettävä, onko toiminta luonteeltaan kaupallista siitäkin huolimatta, että yritys on perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita. Jos toiminta on

<sup>18</sup> Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi HE 108/2016 vp, s. 105–106.

<sup>19</sup> Hankintalain (1397/2016) 174 §. Sosiaali- ja terveystalouden alalla toimiviin hankintayksiköihin näitä alhaisempia rajoja sovelletaan vasta 1.1.2022 alkaen.

13.6.2018

lunoteeltaan kaupallista, kyseessä ei ole hankintayksikkö, eikä tällainen yhtiö voi hyödyntää sidosyksikköhankintoja.

Yksinomaan kaupallisesti toimiva yhtiö ei muodostu hankintayksiköksi, vaikka se hoitaisi myös yleistä etua palvelevia tehtäviä.<sup>20</sup> Yritys muodostuu siis hankintayksiköksi vain, jos se hoitaa ainakin osittain yleisen edun mukaista tehtävää, jolla on muu kuin teollinen tai kaupallinen luonne. Tyypillistä julkisoikeudellisille laitoksille on se, että maksukyvyttömyyden uhatessa julkisyhteisöt tarjoaisivat taloudellista tukea kyseiselle yksikölle estääkseen konkurssin.

Yrityksen toiminnan luonteen arvio on kokonaisarviota, johon voivat vaikuttaa erityisesti seuraavat tekijät:

- 1 Millaisissa olosuhteissa yhtiö on perustettu?<sup>21</sup>
- 2 Harjoittaako yritys lakisääteistä toimintaa?
- 3 Tarjoaako yksikkö palveluita markkinoilla?<sup>22</sup>
- 4 Missä määrin hankintayksikkö rahoittaa yritystä, vai hankkiiko yritys rahoituksen yksityisiltä rahoittajilta?<sup>23</sup>
- 5 Tavoitteleeko yritys voittoa? Onko olemassa selkeitä tekijöitä, jotka vähentäisivät yrityksen insenttiiviä tavoitella voittoa yrityksen keskeisenä tavoitteena?<sup>24</sup>
- 6 Jos yritys ei tavoittele voittoa, onko sen toimintaperiaatteita tuottavuus, tehokkuus ja taloudellisuus?<sup>25</sup>
- 7 Kantaako yritys itse maksukyvyttömyysriskin, vai antaisiko hankintayksikkö yritykselle taloudellista tukea välttääkseen yrityksen konkurssin?<sup>26</sup> Tätä on pidetty yhtenä keskeisimmistä kriteereistä.

Onko yrityksen katsottava olevan läheisesti riippuvainen valtiosta, alueellisista tai paikallisista viranomaisista taikka muista julkisoikeudellisista laitoksista?<sup>27</sup>

Arvio on lopulta kokonaisarviota, jossa merkitystä on myös yhtiön mahdollisuudella esittää näyttöä toimintansa taloudellisesta luonteesta. Kuntien yhtiöistä ainakin markkinoilla toimivat yhtiöt ovat tyypillisesti muita kuin julkisia hankintayksiköitä.

Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää, että osa kuntien (ja mahdollisesti maakuntien) yhtiöistä on muita kuin hankintayksiköitä. Jokaisen yhtiön osalta asia

<sup>20</sup> Ks. mm. MAO 66/04

<sup>21</sup> Asia C-18/01 Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy ym. v. Varkauden Taitotalo Oy, kohta 59.

<sup>22</sup> Asia C-360/96 Gemeente Arnhem ja Gemeente Rheden v. BFI Holding BV, kohta 49, jossa tuomioistuimien on todennut, että kehittyneen kilpailun olemassaolo ja erityisesti se seikka, että kyseessä oleva laitos toimii markkinoilla kilpailutilanteessa, voi olla merkinä siitä, että kyseessä ei ole luonteeltaan muu kuin teollinen tai kaupallinen yleisen edun mukainen tarve.

