

Bo-Erik Ekström, Ilkka Haavisto, Asko Lindqvist

REILUN PELIN VARTIJA

EU-tuomioistuimen päätös johtanee sote-tuottajien yhtiöittämiseen



- EU:n tuomioistuin antoi alkuvuodesta Slovakian julkista terveydenhuoltojärjestelmää koskevan ratkaisun, joka vaikuttaa myös kotimaiseen sote-uudistukseen.
- Tuomioistuin määritteli, että julkinen terveydenhuoltojärjestelmä on tulkittava taloudelliseksi toiminnaksi ja siihen on sovellettava valtiontukisäännöksiä, kun järjestelmässä on mukana voittoa tavoittelevia yrityksiä ja kilpailua.
- Tämä tarkoittaa, että maakunnat eivät voi käyttää liikelaitoksia suoran valinnan palveluiden tuottajina ilman merkittävää valtiontukirikkiä. Liikelaitos ei esimerkiksi voi mennä konkurssiin, mikä muodostaa lainvastaisen valtiontuen.
- Sote-valinnanvapauden toimeenpanossa maakuntien tulisi siis yhtiöittää suoran valinnan palveluiden tuotantonsa. Esitys valinnanvapauslaiksi ei sisällä yhtiöittämisvelvollisuutta, muttei liioin yhtiöittämis Kieltoa.
- Yhtiömuodossa toimiminen voisi tuoda maakuntien palvelutuotantoon läpinäkyvyyttä sekä lisätä johtamisen ammattimaisuutta ja palvelujen asiakaslähtöisyyttä.

Euroopan unionin yleinen tuomioistuin teki alkuvuonna Slovakian terveydenhuoltojärjestelmää koskevassa kiistassa ratkaisun¹, jolla on vaikutuksia kotimaisen sote-uudistuksen EU-oikeudelliseen arviontiin. Ratkaisu tuo valokeilaan hallituksen valinnanvapauslakiesitykseen liittyvän valtiontukirikin valinnanvapauden piiriin kuuluvissa sote-palveluissa (ks. erillinen artikkeli Slovakia-päätöksestä s. 6–7).

Valinnanvapauslakiesitystä, saati Suomen julkista sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää ei ole systemaattisesti arvioitu EU:n valtiontukisäännösten näkökulmasta. Valinnanvapautta koskevan lakiesityksen mukaan hallituksen tarkoituksena on ollut säilyttää Suomen sote-järjes-

telmä niin sanotun solidaarisuusperiaatteen mukaisena järjestelmänä.²

Merkittävää Slovakia-päätöksessä on se, että EU-tuomioistuin arvioi Slovakian terveydenhuollon taloudelliseksi toiminnaksi. Tämä on tärkeää siksi, että valtiontukisäännöksiä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan.³ Tuomioistuin tarkensi solidaarisuusperiaatteella toimivalle terveydenhuoltojärjestelmälle asetettavia vaatimuksia, jotta järjestelmässä tuotettua palvelua ei pidettäisi valtiontukisääntelyn tarkoittamana taloudellisena toimintana.

Tuomioistuimen näkemys oli, että jos terveydenhuoltojärjestelmän toimijoissa on voittoa tavoittelevia, laadulla kilpailevia toimijoita, vaikut-

taa tämä myös ei-voittoa tavoittelevien toimijoiden luonteeseen. Tämä pätee myös solidaarisuusperiaatteeseen perustuvassa järjestelmässä, joka on valtion valvonnassa ja jossa sosiaaliset piirteet ja tavoitteet ovat vallitsevia.

Slovakiassa sairausvakuutusyritykset eivät saa lakisääteisten palvelujen osalta vapaasti määrätellä korvauksiaan tai kilpailla hinnoilla, mutta ne saavat kilpailla asiakkaista palvelujen laadulla ja laajuudella. Tuomioistuimen tulkinnan kannalta olennaista oli myös se, että valtio-omisteiset voittoa tavoittelemattomat sairausvakuutusyhtiöt kilpailivat samoilla markkinoilla yksityisten voittoa tavoittelevien yritysten kanssa.

Kilpailu samoilla markkinoilla yhdistettynä asiakkaiden valinnanvapauteen tarkoitti, että pakollinen sairausvakuutustoiminta Slovakiassa on luonteeltaan taloudellista. Ratkaisun keskeinen sisältö on se, että vaikka järjestelmä on solidaarinen, se voi pitää sisällään myös taloudellista toimintaa.

Edellä esitetyn perusteella on varsin ilmeistä, että sama koskee myös Suomea sote-uudistuksen jälkeen. Kun maakunnan liikelaitoksen terveyspalvelujen tuotanto kilpailee potilaista yksityisten sote-keskusten kanssa, kyse on valtiontukisääntelyn tarkoittamasta taloudellisesta toiminnasta.

