



KILPAILUOIKEUDELLINEN SELVITYS/ VAIHE I

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö (jäljempänä myös ”**STM**”) on pyytänyt HPP Asianajotoimistoa (jäljempänä ”**HPP**”) selvittämään, onko sen Työterveyslaitokselle (jäljempänä myös ”**TTL**”) myöntämä rahoitus joltain osin ristiriidassa EU-valtiontukisääntelyn kanssa. Lisäksi STM on pyytänyt selvittämään, sisältyykö TTL:n toimintaan muita kilpailuoikeudellisia riskejä. Taustalla toimeksiannossa on Valtiontalouden tarkastusviraston (jäljempänä myös ”**VTV**”) laillisuustarkastus, jota koskeva tarkastuskertomus valmistui syyskuussa 2019. Tarkastuksessa selvitettiin, onko voittoa tavoittelemattomille yhteisöille myönnettyjen tukien hakemisessa, myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa noudatettu säädöksiä. Lisäksi selvitettiin, onko tukiprosessien sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Tarkastuskertomuksessa (”Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt”, 2.9.2019, Dnro 125/52/2018) VTV kiinnitti huomioita tiettyihin menettelytapoihin TTL:n rahoittamisessa, katsoen esimerkiksi TTL:lle maksetun valtionavun käytön valvonnan puutteelliseksi. Lisäksi VTV esitti Työterveyslaitosta koskevan sääntelyn olevan vanhentunutta.

STM on tarkastuskertomuksen perusteella päättänyt teettää arvioinnin siitä, onko sen valtionapuna TTL:lle myöntämä rahoitus valtiontukisääntöjen mukaista ja hyväksyttävää. Toimeksiannon mukaisesti HPP on arvioinut myös mahdollisia muita elementtejä TTL:n toiminnassa tai organisointimuodossa, jotka saattaisivat olla ristiriidassa EU-valtiontukisääntelyn tai EU:n ja kansallisen kilpailulainsäädännön kanssa.

HPP on käyttänyt selvityksessään julkisia lähteitä sekä STM:ltä ja TTL:lta saatuja kirjallisia ja suullisia selvityksiä. Lähteenä käytetyt kirjalliset selvitykset ja muu materiaali on listattu selvityksen lopussa.

2 TTL:n oikeudellinen asema

TTL:n toiminta ja sen ydintehtävät määritetään Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun lain (159/1978 jäljempänä ”**TTL-laki**”) 1-2a §:issä ja Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annetun asetuksen (501/1978, ”**TTL-asetus**”) 1 §:ssä. Ydintehtäviensä lisäksi TTL hoitaa muut sille määrättyt tehtävät, joista käytännössä sovitaan hallituskausittain tulossopimuksella.

TTL toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla *itsenäisenä julkisoikeudellisenä yhteisönä*, jota ohjataan kolmikantaisesti. STM:n ohjaus perustuu hallitusohjelmaan, hallinnonalan strategiaan, julkisen talouden suunnitelmaan ja siihen sisältyvään valtiontalouden kehyspäättökseen sekä valtioneuvoston toimintasuunnitelmaan strategisen hallitusohjelman toimeenpanemiseksi.

Työterveyslaitoksen ylintä johtoa varten valtioneuvosto nimeää kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan johtokunnan, jossa ovat edustettuina työsuojelun ja työterveyden



kehittämisen kannalta keskeiset viranomaiset ja järjestöt. Työterveyslaitos voi tehdä sitoumuksia, saada nimiinsä oikeuksia, kantaa ja vastata sekä omistaa kiinteää omaisuutta. TTL:n johtokunnan jäsenten ja laitoksen toimihenkilöiden toimintaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

STM rahoittaa TTL:n toimintaa tässä selvityksessä jäljempänä tarkemmin kuvatuin tavoin.

Saamansa valtionosuuden lisäksi Työterveyslaitoksella on oikeus ottaa vastaan lahjoituksia toimintaansa varten. Lain mukaan TTL voi myös harjoittaa sellaista elinkeinotoimintaa, joka tukee Työterveyslaitoksen tarkoituksen toteuttamista.

3 TTL:n toiminnan kuvaus

3.1 Työterveyslaitoksen tehtävät

TTL tutkii työelämää ja terveyttä, tekee asiantuntijatyötä ja tuottaa asiantuntijapalveluja. TTL-lain 2 §:ssä laitoksen toimintaa on kuvattu seuraavasti:

”Työterveyslaitoksen tehtävänä on harjoittaa ja edistää työn ja terveyden välisen vuorovaikutuksen tutkimusta sekä käsitellä siinä tarkoituksessa henkilötietoja työntekijöiden terveydentilan kehityksen tutkimusta ja seurantatehtävää varten. Lisäksi työterveyslaitos suorittaa työpaikoilla tai muutoin työympäristössä esiintyvien terveydellisten vaarojen ja haittojen ehkäisemiseen ja poistamiseen liittyvää selvitys-, mittaus- ja palvelutoimintaa.

Työterveyslaitos harjoittaa itsenäistä terveydenhuolto-, sairaanhoito- sekä laboratoriotoimintaa ammattitautien, työperäisten ja työhön liittyvien sairauksien toteamiseksi, hoitamiseksi ja ehkäisemiseksi sekä työkyvyn arvioimiseksi.

Työterveyslaitos harjoittaa alaansa liittyvää koulutus-, julkaisu- ja tiedotustoimintaa sekä suorittaa muut sille säädetyt ja määrätyt tehtävät.”

TTL-asetuksessa täsmennetään laitoksen tehtävät. Asetuksen mukaan TTL:n tehtävänä on:

- 1) harjoittaa ja edistää työn ja terveyden vuorovaikutukseen kohdistuvaa tutkimusta sekä työsuojelun ja työterveyshuollon tutkimusta ja kehitystyötä;
- 2) suorittaa toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja muita palvelutehtäviä;
- 3) suorittaa ammattitautien ja muiden työstä johtuvien sairauksien tutkimusta, selvittelyä, diagnosointia ja hoitoa;
- 4) suorittaa työtapaturmiin ja niiden torjuntaan liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja palvelutehtäviä;
- 5) suorittaa työhygienian, toksikologian, työturvallisuuden, ergonomian ja muun työsuojelun ja työterveyshuollon alaan kuuluvia tutkimuksia, selvityksiä, mittauksia ja palvelutehtäviä;



- 6) osallistua työsuojeluun ja työterveyshuoltoon liittyvien säännösten, määräysten ja ohjeiden valmisteluun ja kehitystyöhön sekä suorittaa niiden edellyttämää tutkimus- ja selvitystyötä;
- 7) kehittää ja antaa toimialaansa kuuluvaa jatko-, täydennys- ja erikoiskoulutusta;
- 8) harjoittaa toimialaansa kuuluvaa julkaisu-, tiedotus- ja valistustoimintaa sekä julkaista muuta tiedotus- ja koulutusmateriaalia; [\(12.11.2015/1320\)](#)
- 9) harjoittaa toimialaansa kuuluvaa informaatiopalvelutoimintaa ja digitaalista viestintää sekä ylläpitää työsuojelu- ja työterveysalan tietojärjestelmiä ja tietovarantoja; [\(12.11.2015/1320\)](#)
- 10) osallistua toimialansa kansainväliseen yhteistyöhön;
- 11) antaa lausuntoja ja tehdä aloitteita toimialaansa liittyvistä kysymyksistä; sekä
- 12) suorittaa työsuojelu- ja työterveysalaan kuuluvat muut tehtävät, jotka on säädetty tai määrätty sen tehtäväksi.

3.2 Työterveyslaitoksen valtionosuudella rahoitettava toiminta

TTL:n selvityksen mukaan sen saamaa valtionosuutta käytetään laitoksen asiantuntijatyössä, T&K-toiminnassa, osaamisen kehittämässä ja yhteisessä toiminnassa sekä erikoistuvien lääkäreiden koulutustoiminnassa. TTL kuvaa niitä toimintojaan, joihin sen näkemyksen mukaan käytetään STM:n myöntämää valtionosuutta seuraavasti:

T&K-toiminta pitää sisällään strategian mukaisten tutkimus- ja kehittämishankkeiden toteuttamisen. Hankkeiden tulokset ovat julkisia ja yleisesti saatavilla. Tyypillisesti hankkeissa on mukana julkinen rahoittajataho.

Osaamisen kehittäminen ja yhteinen toiminta sekä johtaminen ja tuki pitää sisällään henkilökunnan osaamisen kehittämisen, omaehtoisen koulutautumisen ja henkilöstökoulutuksen sekä kehityskeskustelut. Yhteiseen toimintaan sisältyy tutkimus- ja palvelukeskusten sekä salkun johtamisen kokoukset sekä yhteisiin infoihin ja tapahtumiin osallistuminen. Myös asiantuntijatyön johtamista ja tukitoimintoja rahoitetaan valtionosuudella.

Asiantuntijatyöllä tarkoitetaan kaikkea TTL:ssä tehtävää pääsääntöisesti maksutonta yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen tähtäävää toimintaa. Asiantuntijatyötä ovat muun muassa osallistuminen hallitusohjelman toteutukseen, haastattelut, sidosryhmätyöskentely, julkaisut, tapahtumat, rekistereiden ja tietoaisteistojen ylläpito sekä katsaukset silloin kun ne eivät suoraan liity yksittäiseen tutkimushankkeeseen tai liiketoimintaan. Keskeisin osa asiantuntijatyöstä on kuvattu osana tulossopimusta. Asiantuntijatyöhön kuuluvat myös laivaväen lääkärintarkastukset ja viranomaisille ja yhteisöille annettava tuki ja lausunnot. Osaan kustannuksista voi saada myös ulkopuolista julkista rahoitusta.

Erikoistuvien lääkäreiden kouluttaminen TTL-asetuksen 1 §:n 7 kohdan mukaisesti. TTL:n tavoitteena on kouluttaa vuosittain 45–50 uutta erikoislääkäreitä. Erikoistuvat työterveyslääkärit työskentelevät harjoittelujaksonsa aikana työlääkätieteen



poliklinikalla. Erikoistuvien lääkäreiden koulutuskustannukset jakautuvat sekä valtionosuudella että liiketoiminnan tuotoilla rahoitettaviin kustannuksiin. Liiketoiminnallisin periaattein rahoitettava osuus on työlääkätieteen poliklinikalle kohdistuva työpanos. Työlääkätieteen poliklinikalle kohdistettu työaika on suhteutettu sen mukaan montako potilasta erikoistuva lääkäri keskimäärin ottaa vastaan verrattuna erikoistuneeseen lääkäriin.

Lisäksi TTL:n saamaan valtionosuuteen sisältyy määräraha, josta saa käyttää enintään 350 000 euroa *työterveyshuollon koulutukseen ja työterveyshenkilöstön kehittämiseen liittyviin hankkeisiin*.

Valtionosuudella rahoitetaan myös mediaviestintää, kuten TTL:n vuosikertomus, viestinnän suunnittelua ja toteutusta, viestinnän tukea asiantuntijatyölle ja T&K-toiminnalle sekä TTL:n yleiskustannuksia.

Käytännön tasolla kunkin vuoden tehtävistä, tulostavoitteista ja resursseista sovitaan STM:n ja TTL:n välisissä tulossopimuksissa.¹ Tulossopimuksissa määritellään tehtävien raamit ja niiden painopisteet sekä arvioidaan toiminnan tuloksellisuutta. Tulostavoitteet on asetettu siten, että ne on mahdollista saavuttaa Työterveyslaitoksen käytettävissä olevalla rahoituksella. Lisäksi tulossopimukseen sisällyttämättömistä toimeksiannoista sovitaan erikseen STM:n ja TTL:n johdon ja hallituksen/ministereiden kesken.

3.3 Työterveyslaitoksen liiketoiminta

Kuten edellä on todettu, TTL voi harjoittaa myös sellaista elinkeinotoimintaa, joka tukee Työterveyslaitoksen tarkoituksen toteuttamista. Käytännössä hyvin suuri osa TTL:n tuotoista tulee sen liiketoiminnasta. TTL:n liiketoimintaan kuuluvat mm. seuraavat palvelut:

Konsultointi, joka liittyy pääosin työturvallisuuteen ja työterveyshuollon laadun kehittämiseen.

Koulutus, joka liittyy pääosin työterveyshuollon koulutukseen, työsuojelupäälliköiden koulutukseen sekä erilaisiin verkkokoulutuksiin työturvallisuuden ja työterveyden aihealueilta.

Laboratoriopalvelut, jotka sisältävät biomonitoroinnin, kemialliset analyysit, mikrobiologiset analyysit ja pölyanalyysit.

Työlääkätieteen potilastoiminta, jossa tutkitaan henkilöitä, joilla on työhön liittyviä terveysoireita ja epäily ammattitaudista. Tutkittavat henkilöt tulevat tutkimuksiin työterveyslääkärin tai muun hoitavan lääkärin läheteellä. Perustellussa

¹ TTL:n tehtävät ovat pitkäkantaisia, joten tulossopimukset perustuvat pidempiaikaisiin tulossopimuksiin, ja vuosittain määritellään kunkin vuoden tulostavoitteet. Esimerkiksi voimassa oleva tulossopimus on vuosille 2020–2023, ja siinä on asetettu tulostavoitteet vuodelle 2020.



ammattitautiepäilyssä tutkimuksista aiheutuvat kustannukset korvataan työnantajan lakisääteisen työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen perusteella. Työlääkätieteen klinikalla Helsingissä TTL suorittaa myös työkyvyn arviointitutkimuksia ja mm. pelastuslalle suunnattuja fyysisen toimintakyvyn arviointeja.

Sisäilmapalvelu, joka sisältää mm. sisäilmaselvitys- ja ratkaisuprosessin ohjausta ja neuvontaa työpaikoilla sekä asiantuntijatehtäviä työpaikkojen sisäilmaryhmissä.

Työhygieniä koskevat mittaukset ja selvitykset, joiden avulla saadaan tietoa kemiallisen ja fysikaalisen altistumisen tasoista työpaikoilla, tehdään monipuolinen riskiarvio sekä konkreettisia toimenpidesuosituksia työympäristön kehittämiseksi.

4 TTL:n toiminnan rahoitus

4.1 Johdanto

TTL:n toimintaa rahoitetaan useista lähteistä. Tilinpäätöksessään TTL jakaa toimintansa budjettirahoitteiseen toimintaan, yhteisrahoitteiseen toimintaan ja liiketoimintaan. TTL:n liiketoimintaan kohdistuvat kustannukset katetaan liiketoiminnasta saatavilla tuloilla. Muut jäljelle jäävät TTL:n toiminnan kustannukset katsotaan valtionapuun oikeuttaviksi kustannuksiksi. Osa näistä kustannuksista katetaan joko valtionosuuden alaisen palvelun tuotoilla (esim. valtion maksuperustelakiin perustuvilla tuloilla) tai, kuten yhteisrahoitteisen toiminnan osalta, osin muulla rahoituksella.

4.2 Valtionosuus

TTL-lain (159/1978) 3 §:n mukaan TTL:n toiminnan rahoittamiseksi suoritetaan valtion vuotuisessa tulo- ja menoarviossa hyväksytyyn toiminnan laajuuden mukaan vuosittain valtionosuutena neljä viidesosaa sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymän TTL:n talousarvion mukaisista kustannuksista. Tulo- ja menoarvion rajoissa TTL:lle voidaan työsuojelu- ja työterveysalan tutkimus- ja palvelutoimintaan liittyvien erityistehtävien suorittamista tai erityistä tukea tarvitsevia toimintoja varten antaa lisättyä valtionapua.

Lisäksi vuonna 2019 TTL-lakiin lisätyn 3a §:n² mukaan TTL:lle myönnetään valtion talousarvion rajoissa valtion varoista laskennallisesti perusteella avustusta kustannuksiin, jotka aiheutuvat yliopiston hyväksymän koulutusohjelman mukaisesta työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta. Avustuksen suuruus on kolmen edellisen vuoden aikana valmistuneiden työterveyshuollon erikoislääkäreiden lukumäärän

² Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta annettua lakia on muutettu väliaikaisesti vuonna 2004 sekä uudelleen vuosina 2009, 2013 ja 2017. Edellä mainittuina vuosina lakia on muutettu siten, että siihen on lisätty väliaikaisesti työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitusta koskevat pykälät. Vuoden 2019 (voimassa 2020 lähtien) lakia muutettiin niin, että ao. säännökset ovat toistaiseksi voimassa olevia. STM on vastannut erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen valtakunnallisesta ohjauksesta 1.2.2015 lähtien. Hallituksen esityksen mukaan STM:llä on tavoite yhtenäistää työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen rahoitus muun erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen rahoituksen kanssa. Tämä tavoite ei ole kuitenkaan toistaiseksi toteutunut, mutta rahoituskanavien mahdolliseen yhtenäistämiseen liittyvän valmistelutyön on kuitenkin määrä jatkaa tulevaisuudessa.



keskiarvo kerrottuna koulutuskohtaisella korvauksella, jonka suuruudesta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.³

Osa valtionosuudella rahoitetuista tehtävistä on vastikkeellisia. TTL on esimerkiksi ilmoittanut tarjoavansa seuraavia vastikkeellisia palveluja, joihin valtionosuutta käytetään: työterveyshuoltoekosysteemin kehityksen kannalta kriittiset asiakasyhteistyöhankkeet (Pira ja Laatuverkosto), Puolustusvoimien TAISTO-projekti, TTL:n asiantuntijoiden matka- ja luennointikorvaukset sekä T&K-hankkeet, joissa on mukana muitakin rahoittajia.⁴

4.3 Yhteisrahoitus

Yhteisrahoituksella viitataan TTL:n yleishyödyllisiin ja valtionavun piirissä oleviin projekteihin, joissa osarahoittajina on muitakin julkisia tahoja, kuten esimerkiksi mm. Työsuojelurahasto, Euroopan sosiaalirahasto ja Suomen Akatemia. Lisäksi kansainväliset yleishyödylliset järjestöt (kuten WHO, ECHA ja ICOH) ovat maksaneet korvausta osaan kustannuksista asiantuntijoiden kansainväliseen työhyvinvoinnin edistämiseen tähtäävään toimintaan. Muilta julkisilta tahoilta saatava rahoitus pienentää ko. projektiin tarvittavaa valtionapua. Tilinpäätöksessä ja kirjanpidossa yhteisrahoitteisen toiminnan tuotto ja kustannukset ilmoitetaan valtionosuuden alaisesta toiminnosta erillisenä. Tosiasiassa yhteisrahoitteisen toiminnan kustannukset lasketaan valtionavun alaisiin kustannuksiin, joskin niitä koskevat tuotot vähentävät tarvittavan valtionavun määrää.

4.4 Liiketoiminta

TTL:n liiketoiminta on varsin laajaa ja monimuotoista. TTL esittää, että sen liiketoiminta on lähtökohtaisesti markkinaehtoista, eikä sitä tueta valtionosuudesta.

5 Kuvaus TTL:n valtionosuuden määräytymisestä ja sen käytön valvonnasta

5.1 Valtionosuuden määrä

Vuoden 2019 vuosikertomuksen mukaan TTL:n toiminnasta rahoitettiin valtionosuudella 47 %. Loput toiminnasta rahoitettiin sen omalla maksullisella toiminnalla ja T&K-rahoituksella. Oman toiminnan tuotot olivat 27,48 miljoonaa euroa. Valtionapu vuonna 2019 oli 23,2 miljoonaa euroa. Vuosikertomuksen 2019 mukaan TTL:n tulos oli

³ TTL voi maksaa avustuksesta korvausta yliopistoille, yksityisille terveyspalvelujen tuottajille ja työnantajan ylläpitäville terveysasemille niiden antaman työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen kustannuksista. Lisäksi TTL voi käyttää avustusta itse antamansa työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksen kustannuksiin. Avustuksen kohdentamisesta ja korvausten suorittamisen perusteista ja menettelytavoista säädetään STM:n asetuksella.

⁴ TTL:lta saadun tiedon mukaan sen T&K-rahoittajat ovat julkisia. Hankkeiden tuloksena syntyvät tuotokset ovat pääosin julkisia, eikä niiden tarkoitus ole tuottaa voittoa tai tuottaa hyötyä yksittäiselle elinkeinonharjoittajalle. Verohallinnolta on haettu ohjausta yksittäisten hankkeiden verotuskohteluun sen varmistamiseksi, että kyseessä ei ole tilaustutkimus. T&K-hankerahoitusta jakavat tahot pyytävät hankehakemuksia avoimilla hautilmoituksilla ja valitsevat rahoitettavat hankkeet hakemusten pisteytyksen jälkeen.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

ylijäämäinen n. 2,88 miljoonaa euroa, mikä osaltaan johtui Helsingissä sijaitsevan henkilösuojainten testaustoiminnan myynnistä SGS Fimko:lle 30.9.2019.

STM:n ja TTL:n välisen Tulossopimuksen 2020 mukaan TTL:n tulostavoitteet on asetettu siten, että ne on mahdollista saavuttaa sen käytettävissä olevalla rahoituksella. Tulossopimuksessa on kuvattu TTL:n toimintamenoja lähivuosina seuraavasti:

Toimintamenot	Toteuma 2018	Arvio 2019	2020 suunnitelma
Menot (1 000 euroa)	50 740	48 300	49 600
Toimintamomentille nettoutettavat tulot	27 105	25 078	23 758
Nettomenot	23 635	23 222	25 842
Talousarvio/kehys	23 222	23 222	24 042
Siirtomäärärahakannan muutos	-413	0	-1 800

TTL:n laatiman vuoden 2020 Rahoitussuunnitelman mukainen TTL:n valtionosuus vuodelle 2020 on kokonaisuudessaan 24 042 000 euroa. Kyseisestä summasta arvioidaan kohdistuvan TTL:n palkkausmenoihin 15 000 000 euroa ja muihin menoihin 8 692 000 euroa sekä työterveydenhuollon koulutuksesta ja työterveyshenkilöstön kehittämiseen liittyvien hankkeiden toteuttamisesta aiheutuviin menoihin 350 000 euroa (lakisääteinen määrä).

STM on vuoden 2020 valtionapupäätöksessä vahvistanut TTL:n esityksen mukaisesti TTL:n valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten määräksi 30 052 500 euroa ja hyväksynyt TTL:n talousarvion. STM on päätöksellään myöntänyt TTL:n toimintaan Rahoitussuunnitelman mukaisesti 24 042 000 euroa valtionosuutta vuodelle 2020.

Valtion korvaus työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin (siirtomääräraha 3 v) vuodelle 2020 on 2 900 000 euroa (mom. 70.30.51).

5.2

Valtionosuuden määrän määrittäminen

TTL:sta koskevan lainsäädännön mukaisesti TTL:n valtionapu on tarkoitettu käytettäväksi TTL:n lakisääteiseen ja tulossopimuksella sovittuihin tehtäviin sekä muihin ministeriön määräämiin ad hoc –tehtäviin (esimerkkinä koronaepidemiaan liittyvät ohjeet työpaikoille). Kuten edellä on tuotu esiin, valtionosuuden määrä perustuu TTL-lain mukaan valtionosuuteen oikeuttaviin kustannuksiin, jotka STM hyväksyy TTL:n talousarvioesitykseen perustuen.

TTL-asetuksen 16 §:n mukaan TTL:n tulee vuosittain toimittaa tuloslaskelman pääryhmittelyä noudattaen ehdotus seuraavan vuoden talousarvioksi sosiaali- ja terveysministeriölle hyväksymistä varten ministeriön antamien ohjeiden mukaisesti. Asetuksen 16 a §:n mukaan hyväksyessään TTL:n talousarvion sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa, ottaen huomioon valtion talousarviossa hyväksytyt TTL:n toiminnan laajuuden, niiden menojen määrän, jotka hyväksytään valtionosuuteen oikeuttaviksi kustannuksiksi.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Mahdollisesta ylijäämästä TTL:n tulee talousarvioehdotuksen yhteydessä tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle esitys sanotun erän käyttämisestä.

TTL-asetuksen 16 b §:n mukaan TTL:n tulee erityisesti huolehtia siitä, että sen valtionosuuteen oikeuttavan toiminnan rahoittamiseksi tarvittava oman toiminnan tuotto saavutetaan. Jos tuoton arvioidaan jäävän tätä pienemmäksi, tulee TTL:n tehdä esitys sosiaali- ja terveysministeriölle toimenpiteiksi, joilla TTL:n talous voidaan turvata ottaen huomioon, mitä TTL-lain (159/78) 3 §:ssä on säädetty valtionosuuden enimmäismäärästä. Tätä on soveltuvin osin noudatettava myös siinä tapauksessa, että TTL:n valtionosuuteen oikeuttavat kustannukset muodostuvat suuremmiksi kuin talousarviota laadittaessa on ollut ennakoitavissa.

TTL:n mukaan se esittää STM:lle seuraavan vuoden talousarvion, joka perustuu STM:n ja TTL:n väliseen tulossopimukseen. Tämän jälkeen STM vahvistaa talousarvion, jossa on kuitenkin käytännössä vain valtionosuuden maksatusaikataulu.

Työterveyslaitos arvioi seuraavan vuoden tuottoja ja kuluja laatimalla vuosittain kehysbudjetin. Kehys koostetaan seuraavien tietojen pohjalta:

- Henkilöstöjärjestelmästä ajetaan palkkabudjettiraportti eli arvio siitä miten suuren palkkasumman seuraavana vuonna työsuhteessa olevat sekä uudet rekrytoinnit tulevat muodostamaan. Projektipäälliköt suunnittelevat projektiansa työntekijöiden työajan ja johtavat sen mukaan projekteille kirjattavaa työaikaa. Projektien tuntiennusteiden perusteella saadaan yhteenveto siitä, missä määrin työaikaa tulee kohdistumaan kaupalliseen ja ei-kaupalliseen toimintaan.
- Lisäksi toiminnanohjausjärjestelmästä otetaan ennuste seuraavana vuonna toteutettavien projektien tuotto- ja kuluennusteista. Näiden pohjalta arvioidaan tuotto- ja kulutoteumaa muiden kuluerien kuin palkkojen ja pitkäaikaisten hankintojen osalta.
- Pitkäaikaisten hankintojen (investointien) osalta summataan hyväksytyt hankintaesitykset.