<sup>23</sup> Hankintadirektiivin mukaisesti julkisoikeudelliselle laitokselle on ominaista mm., että niitä rahoittavat pääosin viranomaiset. Julkisen rahoituksen merkitystä on käsitelty myös sekä kotimaisessa että EU:n oikeuskäytännössä, ks. esim. Asia C-18/01 Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy ym. v. Varkauden Taitotalo Oy, kohdat 31 ja 55 sekä KHO:2005:63, taltio 2529.

<sup>24</sup> Asia C-18/01 Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy ym. v. Varkauden Taitotalo Oy, kohta 51; Asia C-283/00 Komissio v. Espanja, kohdat 81–82.

<sup>25</sup> Yhdistetyt asiat C-223/99 ja C-260/99 Agorà ja Excelsior, kohta 43.

<sup>26</sup> Asia C-283/00 Komissio v. Espanja, kohdat 81–82.

<sup>27</sup> Erityisesti valtion korkea omistusosuus voi toimia osoituksena läheisestä riippuvuudesta, ks. Asia T-402/06, Espanja v. komissio, kohdat 155–156. Ks. myös Asia C-526/11, IVD GmbH & Co. KG v. Ärztekammer Westfalen-Lippe, kohta 20.

tulee ratkaista erikseen eikä työterveysyhtiö lähtökohtaisesti voi palvella muita kuin hankintayksiköitä. Tämä asettaa käytännössä rajoja työterveysyhtiön asiakaskunnalle. Kunta tai maakunta ei siis voi hankkia työterveyspalveluita koko kunta- tai maakuntakonsernille, vaan yhtiöiden tilanne on ratkaistava erikseen.

## 6 Sijoituksen arviointi Kevaa koskevan erityislainsäädännön nojalla.

### 6.1 Kevaa koskeva sääntely ja valvonta

Keva on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö, jonka toiminta perustuu julkisten alojen eläkelakiin (81/2016) sekä lakiin Kevasta (66/2016, **Keva-laki**). Julkisten alojen eläkelaki sääntelee yleisesti Kevan vastuulla olevia eläkkeitä. Keva-laki taas sääntelee yleisesti Kevan toimintaa mukaan lukien sen harjoittama sijoitustoiminta.

Kevan toimintaa valvovat valtiovarainministeriö, Finanssivalvonta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Muista työeläkevakuutusyhtiöistä poiketen Finanssivalvonta valvoo ainoastaan Kevan sijoitustoimintaa (rahoitustoiminnan suunnittelu ja varojen sijoittaminen).

Keva-laissa on määritelty Kevan tehtävät. Kevan tehtävänä on hoitaa

- 1) julkisten alojen eläkelain mukaisen kunta-alan, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläketurvan toimeenpanoa ja mainituissa laissa säädettyjä tehtäviä;
- 2) jäsenyhteisöjensä palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan rahoitus, lukuun ottamatta rahoitusta, johon sovelletaan valtion eläketurvan rahoituksesta annettua lakia (67/2016); sekä
- 3) valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin ja evankelis-luterilaisen kirkon eläketurvan rahoituksesta annetun lain (68/2016) 3 §:n 1 momentin mukaisten eläkemaksujen periminen.

Kevan on hoidettava yllä kohdassa 2) mainittu tehtävänsä eläketurvaan kuuluvat edut turvaavalla tavalla. Lainkohdan perustelujen mukaan säännös täsmen täisi tehtävän hoitamista vastaavalla tavalla kuin on säädetty muidenkin lakisääteistä eläketurvaa hoitavien eläkelaitosten osalta. Käsitteen sisältöä ”edut turvaavalla tavalla” ei ole avattu Keva-lain eikä työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997, **TVYL**) perusteluissa, mutta selvänä voitaneen pitää sitä, että sijoitusvarallisuutta hallinnoitaessa ja sijoitettaessa tulisi pyrkiä saamaan tuottoa sijoitettaville varoille.