Valinnanvapauden suoran valinnan palvelujen piiriin kuuluvien sote-palvelujen osalta julkiset ja yksityiset sote-keskukset tulevat kilpailemaan asiakkaista palvelujen laadulla, laajuudella ja saatavuudella, koska maksettavat korvaukset tulevat olemaan tuottajille samat.

Uusi sote-järjestelmä sisältää valtiontukea julkisille toimijoille kilpailua mahdollisesti vääristävällä tavalla, jos maakuntien liikelaitokset tuottavat valinnanvapauden suoran valinnan sote-palveluja. Liikelaitosten ongelmana on valtiontueksi katsottavissa oleva, muista yrityksistä poikkeava verotuskohtelu ja konkurssisuoja. Ne muodostavat ongelman tilanteessa, jossa siis toimitaan markkinaolosuhteissa ja joissa kyseessä on taloudellinen toiminta.

Liikelaitokset ovat Suomelle kesto-ongelma

Liikelaitosten valtiontukiongelmien ovat Suomessa tuttuja jo aiemmilta vuosikymmeniltä. Komissio on kaksi kertaa ottanut kantaa julkisen hallinnon liikelaitoksiin.

Suomea koskeneessa Destia-tapauksessa⁴ komissio katsoi, että taloudellinen toiminta liikelaitosmuodossa sisältää valtiontukea, koska liikelaitokseen ei sovelleta konkurssilainsäädäntöä eikä yhteisöverolainsäädäntöä. Komissio totesi, että rajoittamaton valtion takaus kaupallista toimintaa harjoittaville yksiköille on aina valtiontukisääntöjen vastaista.⁵

Konkurssisuoja voidaan pitää rajoittamattomana valtiontukena. Käytännössä valtio vastaa sellaisten maksukyvyttömiä yritysten veloista, jotka eivät kuulu tavanomaisten konkurssisääntöjen piiriin. Tällä perusteella ne voivat saada esim. lainaa helpommin tai alemmalla korolla kuin muutoin olisi mahdollista. Komission mukaan organisaation verovapaus ja konkurssisuoja muodostavat kielletyn valtiontuen, jos organisaatio harjoittaa taloudellista toimintaa.

Lisäksi komissio on ottanut alustavasti kantaa Helsingin kaupungin Palmia-liikelaitokseen. Komissio piti Suomen lainsäädännön liikelaitoksille suomaa konkurssisuoja ja verovapaussääntelyä ongelmallisena, koska ei voida olla varmoja siitä, että lainsäädännön suomat rajoittamattomat valtiontakaukset (konkurssisuoja, verovapaus) liikelaitoksille kohdistuisivat varmuudella vain ei-taloudellisiin toimiin tai toimintoihin, jotka eivät ole avoimia kilpailulle.

Palmian kohdalla ratkaisu oli se, että liikelaitoksen markkinoilla toimivat osat yhtiöitettiin vuoden 2015 alusta. Vastaavan kaltainen ratkaisu sopii myös maakuntien palvelutuotannolle. Yksityisten toimijoiden kanssa kilpailevat suoran valinnan palveluiden liikelaitokset tulisi yhtiöittää. Muun muassa erikoissairaanhoidon, sosiaalipalveluita ja viranomais tehtäviä hoitava maakunnan liikelaitos toimisi liikelaitosmuodossa.⁶

Verotuksen korjaaminen ei riitä

Korjaavana toimenpiteenä valtiontukiongelmien hallitus esittää maakunnille verovelvollisuutta suoran valinnan palvelujen tuottamasta tulosta tuloverolain mukaisen yhteisön tuloveroprosentin mukaan.⁷

Maakuntien verovelvollisuus ei kuitenkaan poista maakunnan liikelaitosten konkurssisuoja, jota siis voidaan tapauskäytännön perusteella pitää rajoittamattomana, kiellettyä valtiontukena, kun valinnanvapauden suoran valinnan

Konkurssisuoja voidaan pitää rajoittamattomana valtiontukena.

sote-palvelut tulkitaan taloudelliseksi toiminnaksi, ja siten maakunnan liikelaitokset tämän toiminnan osalta yrityksiksi.

Verovapaus ei myöskään välttämättä ole konkurssisuojaerillinen rajoittamaton valtiontakausta, joka voitaisiin ratkaista yksinkertaisesti laittamalla maakunnan liikelaitokset verolle.

Yritys maksaa tuloveroa voitosta, ja sen tarkoitus on antaa omistajien yritykseen sijoittamalle omalle pääomalle tuottoa. Maakunnan kohdalla on epäselvää, onko sillä liikelaitokselle asetettua oman pääoman tuottovaatimusta, ja jos on, mihin se perustuu.