STM:n asettamat tulostavoitteet perustuvat TTL:n mukaan hallitusohjelmaan, hallinnonalan strategiaan, julkisen talouden suunnitelmaan ja valtioneuvoston toimintasuunnitelmaan. STM ei ota tulossopimuksessa kantaa siihen, millä keinoin TTL saavuttaa tulossopimuksen tavoitteet. TTL:n johtokunta asettaa liiketoiminnalle strategisen raamin ja hyväksyy johtoryhmän esittämät tavoitteet, joiden arvioidaan kattavan toiminnan kulut. Valtionavun maksamiseen ei liity ehtoja tiettyjen tulosten saavuttamisesta. STM arvioi tulossopimuksen tavoitteiden saavuttamista vuosittain antamalla arvosanan TTL:lle sekä neljästi vuodessa pidettävissä tulossopimuksen seurantapalaverissa.



TTL katsoo, että sen taloudelliset tavoitteet perustuvat TTL-lakiin. TTL:n mukaan sen menestyminen liiketoiminnassa kilpailuilla markkinoilla ei vaikuta siihen, että TTL täyttää sille valtionosuuden saamisen ehdoksi asetetut tavoitteet.

Ns. yleisen valtionosuuden lisäksi TTL-lain 3 a §:n mukaisesti TTL:lle myönnetään valtion talousarvion rajoissa valtion varoista laskennallisin perustein avustusta myös kustannuksiin, jotka aiheutuvat yliopiston hyväksymän koulutusohjelman mukaisesta työterveyshuollon erikoislääkärikoulutuksesta. Avustuksen suuruus on kolmen edellisen vuoden aikana valmistuneiden työterveyshuollon erikoislääkäreiden lukumäärän keskiarvo kerrottuna koulutuskohtaisella korvauksella, jonka suuruudesta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Huomiot

Saatujen selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että valtionosuuden määrä ei perustuisi aidosti TTL:n esittämään talousarvioon ja TTL:n kustannuksiin, vaan valtion talousarviossa esitettyyn määrärahaan, johon TTL:n talous ja valtionavun alaiset kustannukset – ja siis TTL:n talousarvioesitys – sopeutetaan.⁵

Ylijäämästä ja sen siirtämisestä seuraavalle vuodelle tiedotetaan tilinpäätösasiakirjoissa. Tarkempaa tietoa ylijäämän käyttämisestä tai sen vaikutuksesta talousarvioon ei kuitenkaan toimiteta. TTL:n ilmoituksen mukaan ylijäämän purkuun on tähdätty tekemällä vuoden 2020 talousarviosta 1,8 miljoonaa euroa alijäämäinen. Selvityksistä ei kuitenkaan selkeästi käynyt ilmi, että ylijäämää on käytännön tasolla tarkoitus huomioida talousarviota laadittaessa.

5.3 Valtionavun käytön valvonta

TTL:n mukaan STM:n myöntämän valtionosuuden käyttöä seurataan projekteille kirjattujen kulujen kautta. Laskennan perustana ovat projektit, joille kaikki kustannukset kirjataan. Kaikki TTL:n toiminta on projektoitu ja projektin taakse on merkitty dimensio, millä rahoituksella projekti toteutetaan. Projektien kustannukset muodostuvat henkilöiden tuntikirjauksista muodostuvista kuluista, projektille ostettavista aineista ja tarvikkeista sekä projektille kohdistettavista yleiskuluista. Valtionosuuden käyttöä seurataan tällä projektitasolla sisäisesti TTL:n johtoryhmässä.

Seuranta varten lasketaan eri rahoituslähteistä koostuvat projektit yhteen. Yleiskustannukset, jotka sisältävät mm. toimitilojen käyttökulut ja ylläpidon, yleisen ICT-infran, talous- ja HR-tuen, lakiasioiden tuen jne. kohdistetaan vastaavasti projekteittain kaikelle toiminnalle työaikakulujen suhteessa. Yleiskustannukset kohdistetaan tuntikirjausten työaikakustannusten päälle laskettavan yleiskustannusprosentin mukaisesti. Yleiskustannusprosentti on arvioitu edellisen vuoden yleiskustannusten ja kuluvan

⁵ Esim. TTL:n lisäselvitys (TTL:n vastaukset kysymyksiin 9.12.2020), jossa todetaan seuraavaa: ”Käytännössä summa on johdettu suoraan STM:n myöntämän valtionosuuden summasta lisäämällä siihen 1/5 myönnetyn valtionosuuden suuruudesta, jotta se on lainmukainen.” ja ”STM antaa valtionosuusraamin ja TTL sopeuttaa siihen toimintansa. Tämän johdosta erityisesti vuosina 2014-2016 leikkasimme merkittävästi valtionosuuspohjaista toimintaa alas.”



HPP ASIANAJOTOIMISTO

vuoden hankintabudjetin perusteella ja se perustuu toimintolaskentaan. Tukitoiminnan ja erikoistilaprojektien kulut täsmäytetään tilinpäätöksen yhteydessä arvioprosentista todelliseen toteumaan.

Projektitason yleiskustannuslaskennassa on käytetty toimintolaskentaa ja eri tiloja hyödyntävien toimintojen yleiskustannusprosenttiin on laskettu sellaiset toimitilaneliöt, joita hyödyntävät vain kyseiset toiminnot. Ulkopuoliset T&K-rahoittajat edellyttävät projektien raportoinnissa toimintolaskentaa. Toimitilojen kulujen kohdentaminen eroaa tästä syystä jonkin verran projektitason laskennassa ja tilinpäätöksen yhteydessä tehtävässä täsmäytyslaskennassa.

TTL:n selvityksen mukaan valtionosuuden käytöstä raportoidaan STM:lle seuraavissa dokumenteissa:

- Tulossopimuksessa olevissa taulukoissa (erittely henkilöstöstä, erittely määrärahoista);
- Tilinpäätöksen liitetietojen raporteissa: varsinaisen toiminnan tuottojen ja kulujen erittely, tulo- ja menoarviovarat, tilinpäätös- ja talousarviovertailu, STM:n vahvistaman Työterveyslaitoksen talousarvion toteutumisvertailu;
- Toimintakertomuksen kappaleessa rahoitus ja tilinpäätösanalyysi, jossa on tiedot Työterveyslaitoksen toiminnan laajuudesta toiminnoittain.
- TTL raportoi puolivuositain valtionosuuden käytön STM:lle. Lisäksi tilanteesta keskustellaan ja ohjataan tarvittaessa kvartaalitasolla STM:n ja TTL:n välissä tulosohjauspalaverissa. Tuloslaskelman liitetiedoissa on valtionosuuden kohdistuminen eri rahoitusmuodoille.

STM:n suorittama TTL:n valtionosuuden kohdentumisen valvonta perustuu edellä mainittuun TTL:n puolivuositaisraportointiin sekä TTL:n toiminnallisten tulostavoitteiden seurantaan. STM:ltä saatujen tietojen mukaan STM:llä ei ole tietoa siitä, hyödynnetäänkö TTL:ssä kaupallisten palveluiden tuotannossa käytettävää "infraa" myös muussa toiminnassa ja jos, missä laajuudessa. STM on kuitenkin todennut saavansa pyydettyä lisätietoja valtionavun käytöstä.

Ylijäämästä raportointi

TTL:n valtionosuus on kahden vuoden siirtomäärärahaa ja sitä siirretään tarvittaessa vuodelta toiselle. STM:lle toimitettavassa tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa on taulukot 2.4 Tulo- ja menoarviovarat, sekä tilinpäätös- ja talousarviovertailu, joissa on eritelty valtionosuuden siirto. Myös koko laitoksen ylijäämäisyys ilmoitetaan tilinpäätösasiakirjoissa.

Erikoislääkärikoulutuksen kustannusten valvonta

Erikoislääkärikoulutukseen myönnetyn avustuksen osalta relevantti säännös on TTL-lain 3 b §, jonka mukaan TTL:n tulee antaa vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle selvitys 3 a §:n 1 momentin nojalla saamansa avustuksen käytöstä, 3 a §:n 1 momentin nojalla laitoksen omaan toimintaan ohjattujen varojen käytöstä, työterveyshuollon



erikoislääkärikoulutuksesta sekä yhteenveto yliopistojen, yksityisten terveystalvelujen tuottajien ja työnantajien ylläpitämien työterveysasemien saamien korvausten käytöstä.⁶

Huomiot

Kuten edellä on todettu, STM:llä ei ole tietoa siitä, hyödynnetäänkö TTL:ssä kaupallisten palveluiden tuotannossa käytettäviä yleistoimintoja myös muussa toiminnassa ja jos, missä laajuudessa.

Tämä ei käy ilmi myöskään TTL:n ministeriölle vuosittain toimittamista raporteista. Yllä esitetyt, valtionavustuksen alaista toimintaa koskevat kustannustiedot on kaikissa yllä kuvatuissa valvontaa varten toimitetuissa asiakirjoissa annettu kokonaissummina, eikä niiden perusteella ole mahdollista arvioida, miltä osin ja missä määrin esimerkiksi TTL:n koko toimintaa koskevia kustannuksia on tosiasiallisesti jaoteltu a) budjettirahoitukseen, b) yhteisrahoituksen alaiseen toimintaan ja c) liiketoimintaan ja millä perusteilla jako on tehty.

Ainoastaan TTL:llä on tarkempi käsitys siitä, miten kulut tosiasiasa projekteittain kohdistuvat. Projektionin kustannusten määrittely vaikuttaa saatujen selvitysten perusteella sinänsä sisäisesti varsin organisoituneelta ja seikkaperäiseltä. Sekä STM:stä että TTL:stä saatujen tietojen mukaan kustannuksista olisi tästä syystä mahdollista raportoida myös ministeriölle tarkemmalla tasolla. TTL:n mukaan tällöin on kuitenkin huomioitava tilinpäätöksessä tehtävät täsmäytykset tuntikirjauskulujen ja yleiskulujen osalta, joita ei viedä sellaisenaan projektitason tiedoksi. TTL:n mukaan täsmäytys toteutetaan tilinpäätöksessä laitostasolla, eikä täsmäytyksen vienti projektitasolle kirjaustasoisesti ole vaivatonta toteuttaa. HPP:n käsityksen mukaan täsmäytykset olisi kuitenkin mahdollista toteuttaa projektitasoisesti, sillä henkilökunnan tuntikirjausten ja yleiskulujen kohdentamisen täsmäyttämiseen on TTL:ssä olemassa oleva järjestelmä.

5.4 Vuoden 2020 valtionapupäätös

Vuoden 2020 TTL:n valtionapupäätöksessä on määritelty aiempaa tarkemmat ehdot, jolla rahoitus on myönnetty. STM:n mukaan vuosi 2020 on ensimmäinen vuosi, kun TTL:lta on edellytetty liiketoiminnan ja valtionosuustoiminnan erottelua puolivuositaisraportoinnissaan. Lisäksi STM on vuoden 2020 valtionapupäätöstä varten pyytänyt TTL:lta selvitystä kulurakenteesta koskien mm. yleiskustannusten laskennan perusteita.

Vuoden 2020 valtionapupäätöksen mukaan valtionosuutta saa käyttää vain TTL-lain ja TTL-asetuksen mukaisiin tehtäviin, tulossopimuksessa mainittuihin tehtäviin sekä

⁶ STM:n asetuksella annetaan säännökset selvitysten antamiseen liittyvästä menettelystä. Avustusten oikeellisuuden valvomiseksi STM:llä on oikeus tarkastaa TTL:n toimintaa.



Valtion talousarvioesityksessä mainittuihin ja tulossopimuksessa sovittuihin tehtäviin, jotka on mainittu päätöksessä.

Vuoden 2020 valtionapupäätöksessä on lueteltu ne toiminnot, johon valtionapua on sallittua käyttää. Lisäksi vuoden 2020 valtionapupäätöksessä huomioidaan mahdollisen valtionapuylijäämän merkitys tulevien vuosien valtionosuutta määritettäessä.

Vuoden 2020 valtionapupäätöksessä TTL:lle myönnettävästä valtionosuudesta on päinvastoin kuin aiemmissa päätöksissä, nimenomaisesti kielletty ehtojen vastainen valtionosuuden käyttö. Päätökseen on kirjattu, että valtionosuutta ei tule käyttää TTL:n liiketoiminnalliseen palvelutoimintaan kuten maksulliseen konsultointi- ja koulutustoimintaan, laboratorioliiketoimintaan, työlääkätieteen potilastoimintaan sekä sisäympäristö- ja työhygieniapalveluliiketoimintaan.

STM:lta saadun tiedon mukaan TTL:lta on edellytetty vuodesta 2020 alkaen myös sen liiketoiminnan ja valtionosuudella rahoitettavan toiminnan eriyttämistä kirjanpidossa.

6 Valtiontukiarviointi

6.1 Yleistä taustaa Euroopan unionin valtiontukisääntelystä ja komission valvonnasta

Valtiontukia koskevat säännökset ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107–109 artikloissa. Sopimuksen 107 (1) artiklassa määritetään seuraavat kriteerit valtiontuelle:

- 1) kyseessä on jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki,
- 2) yritys saa tuesta sellaista taloudellista hyötyä, mitä se ei olisi tavanomaisessa liiketoiminnassaan saanut,
- 3) tuki on valikoivaa ja se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ja
- 4) tuki vaikuttaa (potentiaalisesti) jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.

Kyseiset edellytykset ovat kumulatiiviset, joten niiden kaikkien on täyttyvä, jotta kyseessä olisi SEUT 107 (1) artiklassa kielletty valtiontuki.

SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdan poikkeukset käsittävät ne tilanteet, joissa tuet soveltuvat tai voivat soveltua yhteismarkkinoille. Komissio on lisäksi antanut runsaasti sekä suuntaviivoja että tiedonantoja, joilla täsmennetään 107 artiklan 3 kohdan hyväksyttävyyden perusteita. Poikkeuksia kiellosta sisältyy esimerkiksi komission ryhmäpoikkeusasetukseen 651/2014⁷ tai sektorikohtaisiin suuntaviivoihin (muun muassa

⁷ Komission asetus (EY) N:o 800/2008 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti, EUVL L 214, 9.8.2008 s. 3-47.



yhteisön puitteet tutkimus ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle⁸), joissa asetetaan erityisiä ohjeita tuen antamisen yksityiskohdista. Myös unionin tuomioistuin on luonut periaatteita, joiden nojalla tiettyjä järjestelyjä voidaan saattaa kiellon ulkopuolelle⁹. Valtiotukisääntelyssä on otettu käyttöön yleisenä poikkeuksena ns. vähämerkityksellisiä tukia koskeva de minimis -asetus¹⁰.

EU:n neuvoston nk. menettelytapa-asetuksen 659/1999 mukaisesti jäsenvaltion on ilmoitettava tuet komissiolle arvioitaviksi. Tukea koskee komission tutkinnan ajan täytäntöönpanokielto eli tukea ei saa ottaa käyttöön ennen komission hyväksyntää. Toimenpidekiellon vastaisesti maksetut kielletyt valtiontuet voidaan määrätä perittäväksi tuensaajalta takaisin korkoineen. Vaikka toimenpidekiellon vastaisesti maksettu tuki katsottaisiin myöhemmin sisämarkkinoille soveltuvaksi, tulee korko joka tapauksessa periä takaisin tuensaajalta tuen maksamisen ja tuen hyväksymispäätöksen väliseltä ajalta. Kiellettyä valtiontukea koskeva viranomaisen päätös saattaa myös tulla kumoetuksi hallinnollisen valituksen johdosta. Tällaisessa tapauksessa komissio voi käynnistää joka omasta aloitteestaan tai valituksen johdosta rikkomusmenettelyn.

Ne jäsenvaltion myöntämät tuet, jotka eivät ole vähämerkityksellisiä eivätkä täytä ryhmäpoikkeusasetuksen ehtoja, tulee toimittaa komission hyväksyttäväksi. Komissio voi tällöin kuitenkin hyväksyä SEUT 107(3) artiklan perusteella sellaisiakin toimia, jotka eivät nauti minkään ryhmäpoikkeusasetuksen suojaa.

6.2 STM:n Työterveyslaitokselle myöntämän rahoituksen arviointi valtiontukisääntösten valossa

SEUT 107 artiklan 1 kohta viittaa "valtion varoihin". Valtion varoiksi katsotaan kaikki varat, jotka ovat suorasti tai epäsuorasti valtion hallinnoitavina tai valtion käytössä tai käänteisesti ne varat, jotka valtio menettelyn myötä menettää (esim. verotuet).

Valtiontueksi voidaan katsoa myös tuki, joka myönnetään julkiselle yritykselle. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että valtiontukiarvioinnissa käsite "yritys" tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Oikeuskäytännössä on katsottu, että kun arvioidaan voiko tuki vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, näillä yrityksillä tarkoitetaan sekä yksityisiä että julkisia yrityksiä ja niiden koko tuotannonalaa.

TTL:n valtionosuus on lähtöisin Suomen valtion vuosittaisesta budjetista. Rahoitusta annetaan Työterveyslaitokselle STM:n vuosittaisen valtionosuuden myöntämispäätöksen ("valtionapupäätös") perusteella. On selvää, että STM:n valtioapupäätöksen mukainen TTL:n toiminnan rahoitus on peräisin valtion varoista.

SEUT 107 artiklaa ei sovelleta, kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Julkisyhteisön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun

⁸ Tutkimus- ja kehitystyön sekä innovaatiotoiminnan puitteet, EUVL 27.6.2014 C 198/01.

⁹ Unionin tuomioistuimen ratkaisu 24.7.2003 asiassa C-280/00, Altmark Trans. (Kok. 2003 s. 7747)

¹⁰ Komission asetus 1407/2013/EU.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään.

TTL hoitaa erikseen määriteltyä julkista tehtävää ja käyttää julkista valtaa. Samaan aikaan se harjoittaa elinkeinotoimintaa liiketaloudellisin perustein. Arvioinnissa keskeistä onkin se, onko tuettu toiminta taloudellista vai ei. Taloudellisen toiminnan käsite on oikeuskäytännössä katsottu laajaksi. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa (kuten TTL), katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta. Mikäli julkisyhteisön kanssa samaa palvelua tarjoavat myös yksityiset yritykset, viittaa tämä yleensä siihen, että palveluntarjonnassa kyse on taloudellisesta toiminnasta. Toisaalta tietyissä tilanteissa julkisyhteisön toiminta voidaan katsoa taloudelliseksi toiminnaksi, vaikka sen kanssa samoilla markkinoilla ei olisikaan yksityisiä kilpailijoita. Ratkaisevaa on, voisivatko myös yksityiset harjoittaa samaa toimintaa.

TTL:n hoitaessa lakisäätteistä, ei-taloudellista tehtävää kyse on julkisesta hallintotehtävästä, jonka valtio on mieltänyt ja määrittänyt valtion hoidettavaksi toimeksi. Näiden tehtävien osalta valtioneuvoston säätökäytännöt eivät lähtökohtaisesti tule sovellettaviksi. STM:n mukaan TTL:lla on joitakin lakisäätteisiä ja viranomaistehtäviin rinnasteisia tehtäviä, kuten muun muassa työterveyshuollon erikoislääkärikoulutus, laivaväen lääkärintarkastukset ja työterveyteen ja -turvallisuuteen liittyvän koulutuksen antaminen. Lisäksi TTL:n tutkimus- ja asiantuntijatoiminta on STM:n näkemyksen mukaan lakisäätteistä ja koko yhteiskuntaa hyödyttävä. Muulta osin TTL:n toiminta on STM:n näkemyksen mukaan luonteeltaan lähtökohtaisesti taloudellista toimintaa.

TTL sen sijaan määrittelee itse ei-taloudelliseksi viranomaistoimintaan rinnastettavaksi toiminnaksi kaiken sellaisen toimintansa, joka rahoitetaan valtionosuudella ja joka perustuu TTL:n lakisäätteiseen tehtävään ja on kirjattu STM:n kanssa tehtävään tulossopimukseen, tai johon saadaan rahoitusta valtion talousarviosta tai jotka toteutetaan julkisen rahoittajatahon kanssa. Yleisesti valtionosuutta käytetään TTL:n mukaan sen asiantuntijatyössä ja T&K-toiminnassa sekä osaamisen kehittämisessä ja yhteisessä toiminnassa. Lisäksi TTL:lla on erikoistuvien lääkäreiden koulutustoimintaa, joka maksetaan osin valtionosuudella.

Tässä selvityksessä ei ole arvioitu yksityiskohtaisesti sitä, ovatko kaikki TTL:lle laissa ja asetuksessa määritellyt tehtävät objektiivisesti ottaen luonteeltaan julkisia hallinto-tehtäviä (ei-taloudellista toimintaa). Näiden tehtävien määrittely on yksinomaan valtion tehtävä. Selvityksessä tehdyn arvion lähtökohtana on pidetty olettamaa, että laissa ja sitä tarkentavassa asetuksessa TTL:n tehtäviksi määritellyt tehtävät ovat valtion ei-taloudellista, viranomaisluonteista toimintaa, joiden rahoittamista ei ole pidettävä kiellettyä valtiontukena.

Toimeksiannon keskiössä onkin ollut ennen kaikkea sen arvioiminen, onko STM:n ollut mahdollista varmistua siitä, ettei laissa ja asetuksessa kuvattua toimintaa varten



myönnettyä rahoitusta tosiasiasa käytetä ja ettei sitä kanavoidu TTL:n kaupalliseen toimintaan.

Tueksi katsotaan sellaiset jäsenvaltion toimenpiteet, joista yritys saa etua, jota se ei olisi saanut tavallisissa markkinaolosuhteissa. Talousarviosta seuraava tai siitä johdettu avustus TTL:n kaupalliseen toimintaan eittämättä täyttäisi tämän elementin. Talousarvion perusteella ei-taloudelliseen tarkoitukseen kohdistettu avustus varsin todennäköisesti täyttäisi myös muut kielletyn valtiontuen elementit, mikäli sitä päätyisi TTL:n kaupalliseen toimintaan laskien TTL:n kaupallisen toiminnan kustannuksia.

Liiketoimintaan kanavoituva tuki olisi tällöin myös valikoivaa. Kiellettyjä ovat tuet, jotka ”suosivat jotakin yritystä tai tuotannonalaa”, eli milloin niitä ei sovelleta tasapuolisesti kaikkiin taloudellisiin toimijoihin. TTL:n kaupalliseen toimintaan kanavoituva tuki täyttäisi tämän kriteerin. Tuen katsottaisiin myös vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kauppavaikutuskriteerin on katsottu täytyvän siitä riippumatta, osallistuuko tuensaaja itse jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Myös muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat, TTL:n kanssa kilpailevat toimijat voivat lähtökohtaisesti tarjota palvelujaan Suomen markkinoilla oleville asiakkaille. Esimerkiksi laboratoriopalveluissa markkinat ovat pääosin kansallista laajemmat ja TTL:n kilpailijoina toimii muista EU/ETA-maista peräisin olevia yrityksiä kuten mm. Eurofins, ALS, WSP, Kiwa, SGS, Sweco, Synlab ja Vita. TTL myös tarjoaa ainakin joitakin kaupallisia palvelujaan myös muista jäsenmaista peräisin oleville asiakkaille. Vaikka osa TTL:n tarjoamista palveluista olisikin puhtaan kansallisia¹¹, TTL:n palvelujen tuotannon ja tarjonnan julkisen rahoittamisen katsottaisiin vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan SEUT 107 (1) artiklassa tarkoitettulla tavalla.

SEUT 107 artikla edellyttää, että kyseessä on oltava tuki, joka ”vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua”. Tuki vaikuttaa SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla kilpailuun, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Tämän edellytyksen tulkinta on erittäin laaja, eikä komissiolla ole katsottu olevan velvollisuutta osoittaa, että tuki tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan riittää, että kilpailun vääristyminen on mahdollista tuen myötä. TTL:n tarjoamat kaupalliset, kilpailluilla markkinoilla tarjoamat palvelut vastaavat TTL:n näkemyksen mukaan yksityisten toimijoiden tarjoamia palveluita ja TTL on myös ilmoittanut osallistuvansa yksityisten ja julkisten toimijoiden tarjouskilpailuihin koskien näiden palvelujen tarjontaa. Kanavoituessaan kaupalliseen toimintaan TTL:n saama julkinen rahoitus tuottaisi TTL:lle sellaista taloudellista etua, joka vahvistaisi sen kilpailuasemaa suhteessa sen kanssa kaupallisilla markkinoilla kilpaileviin yksityisiin markkinatoimijoihin, joiden on rahoitettava toimintansa yksinomaan liiketoiminnastaan saamallaan tuloilla. TTL:n julkinen rahoitus vaikuttaisi väistämättä negatiivisesti näiden yksityisten kilpailevien yritysten toimintaan niiden kilpaillen TTL:n

¹¹ TTL:n mukaan sen tarjoamista palveluista kansallisia ovat sen suomenkieliset palvelut ja sellaiset palvelut, jotka perustuvat Suomen lainsäädännön tuntemiseen ja sen soveltamiseen. Ammattitautidiagnostiikka ja työterveyshuoltoon erikoistuvien lääkäreiden koulutus ovat selvästi kansallisia palveluja, jotka liittyvät Suomen lainsäädäntöön. Samoin työterveyshuollon pätevoittävä koulutus ja työterveyshuoltohenkilöstön täydennyskoulutus perustuvat Suomen työterveyshuoltojärjestelmään ja ovat luonteeltaan kansallisia. Myös mm. asbestianalytiikan markkina on kansallisen lainsäädännön ja toimitusaikavaatimusten vuoksi hyvin paikallinen



kanssa loppuasiakkaista. Edellä todetun perusteella on varsin todennäköistä, että TTL:n kaupallisen toiminnan julkisen rahoittamisen katsottaisiin vääristävän kaupallisilla markkinoilla käytävää kilpailua TTL:n ja yksityisten markkinatoimijoiden välillä.