Keva voi sopimuksen perusteella tuottaa eläkehallintopalveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös julkisten alojen eläkelain soveltamisalan ulkopuolisille asiakasryhmille, jos palveluissa ei ole kysymys julkisen valtan käytöstä. Hallituksen esityksessä (HE 21/2015) todetaan, että Keva esimerkiksi tarjoaa jäsenyhteisöilleen eläkevastuiden laskentapalveluja niiden itse maksamille eläkkeille. Lisäksi Kevan jäsenyhteisöt voivat antaa myöntämiensä

13.6.2018

ylimääräisten eläkkeiden maksamisen Kevan maksupalvelun hoidettavaksi. Lähtökohtaisesti in-house-tyyppisen työterveyskonsernin perustamisen ei näkemyksemme mukaan voitaisi katsoa kuuluvan lainkohdassa tarkoitettuihin eläkehallintopalveluihin tai niiden hoidossa tarvittaviin tukipalveluihin.

Keva-lain mukaan eläkevastuurahaston tarkoitus on eläkemenojen tasoittaminen. Lain mukaan eläkevastuurahaston varoja sijoitettaessa on huolehdittava sijoitusten varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta sekä hajauttamisesta. Lainkohdan perustelujen mukaan lainkohta mahdollistaisi sijoitustoiminnan sopeuttamisen muuttuviin ja kehittyviin olosuhteisiin niin, että kotimainen ja ulkomainen sijoitustoiminta palvelisi parhaalla mahdollisella tavalla eläkevastuurahaston tarkoitusta. Kevan vuosittaisten tulojen ja menojen erotus lisätään eläkevastuurahastoon tai vähennetään rahastosta.

Kevan hallituksen tehtävänä on laatia eläkevarojen sijoittamista koskeva suunnitelma sekä käsitellä muutkin sijoitustoiminnan kannalta periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoiset asiat. Kevassa on myös sijoitusneuvottelukunta, joka käsittelee neuvoa antavasti Kevan sijoitustoiminnan kehittämissuuntia ja toimintalinjoja. Keva on määritellyt itselleen yleisen tason sijoittamisen periaatteet. Kevan sijoitustoiminnan tavoitteena on tukea Keva-lain mukaisen eläkejärjestelmän pitkän aikavälin vastuiden rahoitusta reaalityttöjen avulla. Kevan internet-sivujen mukaan Kevan sijoitustoiminnan perustehtävänä on rahaston varojen sijoittaminen niin, että sijoitustuotot mahdollistavat ennustettavan ja vakaan eläkemaksun tason pitkälle tulevaisuuteen eli Kevan sijoitustoiminnan tavoitteena on saada eläkerahastolle mahdollisimman hyvä tuotto pitkällä aikavälillä. Lisäksi todetaan, että Keva huolehtii siitä, että eläkkeiden maksamiseen on kaikissa olosuhteissa riittävästi varoja, jotka ovat muutettavissa rahaksi nopeasti ja edullisesti. Keva on laatinut sijoitustoiminnalleen periaatteet, jotka se on julkaissut syksyllä 2017.<sup>28</sup> Kevan sijoittamisen periaatteissa ei kuitenkaan mainita, että jokaisen sijoituksen tulisi olla tuottava.

Kevaa koskeva sääntely on sijoitustoiminnan osalta hyvin yleisluontoista ja suppeaa verrattuna yksityisiä työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaan sääntelyyn. Kevaa ei esimerkiksi koske eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annettu laki (315/2015), joka koskee yksityisiä työeläkevakuutusyhtiöitä.