Koska liikelaitoksella on rajaton takaus, on sen rahoituksen ja toiminnan jatkuvuuden kannalta periaatteessa yhdentekevää, tekeekö se tappiota vai voittoa. Siksi voidaan kysyä, vähentääkö hallituksen esittämä maakunnan verovelvollisuus liikelaitokseen liittyvää valtiontukiongelmia.

Lisäksi voidaan ajatella, että esittämällä maakuntien verovelvollisuutta hallitus epäsuorasti ilmaisee itsekkin pitävänsä toimintaa luonteeltaan taloudellisena. Jos hallitus ei itse näkisi asiaan liittyvää mahdollista valtiontukiongelmia, ei sillä myöskään olisi aihetta säätää maakuntien verovelvollisuudesta.

Omaisuuksiirtoon liittyy riski valtiontuesta

Maakuntalakipaketin mukaan kuntien sekä sairaanhoito- ja erityishuoltopiirien sote-omaisuus siirtyisi siirtymäajan jälkeen osin maakuntien yhteiselle kiinteistöyhtiölle, osin 18 maakunnalle kirjanpitoarvoon. Omaisuuksiirto (varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen) siirtyisi korvaukselta. Kunnat alaskirjaisivat omaisuuden omissa taseissaan.

Omaisuuksiirtoon liittyy useita riskitekijöitä, jotka voivat johtaa kiellettyyn valtiontukeen. Näistä useimmat liittyvät siirtyvien taseerien käyvän arvon ja kirjanpitoarvon erotukseen. Valtiontukea voisi syntyä esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- maakuntien liikelaitosten ja yhtiöiden maksamien **vuokrien taso** jää markkinaehtois-tasoa alhaisemmaksi
- maakuntien liikelaitosten ja yhtiöiden **lainojen korot** jäävät markkinaehtois-tasoa edullisemmiksi (esimerkiksi valtiontakauksen ansiosta)

- kiinteistöjen, irtaimiston, kassavarojen ja käyttöpääoman (mm. saamiset ja varastot) kaltaisten omaisuuksien **siirtäminen korvaukselta** katsotaan laittomaksi valtiontueksi.

Olisi läpinäkyvämpää siirtää omaisuuksiirto markkina-arvoon. Näin saataisiin aikaan muun muassa vuokrataso, joka perustuu markkinahintaan. Samalla kunnat saisivat käyvän hinnan omaisuudesta ja varmistettaisiin, ettei pääomien siirto johtaisi kiellettyyn valtiontukeen.

Jotta julkinen sektori ei velkaantuisi, tulisi kuntasektorin lyhentää saamallaan korvauksella velkojaan, kun maakunnat puolestaan ottaisivat velkaa kiinteistöjen rahoittamiseksi. Näin omistujajärjestelyllä turvataisiin maakuntien käyttöön tarvittava omaisuus ilman, että veroaste kohoaisi tai kuntien mahdollisuudet vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä vaarantuisivat.

Omaisuuksiirto markkina-arvoon ei ole kyse yksinomaan valtiontuesta. Kyse on myös reiluudesta kuntia kohtaan. On ymmärrettävää, että arvoltaan merkittävän omaisuuden siirto korvaukselta on herättänyt kuntasektorissa huolta ja jopa vastarintaa.⁸ Kuntien ja valtion ajautuminen sotajalalle toisiaan vastaan ei ole molempien toiminnan rahoittavan veronmaksajan etujen mukaista.

Kilpailussa on voitava voittoa – ja hävitä

Hallituksen valinnanvapauslakiesityksen tarkoituksena on saada aikaan kilpailua suoran valinnan palveluissa maakuntien liikelaitosten ja yksityisten palveluntuottajien välille.⁹ Julkilausuttu tavoite kilpailun luomisesta ja hyödyntämisestä paitsi viittaa taloudelliseen toimintaan, myös velvoittaa pyrkimään siihen, että kilpailu toimii.

Koska palveluntuottajille maksettavat korvaukset ovat pääosin kiinteät, tapahtuu kilpailu ensi sijassa palvelujen laadulla ja saatavuudella sekä palvelukokonaisuuksien laajuudella. Toimissaan kilpailu oletettavasti tuo kuitenkin esiin myös erot toimijoiden välisessä tehokkuudessa.

Koska julkisten ja yksityisten sote-tuottajien työntekijöiden työehdot ovat nykyään pitkälti yhteneväiset,¹⁰ nousevat erityisesti strategien

Olisi läpinäkyvämpää siirtää omaisuuksiirto markkina-arvoon.

osaaminen ja johtamisen kyvykkyys keskeisiksi kilpailutekijöiksi. Tehokkaammin toimiva palveluntuottaja voi satsata myös enemmän palveluiden laatuun ja laajuuteen hyödyntämällä esimerkiksi toiminnassaan syntyviä mittakaavaetuja.