6.3 TTL:n kaupallisen toiminnan liittyminen sen lakisääteisen toimintaan

Liitännäistoiminnalla tarkoitetaan valtiontukiarvioinnissa yrityksen tiettyä toimintaa, joka ”liittyy kiinteästi” sen pääasialliseen toimintaan. Esimerkiksi valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossakomissio on katsonut, että infrastruktuurin käyttö molempiin, sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen ulkopuolelle, mikäli taloudellinen käyttö on ”pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön”. Komission tiedonannon mukaan näin pitäisi katsoa olevan silloin, kun tällaiset taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Taloudellisten liitännäistoimintojen on lisäksi ”pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin”. Esimerkki tällaisista taloudellisista liitännäistoiminnoista on tutkimuslaitoksen laitteistojensa ja laboratorionsa vuokraaminen teollisuuskumppaneilleen.¹² Mikäli ei voida katsoa olevan kyse liitännäistoiminnasta, myös toissijaiset taloudelliset toiminnot voivat kuulua valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, vaikka taloudellinen toiminta olisi laajuudeltaan rajallista verrattuna pääasialliseen, ei-taloudelliseen toimintaan. Tämä käy ilmi esimerkiksi unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisusta T-347/09, Saksa v komissio, jossa luonnonsuojelujärjestöjen myynti- ja matkailutoiminnot katsottiin erotettavaksi oleviksi (ei liitännäisiksi) kyseisten järjestöjen pääasiallisista ei-taloudellisista toiminnoista.

Tosiseikkojen perusteella on arvioitava, liittyvätkö jotkut TTL:n tarjoamat vastikkeelliset kaupalliset palvelut suoraan sen lakisääteiseen, ei-taloudelliseen toimintaan tai ovatko ne välttämättömiä TTL:n pääasialliselle lakisääteiselle, ei-taloudelliselle toiminnalle työterveyden ja työympäristön edistäjänä ja ylläpitäjänä Suomessa siten, että näiden palvelujen tarjonnan katsottaisiin olevan komission tiedonannossa tarkoitettua liitännäistoimintaa.

TTL itse katsoo, että TTL-lain 2 §:ssä sille on määritelty laajat työterveyteen ja työympäristöön liittyvät tehtävät ja että sen kaupalliset palvelut liittyvät näihin laissa määriteltyihin tehtäviin, joiden toteuttamisen ja osaamisen ylläpidon ne varmistavat. TTL pyrkii toiminnallaan takaamaan sen, että suomalaisille yrityksille on tarjolla mahdollisimman laajasti ne analyysit ja niihin liittyvät tukipalvelut, jotka työpaikkojen lakisääteinen riskinarviointi ja työympäristöjen kehittäminen edellyttävät. TTL:n tarjoamia analyysijä ylläpidetään myös siksi, että monia niistä voidaan tarvita kansalliseen c-

¹² Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 207.



valmiuteen liittyvissä tilanteissa, eli esimerkiksi onnettomuuksien yhteydessä (c-osaa-miskeskus), joissa väestöllä voi olla kohonnut riski altistua kemikaaleille.

On mahdollista, että TTL:n tarjoamia joitakin yksittäisiä kaupallisia palveluja voitaisiin pitää sen työterveyteen ja työympäristöön liittyvien lakisääteisten tehtävien liitännäis-toimintana. Esimerkiksi voidaan nostaa TTL:n henkilökunnan osaamisen kehittämi-seen liittyvät palvelut, jotka rahoitetaan valtionavulla. Henkilöstön kehittämiseen liit-tyvä tuki hyödyttää välillisesti myös liiketoimintaa, sillä koulutukseen osallistuvaa hen-kilöpiiriä ei ole TTL:n sisällä rajattu. Rajaaminen ei olisi käytännön tasolla edes mah-dollista, sillä sama henkilöstö hoitaa sekä valtionavun alaisia tehtäviä että liiketoimin-taa. HPP:n arvion mukaan kyseisenkaltainen välillinen, myös liiketoimintaan säteilevä hyöty ei ole SEUT 107 (1) artiklassa tarkoitettua valtiontukea.

HPP katsoo, että muilta osin, ottaen huomioon TTL:n tarjoamien kaupallisten palve-lujen moninaisuus ja laajuus, TTL:n kaupallista liiketoimintaa on kokonaisuudessaan pidettävä niin laajana ja taloudellisesti merkittävänä, ettei sen liiketoimintaa voida kat-soa pelkäksi ei-taloudellisen toiminnan liitännäistoiminnoiksi SEUT 107 (1) artiklan soveltamisen näkökulmasta.

6.4 Yhteenveto STM:n Työterveyslaitokselle myöntämän valtionosuuden sallitta-vuudesta

Vuoden 2020 valtionapupäätöksen ehdot estävät valtionosuuden käyttämisen TTL:n taloudelliseen toimintaan.

Asiassa tehty arviointi kuitenkin osoittaa, että STM:n ei ole mahdollista nykyisen TTL:n toiminnan sääntelyn ja valtionosuuden myöntämiskäytännön perusteella aukot-tomasti valvoa sitä, miten ja millä perustein sen myöntämä rahoitus TTL:ssä käyte-tään ja kohdennetaan. STM ei pysty valvomaan sitä, vaikuttaako TTL:n saama valti-onapu joltakin osin kaupallisilla markkinoilla käytävään kilpailuun. STM ei ole määrit-tänyt eikä valvonut TTL:n toimintojen projektikohtaisen erittelyn perusteita. Tätä voi-daan pitää ilmeisenä epäkohtana valtionosuuden käytön valvonnassa. Vastaavasti myös valtionosuuden määräytymisen arviointi on yksin TTL:n vastuulla, eikä STM:llä ole tosiasiallista mahdollisuutta arvioida kustannusten kohdentumista tai niiden asi-anmukaisuutta.

Tässä toimeksiannossa on taloudellisen toiminnan osalta arvioitu sitä, käyttääkö TTL saamaansa valtionapua hyväkseen kilpaillessaan markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa esimerkiksi alempien henkilöstö- ja yleiskulujensa kautta. Toimitettujen selvi-tysten perusteella TTL kohdentaa sisäisessä laskennassaan kustannuksensa varsin seikkaperäisesti erikseen valtionosuuden alaiseen toimintaan ja liiketoimintaan. Kus-tannusten kohdentaminen koskee myös toimitiloja, viestintää ja henkilöstön työtunteja sekä yleiskuluja. Tällä tavoin TTL varmistaa sisäisesti, ettei valtionosuus kohdistu edes yleiskustannusten osalta TTL:n liiketoimintaan. TTL on myös ilmoittanut maksa-vansa toimitiloistaan markkinavuokraa. TTL:n mukaan sen yleiskustannuksiin liittyvät palvelut tuotetaan pääosin TTL:n omalla henkilökunnalla tai palvelut ostetaan mark-kinahintaan kilpailuttamalla palveluntarjoajat. Palveluita ei saada valtiolta tai kunnalta



HPP ASIANAJOTOIMISTO

maksutta tai alennettuun hintaan. Paitsi henkilöstö- ja infrakulut, myös markkinointikulut eritellään TTL:n valtionosuuteen liittyvän ja liiketoiminnan osalta. *Saatujen selvitysten perusteella valtionapua ei siten ole käytetty TTL:n liiketoimintaan, vaan se on kohdistettu niihin kustannuksiin, jotka on määritelty valtionapuun oikeuttaviksi.*

Edellä kuvattu arvio perustuu STM:ltä ja TTL:sta saatuihin selvityksiin, joiden todenperäisyyttä sinänsä ei ole aiheellista epäillä. HPP huomauttaa kuitenkin, että toimeksiannossa ei ole arvioitu valtionosuuden tosiasiallista kohdentumista ja/tai auditoitu TTL:n kustannusten kohdentamisen asianmukaisuutta. Kuten edellä on tuotu esiin, toimeksiannossa ei ole myöskään arvioitu sitä, onko kaikki toiminta, minkä TTL on määrittänyt valtionosuudella rahoitettavaksi, tosiasiasa ei-taloudellista toimintaa.

HPP huomauttaakin, että TTL:n itsearviointiin perustuva valvonta, johon myös tässä toimeksiannossa annettu arvio perustuu, ei riitä poistamaan riskiä siitä, että EU-komissio päätyisi asiaa tutkittuaan TTL:n kanssa eri näkemykseen esimerkiksi TTL:n projektien kustannusten kohdentumisen asianmukaisuudesta.

Ainoastaan siinä tapauksessa, jos olisi täysin aukottomasti mahdollista varmistua siitä, että TTL:n valtionapuna saamaa julkista rahoitusta ei siirry miltään osin kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaan toimintaan, vaan tuki käytetään ainoastaan lakisääteiseen, ei-taloudelliseen, viranomaistyyppiseen toimintaan, voitaisiin varmuudella vahvistaa, että STM:n myöntämässä vuotuisessa valtionavussa ei ole miltään osin kyse SEUT 107 (1) artiklassa tarkoitetusta valikoivasta julkisesta tuesta, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

6.5 Muita huomioita

HPP on toimeksiannon yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, ettei STM käytännössä juurikaan arvioi TTL:n toiminnan kustannuksia. HPP huomauttaa, ettei valtionavun tule olla "automaatti", vaan kustannusten aito kohdistuminen valtionapuun oikeutettaviin tehtäviin on pystyttävä varmistamaan ennen TTL:n talousarvion hyväksymistä.

STM:lle on vuoteen 2020 saakka raportoitu erittelemättöminä TTL:n koko toiminnan tiedot. Myös aiemmissä päätöksissä on edellytetty TTL:ltä selvitystä valtionavun käytöstä. Käytännössä toimitetut tiedot ovat kuitenkin näkemyksemme mukaan olleet riittämättömiä valtionavun käytön arviointiin. Vuosi 2020 on ensimmäinen vuosi, kun TTL:lta on edellytetty liiketoiminnan ja valtionosuustoiminnan erottelua puolivuositaisraportoinnissaan. Vuoden 2020 valtionapupäätöksessä edellytetään valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten käymistä ilmi pääkirjanotteesta. Valtionosuuden myöntämisen ehtona on, että kirjanpidossa tulee selkeästi käydä ilmi valtionosuudella rahoitettava toiminta erotettuna kaupallisesta palveluliiketoiminnasta. Vuoden 2020 päätöksessä esitetyt reunaehdot ovat selvä parannus aiempiin päätöksiin nähden ja täyttää nykyisen lain kirjaimen.

HPP kuitenkin huomauttaa, että myöskään nykyisen päätöksen perusteella kustannusten kohdentumisen arviointia ei ole mahdollista arvioida, vaan arviointi jää TTL:n



tehtäväksi. HPP katsookin, että valtionosuuden kohdentumisen ja sen käytön valvonnan parantamiseksi STM:lle tulisi ainakin pyydettyä toimittaa tarkemmat tiedot valtionosuuden kohdentumisesta *kuhunkin valtionapupäätöksessä, TTL-laissa ja -asetuksessa määriteltyyn tehtävään, jotta STM:llä on mahdollisuus varmistua valtionavun kohdentumisen asianmukaisuudesta.*

HPP on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei valtionavun ylijäämän käyttöä ole raportoitu STM:lle, eikä ylijäämällä näytä olleen vaikutusta seuraavan tai seuraavien vuosien budjettiin tai valtionavun määrään. Tämä voidaan nähdä selvänä epäkohtana, joka on johtanut mahdollisesti liian suuren valtionavun määrään. Ylijäämä, sitä koskevan selvityksen laiminlyönti tai sen huomiotta jättäminen seuraavan vuoden budjetissa ei kuitenkaan käsityksemme mukaan itsessään merkitse valtiontukisäännösten rikkomista tai johda takaisinperintään, sillä avustusta ei näytä käytetyn myöskään kaupalliseen toimintaan.

HPP huomauttaa myös, että STM:n ja TTL:n käsitykset TTL:n tehtävien taloudellisuudesta ja viranomaisluonteesta vaikuttaisivat poikkeavan toisistaan. Vaikka tässä arvioinnissa lähtökohdaksi on otettu TTL:n toimittamat näkemykset kustannusten kohdistumisesta ja tehtävien allokoinnista lakisäänteiseen ja kaupalliseen toimintaan, on ilmeistä, että STM:n on syytä arvioida nykyistä tarkemmin se, mihin ja minkälaisiin tehtäviin valtionapua on tarpeen myöntää.

Ristiriitaisten näkemysten estämiseksi suosittelemme, että TTL-lakiin tai -asetukseen täsmennetään nykyistä yksityiskohtaisemmin ne tehtävät, jotka katsotaan TTL:n ei-taloudelliseksi, yleishyödylliseksi, viranomaistoimintaan rinnastettavaksi toiminnaksi, johon valtionapua on mahdollista myöntää. Esimerkiksi TTL:n esittämä näkemys siitä, että tehtävät, jotka toteutetaan yhdessä julkisen rahoittajatahon kanssa, olisivat jo yksin tämän perusteella ei-taloudellista, viranomaistoimintaan rinnastettavaa toimintaa, ei ole objektiivisesti hyväksyttävä ja riittävä peruste toimintojen luonteen arvioimiseksi.

7

SGEI-palvelut

TTL on selvityksissään määritellyt tietyt toimintonsa ns. SGEI-palveluiksi, joihin eivät soveltuisi SEUT 107 artiklan valtiontukisäännökset. Yleishyödyllisillä taloudellisilla palveluilla eli ns. SGEI-palveluilla (= services of general economic interest) tarkoitetaan kaupallisia palveluja, joista on yleistä taloudellista hyötyä ja joiden tuottajalle julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut erityisen julkisen palvelun veloitteen. SGEI-palveluissa on kyse yritysten taloudellisesta toiminnasta julkisen palveluveloitteen toteuttamiseksi. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan.

SGEI-palveluilla tarkoitetaan julkisvallan määrittelemiä yritysten toteuttamia yleisölle erityisen merkittäviä taloudellisia toimia, joita ei toteutettaisi ilman julkisvallan asettamaa veloitetta markkinoilla olevien riittämättömien kannustimien vuoksi. SGEI-palvelujen varmistamiseksi on sallittua, että valtio voi antaa taloudellista tukea julkisen palvelun veloitteesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi joko kokonaan tai



HPP ASIANAJOTOIMISTO

osittain. Toimivan kilpailun näkökulmasta SGEI-palvelujen toteuttamisen varmistamiseksi yritykselle annetut erioikeudet tulee rajata vain kyseisen tehtävän kannalta välttämättömiin oikeuksiin. SEUT 106 artikla soveltuu vain yritysmuodossa tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan, jolloin esimerkiksi julkisen vallan käyttö rajautuu soveltamisalan ulkopuolelle.

Koska SEUT 106(2) artikla sisältää poikkeusmääräyksen, unionin tuomioistuin on vaikiintuneesti katsonut, että kyseistä artiklaa on tulkittava suppeasti. EU-tuomioistuin on selventänyt, että toimenpiteen on täytettävä seuraavat ehdot, jotta siihen voidaan soveltaa kyseistä SGEI-poikkeusta:

- (i) kyseessä on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu ja jäsenvaltio on määritellyt sen selvästi sellaiseksi (määritelmä),
- (ii) jäsenvaltio on uskonut nimenomaan kyseessä olevan yrityksen tehtäväksi kyseisen palvelun tarjoamisen (tehtävänanto);
- (iii) perustamissopimukseen sisältyvien kilpailusääntöjen (tässä tapauksessa valtiontukien kiellon) soveltaminen estäisi yritykselle uskottujen tehtävien täyttämisen eikä poikkeus vaikuta kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla (suhteellisuustesti).

Komission tiedonannossa EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisesta SGEI-palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (SGEI-tiedonanto) todetaan, että SGEI-palvelun käsite on kehittyvä käsite, jonka merkitys riippuu muun muassa kansalaisten tarpeista, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä yhteiskunnallisista ja poliittisista mieltymyksistä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa. Koska erityisiä SGEI-palvelun olemassaolon määrittämistä koskevia unionin sääntöjä ei ole olemassa, jäsenvaltioilla on paljon harkinnanvaraa niiden määrittellessä tietyn palvelun SGEI-palveluksi ja myöntäessä korvausta palvelun tuottajalle. Komission toimivalta rajoittuu sen tarkistamiseen, onko jäsenvaltio tehnyt ilmeisen virheen määrittellessään palvelun SGEI-palveluksi, ja yritykselle myönnettyyn korvaukseen mahdollisesti sisältyvän valtiontuen arviointiin.

Yleisen tuomioistuimen tuomiossa asiassa SNCM v komissio tuomioistuin katsoi, ettei jäsenvaltioiden valta määritellä SGEI-palvelut ole rajaton, eikä sitä voida käyttää mielivaltaisesti vain siinä tarkoituksessa, että jokin erityinen ala välttyisi kilpailusääntöjen soveltamiselta.¹³ Lähtökohtaisesti julkisen palvelun todellinen tarve voidaan tuomioistuimen mukaan osoittaa yksityisen toiminnan puuttumisella.¹⁴ Jäsenvaltiolla on todistustaakka ja sen täytyy osoittaa markkinapuutteen olemassaolo, joka oikeuttaa julkisen palvelun velvoitteen asettamisen.¹⁵

¹³ Asia T-454/13, SNCM v. komissio, kohta 112.

¹⁴ Asia T-454/13, SNCM v. komissio, kohta 125.

¹⁵ Yhdistetyt asiat T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, TV2 a.o. v komissio, kohta 183.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Näin ollen Suomen valtion ei ole asianmukaista määritellä SGEI-palveluksi mitään sellaista TTL:n tarjoamaa palvelua, jota myös muut markkinatoimijat jo tarjoavat tai voisivat tarjota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti.

Oikeuskäytännön perusteella¹⁶ yritykselle myönnetty korvaus julkisen palvelun velvoitteen suorittamiseksi ei ole valtiontukea, jos neljä kumulatiivista kriteeriä (ns. Altmark-kriteerit) täyttyy:

- 1) Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiasa uskottu julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määritelty selvästi.
- 2) Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettu objektiivisesti ja läpinäkyvästi
- 3) Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen voitto
- 4) Silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittäväillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä.

Edellä mainituin edellytyksin viranomaisella on mahdollisuus antaa yksityiselle palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoite tuottaa sellaista palvelua, jonka tarjoaminen on välttämätöntä ja yhteiskunnallisesti merkittävää, mutta jota ei ole eikä edes voisi olla normaalisti markkinaehtoisestikaan saatavilla. SGEI-palvelun tuottamisesta maksettavan korvauksen määrittelyssä noudatetaan EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Korvauksen määrittelyn lähtökohtana on ns. omakustanneperiaate, jonka mukaan korvauksen on katettava toiminnasta aiheutuvat kulut vähennettynä mahdollisilla tuloilla. Lisäksi palveluvelvoitteen hoitajalle voidaan myöntää alan keskivertoyrityksen tulokseen verrattava kohtuullinen liikevoitto.

Suomessa SGEI-palvelujen määrittelytyötä on tehty etupäässä ministeriötasolla hallinnonaloittain. TTL:n näkemyksen mukaan sen tarjoamissa palveluissa markkinapuutetilanne vallitsee erikoistuvien lääkärien koulutuksen lisäksi yhteiskunnan kannalta kriittisissä ammattitautidiagnostiikassa¹⁷ ja työterveyshuollon kehittämisessä. Näissä palveluissa ei TTL:n lisäksi ole muita tarjoajia. Palvelujen tarjonta on alistettu kolmikannan ohjaukseen. TTL on määritellyt SGEI-palveluksi myös ns. merimieslausunnat ja katsonut lisäksi, että tietyt vastikkeelliset, mutta valtionavulla rahoitetut toiminnot luokitellaan yleishyödyllisiksi ja siten SGEI-palveluiksi. Näitä ovat mm. jo

¹⁶ Ks. esim. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-280/00 Altmark.

¹⁷ TTL:stä saadun tiedon mukaan ammattitautidiagnostikkaa ei kuitenkaan rahoiteta valtion taholta, joten sitä ei tarkastella tässä tarkemmin.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

edellä mainitut vastikkeelliset palvelut, kuten Pira-¹⁸, Laatuverkosto-¹⁹, TAISTO-projektit²⁰ sekä osa yhteisrahoitteisista T&K-hankkeista ja kulukorvauksista asiantuntijoille.

TTL:n mukaan ohjaus sen velvoitteisiin kuuluvista SGEI-palveluista perustuu TTL:n neuvotteluesitykseen vuoden 2020 tulossopimuksesta ja se heijastuu STM:n päätökseen vuoden 2020 tulossopimuksesta ja valtionosuuden käytön ohjeistuksesta.

HPP:n arvion mukaan osa edellä mainituista TTL:n palveluista saattaa olla luonteeltaan viranomaistoimiin rinnastettavaa, ei-taloudellista toimintaa, johon ei siten sovelleta SEUT 107(1) artiklaa. Ei voida kuitenkaan poissulkea sitä, että jotkin esimerkiksi edellä mainituista vastikkeellisista palveluista olisivat EU:n valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettua taloudellista toimintaa, erityisesti, jos niitä voisivat tarjota markkinoilla myös yksityiset toimijat. Tällöin palvelun tarjoamisen julkisessa tukemisessa on olemassa riski kielletystä valtiontuesta, jollei niiden määrittely täytä edellä tässä kappaleessa esiteltyjä SGEI-palvelujen kriteerejä. Mikäli STM katsoo, että edellä kuvatuissa TTL:lle annetuissa tehtävissä on kyse viranomaistehtäviin rinnastettavista toimista, suosittelemme tehtävien nimenomaista kirjaamista TTL- lakiin tai -asetukseen taikka valtionapupäätökseen. Kuten edellä on todettu, palvelun määrittäminen SGEI-palveluksi vaatii yksityiskohtaista analyysia, eikä sen määrittelemiseksi riitä pelkkä TTL:n näkemys.

Erikoistuvien lääkärin koulutuksessa ja sen rahoittamisessa markkinapuutetta ja yleishyödyllisyyttä on arvioitu verraten laajasti lain esitöissä²¹ ja kustannukset on määritetty yksiselitteisesti TTL-asetuksessa. Myös valtionavun käytöstä vaaditaan yksityiskohtaiset tiedot valvontaa varten. Sen sijaan esimerkiksi TTL:n SGEI-palveluksi määrittelemien merimieslausuntojen suhteen oikeustila on epäselvä. Lausunnot on määritetty TTL:n tehtäviksi lainsäädännössä, mutta niitä koskevat kustannukset kateetaan ns. yleisestä valtionavusta, joka siis kohdistuu ei-taloudelliseen toimintaan. Merimieslausunnot lienee määritetty muista valtionapuun oikeuttavista TTL:n tehtävistä erilliseksi SGEI-palveluksi siitä syystä, että kyse on osin vastikkeellisesta palvelusta,

¹⁸ TTL katsoo, että Piran osalta on kriittistä tarjota palveluja myös pienille työpaikoille, joilla ei ole isoja yrityksiä vastaavia edellytyksiä tarjota henkilöstölle työsuojelu- ja työterveyshuoltopalveluita. Piran asiakkaita ovat erityisesti pienyritykset, jotka eivät pysty maksamaan täyttä hintaa palveluista. TTL katsoo, että on yhteiskunnallisesti silti välttämätöntä pitää heidät Piran piirissä ja TTL:lle on tärkeää saada tietoa pienyritysten työterveyshuollosta sekä työsuojelutoimenpiteistä.

¹⁹ Laatuverkoston asiakkaita ovat kaikki työterveyshuoltopalveluja tarjoavat yritykset; mukaan lukien pienemmät työterveyshuoltopalveluita tarjoavat organisaatiot. Verkosto on kriittinen osa työterveyshuollon kehittämistä ja tutkimusta

²⁰ Taisto-projekti on turvallisuuskriittinen valtion tasolla.

²¹ Hallituksen esityksessä HE 23/2019 todetaan mm. seuraavaa: Nykyinen koulutustarve, Työterveyslaitoksen koulutusvirat ja työterveyshuollon koulutuksen sisällön ja laadun kehittämisvaatimukset, erikoistuvien lääkärin opetus ja ohjaus, koulutuksen ja koulutuspaikkojen koordinaatio sekä erikoistuvien lääkäreiden ja heidän ohjaajiensa tukipalvelujen järjestäminen edellyttävät vähintään nykyisen suuruista rahoitusta ja henkilöresursseja yliopistoissa ja Työterveyslaitoksessa. Yliopistojen työterveyshuollon opetuksen voimavarat ovat niukat, vaikka niitä on saatu viime vuosina erillisjärjestelyillä lisättyä. Kokoaikaisten professuurien jatkuvuuden varmistaminen on välttämätöntä alan koulutuksen kehittämiseksi työterveyshuollon muuttuvien painopisteiden mukaisesti.



jota lähtökohtaisesti myös muut toimijat voisivat tuottaa. Yleisen valtionavun osana merimieslausuntoihin käytettävä osuus ei kuitenkaan käsityksemme mukaan täytä edellä kuvattua kustannusten korvaamista koskevaa edellytystä, sillä merimieslausuntoja koskeva rahoitus ei ole sidottu eikä rajattu TTL:lle uskottujen kyseisten julkisen palvelun tehtävien nettokustannuksiin. Tämä puolestaan olisi välttämätön edellytys sille, että yritykselle myönnettävä julkinen tuki voitaisiin todeta SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella soveltuvaksi sisämarkkinoille. Merimieslausuntoihin käytettävää rahoitusta ei ole määritetty tarkastelemalla keskivertoyritykselle vastavien palveluvelvoitteiden täyttämistä aiheuttavia kustannuksia (neljäs Altmark-kriteeri). Myöskään markkinapuutetilannetta ei ole käsityksemme mukaan merimieslausuntojen osalta arvioitu.