## 6.2 Sijoituksen arviointi Keva-lain nojalla

Kuten edellä on mainittu, Kevaa koskeva sääntely on hyvin yleisluontoista. Kevan tehtävät sekä sallitut lisäpalvelut on määritelty Keva-lain 2 §:ssä. Kevalakiin ei kuitenkaan sisälly TVYL:iin sisältyvää säännöstä vastaavaa määräystä, jonka mukaan työeläkevakuutusyhtiö ei saa harjoittaa muuta vakuutusliikettä kuin kyseisessä laissa mainittua toimintaa ja siihen suoranaisesti liittyvää jälleenvakuutusta. Lähtökohtaisesti in-house-tyyppisen työterveyskonsernin perustaminen ja siinä vähemmistöomistajana toimiminen ei kuulune Kevan tehtäviin. Koska Kevan tehtäviä ei kuitenkaan ole rajattu yhtä ankarasti kuin työeläkevakuutusyhtiöiden tehtäviä ja tarkoitusta, puuttuminen Kevan suunnitte-

<sup>28</sup><https://www.keva.fi/globalassets/2-tiedostot/tama-on-keva--tiedostot/sijoitukset-talous-ja-raportointi/nain-sijoitamme---sijoittamisen-periaatteet.pdf>

13.6.2018

lemaan in-house-tyyppisen terveysterveyskonsernin perustamiseen tällä perusteella voi olla ongelmallista, koska lainsäädäntö ei yksiselitteisesti kiellä Kevaa harjoittamasta muuta kuin laissa säänneltyä toimintaa.

Yllä on lyhyesti avattu Kevan sijoitustoimintaa sääteleviä periaatteita. Kevaa koskeva sääntely on todetusti huomattavasti kevyempää kuin työeläkevakuutusyhtiöitä koskeva sääntely, sillä Keva-lakiin sisältyy ainoastaan periaate, jonka mukaan varoja sijoitettaessa on huolehdittava sijoitusten varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta sekä hajauttamisesta. Lisäksi Keva on itse määritellyt yleisluontoiset sijoitustoiminnan periaatteet. Periaatteiden mukaisesti Keva pyrkii määrittelemään sijoitustoiminnassaan tavoitellun tuoton ja riskin suhteen ja noudattaa kohtuullisen riskinoton periaatetta. Kevan sijoitustoiminnan perustehtävänä on rahaston varojen sijoittaminen niin, että sijoitustuotot mahdollistavat ennustettavan ja vakaan eläkemaksun tason pitkälle tulevaisuuteen, saada eläkerahastolle mahdollisimman hyvä tuotto pitkällä aikavälillä sekä huolehtia siitä, että eläkkeiden maksamiseen on kaikissa olosuhteissa riittävästi varoja, jotka ovat muutettavissa rahaksi nopeasti ja edullisesti.

Näkemyksemme mukaan perusteita olisi mahdollista löytää sille, että Kevan sijoitus voittoa tavoittelemattomaan yhtiöön ei katsottaisi olevan Keva-lain ja Kevan sijoitustoiminnan periaatteiden mukaista. Inhouse-tyyppisen terveysterveyskonsernin perustaminen ja siinä vähemmistöomistajana toimiminen olisi nähdäksemme poikkeuksellista toimintaa Kevalle, sillä esimerkiksi Kevan vuoden 2017 vuosikertomuksen mukaan Kevan tytär- ja osakkuusyhtiöt muodostuivat pääasiassa kiinteistöyhtiöistä, minkä lisäksi Keva omisti 30,66 prosenttia osuuden Kuntarahoitus Oyj:stä. Lisäksi kyseessä olisi epälikvidi sijoitus, joka ei olisi Kevan julkaiseman, sijoitusten nopeasti ja edullisesti rahaksi muutettavuutta koskevan periaatteen mukainen. Sääntelyn yleisluontoisuudesta ja suppeudesta johtuen tilanne on kuitenkin tulkinnanvarainen. Asiasta olisi kuitenkin mahdollista informoida Kevan sijoitustoimintaa valvovaa Finanssivalvontaa, sillä tuottamattoman sijoituksen, joka ei liene helposti rahaksi muutettavissa, voitaisiin mahdollisesti katsoa olevan Kevan sijoitusperiaatteiden vastainen.

**Laati**

Anna Kuusniemi-Laine  
osakas, Castrén & Snellman