Toimiessaan kilpailu johtaa siihen, että paremmat toimijat voivat laajentaa toimintaansa, kun taas heikommat toimijat joutuvat supistamaan sitä tai lopettamaan toimintansa kokonaan. Maakunnan suoran valinnan palveluiden liikelaitos soveltuu huonosti tähän kokonaisuuteen, koska konkurssisuoja tekee siitä immuunin kilpailun vaikutuksille. Tällöin myöskään maakunnan sote-markkina ei kehity toivotusti.

Maakunnan yhtiö on liikelaitosta parempi juuri siksi, että sitä voi yksityisen yrityksen tavoin uhata konkurssi. Tällöin sen omistajien ja rahoitajien tulee päättää, haluavatko he pääomittaa yritystä, jotta se voisi jatkaa toimintaansa. Vaihtoehtoisesti he voivat päätyä saneeraamaan yhtiötä, asettamaan sen selvitystilaan tai fuusioimaan sen jonkun muun toimijan kanssa.¹¹

Eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi viime kesänä, että näistä vaihtoehdoista voisi maakunnan alueelle syntyä markkinapuutetilanne, joka uhkaisi kansalaisten mahdollisuuksia saada palveluita.¹² Näin ei kuitenkaan välttämättä ole: yhtiöhän voi toimia yrityssaneerauksessa tai konkurssipesä voi päättää jatkaa yhtiön toimintaa tai toinen yhtiö voi ottaa liiketoiminnan hoitaakseen.

Tuottajayhtiön vaikeudet eivät vaikuta maakunnan järjestämistä vastuuseen, saati poista sitä. Ääritilanteessa maakunta voi aina hankkia korvaavaa palvelutuotantoa.

Liikelaitospeli on pelattu loppuun

Korkein hallinto-oikeus on katsonut,¹³ että eduskunnan ei tulisi hyväksyä valinnanvapauslakia ennen kuin hallitus on selvittänyt liikelaitosten käytön lainmukaisuuden Euroopan komission kanssa. Komission kannan selvittäminen toisi merkittävän viivytyksen sote-prosessiin. Komission niin sanottu notifikaatiomenettely veisi ainakin vuoden, valtioneutukia koskeva kanteluprosessi ja mahdollinen valitusprosessi taas voisivat yhteensä viedä vuosia.¹⁴

Kun huomioidaan se, että komissio on valittanut unionin yleisen tuomioistuimen Slovakia-päätöksestä unionin tuomioistuimeen, on mahdollista, että komissio ei tässä vaiheessa myös-

kään halua ottaa kantaa Suomen sote-järjestelmän taloudelliseen luonteeseen. Kun oikeustila on epäselvä, komissio odottanee unionin tuomioistuimen päätöstä ennen kuin tekee uusia päätöksiä.

Lisäksi esitetty valinnanvapauslakipaketti luo vasta raamit toiminnalle, jonka täytäntöönpano jää maakunnille. Se millaiseksi järjestelmä käytännössä muodostuu, on lopulta ratkaisevaa sen suhteen, onko kyse taloudellisesta toiminnasta vai ei.

Lopulta valinnanvapauslainsäädännön hyväksymiseen ei tarvita komission kantaa siksi, että maakunnat voivat tarvittaessa ja halutessaan yhtiöittää palvelutuotantonsa. Maakunnilla ei ole yhtiöittämisevelvollisuutta, muttei liioin yhtiöittämissieltoa.

Valinnanvapauden suoran valinnan palvelujen piiriin kuuluvien sote-palvelujen yhtiöittämisellä voidaan ratkaista selkeimmät valtioneutuki- ja kilpailuneutraliteettiongelmat ilman, että tästä aiheutuisi mittavia seurannaisvaikutuksia toimintaan tai esimerkiksi henkilöstön asemaan.¹⁵

Muilta osin kilpailun tasapuolisuus voitaisiin pyrkiä takaamaan soveltamalla kilpailulain säännöksiä kilpailuneutraliteetista. Myös hallituksen esityksessä viitataan kilpailulakiin.¹⁶

Tältäkin osin näyttää siltä, että hallitus itse pitää sote-valinnanvapauden piirissä tapahtuvaa toimintaa taloudellisenä, koska nykyisellään kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännökset (4 a luku) soveltuvat vain taloudelliseen toimintaan.