STM on omassa selvityksessään katsonut merimieslausunnot lakisääteiseksi, viranomaistoimintaan rinnastettavaksi toiminnaksi. Myös HPP:n näkemyksen mukaan merimieslausunnot näyttäytyvät viranomaistehtävinä ja ne voisi olla mielekästä määritellä selkeästi tällaisiksi, jotta SGEI-kriteeristön täyttämiseen liittyvät haasteet voitaisiin sivuuttaa. Mikäli merimieslausuntojen antamista ei voida rinnastaa viranomaistoiminnaksi, on palvelu määriteltävä lainsäädännössä selvästi SGEI-palveluksi ja varmistettava, että sitä koskevat kriteerit täyttyvät. Tällaisessa tilanteessa merimieslausuntojen kustannuksia ei voida kattaa ns. yleisellä valtionavulla, joka on tarkoitettu vain ei-taloudelliseen, viranomaisluonteiseen toimintaan, vaan kyseisen palvelun mahdollisesta julkisesta rahoituksesta on säänneltävä erikseen.

Suosituksemme on, että TTL:n tarjoamat SGEI-palvelut määritellään yksiselitteisesti lain tai asetuksen tasolla. Kuten edellä on todettu, on mahdollista, että osa TTL:n toiminnoista voi kuulua SGEI-sääntelyn piiriin. Kattavaa arviointia ei ole mahdollista tämän selvityksen yhteydessä tehdä TTL:n tarjoamien eri palvelujen osalta. Näin ollen ei voida riskittömästi katsoa, että STM:n TTL:lle myöntämä julkinen rahoitus voitaisiin kaikkien TTL:n itse SGEI-palveluiksi määrittämien tehtävien osalta oikeuttaa SEUT 106(2) artiklan nojalla siten, että SEUT 107 (1) artikla ei tulisi sovellettavaksi.

8 TTL:n toiminnan ja sen organisoitumisen mahdolliset ristiriidat EU-valtiontukisääntelyn tai EU:n ja kansallisen kilpailulainsäädännön kanssa

8.1 TTL:n toimintaan soveltuva kilpailuoikeudellinen ja EU-valtiontukisääntely

Arvioitaessa kilpailuoikeudellisen ja EU-valtiontukisääntelyn soveltumista TTL:n toimintaan ja sen organisoitumismuotoon on otettava huomioon, että TTL on luonteeltaan valtiosta erillinen *itsenäinen julkisoikeudellinen laitos*.²²

Valtiovarainministeriön selvityksessä²³ todetaan, että itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten TTL, *hoitavat erikseen niille laissa määriteltyä julkista tehtävää ja*

²² Kaarlo Tuorin asiantuntijaselvitys Työterveyslaitokselle 14.8.2007, jossa Tuori on katsonut, että TTL on yleishallinto-oikeudellisissa säädöksissä tarkoitettu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka *valtiosta erillisenä, itsenäisenä oikeushenkilönä disponoi itsenäisesti omasta varallisuuspirstään ja kuuluu välilliseen julkishallintoon*.

²³ Valtiovarainministeriö: Yhtiöittämisen periaatteet valtiolla (Esiselvitys 30.1.2018)



HPP ASIANAJOTOIMISTO

käyttävät julkista valtaa. Laitoksen itsenäisyys merkitsee lähinnä sen korostettua riippumattomuutta hallintokoneiston ohjauksesta. Laitoksilla on tavallisesti *oma talous ja hallinto, mutta niiden toimintaa valvoo kuitenkin valtio.*

Valtionvarainministeriön selvityksessä todetaan myös, että itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen toiminta vaikuttaa välittömästi sen omaan pääomaan. *Julkisoikeudellinen laitos on erillinen oikeushenkilö, joka ei voi mennä konkurssiin, käytännössä valtiolla on siis toissijainen vastuu sen lainoista.* Laitos ei yleensä saa valtion rahoitusta eikä maksuttomia valtion konsernipalveluita.²⁴ *Lähtökohtaisesti julkisoikeudellinen laitos ei voi toimia vapaata kilpailua koskevien säännösten vastaisesti.* Laitos noudattaa hankintalakia, mikäli kyseessä on hankintayksikkö. Laitoksia voidaan ohjata säädösohjauksen keinoin, *velvoittavasta ohjauksesta on säädetty laitoskohtaisessa laissa.*

Sekä EU:n että kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella kaikki *taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt kuuluvat valtioneuvosto- ja kilpailusääntöjen soveltamisalaan.* Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan markkinoille. Sillä, tapahtuuko hyödykkeiden tarjonta vastikkeellisesti, ei ole sellaisenaan merkitystä. Tulkintakäytännössä painoarvoa on annettu sille, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa markkinoilla yksityisten toimesta. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen liittyisi yleiseen etuun perustuvia velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin.

Kilpailulain (948/2011) 4 §:n määritelmää elinkeinonharjoittajasta on tulkittava yhdenmukaisesti EU:n kilpailuoikeudessa vakiintuneen yrityksen käsitteen kanssa laajasti siten, että *kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta kuuluvat lähtökohtaisesti kilpailulain soveltamisalaan.*²⁵ Elinkeinoharjoittajia voivat olla myös valtion tai kuntien kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt ja laitokset. Myös julkisen elinkeinotoiminnan osalta ratkaisevaa on taloudellisen toiminnan harjoittaminen markkinoilla.

Itsenäinen julkisoikeudellinen laitos ei kuitenkaan ole EU:n tai kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamisalan piirissä siltä osin, kun se ei harjoita taloudellista toimintaa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on päätöksessään²⁶ todennut, että Kansaneläkelaitos (Kela) on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos (laki kansaneläkelaitoksesta 1 §), joka suorittaa sosiaaliturvaviranomaisen

²⁴ TTL poikkeaa saamansa valtioneuvoston perusteella muista tämän määritelmän mukaisista itsenäisistä julkisoikeudellisista laitoksista.

²⁵ Hallituksen esityksessä kilpailulaiksi (HE 88/2010) 4 §:ää koskevien Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan elinkeinonharjoittajan määritelmää ehdotetaan muutettavaksi niin, että se vastaa EU:n kilpailuoikeuden mukaista yrityksen käsitettä. EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä käsite on määritelty hyvin laajaksi, niin että yrityksen käsite kattaa kaikki yhteisöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta tai rahoitustavasta (asia C-41/90, Klaus Höfner ym., Kok. 1991, s. I-01979, 21 kohta). EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella kilpailunrajoituslain aiemmassa tulkinnassa käytetyt kriteerit ammattimaisuus, vastikkeellisuus ja toiminnan tähtääminen taloudelliseen tulokseen eivät ole EU:n kilpailusääntöjen soveltamisen kannalta ratkaisevia.

²⁶ KKV:n päätös 17.9.2013, epäilty maksuliikenne- ja tilausvälityskartelli (Dnro 1056/14.00.00/2010,) kohta 18



tehtäviä. Kela ei täytä kilpailulain 4 §:n määritelmää elinkeinonharjoittajasta, eikä se myöskään harjoita 30 a §:n mukaista tavaroiden tai palveluiden tarjontaan liittyvää taloudellista toimintaa. KKV ei tästä johdun voinut soveltaa kilpailulakia Kelan toimintaan.

Kuten edellä on todettu, TTL tarjoaa palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla konsultoinnin, koulutuksen, laboratoriopalvelujen, työlääketieteen potilastoiminnan²⁷, sisäilmapalvelun ja työhygienian mittauksen ja tutkimuksen aloilla. TTL on ilmoittanut kilpailevansa em. palvelujen kaupallisilla markkinoilla sekä yksityisten että julkisten toimijoiden kanssa pääsääntöisesti tarjoamiensa palvelujen laadulla ja asiantuntijuudellaan, ei niinkään hinnalla. TTL on myös ilmoittanut osallistuvansa vuosittain joillakin em. markkinoilla järjestettyihin tarjouskilpailuihin. TTL:n mukaan sen kilpailuilla markkinoilla harjoittaman liiketoiminnan kulut katetaan liiketoiminnan tuotoilla.

Edellä todetun perusteella, TTL:seen voidaan soveltaa EU-valtiontukisääntelyä sekä EU- ja kansallista kilpailulainsäädäntöä siltä osin, kun se harjoittaa edellä mainittujen palvelujen tarjontaan liittyvää taloudellista toimintaa. Myös TTL:n vastikkeeton, yleiseen etuun liittyvä tai julkisin varoin tuettu taloudellinen toiminta kuuluu valtiontuki- ja kilpailulainsäädännön soveltamisalaan.

8.2 TTL:n liiketoiminnan verotusta koskeva sääntely ja verotuskäytäntö

Kuten edellä on todettu, TTL:n taloudelliseen toimintaan soveltuvat SEUT 107 (1) artiklan säännökset koskien kiellettyä valtiontukea. EU-komission valtiontuen arviointia koskevien ohjeiden ja oikeuskäytännön nojalla TTL:n toimintaa ja organisointitapaa koskevassa valtiontukiriskien arvioinnissa on otettava erityisesti huomioon kansallinen verotus- ja konkurssilainsäädäntö ja/tai -viranomaiskäytäntö.

Suomessa yhteisöverosta eli yhteisön tuloverosta kokonaan vapautetuista yhteisöistä säädetään tuloverolain (TVL) 20 §:ssä. Kyseisessä pykälässä TTL:sta ei ole mainittu tuloverosta vapautettuja yhteisöjä koskevassa luettelossa. TVL:n 22 §:n 1 momentissa säännellään, että yhteisö on yleishyödyllinen, jos 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä; 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin ja 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä. Vaikka TTL:sta ei nimetä TVL 22 §:n 2 momentin luettelossa, verohallinto on TTL:n mukaan ohjauksessaan määrittänyt sen TVL 22 §:ssä tarkoitetuksi yleishyödylliseksi yhteisöksi.

TVL 23 §:n mukaan lain 22 §:ssä tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen vain saamastaan elinkeinotulosta. Verohallinnon ohjeiden mukaan: "Lakisäateinen tai olennaisesti julkisin varoin tuettu tai avustettu toiminta on lähtökohtaisesti yleishyödyllisen yhteisön verovapaata toimintaa. Lakisäateisenä toimintana voidaan

²⁷ TTL:n mukaan se tarjoaa työlääketieteen potilastoiminnan alaan kuuluvissa ammattitautiselvityksissä asiakkaille myös sellaisia lääketieteellisiä tutkimuksia, kuten esimerkiksi hengitysteiden spesifejä altistustutkimuksia ja vaativia ihoherkistymisen selvityksiä, joita asiakkaat eivät voi saada muualta terveydenhuoltojärjestelmästä. Näiden palvelujen tarjonnassa TTL ei oman näkemyksensä mukaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

yhteisön kannalta pitää vain toimintaa, joka on nimenomaisesti yhteisön tehtäväksi laissa määrätty. Jos julkisesti tuettua toimintaa harjoittava yhteisö harjoittaa julkisesti tuetun toiminnan ohella muuta toimintaa, jonka voidaan katsoa vastaavan julkisesti tuettua toimintaa esimerkiksi hinnoittelun, asiakasjoukon ja toimintatapojen osalta, ei tällaista toimintaa arvioida lähtökohtaisesti erillisenä toimintana vaan kokonaisuutena julkisesti tuetun toiminnan kanssa. *Muuta kuin julkisin varoin tuettua taikka lain nojalla yhteisön tehtäväksi säädettyä toimintaa arvioidaan yleisten elinkeinotoiminnan tunnusmerkkien avulla. Jos yleishyödyllisen yhteisön toiminta vastaa tuotesisällöltään yksityisen elinkeinonharjoittajan harjoittamaa toimintaa ja perittävät maksut eivät olennaisilta osin eroa elinkeinonharjoittajien perimistä maksuista, on kyseisen toiminnan osalta lähtökohtaisesti kyse elinkeinotoiminnasta. Yhteisö voi saada julkista tukea myös elinkeinotoiminnan harjoittamista varten, jolloin saadut tuet ovat elinkeinotoiminnan tulolähteen tuloa.”²⁸*

Edelleen Verohallinnon ohjeen mukaan ”Toiminnan liittyminen kyseisen yleishyödyllisen yhteisön tarkoituksen toteuttamiseen on yksi toiminnan verovapautta puoltava tunnusmerkki. Kuitenkin jos yhteisö harjoittaa toimintaansa palkatulla henkilökunnalla, kattamalla toiminnasta aiheutuneet kulut suoritteiden myynnistä kertyvillä tuotoilla ja tarjoamalla vastaavia tuotteita tai palveluita kuin samoilla markkinoilla toimivat elinkeinotoimintaa harjoittavat yritykset, kysymys on yhteisön yritysmuodosta riippumatta lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnasta. Elinkeinotoimintaa harjoitettaessa myytävät tavarat tai palvelut ovat yleensä tavanomaisia kulutushyödykkeitä ja myyntitapahtuu käypään markkinahintaan. Jos jotakin toimintaa pidetään yhteisön elinkeinotoimintana, ei tällaista toimintaa voida pitää yleishyödyllisenä toimintana.”

Verohallinnon ohjeissa on mainittu KHO:n ratkaisu 2013:140, jossa yleishyödyllisen säätiön tarjoama työvoimapoliittinen koulutus (nykyisin työvoimakoulutus) katsottiin elinkeinotoiminnaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi toiminnan olevan elinkeinotoimintaa, kun otettiin huomioon erityisesti toiminnan jatkuvuus, palvelun hinnoittelu, toiminta kilpailuolosuhteissa sekä toiminnan luonne ja laajuus. Kyseinen koulutustoiminta ei ollut säätiön valtion tuen alaiseen eli lakisääteisen toimintaan sisältyvää koulutusta, vaan kilpailuolosuhteissa harjoitettua toimintaa.”

Verohallinnon ohjeen perusteella vaikuttaisi siltä, että TTL:n toiminta olisi yleishyödyllistä ja näin ollen yhteisöverosta vapaata lainsäädännössä sille määritettyjen ja julkisesti tuettujen tehtävien toteuttamisen osalta. Kaikkien TTL:n tarjoamien palvelujen ei kuitenkaan voida automaattisesti katsoa kuuluvan TTL:n lakisääteisiin tehtäviin. TTL-lain 5 §:ssä TTL:lle annettu oikeus harjoittaa TTL:n tarkoituksen toteuttamista tukevaa elinkeinotoimintaa, ei tee TTL:n harjoittamasta kaikesta elinkeinotoiminnasta yleishyödyllistä tai siihen rinnastettavaa toimintaa.

TTL:n kaupallisen liiketoiminnan osalta verohallinnon ohjeiden mukaisista elinkeinotoiminnan kriteereistä täytyisivät ainakin toimiminen kilpailuolosuhteissa, jatkuvuus, toiminnan kohdistuminen laajaan henkilöpiiriin, toiminnan laajuus/suuri

²⁸<https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47999/verotusohje-yleishy%C3%B6dyllisille-yhteis%C3%B6ille2/>



HPP ASIANAJOTOIMISTO

liikevaihto sekä toimintaan palkattu henkilökunta. TTL:n tarjoamia kaupallisia palveluja voidaan ainakin osittain pitää tavanomaisina palvelusuoritteina, joita tarjotaan käypään hintaan (esimerkiksi osa koulutus-, konsultointi- ja laboratoriopalveluista).

Edellä mainittujen verohallinnon ohjeiden ja KHO:n ratkaisun perusteella voitaisiin katsoa, että kaikki TTL:n kilpailuolosuhteissa harjoitettu liiketoiminta ei ole luonteeltaan automaattisesti lakisääteistä, yleishyödyllistä toimintaa, vaikka se sisällöltään ja tavoitteiltaan liittyisikin työterveyden ja työympäristön edistämiseen. Näin ollen TTL:n muista kuin selvästi lakisääteisistä, julkisesti tuetuista kaupallisista palveluista saatujen tulojen voitaisiin tulkita olevan sellaisia TVL:ssa tarkoitettuja elinkeinotoiminnasta saatuja tuloja, jonka osalta TTL olisi verovelvollinen.

TTL on ilmoittanut, että se ei yleishyödyllisenä yhteisönä ole missään vaiheessa maksanut toiminnastaan yhteisöveroa. TTL on ilmoittamansa mukaan 7.4.1994 saanut verohallinnon ohjauksen asemastaan TVL:n 22 §:ssä tarkoitettuna yleishyödyllisenä yhteisönä ja sen tulojen on katsottu kuuluvan yleishyödyllisen yhteisön verovapauden piiriin. TTL on kuitenkin ilmoittanut hakeutuneensa arvonlisäverovelvolliseksi sen liiketoiminnasta (01.06.1994) ja kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta (10.12.2003). TTL on ilmoittanut tilittävänsä verottajalle arvonlisäveroa kaupallisilla markkinoilla tapahtuvasta myynnistään.

Arvonlisäverolain (ALVL) 4 §:n mukaan tuloverolaissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen vain, jos sen harjoittamasta toiminnasta saatua tuloa pidetään mainitun lain mukaan yhteisön veronalaisena elinkeinotulona. ALVL 12 §:n mukaan liiketoiminnan harjoittaja voi tulla hakemuksesta verovelvolliseksi.

Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että yleishyödyllinen yhteisö ei voi olla arvonlisäverovelvollinen pääosin julkisilla varoilla tuetusta, yleishyödyllisestä lakisääteisestä toiminnastaan.

Ennakkoratkaisussa KHO 2019/546 yleishyödyllisenä yhteisönä pidettävällä itsenäisellä julkisoikeudellisella säätiöllä, jonka lakisääteistä toimintaa harjoitettiin pääasiassa valtion varoin, ei ollut oikeutta hakeutua arvonlisäverovelvolliseksi museo- ja näyttelytoiminnastaan, jonka tuotoilla katettiin 27 % kyseisen toiminnan kuluista. Kokonaisarviointin perusteella säätiön ei ollut katsottava harjoittavan toimintaansa arvonlisäverolain 1 §:ssä tarkoitettulla tavalla liiketoiminnan muodossa.

Toisessa ratkaisussaan KHO 2015:179 Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yleishyödyllinen yhteisö, kuntoutus- ja tukitoimintaa mm. liikuntavammaisille tarjoava ja ns. vaikuttajajärjestönä toimiva liitto, oli velvollinen maksamaan arvonlisäveroa sellaisesta tulosta, jota pidetään sen tuloverolaissa tarkoitettuna veronalaisena elinkeinotulona. Tällaisiksi tulonlähteiksi katsottiin mm. liiton eräät yritysten kanssa solmitut yhteistyösopimukset ja esteettömyyskeskuksen asiantuntijapalvelut.

Verohallinnon ohjeet ja oikeuskäytäntö tukevat näkemystä, että yleishyödyllinen yhteisö, kuten TTL, on lähtökohtaisesti sekä yhteisöverovelvollinen että



arvonlisäverovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Toimintaa, jota TTL harjoittaa välittömästi yleishyödyllisen tarkoituksensa toteuttamiseksi, ei pidetä elinkeinotoimintana eikä tällaisesta toiminnasta saatu tulo ole elinkeinotuloa, josta olisi suoritettava myöskään arvonlisäveroa. TTL:lle ei ole asetettu sen toimintaa säätelevässä TTL-laissa velvoitetta tarjota kaikkia sen tällä hetkellä kaupallisilla markkinoilla tarjoamia palveluja, joista se saa elinkeinotuloa. TTL on ilmoittanut kattavansa kaikki liiketoimintansa kulut liiketoiminnan tuotoilla. TTL:n liiketoiminnassa ei vaikuttaisi kokonaisuudessaan olevan kyse lakisääteisestä, valtion varoin harjoitetusta yleishyödyllisestä toiminnasta. Edellä todettu ja se, että TTL on hyväksytty ALVL 12 §:n nojalla arvonlisäverovelvolliseksi liiketoimintansa osalta vahvistaa tulkintaa, että TTL:n liiketoiminnasta saamia tuloja voitaisiin ainakin osittain pitää TVL:n mukaisena veronalaisena elinkeinotulona. Verohallinto on kuitenkin harkintavaltaansa käyttämällä vapauttanut TTL:n yleishyödyllisenä yhteisönä sen liiketoiminnasta maksettavasta yhteisöverotuksesta siitä huolimatta, että se on hyväksynyt sen arvonlisäverovelvolliseksi kyseisen liiketoiminnan myynneistä.

8.3 TTL:n suoja konkurssiin asettamiselta

Konkurssilain (120/2004) 3 §:n 1 momentin mukaan konkurssiin voidaan asettaa luonnollinen henkilö sekä yhteisö, säätiö ja muu oikeushenkilö. Lain 3 § 2 momentin mukaan *konkurssiin ei voida asettaa* valtiota, Ahvenanmaan maakuntaa, kuntaa, kuntayhtymää tai muuta kuntien julkisoikeudellista yhteistoimintaelintä, valtion liikelaitosta, *itsenäistä julkisoikeudellista laitosta* taikka evankelisluterilaista tai ortodoksisista kirkkoa tai evankelisluterilaisen tai ortodoksisen kirkon seurakuntaa tai seurakuntayhtymää. Konkurssilain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 26/2003) mainitaan kyseisen pykälän osalta, että itsenäisillä julkisoikeudellisilla laitoksilla *tarkoitetaan oikeushenkilöitä, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskevissa säädöksissä*. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan poiketen siitä, mitä 2 momentissa itsenäisestä julkisoikeudellisesta laitoksesta säädetään, yliopistolain (558/2009) 1 §:ssä tarkoitettu julkisoikeudellinen yliopisto voidaan kuitenkin asettaa konkurssiin.

Edellä todetun perusteella TTL:sta ei itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena ole mahdollista kansallisen konkurssilainsäädännön nojalla asettaa konkurssiin. Jos TTL ajautuisi maksukyvyttömäksi, valtio vastaisi käytännössä sen veloista myös siltä osin kuin nämä velat liittyisivät TTL:n harjoittamaan liiketoimintaan kilpailluilla markkinoilla.

8.4 Arvio TTL:n toimintaa sääntelevän kansallisen lainsäädännön ja viranomaiskäytännön mahdollisesta ristiriidasta EU:n valtioneuvoston kanssa

SEUT 107 (1) artiklasta annettujen tulkintaohjeiden ja oikeuskäytännön mukaan paitsi valtion varoista yritykselle välittömästi tai välillisesti maksettava avustus, myös esimerkiksi valtion luopuminen tuloista, jonka yritys olisi muutoin maksanut valtiolle, merkitsee valtion varojen siirtoa yritykselle SEUT 107 (1) artiklassa tarkoitettulla tavalla. Toisin sanoen esimerkiksi verotulojen menetys vastaa verotukiin käytettyjen valtion varojen määrää. Verotuen katsotaan muodostavan taloudellisen edun, kun tuki vapauttaa tuensaajan sille normaalisti kuuluvasta taloudellisesta taakasta. Verotuen



HPP ASIANAJOTOIMISTO

voidaan katsoa muodostavan niin kutsutun toimintatuen, joka mahdollistaa yrityksen pitkäaikaisen toiminnan paremmilla ehdoilla ja olosuhteilla verrattuna tukea saamattomiin yrityksiin. Tuki voi esimerkiksi olla veron määrän täydellinen tai osittainen aleneminen (verovapaus). Valikoivuus voi perustua mm. lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten verosääntöihin tehtäviin poikkeuksiin tai *veroviranomaisten harkinnanvaraiseen käytäntöön*.

Oikeuskäytännön perusteella kansallinen lainsäädäntö, joka ei mahdollista tietyn tyyppisen, taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa harjoittavan yrityksen asettamista konkurssiin, voidaan katsoa tällaisille yrityksille myönnettyksi *valtion niiden toimintaan myöntämäksi rajoittamattomaksi takaukseksi* ja siten SEUT 107 (1) artiklassa tarkoitetuksi valikoivaksi taloudelliseksi tueksi. Tällainen rajoittamaton takaus poistaa kyseisiltä yrityksiltä muille yrityksille normaalisti kuuluvan taloudellisen riskin niiden harjoittaessa hyödykkeiden myyntiä tai ostoa kilpailutilanteessa markkinoilla.

EU:ssa on runsaasti oikeuskäytäntöä, jonka perusteella kilpailluilla markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavan julkisen laitoksen tai julkisen yrityksen saama konkurssisuoja ja vapautus veroista on katsottu olevan ristiriidassa SEUT 107 (1) artiklan kanssa.

Tieliikelaitosta (Destia) koskevassa ratkaisussa²⁹ komissio katsoi SEUT 107(1) artiklan vastaisiksi Suomen valtion tukitoimenpiteet, jotka koostuivat konkurssilainsäädännön ja tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuudesta Tieliikelaitokseen ja muihin vastaaviin liikelaitoksiin sekä Tieliikelaitoksen maa-alueiden ostoon liittyvästä verotuksellisesta tukitoimenpiteestä. *Palmia*- tapauksessa³⁰ kyse oli puolestaan yksityisten toimijoiden kanssa kilpailevalle kunnalliselle liikelaitokselle myönnettyistä verovapautuksista ja muista eduista, kuten siitä, että se ei voi mennä konkurssiin.

Destia- ja *Palmia*- tapauksissa liikelaitosten saamat verotus- ja konkurssisuojaedut perustuivat Suomen lainsäädäntöön, jonka katsottiin muodostavan jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä voimassa olevan tukiohjelman kyseisille liikelaitoksille. Etuja voitiin pitää kiellettyinä valtionontukena, koska ne olivat valikoivia, valtion rahoittamia toimenpiteitä menetettyjen verotulojen muodossa, antoivat tuensaajalle lisävaroja ja/tai kevensivät niiden kustannusten tai taloudellisten velvoitteiden taakkaa, olivat omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kyseisiä tukitoimenpiteitä ei voitu pitää sallittuina julkisen palvelun velvoitteista suoritettavana korvauksena, kun ne *kohdistuivat kilpailulle avoimeen kaupalliseen toimintaan*. Komissio pyysi Suomen viranomaisia muuttamaan sääntelyä siten, että kilpailuilla markkinoilla toimiville liikelaitoksille olisi *yhtäläiset toimintolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa*. Tilanne korjattiin muuttamalla taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt tavanomaisiksi

²⁹ 2008/765/EY: Komission päätös, 11.12.2007, valtiontuesta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle

³⁰ Asia: Valtiontuki E 2/2010 – Suomi Tuki kunnallisille liikelaitoksille (Palmia-case)

Komission kirje ”Valtiontuki E 2/2010 — Suomi, Tuki kunnallisille liikelaitoksille Bryssel 14/04/2010*D/6678



HPP ASIANAJOTOIMISTO

yrityksiksi ja lakisääteisiä takauksia ja veroetuuksia koskeva etuoikeutettu asema säilytettiin vain niiden yksiköiden kohdalla, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa.

EU:n tuomioistuin vahvisti ratkaisussaan³¹ komission päätöksen siitä, että Ranskan La Postelle rajoittamattoman takauksen muodossa myönnetty edullisemmat rahoitusehdot ovat muodostaneet SEUT 107 artiklan 1 kohdan vastaisen edun, joka on valikoiva ja omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. La Postea ja muita vastaavia julkisia laitoksia koskevan lainsäädännön mukaan kyseisten laitosten maksukyvyttömyystilanteessa saatavien maksamista lykätään tai toimivaltainen asiamies vapauttaa varat saatavien maksamiseksi. Näin ollen julkisten laitosten velkojat ovat väistämättä edullisemmassa asemassa kuin yksityiset velkojat. Komissio katsoi, että La Posten muuttaminen osakeyhtiöksi lopettaa sellaiseen La Postelle myönnetyn rajoittamattoman takauksen. Tämän rajoittamattoman takauksen lopettaminen katsottiin asianmukaiseksi toimenpiteeksi kielletyn valtiontuen poistamiseksi unionin lainsäädännön mukaisesti.

Komissio katsoi päätöksessään³², että tietyille Belgian satamille annettu vapautus yhteisöverosta on sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Päätöksessä todettiin, että koska käsillä oli verohelpotus ja näin ollen valtion varojen menetys, oli kyseessä valtion varojen siirto. Komissio katsoi, että kyseessä olevaa tukitoimenpidettä, jossa tuen määrä on yhteydessä saatuihin tuottoihin, ei ole sidottu eikä rajattu julkisen palvelun tehtävien nettokustannuksiin, mikä puolestaan olisi ollut välttämätön edellytys sille, että tuki voitaisiin todeta SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella soveltuvaksi sisämarkkinoille. Näin ollen toimenpidettä ei voitu pitää sisämarkkinoille soveltuvana korvauksena julkisesta palvelusta, eikä se soveltunut sisämarkkinoille SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella. Lisäksi komissio totesi, että tukitoimenpide ei ollut luonteeltaan sellainen, että sitä voitaisiin pitää tukena "tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen" muuttamatta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohta). Johtopäätöksensä komissio totesi, että Belgian satamille myönnetty verovapautus on SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea sikäli, kuin verosta vapautetut tulot ovat peräisin satamien harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta. Belgian viranomaisten tuli näin ollen poistaa kyseessä oleva verovapaus ja velvoittaa satamien taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt suorittamaan yhteisövero.

Edellä todettu Suomen verohallinnon tulkintaratkaisu siitä, että TTL on yleishyödyllisenä yhteisönä vapautettu myös kaupallisen liiketoimintansa osalta yhteisöverosta, vaikka se on hyväksytty arvonlisäverovelvolliseksi sekä kansalliseen konkurssilakiin perustuva sääntely, jonka mukaan TTL:sta ei itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena voida maksukyvyttömyystilanteessa asettaa konkurssiin, antavat TTL:lle

³¹ Ranskan tasavalta v. Euroopan komissio, T-154/10, 20.9.2012, liittyen riidanalaiseen päätökseen C 56/07 (ex E 15/05)

³² Komission päätös asiassa N 438/02 – Belgia – Tuki satamaviranomaisille, EYVL C 284, 21.11.2002.



taloudellisen edun verrattuna sen kanssa kaupallisilla markkinoilla kilpaileviin yksityisiin toimijoihin.³³ Yksityiset TTL:n kanssa kilpailevat toimijat ovat velvoitettuja maksamaan yhteisöveroa ja ne on myös mahdollista asettaa konkurssiin, mikä lisää niiden taloudellisia riskejä ja asettaa ne kilpailutilanteessa markkinoilla TTL:sta epäedullisempaan asemaan.

Oikeuskäytännön perusteella taloudellista toimintaa harjoittaville julkisyhteisöille annetut kansalliseen verotus- ja konkurssilainsäädäntöön ja/tai viranomaisen soveltamiskäytäntöön perustuvat valikoivat taloudelliset edut voidaan katsoa SEUT 107 (1) artiklassa kielletyksi valtiontueksi. *Näin ollen kyseiset TTL:n saamat edut muodostavat epäilyn ja siten myös riskin TTL:lle myönnetystä kielletystä, sisämarkkinoille soveltumattomasta valtiontuesta.*

8.5 Arvio TTL:n toiminnan tai organisoitumismuodon mahdollisesta ristiriidasta SEUT 106 artiklan velvoitteiden kanssa

EU-sääntelyllä ei puututa jäsenvaltioiden oikeuteen perustaa ja omistaa yrityksiä tai julkisia laitoksia, eikä sääntely myöskään kiellä jäsenvaltion valvonnassa olevalta itsenäiseltä julkisoikeudelliselta laitokselta oikeutta harjoittaa liiketoimintaa. SEUT 106 (1) artikla kuitenkin *velvoittaa jäsenvaltioita pidättäytymään kaikista unionin oikeuden vastaisista toimista, jotka koskevat julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot ovat myöntäneet erityis- tai yksinoikeuksia.*³⁴

EU:n oikeuskäytännön perusteella SEUT 106 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu jäsenvaltion toimenpide voi tulla arvioitavaksi SEUT 102 artiklassa kiellettynä määräävän aseman väärinkäyttönä silloin, kun taloudellista toimintaa harjoittavalla yrityksellä on tai sille syntyy valtion myöntämän erityis- tai yksinoikeuden johdosta jonkin tuotteen tai palvelun tarjonnassa määräävä markkina-asema ja joissa valtion toimenpiteen johdosta yritys joutuu väistämättä toimimaan määräävän markkina-aseman väärinkäytöksiellön vastaisesti tai kun valtion toimenpiteestä seuraa määräävän aseman väärinkäyttöön rinnastettavia vaikutuksia. Lisäksi edellytetään, että määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 106 (1) artiklan vastaisena on EU:n oikeuskäytännössä pidetty esimerkiksi valtion toimenpiteitä, jotka ovat johtaneet yrityksen SEUT 102 artiklan vastaiseen hinnoitteluun tai toimituksista kieltäytymiseen merkityksellisillä markkinoilla.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella riski Suomen valtion SEUT 106 (1) artiklan ja SEUT 102 artiklan rikkomisesta liittyy TTL:n toiminnassa lähinnä *julkisen vallan ja liiketoiminnan kumuloitumiseen*. Kun TTL:ssa samassa organisaatiossa toteutetaan sekä viranomaistehtäviä että liiketoimintaa, *toimintamalli* saattaa olla

³³ On todennäköistä, että muut vastaavatyypistä liiketoimintaa harjoittavat toimijat eivät ole saaneet vapautusta yhteisöverosta, jos ne ovat liiketoimintansa osalta arvonlisäverovelvollisia. Yksityiset yritykset, joilla ei ole lakisääteisiä tehtäviä, maksavat TVL:n nojalla tilikauden voitostaan 20 %:n suuruisen yhteisöveron.

³⁴ SEUT 106 artiklan 2 kohta sisältää poikkeuksen artiklan 1 kohdan rajoituksille siltä osin, että yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita tuottaviin yrityksiin sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä, kuten esimerkiksi kilpailusääntöjä, vain siltä osin, kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja tehtäviä. Kuitenkaan kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

omiaan vääristämään kilpailua markkinoilla tai johtamaan kilpailua rajoittavaan menettelytapaan SEUT 106 (1) artiklan vastaisesti.³⁵ TTL:n nykyisessä toimintamallissa riskin SEUT 106(1) artiklan ja SEUT 102 artiklan rikkomisesta saattaisi muodostaa erityisesti *ristisubventiosta aiheutuva kilpailun rajoittuminen*. Ristisubventiolla tarkoitetaan sitä, että määräävässä asemassa oleva yritys siirtää hallitsemiltaan yksiltä markkinoilta hankkimiaan monopolivoittoja toisella toimialalla omistamaansa tai hallinnoimaansa yksikköön (tai tytäryhtiöön), jolloin viimeksi mainittu voi hinnoitella hyödykkeensä alle todellisten kustannusten. Ristisubventio on mahdollista erityisesti silloin, kun yrityksen määräävä asema on suojattu julkisen vallan toimesta tai alalle pääsyn esteet ovat muusta syystä korkeat. EU:n oikeuskäytännössä ristisubventioon on puututtu erityisesti, kun julkinen monopoliryitys pyrkii laajentamaan toimintaansa kilpailuille markkinoille julkisesta monopolitoiminnasta saamiensa tuottojen avulla.³⁶ Tietyissä olosuhteissa ristisubventio voi johtaa kilpailijoiden poissulkemiseen markkinoilta, jolloin menettelyä voidaan pitää SEUT 102 artiklan vastaisena väärinkäyttönä.

TTL itse arvioi, että se tarjoaa palvelujaan pääsääntöisesti fragmentoituneilla markkinoilla. TTL:n mukaan sillä on yli 40 %:n markkinaosuus teoriassa *ammattitautidiagnostiikassa*, jossa maksavien asiakkaiden (vahinkovakuutusyhtiöt) neuvotteluvoima kuitenkin on sen mukaan poikkeuksellisen vahva erityisesti suhteessa TTL:n ammattitautidiagnostiikan lausuntopalvelun merkitykseen arvoketjussa. Lisäksi määräävän markkina-aseman muodostumista näillä markkinoilla estää TTL:n näkemyksen mukaan se, että ammattitautidiagnostiikkaa *ohjataan kolmikantaisen lainsäädännön ja sen mukaisten tarkkojen toimintaehtojen puitteissa*. TTL arvioi myös, että se saattaa olla määräävässä markkina-asemassa joidenkin *teollisiin työympäristöihin suunnattujen työhygieenisten analyysipalvelujen tarjonnassa*, mutta katsoo, että sen asema ei vaikuta palvelujen hinnoitteluun eikä toimitusehtoihin osan palveluista ollessa huoltovarmuuskriittisiä.

HPP:n käsityksen mukaan TTL:n toimintaan ei ole liittynyt epäilyjä kielletystä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Tämä ei kuitenkaan kokonaan poista riskiä siitä, että TTL:n nykyisestä toimintamallista voisi seurata SEUT 106(1) ja SEUT 102 artiklan vastaista menettelyä TTL:n toimiessa kilpailuilla markkinoilla. Vaikka missään markkinatutkimuksessa tai viranomaispäätöksessä ei ole osoitettu, että TTL olisi määräävässä markkina-asemassa tarjotessaan ammattitautidiagnostiikkapalveluja ja/tai teollisiin työympäristöihin suunnattuja työhygieenisiä analyysipalveluja, sen määräävää asemaa näiden palvelujen tarjonnassa ei voida kuitenkaan kokonaan poissulkea johtuen sen korkeasta markkinaosuudesta ja lakisääteisestä asemasta.

TTL:n tulisi kilpailuoikeudellisten riskien välttämiseksi kiinnittää erityistä huomiota hinnoittelunsa ja sopimusehtojensa kilpailulainsäädännön mukaisuuteen tarjotessaan edellä mainittuja palveluja kaupallisilla markkinoilla. Lisäksi SEUT 106(1) ja SEUT 102 artiklan rikkomista koskevien riskien välttämiseksi tulisi jatkossa varmistua siitä, että TTL ei saamaansa julkista rahoitusta hyväksi käyttäen ja/tai ristisubvention avulla

³⁵ Ks. tältä osin erityisesti Petri Kuoppamäen kilpailuoikeudellinen asiantuntijalausunto 5.3.2015 Maa- ja metsätalousministeriölle

³⁶ Deutsche Post AG, COMP/35.141, EY:n komission päätös 20.3.2001, EYVL 2001 L 125/27.



hinnoittele millään kilpailuilla markkinoilla tarjoamiaan palveluja niin alhaisin hinnoin, että sen kanssa kilpailevilla yksityisillä toimijoilla ei olisi mahdollista vastata kilpailuun ja ne poissulkeutuisivat markkinoilta (ns. saalistushinnoittelu).

8.6 TTL:n toiminnan mahdolliset oikeutusperusteet, kuten SGEI-sääntelyn soveltamisen mahdollisuus kaupallisessa liiketoiminnassa

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarjottavien ns. SGEI-palvelujen poikkeusperustetta ei voida käyttää sellaisten TTL:n kaupallisen liiketoiminnan palvelujen osalta, joita tarjotaan kilpailutilanteessa markkinoilla muiden toimijoiden kanssa. Näin ollen TTL:n verovapautta ja konkurssiriskin puuttumista sekä mahdollisia kilpailua rajoittavia menettelyjä ei voida TTL:n kaupallisessa liiketoiminnassa oikeuttaa SEUT 106 (2) artiklan SGEI-poikkeussäännöksellä.

9 Arvio TTL:n toiminnan mahdollisesta ristiriidasta kansallisen kilpailulainsäädännön kanssa

9.1 Kilpailulain soveltaminen TTL:n toimintaan

Koska edellä todetusti TTL:n toiminta perustuu olennaisesti TTL-lakiin ja se toimii Suomen markkinoilla *valtion valvonnassa ja ohjauksessa*, oikeuskäytännön perusteella TTL:n toimintaan sovellettaisiin lähtökohtaisesti kansallisen kilpailulain 4 a luvun *kilpailuneutraliteettia koskevaa sääntelyä*, jossa arvioidaan, onko valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön taloudellisen toiminnan harjoittaminen kilpailutilanteessa markkinoilla omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Kilpailulain 30 a §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotelluteitse pyrkiä poistamaan *valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa: 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla; 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai 3) on ristiriidassa kuntalain 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa*. Kilpailulain 30 a §:ää ei kuitenkaan sovelleta, jos valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen. Kilpailulain 30 d §:n nojalla *valtion määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittaessa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, se on velvollinen pitämään tästä toiminnastaan erillistä kirjanpitoa säännöksessä tarkemmin määritetyllä tavalla*.

Toiminnastaan itsenäisesti määräävien yksityisten ja julkisten elinkeinonharjoittajien (yritysten) taloudellisessa toiminnassa tekemiin sopimuksiin ja menettelytapoihin toisten yksityisten tai julkisten elinkeinonharjoittajien/yritysten kanssa, soveltuvat kilpailulain 5 §:n ja SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määritetyt kiellot koskien kilpailua rajoittavia sopimuksia (ns. kartellikielto) ja näistä kielloista poikkeamista sääntelevät



kilpailulain 6 §:n ja SEUT 101 artiklan 3 kohdan mukaiset säännökset. Mikäli elinkeinonharjoittaja/yritys katsotaan olevan kilpailulain 4 §:ssä tai SEUT 102 artiklassa tarkoitettussa määräävässä markkina-asemassa jonkin hyödykkeen tarjoajana tietyillä markkinoilla, sen sopimukseen tai menettelyyn soveltuu kilpailulain 7 §:n tai SEUT 102 artiklan mukainen määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltäminen. Edellä mainittujen kieltojen rikkominen sisältää riskin elinkeinonharjoittajalle/yritykselle maksettavaksi määrättävästä seuraamusmaksusta/sakosta sekä velvollisuudesta korvata kilpailulain rikkomisella aiheutettu vahinko.

Aiemman oikeuskäytännön perusteella TTL:n taloudelliseen toimintaan soveltuu lähtökohtaisesti kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisääntely, eikä TTL:n toimintaan siten sisälly riskiä sille määrättävistä sakoista/seuraamusmaksuista. TTL:n verrattain itsenäisestä asemasta ja toiminnasta johtuen ei voida kuitenkaan täysin poissulkea sitä, että joissakin tilanteissa TTL katsottaisiin itsenäiseksi elinkeinonharjoittajaksi/yritykseksi, jota velvoittaisivat kansallisen ja EU:n kilpailulainsäädännön kartellikielto ja mahdollisen määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto. TTL on ilmoittanut, että se ei ole tehnyt erillistä kilpailuoikeudellista itsearviointia sen kaupallisilla markkinoilla muiden yritysten kanssa tekemien sopimusten ja noudattamiensa menettelytapojen kilpailulainsäädännön mukaisuudesta. Vaikka tämän selvityksen yhteydessä ei ole noussut esiin epäiltyjä kilpailusääntöjen kieltämiä sopimusjärjestelyjä, joissa TTL olisi mukana tai sen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön viittaavia toimintatapoja, *kilpailuoikeudellisen itsearvioinnin tekeminen TTL:n kilpailluilla markkinoilla soveltamista sopimuksista ja menettelytavoista olisi suositeltavaa kilpailuoikeudellisten riskien minimoimiseksi.*

Tässä selvityksessä TTL:n toimintaan liittyviä mahdollisia kilpailuoikeudellisia riskejä on arvioitu kansallisessa kilpailulaissa määritetyn kilpailuneutraliteettivelvoitteen noudattamisen osalta.

9.2

Kilpailulain kilpailuneutraliteettivelvoitteiden noudattamisen arviointi

Kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisääntelyä koskevien esitöiden, oikeuskäytännön ja KKV:n antamien suuntaviivojen³⁷ mukaan julkisyhteisön kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Kiellettyä menettelyä voi lain esitöiden mukaan olla esimerkiksi *julkisyhteisön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan kohdistuva valikoiva tuki tai tukijärjestelmä sekä julkisesti omistetun yksikön julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta saamat edut.* KKV:n mukaan julkisilla elinkeinotoimintaa harjoittavilla yksiköillä havaittuja kilpailuetuja ja siten kilpailuneutraliteettiongelmia aiheuttavia keskeisiä tekijöitä voivat olla em. lisäksi myös *markkinaehtoisuudesta poikkeava hinnoittelu, edullinen verokohtelu ja konkurssisuoja, liiketoimintariskien vähäisyys, erilaiset yksinoikeudet sekä*

³⁷ Kilpailu- ja kuluttajaviraston suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta (2017) <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/suuntaviivat-kilpailulain-soveltamisesta/markkinaperusteinen-hinnoittelu/#k1>



sellaisten markkinoita koskevien tietojen hallinta, jotka eivät ole muiden toimijoiden käytössä.

Kilpailuneutraliteettivajeen väistämättömänä seurauksena tehokkaita yrityksiä poistuu markkinoilta, kannusteet uusien tuotteiden ja tuotantotapojen kehittämiseen laimenevat ja tuotannon kilpailuttamisen edellytykset kärsivät taantuvista markkinoista. KKV voi puuttua kaikkeen julkisyhteisön kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta.

TTL:n toiminnan arvioinnissa on erityisesti otettava huomioon viimeaikainen julkisyhteisöjen kilpailuneutraliteettivelvoitteiden rikkomisen arviointia koskeva oikeuskäytäntö.

KKV arvioi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ("HUS") epäiltyä kilpailuneutraliteetin vastaista toimintaa markkinoilla erityisesti ottaen huomioon HUSin kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman toiminnan laajuuden ja toiminnan merkittävien kielteisten markkinavaikutusten todennäköisyyden. KKV totesi päätöksessään³⁸, että HUSin yksityiselle sektorille suuntautuvasta myynnistä vain osan voitiin mm. markkinapuutetilanteista johtuen katsoa tapahtuvan kilpailutilanteessa markkinoilla. Lisäksi HUSin kilpailullinen toiminta rajautuu merkittävältä osiltaan sairaala-alueille. Päätöksen mukaan KKV on antanut HUSille neuvontaa erityisesti markkinaperusteisen hinnoittelun edellytyksiin liittyen. KKV:n selvityksissä ilmeni, että HUSilla ei ole ollut kilpailutilanteessa markkinoille tarjoamiensa palveluiden osalta erillistä kustannuseurainta eikä sillä näin ollen ole ollut tarkkaa tietoa näiden toimintojen kannattavuudesta. HUS on selvitysten kuluessa ilmoittanut kiinnittävänsä huomiota katteiden määrittelyperiaatteisiin ja järjestelmälliseen toimintatapaan. Myös 1.1.2020 alussa voimaantullut kirjanpidon eriyttämismääräys korjaa tilannetta ja mahdollistaa HUSille palveluiden kannattavuuden tarkemman seurannan sekä vähentää ristisubvention ja alihinnoittelun riskiä. KKV katsoi, että ei voida pitää todennäköisenä, että HUSin kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamalla toiminnalla tai tytäryhtiöille tarjotuilla palveluilla olisi merkittäviä kielteisiä kilpailuvaikutuksia.

KKV selvitti *Museoviraston* epäiltyä kilpailuneutraliteettisääntelyn vastaista menettelyä *arkeologisia tutkimuksia* tekevän kilpailijan toimenpidepyynnön perusteella. Epäilyn mukaan *Museovirasto ei ollut eriyttänyt viranomaistoimintaansa riittävällä tavalla sen harjoittamasta liiketoiminnasta eivätkä sen tarjoukset kattaneet kaikkia arkeologisten tutkimusten toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia ja sen liiketoimintaa epäiltiin siten tuettavan budjettivaroin*. *Museoviraston* toimintaa säänteli vuonna 1963 annettu sisällöltään epäselvä muinaismuistolaki, jolla *Museovirastolle* on asetettu velvoitteita tarjota tiettyjä arkeologisia tutkimuspalveluja. KKV katsoi päätöksessään³⁹, että siltä osin kuin

³⁸KKV:n päätös Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin toiminta markkinoilla 3.11.2020 (Dnro 1495/14.00.40/2015)

³⁹KKV:n päätös Epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta arkeologisten tutkimusten markkinoilla 7.5.2020 Dnro: KKV/536/14.00.40/2016



toiminta liittyy muinaismuistolaissa Museovirastolle määrättyjen ja/tai valtion kustannusvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen, viraston ei voida katsoa toimivan kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Myöskään sellaisten palvelujen osalta, joissa yksityistä tarjontaa ei ole, eikä sen syntymistä voida pitää todennäköisenä, vaikka Museovirasto luopuisi palvelujen suorittamisesta (markkinapuutetilanne), Museovirasto ei kilpaille yksityisten toimijoiden kanssa, eikä sen toiminnalla voi siten olla kielteisiä vaikutuksia kilpailuun. KKV oli selvityksissään kuitenkin havainnut Museoviraston tietyissä kaupallisissa arkeologisissa tutkimustoiminnoissa kilpailuneutraliteettia vaarantavia piirteitä. Museovirasto oli sitoutunut KKV:n mukaan arvioimaan toimintansa ja ryhtymään tiettyihin toimenpiteisiin havaittujen kilpailuneutraliteettiongelmien poistamiseksi, minkä jälkeen KKV ei nähnyt enää tarvetta jatkaa tutkimista ja poisti asian käsittelystä.

KKV katsoi Tullilaboratoriota koskevassa päätöksessään⁴⁰, että Tullilaboratorion maksuton toiminta ja maksullisten julkisoikeudellisten suoritteiden tuottaminen liittyvät muun muassa elintarvike-, kuluttajaturvallisuus- sekä useissa muissa laeissa Tullille määrättyjen valvontatehtävien hoitamiseen. KKV katsoi, että tältä osin Tullilaboratorion toiminnassa on kyse viranomaistoiminnasta, joka on luonteeltaan ei-taloudellista toimintaa. *Tullilaboratorion liiketaloudellisten suoritteiden tuottamisessa voi sen sijaan olla kyse luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta. Kuitenkin siltä osin kuin Tullilaboratorio myy liiketaloudellisia suoritteitaan valtion virastoille ja laitoksille, se ei lähtökohtaisesti toimi kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.*

Edellä todetun perusteella, siltä osin, kun TTL:n toiminta liittyy sille laissa määrättyjen ja/tai valtion kustannusvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen, TTL:n ei voida katsoa kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettulla tavalla toimivan samoilla markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa. TTL:n toimintaan sisältyy riskejä kilpailuneutraliteettivelvoitteiden rikkomisesta vain sellaisissa tilanteissa, kun kyse on TTL:n tarjoamista muista kuin laissa määritetyistä ja/tai valtion/STM:n velvoittamista ja rahoittamista palveluista. Näissäkin tilanteissa riskejä on oikeuskäytännön perusteella vain silloin, kun TTL:n kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toimintaa voidaan pitää riittävän laajana ja TTL:n menettelyllä katsotaan olevan todennäköisiä merkittäviä kielteisiä markkinavaikutuksia.

9.3 TTL:n mahdollisuus hyötyä asemastaan toimiessaan sekä ei-kaupallisilla että kaupallisilla markkinoilla

TTL ilmoittaa tarjoavansa lähes kaikille asiakkailleen sekä maksullisia että maksuttomia palveluja/suoritteita. Esimerkiksi TTL:n järjestämiin maksuttomiin webinaareihin voivat osallistua kaikki toimijat riippumatta siitä, ovatko ne TTL:n asiakkaita vai eivät. TTL toteaa, että se hinnoittelee myös julkisille rahoittajilleen tarjoamansa

⁴⁰ KKV:n päätös Epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta laboratorion palveluiden markkinoilla 5.12.2018 Dnro: KKV/105/14.00.40/2016



HPP ASIANAJOTOIMISTO

liiketoiminnan palvelut liiketoiminnan hinnaston mukaisesti ja käsittelee ne erillisesti liiketoimintana arvonnisäverotuksellisesti ja kirjanpidossa. TTL ilmoittaa kohtelevansa asiakkaitaan asiakasprosessin mukaisesti jakaen asiakkaat neljään luokkaan: liiketoiminnan asiakkaisiin, kumppanuuksiin, avainasiakkuuksiin ja strategisiin partnereihin. Asiakkuuksien luokittelun tavoitteena on järjestelmällistää asiakkuuksien hallinnan prosessit sekä optimoida asiakkuuksien hallintaan käytettävät resurssit.