Kilpailuneutraliteettisäännöksiä voitaisiin siis soveltaa liikelaitoksina toimiviin sote-keskuksiin vain, jos niiden toiminnan tulkitaan olevan taloudellista. Mahdollinen kilpailuneutraliteettisäännösten täsmennys, jolla poistettaisiin taloudellisen toiminnan kriteeri sote-palvelujen osalta ei sinällään poista EU-oikeudellista valtioneuturiskisiä, jos toimintaa harjoitetaan liikelaitosmuodossa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Maakuntien kannattaa yhtiöittää

Monilla maakunnilla on suunnitelmia yhtiöittää suoran valinnan palvelutuotantonsa, koska yhtiömuodossa toimiminen mahdollistaa liikelaitoksia paremmin toiminnan läpinäkyvyyden, johtamisen ammattimaisuuden lisäämisen ja palveluiden asiakaslähtöisyyden.

Maakunnilla ei ole yhtiöittämissieltoa.

Todellisuus on siis koko lailla erilainen kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa viime kesältä. Valiokunta oli huolissaan yhtiöittämisestä, koska se katsoi sen ”vievän palvelutuotannon kansanvaltaisen päätöksenteon ulottamattomiin”, ”heikentävän sen yhteyttä maakunnallisen tason päätöksentekoon”, ”etäännyttävän maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia äänestysoikeuttaan käyttämällä ” ja johtavan tilanteeseen, jossa ”maakunta voisi vaikuttaa tällaisen yhtiön toimintaan ilmeisesti vain omistajaohjauksen perusteella”.

Nämä olisivat kaikki tärkeitä argumentteja, jos kyse olisi julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen yhtiöittämisestä. On kuitenkin vaikeaa nähdä yhteyttä palveluiden tuotannon päivittäisen johtamisen ja kansanvaltaisen prosessin välillä.

Omistajaohjausta tehdään tehokkaammin yhtiöissä.

Kansalainen vaikuttaa palveluiden järjestämiseen äänestämällä ja vaikuttamalla valitsemiinsa maakunnan päättäjiin. Valinnanvapausmallin idea on se, että kansalainen ja äänestäjä voi vaikuttaa tuotantoon välittömästi äänestämällä jaloillaan eli vaihtamalla palveluntuottajaa.

Omien tuotantoyksiköidensä ohjaamisessa maakuntien keskeinen väline on juuri omistajaohjaus, riippumatta siitä, onko kyseessä liikelaitos vai yhtiö. Omistajaohjausta voidaan esimerkiksi parempitasoisen hallintomallin, raportoinnin ja toiminnan ohjauksen ja seurannan ansiosta toteuttaa tehokkaammin yhtiöissä kuin liikelaitoksissa. Yhtiömuotoinen toiminta mahdollistaa myös sen, että maakuntien tuottajat saavat hallituksiinsa erityisosaamista ja ulkopuolisia hallitusten jäseniä.

Yhtiö on myös varmuudella ”EU-kelpoinen” toimintamuoto, kun taas liikelaitos ei sitä ole. Valitsemalla yhtiömuodon maakunnat luovat itselleen työrauhan.

Lopulta on myös niin, että sote-uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita ei voida saavuttaa ilman yhtiöitä. Kansalaisten yhdenvertaisuus esimerkiksi lääkäriin pääsyssä ei voi toteutua, ellei julkisrahoitteinen terveydenhuolto voi hyödyntää yksityisen sektorin lääkärinvastaanottokapasiteettia. Soten taloudellisia tavoitteita ei voida saavuttaa ilman tuottajien välistä, toimivaa kilpailua.

Siksi sote-valinnanvapauteen liittyvässä yhtiöittämisessä ei ole kyse vain EU:n säännösten mukaan toimimisesta tai siitä, että yksityisen

sektorin tuottajia kohdellaan tasavertaisesti julkisen sektorin omien tuottajien kanssa. Nämäkin ovat toki tärkeitä tavoitteita, mutta lopulta tärkeintä on se, että suomalainen sote-järjestelmä saadaan palvelemaan kansalaisia parhaalla mahdollisella tavalla.

Sote-järjestelmän solidaarisuus ja taloudellisuus eivät ole toistensa vastakohtia. Pikemmin on niin, että järjestelmän on oltava taloudellinen voidakseen olla solidaarinen.

Näin tuomioistuin päätti Slovakian sotesta

EU-tuomioistuimen mukaan Slovakiassa sairausvakuutusyrittäjille sallittu voiton tavoittelu sekä keskinäinen kilpailu tarkoittavat, että kyse on taloudellisesta toiminnasta, johon sovelletaan EU:n kilpailuoikeutta ja sen valtiontukisääntelyä.

Slovakian sairausvakuutusjärjestelmä

Slovakiassa siirryttiin vuonna 1994 keskitetystä valtiojohtoisesta sairausvakuutusjärjestelmästä monituottajamalliin, jossa sekä julkiset että yksityiset sairausvakuutusyrittäjät toimivat viranomaisen myöntämällä toimiluvilla. Vuonna 2005 toteutetun lainsäädäntöuudistuksen myötä toimijoiden on oltava osakeyhtiömuotoisia.

Vakuutusyrittäjillä on velvollisuus tarjota sairausvakuutuksia Slovakiassa asuville henkilöille, joille vakuutuksen ottaminen on pakollista. Yrittäjillä on velvoite hyväksyä asiakkaakseen jokainen, joka täyttää sairausvakuutuksen oikeudelliset ehdot.

Vakuutus kattaa käytännössä lähes kaikki terveydenhuollon toimenpiteet. Vakuutusyrittäjät eivät voi kieltäytyä myöntämästä henkilölle vakuutusta hänen ikänsä, terveydentilansa tai sairastumisriskin takia.

Vakuutusmaksut määräytyvät vakuutettujen tulojen mukaan, ilman yhteyttä maksettaviin korvauksiin tai henkilökohtaisiin riskeihin. Kaikille taataan saman tasoiset peruseruudet.

Vakuutusyrittäjät vastaavat terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä, eli tekevät sopimukset julkisten ja yksityisten terveydenhuoltopalvelujen tuottajien kanssa ja maksavat korvaukset näiden toimittamista palveluista. Terveydenhuoltopalvelujen maantieteellisen saatavuuden varmistamiseksi jokaisella vakuutusyhtiöllä on oltava tietynkokoinen vähimmäisverkosto.

Järjestelmällä on sosiaalinen tavoite, joka on terveydenhuollon tarjoaminen ja elinkelpoisen sairausvakuutusjärjestelmän ylläpitäminen.

Järjestelmään sisältyy valinnanvapaus, eli vakuutetuilla on oikeus valita sairausvakuutusyrittäjänsä ja vaihtaa vakuutusyrittäjää kerran vuodessa. Vakuutuksia tarjotaan kolme sairausvakuutusyrittäjää, valtio-omisteinen osakeyhtiö sekä kaksi yksityisomisteista osakeyhtiötä.

Järjestelmässä on käytössä myös riskintasausjärjestelmä, jolla korkeariskisten henkilöiden vakuuttajat saavat varainsiirtoja vähempiriskisten vakuuttajilta.

Valtiontukikantelu ja komission päätös

EU:n valtiontukisääntely on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Valtiontukisäännökset ovat suoraan sovellettavaa jäsenvaltioita sitovaa oikeutta, joka ristiriitatilanteissa kansallisen sääntelyn kanssa saa etusijan.

Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa (SEUT 107–109). Valtiontukisääntely kuuluu komission toimivaltaan, jolla on yksinomainen toimivalta päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille.

EU:n artiklassa (SEUT 107) kielletyllä valtiontuella tarkoitetaan toimenpidettä, jossa jäsenvaltion varoista myön-

netään muodossa tai toisessa tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosiolla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ja joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Artiklan sisältö on kehittynyt EU-tuomioistuinten antamien ratkaisujen myötä. Ratkaisukäytännössä käytetään käsitteitä taloudellinen ja ei-taloudellinen toiminta. Valtiontukisääntely koskee vain taloudellista toimintaa.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan vain silloin, kun tuensaa- ja on taloudellista toimintaa harjoittava ”yritys”. Yrityksen käsite on laaja: niitä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta.

Slovakiassa toimiva yksityisomisteinen sairausvakuutusyrittäjä teki komissiolle vuonna 2007 valtiontukea koskevan kantelun siitä, että Slovakia oli korottanut valtio-omisteisen vakuutusyrittäjien pääomaa noin 15 miljolla eurolla vuosina 2005–2006.

Pääoman korotus liittyi vakuutusyrittäjien yhdyttämisen yhteydessä sille siirtyneisiin velkoihin, joiden vuoksi sen lakisäteinen vakavaraisuus kävi riittämättömäksi.

Kantelua täydennettiin vuonna 2011 kattamaan myös vuosina 2003–2010 toteutetut pääomajärjestelyt Slovakian valtion ja valtio-omisteisen vakuutusyrittäjien välillä.

Monien lisätietopyyntöjen ja kuulemisten jälkeen komissio ilmoitti vuonna 2013 aloittaneensa muodollisen valtiontukea koskevan tutkintamenettelyn.

Komissio antoi vuonna 2014 päätöksen todeten, että Slovakian järjestelmän elementit viittaavat taloudelliseen toimintaan, koska toimialalla toimii useita, sekä julkisia että yksityisiä vakuutusyrittäjiä, niiden välillä on tietynasteista kilpailua ja ne harjoittavat toimintaa voittoa tavoitellen.