TTL on ilmoittanut tehneensä markkinaselvityksiä joidenkin palveluiden osalta (esim. mikrobiologia ja asbestianalytiikka) ja ilmoittanut seuraavansa kilpailijoidensa hinnoittelua jatkuvasti julkisten lähteiden perusteella. TTL kerää asiakastytyväisyystietoa palvelukohtaisesti. Vakioasiakkaita TTL:lla ovat erityisesti vahinkovakuutusyhtiöt työlääkietieteen ja ammattitautidiagnostiikan palveluissa. Lisäksi laboratorion palveluissa on useita pitkäaikaisia asiakassuhteita puitesopimuksiin perustuen. Myös työterveyshuollon koulutuksessa esiintyy paljon pitkäaikaisia asiakkuuksia. Merkittävää vuosittaista vaihtelua on havaittavissa erityisesti TTL:n konsultointi- ja koulutuspalveluja ostavissa asiakkaissa.

TTL arvioi itse, että osa sen asiakaista voi arvottaa sen valtion julkisoikeudellisesti itsenäisenä asiantuntijaorganisaationa pätevämmäksi kuin pienen tuntemattoman toimijan. Asiakas voi myös arvottaa TTL:n palvelujentarjoajana mieluisammaksi, koska mielikuva TTL:stä on yhteiskunnallisesti hyödyllinen. Toisaalta TTL katsoo, että sitä ei välttämättä tunnusteta markkinoilla palveluiden tarjoajaksi, vaan se mielletään virastoksi ja/tai vastaavaksi julkiseksi toimijaksi. TTL:n mukaan se ei osta liiketoiminnan keskeisiin kustannuseriin kuuluvia tuotannon tekijöitä valtiolta tai kunnilta merkittävässä määrin, ja sen ostamat tuotteet ja palvelut ovat markkinahintaisia.

Edellä todetun perusteella TTL ei ole järjestänyt toimintaansa siten, että se hyötyisi liiketoiminnassaan ei-taloudellisesta toiminnastaan. Huolimatta TTL:n tavoitteista tarjota liiketoiminnan palvelujaan markkinaehtoisesti erillään sen ei-taloudellisesta toiminnasta, on olemassa riski siitä, että TTL:n tarjotessa palveluja kilpailutilanteessa kaupallisilla markkinoilla, *sen nykyinen rakenne valtion osittain rahoittamana julkisena laitoksena ja toimintamalli, jossa sama organisaatio tuottaa samoille asiakkaille sekä ei-taloudelliset, että taloudelliset toiminnot, on omiaan johtamaan kilpailluilla markkinoilla TTL:n saamaan, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan kilpailuun.* TTL:n nykyinen toimintamalli saattaisi johtaa epäilyihin erityisesti sen soveltamasta kilpailuneutraliteettiperiaatteen vastaisesta hinnoittelusta joillakin kaupallisilla markkinoilla. Tältä osin keskeistä kilpailuoikeudellisen riskin poistamiseksi on varmistaa se, että TTL:n kaupallisten palvelujen hinnoittelu voidaan osoittaa markkinaperusteiseksi. Riski kilpailuneutraliteettiperiaatteen vastaisesta edusta sisältyy myös edellä kuvattuun TTL:n saamaan konkurssisuojaan sekä vapautukseen yhteisöverosta. Kilpailuneutraliteetin toteutumista saattaa heikentää myös se, että TTL voi rahoittaa valtionosuudella TTL:n johdon ja henkilöstön osaamista ja kehittämistä sekä tukitoimenpiteitä, mikä hyödyttää myös sen liiketoimintaa.

Mahdollisia riskejä arvioitaessa on keskeistä arvioida, voidaanko TTL:n kilpailutilanteessa kaupallisilla markkinoilla harjoittama liiketoiminta katsoa suuruudeltaan niin merkitykselliseksi, että sen kilpailuneutraliteettia vaarantavalla menettelyllä olisi



vaikutusta markkinakilpailuun ja KKV:n puuttumiskynnys täytyisi. Tilinpäätöstietojen perusteella TTL:n liiketoiminnan kokonaisvolyymi on pysynyt viiden vuoden sisällä keskimäärin samalla tasolla, eikä liiketoiminnan volyymia voida pitää vähämerkityksellisenä. Kilpailutilanne yksityisten toimijoiden kanssa samoista merkittävistä, valtakunnallisista yritysasiakkaista ja merkittäviin julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuminen ovat omiaan lisäämään riskiä mahdollisten TTL:n kilpailuneutraliteettiperiaatteen vastaisten menettelyjen kilpailulle haitallisista vaikutuksista. Vaikka TTL:n kilpailullinen toiminta ei olisi kaikissa markkinasegmenteissä laajaa, kilpailun rajoittumisen haitallinen vaikutus voi mahdollisesti joissain tilanteissa kohdistua paikallisesti joihinkin pieniin ja keskisuuriin yksityisiin palveluntuottajiin.

Edellä todetuilla perusteilla TTL:n liiketoimintansa harjoittamiseen kanavoimalla julkisella tuella tai sen mahdollisella kilpailuneutraliteettiperiaatteen vastaisella hinnoittelulla voitaisiin lähtökohtaisesti katsoa olevan vaikutuksia kilpailuun ainakin joillakin merkityksellisillä markkinoilla. Sitä vastoin joidenkin TTL:n tarjoamien lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen osalta saattaa olla kyseessä markkinapuutetilanne, jolloin TTL:n toiminnan ei voida katsoa tapahtuvan kilpailluilla markkinoilla, eikä kuuluvan kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin. Tällaisten palvelujen tarjoamiseen ei siten liity vastaavaa kilpailuneutraliteetin vaarantumisen riskiä.

9.4 Julkisen rahoituksen saatavuudesta ja rahoitusehtojen edullisuudesta saatu etu

Julkisyhteisön toimintaansa tarvitseman rahoituksen helpompi saatavuus ja rahoituksen ehtojen edullisuus voi olla julkisyhteisön asemasta johtuva kilpailuetu, jota muut sen kanssa samoilla markkinoilla kilpailevat tahot, kuten yksityisoikeudelliset yritykset eivät voi saada. Kilpailuneutraliteettiongelmien välttämiseksi kilpailtuun toimintaan saadun julkisen rahoituksen ehtojen tulisi olla sellaiset, jotka myös markkinaehtoisesti toimiva yksityinen sijoittaja hyväksyisi myöntämänsä rahoituksen ehdoiksi vastavassa tilanteessa.

TTL:n saama sellainen julkinen rahoitus, jossa ei ole asetettu selkeitä ehtoja siitä, mihin tarkoitukseen rahoitus on käytettävä tai jossa rahoitusta ei ole velvoitettu takaisinperittäväksi väärinkäytön perusteella, voitaisiin näin ollen katsoa sellaiseksi TTL:n julkisyhteisönä saamaksi kilpailueduksi, jota kilpailevat yksityiset markkinatoimijat eivät voi rahoitusmarkkinoilta saada.

Mikäli TTL jatkaa toimintaansa nykyisessä organisaatiomuodossa, jatkossa on kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi tärkeää varmistaa lainsäädännöllä, sopimuksilla ja riittävällä jälkikäteisellä valvonnalla mahdollisimman läpinäkyvästi se, ettei TTL:lle yleishyödylliseen toimintaan tarkoitettua julkista rahoitusta kanavoitu sen kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan. Mikäli näin olisi tapahtunut, taloudelliseen toimintaan käytetty tuen määrä tulisi periä takaisin.



9.5 TTL:n velvollisuus eriyttää kirjanpitonsa

TTL on kilpailulain 30 d §:n nojalla velvollinen eriyttämään kirjanpitonsa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toimintansa osalta siten, että siinä on 1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä 2) lisätietona selkeä kuvaus 1 kohdassa tarkoitetun kustannuslaskennan periaatteista. Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettavien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti. Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

TTL:n mukaan se seuraa ja erittelee valtionosuuteen oikeuttavan toimintansa ja liike-toimintansa kustannuksia ja tuottoja erikseen kirjanpidossaan siten, että TTL:n *kaikki toiminta on perustettu toiminnanohjausjärjestelmään projektimuotoisena, jolloin kaikkien kulut ja tuotot kirjataan projekteille. Projekti voi TTL:ssa kohdistua vain yhdelle toiminta-alueelle, jonka mukaisesti määräytyy käyttäkö se valtionosuutta.*

Projektit on jaoteltu TTL:ssa seuraavan ryhmittelyn mukaisesti:

- Liiketoiminnan projektit
- Tutkimusprojektit
- Asiantuntijatyön projektit
- Johtamisen projektit
- Osaamisen kehittämisen ja yhteisen toiminnan projektit
- Tuki

Jokaiselle projektille on määritelty useita taloushallinnon dimensioita, joiden avulla voidaan muodostaa raportteja kirjanpidon kirjauksista. *Kirjanpidossa voidaan seurata projektikohtaisesti yksittäisen tapahtuman tarkkuudella, kuuluuko kulu tai tuotto valtionosuudella tehtävään toimintaan vai ei. Projektilaskennassa käytetään kokonaiskustannusmallia.* Projektille kirjataan kaikki projektista aiheutuvat suorat kustannukset (tuntipalkat, aineet ja tarvikkeet, ostetut palvelut, matkat, laitteet, muut kulut) ja projektille kirjatuihin työtunneihin muodostuvien tuntipalkkojen päälle laskettavat henkilösivu- ja yleiskustannukset. Henkilösivu- ja yleiskustannukset lasketaan käyttämällä projektikohtaisia prosentteja. Sisäiseen laskentaan perustuvan projektilaskennan kulut eroavat ulkoisen laskennan kuluista. Tilinpäätöksen yhteydessä tehdään *yleiskulujen täsmäytys, jossa varmistetaan, että kaikki liiketoimintaan kuuluvat yleiskulut kohdentuvat maksullisen toiminnan projekteille.*

Edellä mainittu osoittaa, että TTL on järjestänyt kirjanpitonsa tavoitteenaan ja tarkoituksenaan eriyttää sen tulot ja kulut erikseen liiketoiminnan ja valtionosuudella kustannettavan toimintansa osalta kilpailulain 30 d §:n edellyttämällä tavalla. TTL:n ilmoittamien tietojen ja sen tekemän itsearviointin perusteella ei voida kuitenkaan autokottomasti varmistua siitä, että TTL:n liiketoiminnan toimintakohtaisten tulojen ja menojen eriyttäminen sen muusta toiminnasta on kaikilta osin tuottoja ja kuluja eri



projekteihin vietäessä ja kustannusten jakoperusteita määritettäessä toteutettu kilpailulain 30 d §:n mukaisesti. Ulkopuolisen auditoinnin puuttuessa ei voida täysin pois sulkea sitä, että TTL:n saamaa julkista tukea on saattanut jossakin tilanteessa kanavoitua kaupallisen liiketoiminnan palvelujen tuottamiseen tai niiden kulujen kattamiseen siitä huolimatta, että tällainen menettely ei ole ollut TTL:n strateginen tarkoitus tai tavoite.

9.6 TTL:n hinnoittelun markkinaehtoisuuden arviointi

KKV:n tapauskäytännön ja sen antamien suuntaviivojen mukaan kilpailullisen ja ei-kilpailullisen toiminnan eriyttäminen ja markkinaperusteinen hinnoittelu kilpailullisessa toiminnassa vähentävät riskiä julkisyhteisön toiminnan mahdollisista kielteisistä kilpailuvaikutuksista. TTL:n liiketoiminnan ja sen soveltaman hinnoittelun markkinaehtoisuudesta ei ole teetetty ulkopuolista arviota. TTL katsoo kuitenkin oman arvionsa perusteella toimivansa yleisesti kilpailluilla markkinoilla samoilla ehdoilla kuin sen kanssa kilpailevat muut toimijat, kohdistavansa kaikille tuotettaville palveluille kaikki niihin liittyvät kustannukset ja seuraavansa palveluidensa kannattavuutta rullaavasti.

TTL:n ilmoittaman mukaan sen kaupallisilla markkinoilla soveltamalla hinnoittelulla on seuraavat lähtökohdat:

- liiketoiminnasta syntyvät kustannukset, aina tuotekehityksestä lähtien, tulee pystyä kattamaan täysin vain myynnistä saatavilla tuotoilla.
- toiminnan tulee olla kannattavaa ja palvelut tulee hinnoitella sitä hintatasoa noudattaen, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut.
- hinnoittelu perustuu analysoituun tietoon ja dokumentoituihin päätöksiin
- saavuttaa sen liiketoiminnalliset tavoitteet
- toiminta asiakkaaseen päin on yhdenmukaista
- asiakas kokee saavansa palvelusta maksettavaa euromäärää ja investointia vastaavan määrän hyötyä tai arvoa.

TTL:n mukaan se seuraa sisäisessä laskennassaan liiketoimintansa kannattavuutta projektitasolla. Projektille kohdistetaan kyseisellä projektilla myytävien palveluiden tuotot sekä niiden tuottamista varten vaaditut suorat kustannukset, eli työaikakulut, materiaalit ja palvelut ja lisäksi työaikaan perustuvat yleiskustannukset. Epäsuorat, yleiskustannusluonteiset kulut kohdennetaan työaikakulujen suhteessa. Vaikka TTL:n tavoite on, että kaikki liiketoiminnan palvelut kattavat omat kulunsa, sen mukaan kysyntä vaihtelee kuitenkin vuosittain ja kaikki ennusteet eivät osu kohdalleen, jolloin yksittäiset tuotetut palvelut voivat olla myös tappiollisia. TTL:n johtoryhmälle raportoidaan kuukausittain liiketoiminnan kannattavuus (myyntikate ja tulos) sekä tuottotavoitteen saavuttaminen ja tuottoennuste. Kannattavuustietoja käytetään hyödyksi, kun päätetään hinnoista tai palveluiden lopettamisesta sekä rekrytointi- ja mahdollisten yt-päätösten yhteydessä. KKV:n suuntaviivoja markkinaperusteisesta hinnoittelusta on TTL:ssa sen ilmoituksen mukaan otettu huomioon taloudellisen toiminnan kustannusten kohdentamisen ja kustannusvastaavuuden osalta. Taloudelliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuotto liittyy TTL:ssa vuosittain tehtäviin pitkäaikaisiin



HPP ASIANAJOTOIMISTO

hankintoihin. Niistä kohdennetaan liiketoiminnalle sille arvioitu osuus. Pitkäaikaisille hankinnoille asetettu tuottovaade on, että ne kattavat omat kulunsa.

TTL:n mukaan suurempien konsultointi- tai koulutuspalveluja koskevien tarjousten (yli 20 000 euroa) tarjouslaskenta tehdään suunnittelemalla palvelun vaatimat työn määrät ja muut kustannukset. Tässä käytetään hyödyksi asiantuntijatyön viitehintoja. Toistuvat määrämittaiset analyysit, koulutukset ja lausunnot on hinnoiteltu tuotekohtaisesti.

Kustannusten kirjausperusteet on ohjeistettu laatujärjestelmän ohjeissa kuvaus projektikirjanpidosta, kulujen kohdistaminen kustannuspaikoille ja projekteille, sekä henkilö- ja yleiskustannuskertoimien laskentaperiaatteet. Työntekijät kirjaavat kaiken työaikansa projekteille ja projektin taakse on merkitty dimensio, millä rahoituksella projekti toteutetaan. Tukitoiminnan ja erikoistilaprojektien kulut kohdennetaan ydintoiminoille työaikakulujen suhteessa tilinpäätöksessä. Toteutuneita kustannuksia seurataan johtoryhmässä kuukausittain. Projektipäälliköt suunnittelevat projektiansa työntekijöiden työajan ja johtavat sen mukaan projekteille kirjattavaa työaikaa. Projektien tuntiennusteiden perusteella saadaan yhteenveto siitä, missä määrin työaikaa tulee kohdistumaan kaupalliseen ja ei-kaupalliseen toimintaan. Salkkujohtaja seuraa omien alaistensa tuntivarauksia sekä vuoden aikana kirjattua kokonaistuntimäärää. Projektien erillistilintarkastuksen yhteydessä tilintarkastaja käy läpi laskelman, jonka perusteella T&K-hankkeelle on kohdistettu yleiskustannukset. Tilinpäätöksen liitetietoina on toiminnan jako rahoitusmuodoittain, jossa on laskettu yleiskustannusten kohdistuminen. Laskenta perustuu kulujen jakoon kirjattujen tuntien työaikakustannusten suhteessa.

Oikeuskäytännön ja KKV:n suuntaviivojen perusteella *markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus edellyttää kunkin toiminnan riskitasoa heijastavan, kohtuullisen tuotto-vaatimuksen asettamista kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle*. KKV on todennut, että toimintojen kirjanpidollisella eriyttämisellä saatavien tietojen ja niiden perusteella tehtyjen laskelmien avulla voidaan varmistua siitä, että kilpailullisen toiminnan tuotot kattavat siihen liittyvät kustannukset ja että *kilpailullinen toiminta on itsenäisenä toimintonaan kannattava ja tuottaa siihen sitoutuneelle pääomalle kohtuullisen tuoton*. Kielteisten kilpailuvaikutusten riskin pienentämiseksi kustannukset tulisi jakaa eri toiminnoille *aiheuttamisperiaatetta noudattaen*. Mitä merkittävämmästä kustannuserästä on kyse, sitä tarkemmin kustannukset on jaettava. Kustannusten kohdentamisen kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti suurimmat kustannuserät, jotka ovat yhteisiä sekä kilpailullisille että ei-kilpailullisille palveluille.⁴¹ Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon siltä osin kuin kyseiset kustannukset ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen

⁴¹ Ks. KKV:n päätös Kuntien epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta työterveyshuollon markkinoilla 25.9.2018 (Dnro:1/KKV14.00.40/2015), jossa esimerkiksi kunnallisten työterveyshuollon palveluiden merkittäviksi kustannuseriksi oli katsottu henkilöstö, tilavuokrat, lääkäripalveluostot, diagnostiikkapalvelut sekä ICT-järjestelmät ja -palvelut. KKV totesi päätöksessä mm., että kunnallisen palvelutuottajan on lähtökohtaisesti pystyttävä kattamaan hinnoittelullaan myös mahdolliset korkeammat kustannuksensa, jotta asiakkaiden hinnan perusteella tekemä valinta kohdistuisi tehokkaimpiin toimijoihin markkinoilla ja yhteiskunnan kannalta tehokas resurssien käyttö voidaan turvata.



edellyttää, että julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta on liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti pidemmällä aikavälillä kannattavaa, eikä kannattamatonta toimintaa ylläpidetä keinotekoisesti julkisen omistajan ei-markkinaehtoisin toimenpitein kuten julkisen tuen tai alihintaisten rahoitusjärjestelyjen turvin. KKV on myös suuntaviivoissaan katsonut, että *julkisyhteisön taloudellista toimintaa ja sen kannattavuutta ei voida tarkastella yhtenä kokonaisuutena, mikäli julkisyhteisön taloudellinen toiminta suuntautuu useammille erillisille markkinoille*. Tällöin taloudellista toimintaa, sen kannattavuutta, hinnoittelua ja vaikutuksia tarkastellaan erikseen kullakin merkityksellisellä markkinalla.

TTL:n liiketoimintaa tarkastelleen kokonaisuutena, jossa tavoitellaan 2 %:n tuottoa. *Yksittäisille liiketoiminnoille asetetaan suuntaa antava tuottotavoite* syksyn suunnittelun yhteydessä. Tuottotavoitetta asetettaessa on otettu huomioon projektipäällikön näkemys projektin tulossa olevista tuotoista sekä projektille tehdyt ennusteet sen kuluista. Ennusteista on koottu yhteenveto ja johtoryhmä on asettanut tuottotavoitteen ja jakanut sen salkkutasolle. *TTL:n tuottotavoite päätetään tuotekohtaisesti. Yleisesti tavoite asetetaan siten, että palveluliiketoiminta kattaa kulunsa. Tuottotavoitteiden asetannassa otetaan huomioon myös palvelun asiakkaalle tuoma lisäarvo ja hinnoitellaan palvelut siten, että suurempaa lisäarvoa tuovista palveluista saadaan parempikatteista myyntiä. TTL:n liiketoimintastrategiassa on myös määritelty osalle palveluja kannattavuuden lisäksi kasvuodotukset, jotka vaikuttavat tuottotavoitteisiin.*

TTL:n kaikkien kulutapahtumien taakse on merkitty rahoituslähde ja niiden kautta on tilinpäätöksessä tehty liiketoiminnan laskennallinen eriyttäminen. Tulokinnanvaraisuutta jää kuitenkin sisäisessä laskennassa siihen, että tuntikirjauksista muodostuva summa täsmäytetään maksettuihin palkkoihin ja lakisääteisiin kustannuksiin ja lisäksi yleiskustannusten kohdentamisperiaate voi edellyttää tarkennuksia. *Vähimmäisvaatimuksena TTL:ssä on, että liiketoiminta kattaa omat kustannuksensa, ja liiketoimintaan sitoutunut pääoma kohdistuu pitkäaikaisiin hankintoihin, joiden on tarkoitus kattaa omat kulunsa. Eri kaupallisilla markkinoilla harjoitettavaan liiketoimintaan sitoutuneelle pääomalle ei ole asetettu markkinakohtaisesti tuottovaadetta.*

Edellä todetun perusteella TTL pyrkii liiketoiminnassa hinnoittelunsa markkinaehtoisuuteen ja on järjestänyt hinnoittelunsa ja sen pohjana olevan kustannuslaskentansa tämän tavoitteen mukaisesti. TTL pyrkii myös jakamaan kustannuksensa eri toimintoille *aiheuttamisperiaatetta* noudattaen. Kuitenkaan TTL ei ole ilmoittamansa mukaan asettanut liiketoimintaansa *sitoutuneelle pääomalle kohtuullista tuottovaatimusta markkinakohtaisesti*. KKV on antamissaan suuntaviivoissa ja oikeuskäytännössä katsonut, että kilpailullisen toiminnan riskitasoa heijastavan tuottovaatimuksen asettaminen on keskeistä sen arvioimiseksi, että kilpailullinen toiminta on itsenäisenä toimintonaan kannattava ja tuottaa siihen sitoutuneelle pääomalle kohtuullisen tuoton. TTL on seurannut liiketoimintansa kannattavuutta salkku- ja projektitasolla siitä lähtökohdasta, että yksittäinen projekti voi olla tappiollinen, kunhan liiketoiminta kokonaisuutena on kannattava. TTL ei ole kuitenkaan seurannut liiketoimintansa kannattavuutta markkinakohtaisesti eri palvelumarkkinoilla KKV:n suuntaviivoissa annetun ohjeistuksen mukaisesti.



TTL on ilmoittanut varmistavansa edellä kuvatulla sisäisellä laskennallaan, että valti-onosuutta ei kanavoidu sen kilpailuilla markkinoilla myymien palvelujen tuotantoon. TTL on ilmoittanut myös antavansa työntekijöilleen tarkkaa ohjeistusta liittyen tunti- ja kulukirjauksiin varmistaakseen sisäisen laskennan periaatteiden toteutumisen. Näi-den TTL:n toimenpiteiden voidaan katsoa lähtökohtaisesti olevan kilpailulaissa ase-tettujen kilpailuneutraliteettivaatimusten edellyttämiä ja vähentävän riskiä TTL:n toi-minnan kilpailulainsäädännön vastaisuudesta.

10

Yhteenveto ja johtopäätökset

HPP:n arvion mukaan TTL:n nykyinen rakenne, jossa se toimii itsenäisenä julkisoi-keudellisena laitoksena valtion ja kolmikannan valvonnassa ja ohjauksessa hoitaen sekä sille lainsäädännössä asetettuja tai STM:n määäämiä julkisia viranomaistehtä-viä ja lisäksi harjoittaa samassa organisaatiossa markkinaehtoista liiketoimintaa, ku-ten koulutus-, konsultointi- ja laboratoriopalvelujen tarjontaa kilpailutilanteessa mark-kinoilla ja saa myös tämän liiketoimintansa osalta hyväkseen konkurssisuojan sekä vapautuksen yhteisöveroista, johtaa riskiin TTL:n saamasta EU-oikeuden vastaisesta valtioneudesta sekä kansallisen kilpailulain vastaisesta kilpailuneutraliteettiperiaatteen rikkomisesta.

TTL:n harjoittamassa kaupallisessa liiketoiminnassa, joka tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla, on kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon soveltuu EU-valti-ontukisääntely. Arviossa on päädytty siihen, että TTL:n kaupalliseen liiketoimintaansa saaman verovapauden ja konkurssisuojan osalta kriteerit EU-valtioneutukisääntöjen kieltämälle valtioneutuelle täytyvät. Kyseessä on kansallisen lainsäädännön muodos-tama valikoiva taloudellinen etu, joka on omiaan vääristämään kilpailua ja vaikutta-maan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. TTL:n asemansa perusteella sama kon-kurssisuoja ja verovapaus eivät kuulu minkään kiellettyä valtioneutkea koskevan poik-keuksen piiriin. Nykyinen tilanne, jossa TTL:n harjoittama kaupallinen liiketoiminta ei ole yhteisöverotuksen piirissä, eikä TTL:een kansallisen lainsäädännön perusteella voida soveltaa yritysten tavanomaisia konkurssimenettelyjä, johtaa TTL:n taloudelli-sen tilanteen paranemiseen alentamalla sen sellaisia kustannuksia, jotka normaalisti rasittaisivat yritysten talousarvioita. TTL:lle valtion toimenpiteistä aiheutuvan edun osoittamiseksi on riittävää osoittaa edun olemassaolo, eikä komission tarvitsisi näyt-tää toteen edun tosiasiallisia vaikutuksia.