Komission näkemyksen mukaan useiden (julkisten ja yksityisten) toimijoiden olemassaolo ei kuitenkaan itsessään viittaa toiminnan taloudelliseen luonteeseen järjestelmässä, jolla on solidaarisuusperiaatteeseen perustuva sosiaalinen tavoite ja joka on valtion valvonnassa.

Komissio päätyi siten näkemykseen, että Slovakian järjestelmä ei ole luonteeltaan taloudellista toimintaa ja katsoi, ettei valtio-omisteista vakuutusyrittäjää voida kantelun kohteena olevien toimenpiteiden edunsaajana katsoa valtiontukisäännöstössä tarkoitettuun yritykseksi ja siten kyseiset toimenpiteet eivät olleet valtiontukisäännöstössä tarkoitettua valtiontukea.

Unionin yleisen tuomioistuimen päätös (T-216/15)

Yksityisomisteinen sairausvakuutusyrittäjä valitti komission päätöksestä unionin yleiseen tuomioistuimeen vuonna 2015 vaatien komission päätöksen kumoamista. Toinen yksityisomisteinen vakuutusyrittäjä yhtyi valitukseen.

Unionin yleinen tuomioistuin antoi ratkaisun asiassa helmikuussa 2018. Tuomioistuin katsoi, että Slovakian järjestelmällä on sosiaalinen tavoite ja se perustuu solidaarisuusperiaatteelle.

Tuomioistuin kuitenkin totesi, että Slovakian lainsäädäntö sallii sairausvakuutusyrityksille voiton tavoittelun ja sen hyödyntämisen sekä mahdollistaa kilpailemisen tiettyyn rajaan saakka laadulla ja tarjottavilla palveluilla. Se katsoi, että järjestelmä sisältää kilpailua johtuen erityisesti asiakkaiden valinnanvapaudesta ja että asiakkaat arvioivat itsenäisesti käyttämiensä sairausvakuutusyhtiöiden palveluiden laatua.

Tuomioistuimen näkemyksen mukaan voittoa tavoittelemattomien toimijoiden toimintaan vaikuttaa suoraan se toimintaympäristö, missä ne toimivat. Jos toimijoissa on voittoa tavoittelevia, laadulla kilpailevia toimijoita, vaikuttaa tämä myös ei-voittoa tavoittelevien toimijoiden luonteeseen.

Tuomioistuimen tulkinnan mukaan sairausvakuutusyhtiöiden voiton tavoittelun sekä asiakkaiden valinnanvapaudesta johtuvan intensiivisen kilpailun (laadun ja tarjottavien palvelujen osalta) vuoksi pakollinen sairausvakuutustoiminta Slovakiassa on luonteeltaan taloudellista.¹⁷

Komissio oli siten tehnyt väärän tulkinnan siitä, että valtio-omisteinen vakuutusyritys ei olisi valtiontukisäännöksessä tarkoitettu yritys, sillä perustella, että Slovakian sairausvakuutusjärjestelmän piirissä olevien yritysten harjoittama toiminta ei olisi valtiontukisääntelyn soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa. Tuomioistuin kumosi komission päätöksen.

Komissio on valittanut unionin yleisen tuomioistuimen päätöksestä unionin tuomioistuimeen.

Viitteet

¹ Asia T-216/15, *Dôvera zdravotná poisťovňa, a.s.* vastaan Euroopan komissio, Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 5.2.2018.

² HE 16/2018 vp, ss. 104–110. Kyseessä on kuitenkin lähinnä tahdonilmaisu, sillä vaikka hallituksen esityksessä arvioidaan valinnanvapausmallin EU-valtiontukiluonnetta eri näkökohdista, jää hallituksen oma johtopäätös asiassa tekemättä.

³ Valtiontukiarviointi on aina tapauskohtaista ja sinänsä sillä, mistä toimialasta on kyse, ei ole itsessään määräävää merkitystä, vaan valtiontukitarkastelu tehdään valtiontukisäännösten ja vakiintuneiden, EU-tuomioistuinkäytännössä vahvistettujen tulkintaperiaatteiden perusteella.

Komission kannanottoihin vaikuttavat kuitenkin kilpailupoliittiset painotukset, jotka eivät ole kaikilla toimialoilla samat. Tietyin toimialan tulkinnasta ei kuitenkaan sinänsä voida tehdä suoria johtopäätöksiä toisen toimialan toiminnan taloudelliseen luonteeseen, vaan jokaista toimialaa on tarkasteltava huomioiden sen ominaispiirteet ja toimintaperusteet.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan taloudelliseen toimintaan toimijan juridisesta muodosta huolimatta. Toimijoita, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa, kutsutaan nimikkeellä ”yritys”. Yrityksen käsite on laaja; niitä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta.

EU-tuomioistuinten vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla. Se, onko tietyille palveluille markkinat, voi riippua siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty asianomaisessa jäsenvaltiossa. Lisäksi poliittisten valintojen tai taloudellisen kehityksen seurauksena tietyin toiminnan luokittelu voi muuttua ajan mittaan.

Valtiontukiarvioinnissa ei ole kyse toimenpiteiden tavoitteista, vaan toimenpiteiden rakenteen ja vaikutusten arvioinnista. Kielletyltä tuelta edellytetään, että sen voidaan katsoa olevan taloudellinen, valikoiva ja sillä on kauppavaikutus. Toimenpide on esimerkiksi valikoiva silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä. Taloudellisen tuen muodolla ei ole merkitystä.

⁴ Komission päätös C 7/2006, annettu 10.12.2007.

⁵ On kuitenkin huomattava, että Destia-tapauksessa liikelaitos toimi selkeästi markkinaehtoisessa toiminnassa ilman julkista palveluvelvoitetta. Destia yhtiöitettiin vuoden 2008 alussa.

⁶ Samaan aikaan yhtiöitettiin muitakin kuntasektorin markkinoilla toimivia liikelaitoksia kuntalain muutoksen seurauksena, ks. kuntalaki 410/2015, 126 § kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla.

⁷ HE 16/2018 vp, s. 322, ss. 111–112.

⁸ Alaskirjaukset kuntasektorilla voivat olla huomattavia. Esimerkiksi Helsingin kaupungin kuntayhtymäosuus Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiristä (HUS) on 36,1 prosenttia. HUS-konsernin sidottu pääoma 31.12.2017 oli 713 miljoonaa euroa. Siitä omaa pääomaa oli 400 miljoonaa euroa, josta kaupunki joutuu tekemään 147 miljoonan euron alaskirjauksen. Tämän lisäksi Helsingillä on oma erityishuoltopiiri, joka irrotetaan kaupungin taseesta korvauksetta, samaten irtaimisto ja sidottu käyttöpääoma sosiaali- ja terveystuollon käytössä siirtyvät korvauksetta. Jäljelle jäävät kiinteistöt vuokrataan 3 vuodeksi ”kohtuullisella vuokratasolla”, jonka jälkeen maakunnalla on yksipuolinen oikeus päättää niiden käytön jatkosta.

⁹ HE 16/2018 vp, s. 180.

¹⁰ Ks. Haavisto (2017): Onko kuntatyö kallista?, EVA Analyysi 55, Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.

¹¹ Tällainen fuusio tai liittoutuminen voisi tapahtua yli maakuntarajojen toisten maakunnallisten sote-yhtiöiden kanssa tai jonkun yksityisen sektorin toimijan kanssa.

¹² PeVL 26/2017 vp.

¹³ Ks. korkeimman hallinto-oikeuden lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, H 567/17, 13.12.2017.

¹⁴ Slovakian tapauksessa näissä prosesseissa kului yhteensä yli 10 vuotta.

¹⁵ Yhtiöittämisellä ei poisteta kaikkia mahdollisia valtiontukiongelmia (esim. edellä kuvatut mahdolliset riskitekijät liittyen omaisuuden siirtoon yms.). Yhtiöittäminen ei siis riitä valtiontukiongelman ratkaisemiseen esim. tilanteissa, joissa julkisomisteisen yhtiön rahoituksen hinta poikkeaa tavanomaisesta tai se saa käyttöönsä julkisin varoin kustannettuja tiloja tai laitteita ilman korvausta tai markkinaperusteista hintaa edullisemmin.

¹⁶ HE 16/2018 vp, ss. 290–291.

¹⁷ ”It follows that, in view of the profit pursued by health insurance companies and the existence of intense competition as to quality and the services offered, the activity of providing compulsory health insurance in Slovakia is economic in nature.” (68)

Kirjoittajat

Bo-Erik Ekström on kuntatalouteen perehtynyt liikkeenjohdon neuvonantaja, B&MANs Oy.

Asko Lindqvist on kilpailuoikeuteen erikoistunut Borenius Asianajotoimisto Oy:n asianajaja.

Ilkka Haavisto on EVAn tutkimuspäällikkö.

Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA on elinkeinoelämän ajatuspaja, jonka tavoitteena on edistää suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. EVA tuottaa tietoa ja uusia näkökulmia julkiseen keskusteluun.

EVA Arviot esittelevät ajankohtaisia ideoita ja keskustelunaiheita. Arvioiden kirjoittajat vastaavat esitetyistä mielipiteistä, jotka eivät välttämättä edusta EVAn kantaa.

Arviot löytyvät EVAn kotisivuilta www.eva.fi.

ISSN 2342-074X (PDF)