HPP toteaa johtopäätöksensä, että vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella TTL:n nykyisen toimintamallin jatkaminen sisältää riskin EU-valtioneutukisääntelyn rikkomisesta siltä osin, kun TTL:n voidaan katsoa mahdollisesti saavan nauttimansa verova-pauden ja konkurssisuojan vuoksi välillistä EU-sääntöjen kieltämää valtioneutkea ta-loudelliseen toimintaansa. Toimenpiteitä TTL:n toimintamallin muuttamiseksi on siten pidettävä EU:n valtioneutukisääntöjen edellyttäminä välttämättöminä toimenpiteinä. Li-säksi em. TTL:n taloudellisten etujen saamisen voidaan katsoa olevan ristiriidassa kansallisen kilpailulain asettaman kilpailuneutraliteettiperiaatteen kanssa.

HPP:n käsitys on, että TTL:n budjettirahoitukseen ei olla suunniteltu tehtäväksi muu-tosta, jolloin TTL saisi myös jatkossa valtion talousarviosta valtioneutena rahoitusta



HPP ASIANAJOTOIMISTO

lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen n. 23–24 miljoonaa euroa vuodessa. Viranomaistoimintoihin myönnettyyn valtion rahoitukseen ei sovelleta EU-valtiontukisääntelyä, kun julkisyhteisö toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa. TTL:n voidaan katsoa toimivan viranomaisena ja julkisen vallan käyttäjänä silloin, kun sen harjoittama toiminta kuuluu valtion keskeisiin lakisääteisiin työterveyteen tai työympäristöön liittyviin tehtäviin taikka liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä sovellettavilta säännöiltään. Näin ollen valtionosuuden myöntäminen myös jatkossa TTL:n lakisääteisten viranomaistehtävien hoitamiseen esimerkiksi työterveyteen ja työympäristöön liittyvän asiantuntijatoiminnan, koulutuksen ja tutkimuksen osalta ei ole EU-valtiontukisääntelyn tai kansallisen ja EU-kilpailulainsäädännön kannalta ongelmallista, mikäli varmistetaan, että tätä valtion rahoitusta ei kanavoitu TTL:n kilpailuilla markkinoilla harjoittamaan palveluntarjontaan.

Ongelmalliseksi sekä valtiosääntö- että kilpailulainsäädännön kannalta voidaan katsoa se, että niitä palveluja, joita TTL on lakisääteisesti velvoitettu tarjoamaan, ja joiden tarjoamista varten sille maksetaan valtionosuutta, ei ole riittävän selkeästi määritetty TTL:n toimintaa sääntelevässä lainsäädännössä. Kilpailuoikeudellisia riskejä saattaa aiheutua nykyisessä TTL:n toimintamallissa erityisesti siitä, että TTL:n viranomaistehtäviä ei ole lainsäädännössä tai STM:n valtionapupäätöksessä erotettu selkeästi sen taloudellisesta toiminnasta. Nykyisessä toimintamallissa, jossa TTL itse määrittää projektikohtaisessa kirjanpidossaan, onko sen jokin toiminta ei-taloudellista (valtionosuudella kustannettavaa) viranomaistoimintaa vai taloudellista (liiketoiminnan tuotoilla kustannettavaa) toimintaa, on olemassa riski siitä, että viranomaistehtäviin myönnettyä valtionosuutta tai muuta julkista rahoitusta kanavoituu käytettäväksi myös TTL:n taloudelliseen toimintaan. Tämä riski kasvaa erityisesti, kun TTL:ssä samaa organisaatiota ja samaa henkilöstöä käytetään sekä viranomaistehtävien että taloudellisen toiminnan suorittamiseen ja osa asiakkaista hankkii TTL:lta sekä viranomais- että kaupallisia liiketoiminnan palveluja. TTL:n nykyiseen toiminta- ja organisoimalliin sisältyy tältä osin riski sekä SEUT 106 ja 107 artiklojen että kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun kilpailuneutraliteettiperiaatteen rikkomisesta.

HPP katsoo, että pelkästään TTL:n omaan näkemykseen perustuvan arvion perusteella ei voida aukottomasti varmistua siitä, onko TTL:n kilpailutilanteessa markkinoilla toimiessaan soveltama hinnoittelu ja sen taustalla oleva kustannuslaskenta kaikilta osin ja kaikissa palveluissa kilpailuneutraliteettiperiaatteen edellyttämällä tavalla markkinaperusteista. TTL:n ilmoittaman perusteella se ei ole sisäisesti KKV:n suuntaviivojen edellyttämällä tavalla arvioinut sitä, onko sen eri palvelumarkkinoilla harjoittama kilpailullinen toiminta ollut markkinakohtaisesti itsenäisenä toimintonaan kannattavaa ja tuottanut kyseiseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullisen tuoton. Tältä osin TTL:n sisäinen laskenta ei täytä KKV:n suuntaviivoissa ja oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä.

Vaikka TTL:n hinnoittelu- ja kustannuslaskenta olisikin toteutettu kilpailulain velvoitteiden mukaisesti, TTL:n nykyinen toimintamalli sekä viranomais- että taloudellista toimintaa samassa organisaatiossa harjoittavana itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, joka saa toiminnalleen vuosittain merkittävää julkista rahoitusta ja on vapautettu yhteisöverosta ja konkurssiriskistä, luo joka tapauksessa riskin



HPP ASIANAJOTOIMISTO

kilpailuneutraliteettiperiaatteen vastaisesta kilpailun vääristymisestä niillä kilpailluilla markkinoilla, joilla TTL toimii. Riski kilpailuneutraliteetin vastaisuudesta kasvaa erityisesti, mikäli TTL pystyy hyötymään lakisääteisestä viranomaisasemastaan ja/tai viranomaistoimintaansa varten saamastaan julkisesta rahoituksesta kilpaileessaan kaupallisten palvelujen tarjoajana yksityisten toimijoiden kanssa. Edellä todetun perusteella TTL:n toimintamallista, lakisääteisestä asemasta ja sen saamasta julkisesta rahoituksesta johtuen riskiä sen toiminnan ja organisointimuodon kilpailuneutraliteettiperiaatteen vastaisuudesta ei voida täysin sulkea pois. Koska kilpailuneutraliteetin vaarantuminen johtuu keskeisesti TTL:n toimintaa ja rakennetta sääntelevän lainsäädännön puutteellisuudesta, ei KKV:lla olisi kuitenkaan toimivaltaa puuttua siihen kilpailulain 30 a §:n nojalla, vaan havaittu epäkohta on mahdollista korjata ainoastaan muuttamalla TTL:n toimintaa sääntelevää lainsäädäntöä kilpailuneutraalimpaan suuntaan.

Helsingissä 15. tammikuuta 2021

HPP Asianajotoimisto

Laativat

Anu Aaltonen ja Maarika Joutsimo



SELVITYKSESSÄ KÄYTETYT LÄHTEET

Lainsäädäntö

Arvonlisäverolaki 1501/1993

Asetus Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (501/1978)

Kilpailulaki 948/2011

Konkurssilaki 120/2004

Laki Työterveyslaitoksen toiminnasta ja rahoituksesta (159/1978)

Tuloverolaki 1535/1992

Hallituksen esitykset

HE 26/2003

HE 88/2010

HE 23/2019

Muut julkiset lähteet

Kilpailu- ja kuluttajaviraston suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta (2017)
<https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/suuntaviivat-kilpailulain-soveltamisesta/markkina-perusteinen-hinnoittelu/#k1>

Komission asetus 1407/2013/EU, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen

Komission asetus (EY) N:o 800/2008 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti, EUVL L 214, 9.8.2008 s. 3-47.

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01)

Komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02)

KKV:n päätös Epäilty maksuliikenne- ja tilausvälityskartelli 17.9.2013 Dnro: 1056/14.00.00/2010

KKV:n päätös Epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta laboratoriopalveluiden markkinoilla 5.12.2018 Dnro: KKV/105/14.00.40/2016



HPP ASIANAJOTOIMISTO

KKV:n päätös Kuntien epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta työterveyshuollon markkinoilla 25.9.2018 Dnro:1/KKV14.00.40/2015

KKV:n päätös Epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta arkeologisten tutkimusten markkinoilla 7.5.2020 Dnro: KKV/536/14.00.40/2016

KKV:n päätös Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin toiminta markkinoilla 3.11.2020 Dnro: 1495/14.00.40/2015

Laillisuustarkastuskertomus: Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenetyt. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2019 (2.9.2019. Dnro 125/52/2018)

Neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1999, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, EYVL L 83/1, 27.3.1999.

Petri Kuoppamäen kilpailuoikeudellinen asiantuntijalausunto 5.3.2015 Maa- ja metsätalousministeriölle

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Tutkimus- ja kehitystyön sekä innovaatiotoiminnan puitteet, EUVL 27.6.2014 C 198/01.

Valtiovarainministeriö: Yhtiöittämisen periaatteet valtiolla (Esiselvitys 30.1.2018)

Verohallinnon verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille 1.1.2020 <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47999/verotusohje-yleishy%C3%B6dyllisille-yhteis%C3%B6ille2/>

STM:ltä ja TTL:ltä saadut selvitykset

Kaarlo Tuorin asiantuntijaselvitys Työterveyslaitokselle 14.8.2007

Liisa Hakala, Kalle Tervo: TTL:n toiminnan kilpailuoikeudellinen arviointi

STM-TTL yhteistyöpalaveri 29.9.2020 muistio

STM-TTL yhteistyöpalaveri 27.8.2020 muistio

STM-TTL yhteistyöpalaveri 20.5.2020 muistio

STM:n päätös Työterveyslaitoksen rahoituksen valtionosuudesta 26.2.2020, VN/14287/2019 (TTL:n valtionapupäätös, vuosi 2020)

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaukset kysymyksiin, draft 2.11.2020

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Työterveyslaitoksen tulossopimus vuosille 2020–2023, tulostavoitteet 2020



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Sosiaali- ja terveysministeriön päätös TTL:n talousarvion 2019 vahvistamisesta, 2.1.2019.

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje Työterveyslaitokselle 30.8.2019: Selvityspyyntö Työterveyslaitoksen kaupallisesta liiketoiminnasta

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 19.1.2017: Työterveyslaitoksen talousarvio vuodelle 2017

Liite 1 Sosiaali- ja terveysministeriön kirjeeseen 19.1.2017: Työterveyslaitoksen talousarvio v. 2017

Liite 2 Sosiaali- ja terveysministeriön kirjeeseen 19.1.2017: Valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin

Sosiaali- ja terveysministeriön päätös 19.12.2017: Valtionavun ennakon suorittaminen Työterveyslaitoksen menoihin

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 21.1.2016: Työterveyslaitoksen talousarvio vuodelle 2016

Liite 1 Sosiaali- ja terveysministeriön kirjeeseen 21.1.2016: Työterveyslaitoksen talousarvio v. 2016

Liite 2 Sosiaali- ja terveysministeriön kirjeeseen 21.1.2016: Valtionapu Työterveyslaitoksen menoihin

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 25.5.2011 STM/3953/2012 Valtiontuki

Työterveyslaitoksen kirje Sosiaali- ja terveysministeriölle 16.12.2019: Tarkennus koskien Työterveyslaitoksen valtionosuutta vuonna 2020, VN/14287/2019-STM-2

Työterveyslaitoksen vastaus selvityspyyntöön Työterveyslaitoksen kaupallisesta liiketoiminnasta Diaarinumero STM/2756/2019, final 16.10.2019.

Työterveyslaitoksen vastaus selvityspyyntöön Työterveyslaitoksen kaupallisesta liiketoiminnasta Diaarinumero STM/2756/2019, draft 1.10.2019.

Työterveyslaitoksen Sosiaali- ja terveysministeriölle 27.9.2012 saapunut vastaus selvityspyyntöön 25.5.2011 nro 2158/2011 Valtiontuki

Työterveyslaitoksen johtokunnan kokous 2.4.2020.

Työterveyslaitoksen rahoitussuunnitelma vuodelle 2020

Työterveyslaitoksen rahoitussuunnitelma vuodelle 2019

Työterveyslaitoksen Valtionosuus Pääkirjan yhteenveto

Työterveyslaitoksen Käyttöomaisuus Pääkirjan yhteenveto

Työterveyslaitoksen Tulostilit Pääkirjan yhteenveto

Työterveyslaitoksen Kulurakenne 2020 TP 2019



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Työterveyslaitoksen vastaukset kysymyksiin 16.12.2020

Työterveyslaitoksen vastaukset kysymyksiin 9.12.2020

Työterveyslaitoksen tilinpäätös ja toimintakertomus 2019

Työterveyslaitoksen "Toiminta rahoitusmuodon mukaan 2019" -excel

Työterveyslaitoksen vuoden 2020 väliraportointi

Työterveyslaitoksen valtionosuuden käytön raportointi: Valtionosuuden käyttö 1.1.-30.6.2020

Työterveyslaitoksen valtionosuuden käyttö 06 2020 Tulostilit Pääkirjan yhteenveto

Työterveyslaitoksen valtionosuuden käyttö valtionosuus Pääkirjan yhteenveto

Työterveyslaitoksen valtionosuuden käyttö 06 2020 Käyttöomaisuus Pääkirjan yhteenveto

Oikeuskäytäntö

EU

Asia: Valtiontuki E 2/2010 – Suomi Tuki kunnallisille liikelaitoksille (Palmia-case)

Komission kirje "Valtiontuki E 2/2010 — Suomi, Tuki kunnallisille liikelaitoksille Bryssel 14/04/2010*D/6678

2008/765/EY: Komission päätös, 11.12.2007, valtiontuesta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle

Komission päätös asiassa N 438/02 – Belgia – Tuki satamaviranomaisille, EYVL C 284, 21.11.2002.

Komission päätös asiassa Deutsche Post AG, COMP/35.141, 20.3.2001, EYVL 2001 L 125/27.

Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 1.3.2017 asiassa Asia T-454/13, SNCM v. komissio, EUVL C 325, 9.11.2013.

Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.9.2013 asiassa T-347/09, Saksa v. komissio, EUVL C 313/20, 26.10.2013

Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 20.9.2012 asiassa T-154/10, Ranskan tasavalta v. Euroopan komissio, liittyen riidanalaiseen päätökseen C 56/07 (ex E 15/05)

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 22.10.2008, yhdistetyt asiat T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, TV 2/Danmark v. komissio. (Kok. 2008 II-02935)

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu 24.7.2003 asiassa C-280/00, Altmark Trans. (Kok. 2003 s. 7747)



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23.4.1992 asiassa C-41/90, Klaus Höfner ym., (Kok. 1991, s. I-01979)

Suomi

KHO 2019/546

KHO 2015:179

KHO 2013:140



KILPAILUOIKEUDELLINEN SELVITYS/ VAIHE II

1 Johdanto

HPP Asianajotoimisto (jäljempänä ”HPP”) toimitti 15.1.2021 sosiaali- ja terveysministeriölle (jäljempänä myös ”STM”) tämän toimeksiannosta laatimansa selvityksen siitä, onko STM:n Työterveyslaitokselle (jäljempänä myös ”TTL”) myöntämä rahoitus joltain osin ristiriidassa EU-valtiontukisääntelyn kanssa, sekä sisältyykö TTL:n toimintaan muita kilpailuoikeudellisia riskejä (Kilpailuoikeudellinen selvitys, Vaihe I). STM:n antaman toimeksiannon taustalla on Valtiontalouden tarkastusviraston (jäljempänä myös ”VTV”) laillisuustarkastuksesta 2.9.2019 laadittu tarkastuskertomus (Dnro 125/52/2018), jossa kiinnitettiin huomiota tiettyihin menettelytapoihin TTL:n rahoittamisessa ja todettiin TTL:n toimintaa koskevan sääntelyn olevan vanhentunutta.

Selvityksen I vaiheen tarkoituksena oli kartoittaa, voiko TTL:n rahoittamiseen sisältyä valtiontuki oikeudellisia tai muita kilpailuoikeudellisia riskejä. Toimeksiannon tehtävänä ei ollut selvittää, miten TTL on vuosien varrella tosiasiallisesti käyttänyt saamaansa rahoitusta. TTL:stä saatujen selvitysten mukaan valtionapua ei ole käytetty TTL:n liiketoimintaan, vaan se on kohdistettu niihin kustannuksiin, jotka on määritelty valtionapuun oikeuttaviksi. Selvitysten perusteella ei siten havaittu, että TTL olisi käyttänyt saamaansa valtionosuutta kaupalliseen liiketoimintaansa. HPP katsoi Kilpailuoikeudellisen selvityksen Vaiheen I johtopäätöksinään kuitenkin, että valtiontukisääntösten näkökulmasta ongelmalliseksi voi muodostua mm. se, että STM:n ei ole mahdollista nykyisen käytännön perusteella aukottomasti valvoa sitä, miten ja millä perusteella sen myöntämä rahoitus TTL:ssä käytetään ja kohdennetaan.

STM:n ei ole saamiensa kustannustietojen perusteella mahdollista arvioida, miltä osin ja missä määrin esimerkiksi TTL:n koko toimintaa koskevia kustannuksia on tosiasiallisesti jaoteltu a) budjettirahoitukseen, b) yhteisrahoituksen alaiseen toimintaan ja c) liiketoimintaan ja millä perusteilla jako on tehty. STM:llä ei ole tietoa myöskään siitä, hyödynnetäänkö TTL:ssä kaupallisten palveluiden tuotannossa käytettäviä yleistoimintoja myös muussa toiminnassa ja jos, missä laajuudessa. Ainoastaan TTL:llä on tarkempi käsitys siitä, miten kulut tosiasiasa projekteittain kohdistuvat.

HPP katsoi selvityksen johtopäätöksinään tältä osin, että valtiontukiriskin välttämiseksi tulee jatkossa varmistaa nykyistä tarkemmalla lainsäädännöllä, ohjauksella ja valvonnalla, ettei TTL:n lakisäänteiseen toimintaan myönnettyä valtionapua tai muuta julkista rahoitusta tosiasiasa kanavoidu TTL:n kilpailuilla markkinoilla harjoittamaan liiketoimintaan. Lisäksi HPP päätyi johtopäätöksensä siihen, että TTL:n nykyinen toimintamalli, jossa se toimii sekä julkisen vallan käyttäjänä, että palveluntarjoajana kaupallisilla kilpailuilla markkinoilla, sisältää riskin EU-kilpailuoikeussääntösten kieltämästä valtiontuesta sekä kansallisen kilpailulain asettaman kilpailuneutraliteettivelvoitteen rikkomisesta.

Kilpailuoikeudellisen selvityksen Vaiheen I johtopäätösten perusteella on arvioitu erilaisia toimintavaihtoehtoja nykyisen tilanteen saattamiseksi valtiontuki- ja kilpailusääntösten mukaiseksi. Arviossa on otettu huomioon TTL:n oikeudellisen aseman



vaikutukset erityisesti pitkän aikavälin toimenpide-ehdotuksiin. STM:n toimeksiannon mukaisesti HPP on arvioinut eri toimenpidevaihtoehtojen toteuttamisen vaikutuksia TTL:n toimintaan ja yleisellä tasolla yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseen. HPP esittää toimeksiannon mukaisesti vaihtoehtoja STM:n ja TTL:n lyhyen aikavälin (1–2 vuotta) toimenpiteiksi (tulosohejaus, rahoitus ja muu ohjaus) sekä pitkän aikavälin (3–5 vuotta) toimenpiteiksi huomioiden STM:n tavoitteen uudistaa TTL:sta koskevaa sääntelyä lähivuosina.

HPP on ottanut arvioinnissaan lähtökohdaksi eri vaihtoehtojen soveltuvuuden havaittujen valtiontuki- ja kilpailuoikeudellisten riskien poistamiseksi. HPP tuo arviossaan esiin kunkin vaihtoehdon etuja ja haittoja, mutta ei ota tarkemmin kantaa vaihtoehtojen taloudellisiin vaikutuksiin tai yhteiskunnallisten tavoitteiden toteutumisen todennäköisyyteen. HPP katsoo, että tällaista arviota varten tulisi tehdä erillinen asiantuntija-selvitys, kun ensin on arvioitu, mitkä esitetyistä kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävistä vaihtoehdoista olisi STM:lle ja TTL:lle mahdollista käytännössä toteuttaa.

HPP on käyttänyt selvityksessään julkisia lähteitä sekä STM:lta ja TTL:lta saatuja kirjallisia ja suullisia selvityksiä. Lähteenä käytetyt kirjalliset selvitykset ja muu materiaali on luetteloitu selvityksen lopussa.

2 Ehdotukset lyhyen aikavälin toimenpiteiksi

2.1 TTL:n toiminnan sääntely

TTL katsoo, että sille keskeisintä on täyttää lainsäädännössä annettu työterveys- ja työturvallisuustehtävä, joka korostuu työn murroksessa. TTL:n mukaan sen toimintaan sisältyy yhteiskunnallisesti merkittäviä, lakisääteisiksi tulkittavia tai huoltovarmuuden kannalta kriittisiä palveluita, joiden jatkuvuus tulee varmistaa kaikissa olosuhteissa. TTL katsoo, että ulkopuolisen tahon tulisi analysoida sen toimintakenttä ja osaamispääoma ja määrittää TTL:n palvelut joko lakisääteisiksi julkisiksi palveluiksi, SGEI-palveluiksi tai kaupallisiksi palveluiksi. Tarkastelussa erityishuomiota tulee TTL:n mukaan kiinnittää sen palveluiden yhteiskunnalliseen merkitykseen, huoltovarmuuskulmaan sekä palveluiden välisiin synergioihin. Samalla on huomioitava lainsäädännön mukainen 1/5:n tuottotavoiteohjausperiaate.

HPP kannattaa yllä kuvattua suunnitelmaa ns. julkishallinnollisten tehtävien tarkemmasta määrittelystä ja pitää sitä edellytyksenä TTL:n toiminnalle myös lyhyellä tähtämellä. Valtionosuusrahoitteisen toiminnan ja liiketoiminnan yhteisten resurssien hyödyntäminen (esim. koulutushyöty henkilöstölle) tuo TTL:n liiketoiminnalle tiettyjä etuja suhteessa kilpaileviin toiminnanharjoittajiin. Julkisten hallintotehtävien ja asiakasrahoitteisen liiketoiminnan erottaminen nykyistä selkeämmin on yksi keino parantaa kilpailun edellytyksiä. Lyhyen aikavälin toimenpiteinä HPP katsookin tarpeelliseksi, perustuen edellä kuvattuun julkishallinnollisten palvelujen nykyistä tarkempaan määrittelyyn, näiden palvelujen erottamista käytännön tasolla kaupallisesta liiketoiminnasta. Julkisia hallintotehtäviä voivat olla yleishyödylliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä (kuten edistämistehtävät), ja tehtävät, joihin julkisen vallan käyttöä sisältyy (varsinaiset viranomastehtävät).



Kuten jäljempänä tarkemmin esitetään, valtiontukiriskien (erityisesti konkurssisuoja) välttämiseksi TTL:n kaupallinen toiminta tulee vähintäänkin eriyttää julkishallinnollisista palveluista erilliseksi yksikökseen ja mikäli tähän ratkaisuun päädytään, tulee myös konkurssilainsäädäntöä muuttaa. Jo lyhyellä aikavälillä TTL:n sääntelyä, rahoitusta ja valvontaa tulisi kuitenkin muuttaa siten, että toimintojen erillisuus on mahdollista todentaa.

Esimerkkiä toimintojen eriyttämiseen voidaan saada Metsäkeskukseen liittyvästä sääntelystä, joka vuonna 2012 lähti julkishallinnollisten palvelujen eriyttämisestä omaksi yksikökseen, liiketoimintojen jäädessä omaksi yksikökseen. Sääntely toteutettiin aikavälein, tarkoituksena sopeuttaa toiminta, kirjanpito ym. seuraavien vuosien aikana toteutettavaa Metsäkeskuksen liiketoimintojen yhtiöittämistä silmällä pitäen.¹ Kuten TTL, myös Suomen metsäkeskus on välilliseen valtionhallintoon kuuluva itsenäinen julkisoikeudellinen laitos.

Metsäkeskuksen osalta tarkoituksena oli valmistautua tulevaan yhtiöittämiseen, jonka oli tarkoitus tapahtua alkuaan vuonna 2014. Sitä ennen toimintojen eriyttämisessä edettiin vaiheittain.² Eduskuntakäsittelyssä maa- ja metsätalousvaliokunta piti tärkeänä, että liiketoiminta eriytettiin toiminnallisesti Suomen metsäkeskuksen aloittaessa toimintansa vuoden 2012 alussa. Toiminnan johtamiselta — julkisen palvelun yksikön johdossa johtaja ja liiketoiminnan johdossa liiketoimintajohtaja — sekä tukipalveluiden ja muiden liiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien hoidon resursseilta edellytettiin täyttä erillisyyttä.³ Henkilötasolla tehtävät tuli jakaa hallintotehtäviä hoitaviin ja liiketoimintaa hoitaviin kuuden kuukauden ajan sisällä. Taloudelliselle eriyttämiselle (ml. julkisten hallintotehtävien ja liiketoiminnan taseiden/ pääoman eriyttäminen) varattiin laissa kolmen vuoden määräaika. Maa- ja metsätalousministeriö veloitettiin antamaan ohjeet aiempien alueellisten metsäkeskusten taseiden ja omaisuuserien jakamiseksi valtionapu- ja liiketoimintaan.

Asian eduskuntakäsittelyssä Perustuslakivaliokunta⁴ toi esiin, että se oli aiemmin toisessa yhteydessä katsonut, että julkisten hallintotehtävien siirtäminen erilliseen virastoon tai keskukseseen olisi periaatteessa parempi ratkaisu kuin se, että julkiset hallintotehtävät keskitetään laitoksen sisällä olevaan erilliseen viranomaistehtävien yksiköön (ks. [PeVL 47/2005 vp](#), s. 2/I). Toisaalta valiokunta on hyväksynyt jälkimmäisen tavaksi lailla organisoida hallintoa (ks. [PeVL 38/2004 vp](#), s. 2/II). Tämän vuoksi valiokunta piti myös Metsäkeskuksen toiminnan eriyttämiseen esitettyä ratkaisumallia valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena.

Suosituksenamme on edellä kuvatusti, että *lyhyellä aikavälillä julkisten hallintotehtävien ja liiketoiminnan eriyttämisen toteuttamiseksi perustettaisiin TTL:ään toisistaan täysin erillään olevat yksiköt: julkisen palvelun yksikkö ja liiketoimintayksikkö*. Näiden yksiköiden käytännön toiminta eriytettäisiin *taloudellisesti, henkilöittäin ja toiminnollisesti*. Metsäkeskuksen osalta aikanaan pidettiin tärkeänä, että Metsäkeskuksen

¹ Sittemmin yhtiöittämiselle ei ollut tarvetta, sillä Metsäkeskuksen liiketoiminnat myytiin, ja lailla asetettiin Metsäkeskukselle nimenomainen kielto liiketoiminnan harjoittamiseen. Lainmuutoksen myötä Metsäkeskuksen toimintaan sisältyy vain talousarviosta rahoitettavia julkisen hallinnon tehtäviä, eikä metsäpalvelumarkkinoilla enää ole konkurssikelvotonta toimijaa.

² Ks. tarkemmin HE 260/2010.

³ Valiokunnan mietintö [MmVM 29/2010 vp](#).

⁴ Perustuslakivaliokunnan lausunto [PeVL 53/2010 vp](#).



ulkopuoliset toimijat tietäisivät yksiselitteisesti tahon, jonka kanssa he ovat asioidussa. Tätä erillisyyttä vahvistettiin edellyttämällä viestinnän ja markkinoinnin avulla Metsäkeskuksen kaksijakoisen rakenteen näkyvyyttä muun muassa brändinhallinnalla. Samaa olisi mahdollista tavoitella myös TTL:n toiminnoissa.

2.2 TTL:n rahoitus ja valvonta

Saamiemme tietojen mukaan TTL:n liiketoiminta toimii jo nyt liiketaloudellisin periaattein, eikä TTL:n saamalla valtionosuudella rahoiteta TTL:n kaupallista liiketoimintaa. TTL-lakiin tulisi kuitenkin ottaa nimenomainen ja ehdoton erillään pitovelvoite ja säännös siitä, ettei valtionosuutta tule milteään osin käyttää TTL:n kaupallisessa liiketoiminnassa. TTL:n tulee laatia erilliset tuloslaskelmat yleishyödylliseksi katsottavasta valtionosuusrahoitteisesta toiminnastaan (julkisten hallintotehtävien yksikkö) ja liiketoimintayksikön toiminnasta. Valtionavun käyttö liiketoimintaan tulee lisäksi kieltää yksiselitteisesti valtionavustuspäätöksessä, kuten vuoden 2020 päätöksessä on jo tehty.

TTL katsotaan tuloverotuksessa tuloverolain 22 §:n mukaiseksi yleishyödylliseksi yhteisöksi. Julkisen palvelun yksikön toimintaa voidaan jatkossakin pitää TTL:n yleishyödyllisenä (ja siten verovapaana) toimintana. Liiketoimintayksikön palvelut taas tulee jatkossa katsoa TTL:n elinkeinotoiminnaksi, josta liiketoimintayksikkö on tulo- ja arvonlisäverovelvollinen.

Valtionavun käyttöä yksinomaan julkisen hallintotehtävien yksikölle määriteltyihin tehtäviin tulisi valvoa nykyistä johdonmukaisemmin sekä STM:n että tilintarkastajien taholta. Valtionavun käytön valvomiseksi STM:llä tulisi olla oikeus tarkastaa TTL:n toimintaa haluamassaan laajuudessa. Tarkastusta varten STM:llä tulee olla oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä korvauksetta käyttöönsä välttämättömät tiedot, asiakirjat ja muu aineisto. Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus on suositeltavaa kirjata TTL-lakiin.

3 Ehdotukset pitkän aikavälin toimenpiteiksi

3.1 TTL:n oikeudellisen aseman vaikutus sen toiminnan järjestämiseen

Professori OTT Kaarlo Tuorin 14.8.2007 STM:lle toimittamassa selvityksessä on arvioitu TTL:n oikeudellista asemaa sekä mahdollisuuksia muuttaa TTL:n toiminnan järjestämisen tapaa. Tuori katsoo selvityksessään, että TTL on itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena valtiosta erillinen, itsenäinen oikeushenkilö, jolla on oma, erikseen säädetty organisaatiomuotonsa ja joka disponoi itsenäisesti omasta varallisuuspääomästään, ja kuuluu niin sanottuun välilliseen julkishallintoon. TTL ei itsenäisenä oikeushenkilönä kuulu valtion talousarvion eikä siihen liittyvien ohjausjärjestelmien piiriin, eikä välittömästi valtion tuottavuusohjelman alaisuuteen. TTL ja muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset poikkeavat tältä osin esimerkiksi valtion liikelaitoksista, jotka kuuluvat valtiontalouden sekä ministeriön tulosohtauksen piiriin. Lainsäädännön perusteella STM voi kuitenkin käyttää ohjausvaltaansa TTL:n talousarvion hyväksymisessä sekä sen valtionavun ehtojen määrittelyssä.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Tuori toteaa selvityksessään, että TTL:n perustamisen taustalla oleva Työterveysäätiön ja valtion välillä 23.2.1978 solmittu ns. valtiollistamissopimus on oikeudelliselta luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus, joka on solmittu kolmannen osapuolen, lailla perustettavan julkisoikeudellisen työterveyslaitoksen, hyväksi. Sopimus on solmittu olettaen, että TTL:lla on hallituksen esityksessä ja sittemmin eduskunnan hyväksymässä laissa tarkoitettu oikeudellinen asema, jonka olennaisia piirteitä on, että laitos ei kuulu valtion talousarvion ja siihen liittyvien ohjausjärjestelmien piiriin ja että laitoksella on valtiosta erillinen, itsenäinen oikeushenkilöllisyys.

Tuorin mukaan on perusteltua katsoa, että jos TTL:n oikeudellis-hallinnollista asemaa olennaisesti muutetaan esimerkiksi liikelaitostamisella, puututaan samalla takautuvasti valtiollistamissopimuksen sopimusehtoihin ja rajoitetaan toisen sopijapuolen perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa. Tuori arvioi selvityksessään kysymystä siitä, voiko valtio puuttua jälkikäteen sopimusehtoihin säätämällä lain, joka on ehtojen kanssa ristiriidassa. Tuorin mukaan yksityisoikeudelliset oikeustoimet nauttivat perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa koskevan säännöksen nojalla suojaa takautuvaa puuttumista vastaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on Tuorin mukaan noudatettu johdonmukaisesti linjaa, jonka mukaan perustuslain 15 §:n takaaman omaisuuden suojan vuoksi taannehtiva puuttuminen varallisuus oikeudellisiin oikeustoiimiin on mahdollista vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla. Poikkeuksina on vanhastaan pidetty kohtuuttomia tai hyvän tavan vastaisia oikeustoimia tai sopimusehtoja sekä työsuojelun tarkoituksessa säädetyt taannehtivia lakeja. Perustuslain 15 §:ään nojautuva suoja koskee myös sellaisia yksityisoikeudellisia sopimuksia, joissa valtio on toisena osapuolena.

Tuorin mukaan rajoituksen valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta olisi arvioitava niiden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, joihin kuuluvat muun muassa rajoitusperusteen hyväksyttävyyden sekä rajoituksen välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset. Jos vain osia TTL:sta liikelaitostettaisiin, tästä olisi Tuorin mukaan säädettävä lailla, johon voitaisiin ottaa myös säännöksiä TTL:n ja liikelaitoksen välisestä ohjaussuhteesta. Perustuslaissa vahvistetut liikelaitosten finanssiahallinnollista ja organisatorista asemaa koskevat lähtökohdat asettaisivat Tuorin mukaan rajoituksia sille ohjaustoimivallalle, mikä TTL:lle itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena voitaisiin lailla antaa.

Edellä todetusti TTL:n muuttaminen valtion virastoksi tai liikelaitokseksi muuttaisi taannehtivasti TTL:n perustamisen taustalla olevan valtion ja Työterveysäätiön välisen sopimuksen ehtoja, joiden mukaan TTL:lle on haluttu antaa asema valtiosta erillisenä itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena. Tällainen merkittävä TTL:n oikeudellista asemaa koskeva lainsäädäntömuutos, jolla heikennettäisiin TTL:n itsemääräämisoikeutta, edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestystä ja erityisiä perusteita. HPP:n selvityksessä ei ole tullut esiin mitään seikkoja, jotka puoltaisivat TTL:n tai sen joidenkin toimintojen siirtämistä hoidettavaksi virasto- tai liikelaitosmuodossa. TTL:n muuttaminen virastoksi tai liikelaitokseksi ei poistaisi Selvityksen I vaiheessa havaittuja valtioneuvoston- ja kilpailuoikeudellisia riskejä, mikäli TTL jatkaisi edelleen kaupallisten palvelujen tarjoamista kilpailuilla markkinoilla. Valtio on pääsääntöisesti luopunut



HPP ASIANAJOTOIMISTO

kaupallisten palvelujen tarjoamisesta liikelaitosmuodossa johtuen valtiontuki- ja kilpailuoikeudellisista riskeistä.

Edellä todetun perusteella TTL:n muuttaminen kokonaan tai osittain viraston tai liikelaitoksen muotoon ei ole suositeltava vaihtoehto. Jos TTL:n toimintaa halutaan pidemmällä aikavälillä organisoida uudelleen, tulisi myös uudessa toimintamallissa lähtökohtaisesti turvata TTL:n toiminnan oikeudellis-hallinnollinen itsenäisyys suhteessa valtioon. TTL:lle suositeltavia toimintatapoja ovat näin ollen itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena ja/tai julkisena osakeyhtiönä toimiminen.

3.2

Ehdotettavat vaihtoehtoiset tavat TTL:n toiminnan järjestämiseksi

HPP:n selvityksen perusteella on mahdollista esittää neljä vaihtoehtoista tapaa järjestää pitkällä aikavälillä (3–5-vuotta) TTL:n toiminta Selvityksen I vaiheessa havaittujen valtiontuki- ja kilpailuoikeudellisten riskien poistamiseksi:

1. TTL jatkaa lakisääteistä toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, mutta luopuu tietyssä siirtymäajassa kaupallisesta liiketoiminnastaan kilpailluilla markkinoilla. TTL voisi jatkossa kuitenkin tarjota edelleen maksullisia palveluja valtiolle, kunnille ja muille julkisen hallinnon viranomaisille sekä tarjota kuluttajille ja yrityksille lainsäädännössä määritettyjä kaupallisia liiketoimintapalveluja ei-kilpailluilla markkinoilla (mm. SGEI-palvelut). Tässä vaihtoehdossa Selvityksen I vaiheessa havaitut valtiontuki- ja kilpailuoikeudelliset riskit poistuvat, eikä erityisiä lainsäädäntömuutoksia näiden riskien poistamiseksi ole tarpeen tehdä.
2. TTL jatkaa toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena ja tarjoaa edelleen sekä lakisääteisiä, julkisen vallan käyttöön rinnastettavia ei-taloudellisia palveluja, että kaupallisia liiketoiminnan palveluja kilpailluilla markkinoilla. Tässä vaihtoehdossa valtiontuki- ja kilpailuoikeudellisten riskien poistaminen edellyttäisi kansallisen konkurssilain muuttamista siten, että TTL:lle asetetaan konkurssikelpoisuus (vastaavalla poikkeussäännöksellä kuin julkisille yliopistoille). Lisäksi tuloverolakia ja arvonlisäverolakia tulisi jatkossa soveltaa kilpailuneutraalisti TTL:n liiketoimintaan. TTL:n toimintaa sääntelevässä lainsäädännössä tulisi myös nykyistä selkeämmin määrittää TTL:n lakisääteiset tehtävät, jotta niistä voidaan selvästi eriyttää kaupalliset liiketoiminnot.

Tässä vaihtoehdossa TTL:n toiminnan organisointitapaa tulee muuttaa siten, että kaikki kaupallinen liiketoiminta siirrettäisiin erilliseen toimintayksikköön tai -yksiköihin, jotka olisivat selvästi erotettavissa niistä toimintayksiköistä, jotka toteuttavat TTL:n lakisääteisiä tehtäviä.

3. TTL jatkaa lakisääteistä toimintaansa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, mutta sen kaupallinen liiketoiminta siirretään hoidettavaksi erillisessä perustettavassa osakeyhtiössä. Myös julkisomisteinen yhtiö on konkurssikelpoinen ja yhteisöverovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta, joten havaitut



HPP ASIANAJOTOIMISTO

TTL:n organisointimuotoon liittyvät valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettiriskit poistuisivat liiketoiminnan yhtiöittämissä myötä. Tämän vaihtoehdon toteuttaminen ei siten edellytä muutoksia konkurssilakiin tai tuloverolain soveltamiskäytäntöön. TTL:n lakisääteinen, ei-taloudellinen toiminta ja kaupallinen liiketoiminta olisivat tässä vaihtoehdossa selkeimmin eriytetty toisistaan.

TTL:sta eriytettävä kaupallista liiketoimintaa harjoittava osakeyhtiö voidaan organisoida suhteessa itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena jatkavaan TTL:ään kahdella vaihtoehdoisella tavalla:

- 3a. TTL omistaisi 100 %:sti perustettavan osakeyhtiön ja ne yhdessä muodostaisivat TTL-konsernin. TTL päättäisi osakeyhtiön toiminnan tulohajauksesta. Tässä toimintamallissa STM pääsee TTL:n tulohajauksen kautta vaikuttamaan myös TTL:n omistaman osakeyhtiön tulohajaukseen, mistä olisi syytä myös erikseen säännellä TTL:sta koskevassa lainsäädännössä. Yhtiötä kuitenkin kohdellaan verotuksellisesti ja konkurssilainsäädännössä eri tavoin kuin ”emo”-TTL:sta ja yhtiö olisi laitosta neutraalimmassa asemassa suhteessa yksityisomisteisiin yhtiöihin, joiden kanssa se kilpailee kaupallisten palvelujen tarjonnassa; tai
- 3b. Valtio omistaisi perustettavan osakeyhtiön 100 %:sti tai yhdessä jonkun muun toimijan (säätio, yhdistys, yhtiö) kanssa, jolla olisi vähemmistöomistus yhtiössä. Perustettava yhtiö olisi ns. valtion erityistehtävayhtiö, jolle olisi lainsäädännössä määritetty tehtävät ja toiminnan rakenne. STM olisi vastuussa perustettavan yhtiön omistajaohjauksesta, mutta TTL:n asiantuntemus yhtiön toiminnassa varmistettaisiin sillä, että 1–2 TTL:n edustajaa nimettäisiin perustettavan yhtiön hallitukseen. Tässä toimintamallissa kaupallista liiketoimintaa harjoittava yhtiö olisi eriytetty TTL:n lakisääteisestä toiminnasta, mutta yhtiö voisi ostaa TTL:lta asiantuntija-, tutkimus-, laboratorio- jne. palveluita markkinaperusteiseen hintaan.
4. TTL luopuisi toimimasta laitospuolesta ja sen toiminta yhtiöittäisiin kokonaisuudessaan valtion enemmistöomisteiseksi erityistehtävayhtiöksi (”TTL Oy:ksi”), jolle määritettäisiin erityislaissa toimiala ja tehtävät. TTL Oy harjoittaisi itsenäisenä yhtiönä sekä lakisääteistä toimintaa että tätä toimintaa tukevaa kaupallista liiketoimintaa. TTL:n toiminnan organisointimuotoon liittyvät valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettiriskit poistuisivat, koska TTL Oy olisi voimassa olevan konkurssilain mukaan konkurssikelpoinen ja tuloverolain perusteella elinkeinotulonsa osalta yhteisöverovelvollinen. Tässä mallissa toimittaessa olisi keskeistä varmistaa, että yhtiön toiminnan organisoinnissa ja kirjanpidossa on selkeästi eriytetty lakisääteinen ja kaupallinen toiminta.

4 Ehdotettavien pitkän aikavälin toimintavaihtoehtojen tarkempi arviointi

4.1 Luopuminen kaupallisten palvelujen tarjonnasta kilpailluilla markkinoilla



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Kilpailuoikeudellisesti vähiten riskiä olisi toimintavaihtoehdossa, jossa TTL jatkaa lakisääteisten tehtäviensä toteuttamista, mutta luopuu kokonaan harjoittamasta liiketoimintaa kilpailuilla markkinoilla. TTL saisi edelleen valtionapua ja mahdollista muuta julkista rahoitusta lakisääteisen tehtävänsä toteuttamista varten, eikä siihen soveltuisi valtiontuki- ja kilpailusääntely. TTL sitoutuisi poistumaan kilpailuilta kaupallisilta markkinoilta kohtuullisessa siirtymäajassa. Tämä vaihtoehto ei velvoittaisi muuttamaan lainsäädäntöä tai TTL:n toiminnan organisointitapaa. Tähän vaihtoehtoon saatetaan kuitenkin sisältyä riski siitä, että TTL:n palveluntarjonta supistuisi merkittävästi ja TTL:n toiminnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus heikkenisi.

TTL voisi tässä toimintamallissa edelleen tarjota kolmansille palveluntarjoajille markkinaehtoiseen hintaan esimerkiksi laitoksen asiantuntija-, tutkimus- ja laboratoriopalveluja, joita nämä voisivat käyttää hyödyksi tarjotessaan kilpailuilla markkinoilla kaupallisia palveluja yrityksille ja kuluttajille. Näin ollen, riippuen muiden palveluntarjoajien aktiivisuudesta, kaupallisten palvelujen saatavuus ja laatu eivät välttämättä merkittävästi heikkenisi TTL:n poistuessa markkinoilta. Mikäli havaittaisiin yhteiskunnallisesti tarpeellisia tai välttämättömiä TTL:n toimialaan sisältyviä sellaisia kaupallisia palveluja, joita mikään julkinen tai yksityinen yhtiö ei tarjoa markkinoilla, voitaisiin näiden palvelujen tarjoaminen määrätä lainsäädännössä TTL:n toteutettavaksi ja myöntää mahdollisesti TTL:lle korvausta näiden palvelujen tuottamiseen. Kyseessä ei olisi tällöin TTL:n kilpailuilla markkinoilla tarjoamat palvelut, vaan palvelujen tarjoaminen ns. markkinapuutetilanteessa, johon valtiontuki- ja kilpailulainsäädäntö ei soveltuisi.

Esimerkiksi valtion Tullilaboratorio päätyi luopumaan kaupallisesta palveluntarjonnastaan kilpailuilla markkinoilla sen jälkeen, kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) havaitsi, että toimintatapaan, jossa Tullilaboratorio tarjosi sekä lakisääteisiä viranomaispalveluja että kaupallisia palveluja, liittyi riski kilpailuneutraliteetin vaarantumisesta. (KKV:n päätös 5.12.2018, Dnro KKV/105/14.00.40/2016)

TTL ei itse pidä tätä vaihtoehtoa perusteltuna. TTL katsoo, että sen asiantuntijat palvelevat kaikkia työpaikkoja samoin periaattein, ja että työelämän lähellä pysyminen ja mahdollisuus toimia yrityksissä useamman tulokulman kautta on yhteiskunnallinen etu ja sisäisesti järkevää. Lisäksi TTL:n mukaan on tärkeää pitää palvelut kaikkien saatavilla. TTL:n mielestä sen toimintaa sääntelevään lakiin olisi vaikeata kirjata yksiselitteistä listaa palveluista, joissa ei ole kilpailevia toimijoita muuttuvilla markkinoilla.

Edellä todetun perusteella kaupallisesta liiketoiminnasta luopuminen ei todennäköisesti ole realistinen toimintavaihtoehto. Erityisesti tämä vaihtoehto ei ole suositeltava siinä tapauksessa, että TTL:n palveluntarjonta yrityksille tapahtuu merkittävässä määrin kaupallisilla, kilpailuilla markkinoilla, ja näiden palveluiden lopettaminen heikentäisi merkittävästi TTL:n toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

4.2

Itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena toimiminen yhdistettynä lainsäädäntö- ja sisäisiin organisaatiomuutoksiin



Selvityksen I osan johtopäätösten mukaan TTL:n nykyinen rakenne, jossa TTL toimii itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena hoitaen sekä sille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä että tarjoten kaupallisia markkinaehtoisia palveluja, johtaa riskiin kielletystä valtiontuesta. Kansallinen lainsäädäntö antaa TTL:lle itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena konkurssisuojaan ja vapautuksen yhteisöveroista myös sen harjoittaman kaupallisen liiketoiminnan osalta, mikä voidaan EU-oikeuskäytännön perustella katsoa TTL:n välillisesti saamaksi, valikoivaksi, kilpailua vääristäväksi taloudelliseksi eduksi. Tämyntyyppisiä kansalliseen sääntelyyn perustuvia etuja on pidetty kiellettyinä valtiontuen mm. Euroopan komission tapauksissa Destia ja Palmia sekä EU-tuomioistuimen tapauksessa La Poste.⁵

Suomessa on arvioitu useissa tapauksissa julkisten laitosten mahdollisuutta harjoittaa lakisääteisten tehtäviensä lisäksi kaupallista liiketoimintaa. Metsähallitusta koskevan lainsäädäntömuutoksen yhteydessä oli mm. esillä malli, jossa Metsähallitus toimisi konkurssikelvottomana itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, joka hoitaisi merkittävässä määrin sille kuuluvia julkisia hallintotehtäviä ja jossa laitoksen markkinaehtoisia liiketoimintoja, kuten raakapuun myyntiä ja toimitusta jalostuspaikalle, ei yhtiöitettäisi laitoksesta. Kilpailuoikeudellisessa asiantuntijalausunnossaan professori Petri Kuoppamäki on todennut ehdotetusta toimintamallista seuraavaa:

”Metsähallituksen muuttaminen julkisoikeudelliseksi laitokseksi ei poistaisi sitä ongelmaa, että samassa organisaatiossa harjoitetaan sekä viranomaistoimintaa että taloudellista toimintaa, jota ylläpidetään verovaroin ja joka nauttii konkurssisuojaan muodossa ilmenevästä implisiittisestä valtion takauksesta. Olennaista tässä yhteydessä on se, että Suomen valtion tulee erottaa toisistaan viranomaistoiminta ja taloudellinen toiminta niin selkeästi, että kiellettyä valtiontukea koskevat ongelmat saadaan poistetuksi. Kilpailuoikeudellisen yleisperiaatteen mukaan ratkaisevia ovat järjestelyn tosiasialliset vaikutukset, ei järjestelylle annettu juridinen muoto. Metsähallituksen muuttaminen konkurssikelvottomaksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi ei selvästikään poistaisi tämän tapauksen ydinongelmaa eli konkurssikelvottomuutta. Lopputulos on sama, jos ratkaisuna on konkurssikelvoton liikelaitos.”

Edellä todetun perusteella TTL:n nykyisen toimintamallin jatkaminen ilman mitään muutoksia sisältäisi riskin kielletystä valtiontuesta. Mikäli TTL myös jatkossa tarjoaisi itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena kaupallisia palveluja kilpailuilla markkinoilla, kilpailuoikeudellisten riskien välttämiseksi tulee tehdä muutoksia sekä TTL:sta koskevaan lainsäädäntöön, että laitoksen sisäiseen toiminnan organisointiin. Yhtenä vaihtoehtona TTL:n toiminnan sisäiselle uudelleenorganisoinnille olisi esimerkiksi sen kaupallisen liiketoiminnan siirtäminen laitoksen sisällä selvästi sen lakisääteisestä, eitaloudellisesta toiminnasta erotettavissa olevaan, yhteen tai useampaan erilliseen toimintayksikköön.

⁵ Ks. päätöskäytännöstä tarkemmin selvityksen 1. osa oikeuskäytäntöviittauksineen.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Tässä vaihtoehdossa valtioneuvoston kirjain välttämiseksi TTL:een sovellettavaa kansallista verotus- ja konkurssisääntelyä tulisi muuttaa kilpailuneutraalimpaan suuntaan. TTL:lle voitaisiin asettaa konkurssilakiin otettavalla poikkeussäännöksellä konkurssikelpoisuus. Tämä voitaisiin käytännössä toteuttaa esimerkiksi lisäämällä konkurssilain (120/2004) 3 §:n 2 momentin poikkeuspykälä koskemaan julkisten yliopistojen lisäksi myös Työterveyslaitosta. Lisäksi TTL:n kaupallisen liiketoiminnan yhteisö- ja arvonlisäverotusta koskeva kansallinen verosääntely ja/tai verotuksen tulkintakäytäntö tulisi muuttaa kilpailuneutraaliksi siten, että jatkossa TTL:n kaupalliseen liiketoimintaan soveltuisi sen kanssa kilpailevien yksityisomisteisten yhtiöiden kanssa yhdenmukainen verotuskäytäntö. Edellä mainitut sääntelyyn muutokset vähentäisivät riskiä TTL:n toimintaan liittyvästä kielletystä valtiontuesta.

On kuitenkin huomioitava, että edellä mainituista lainsäädäntömuutoksista huolimatta sekä valtioneuvoston kirjain välttämiseksi että kilpailuneutraaliteetin vaarantumisen riski saattaa syntyä pelkätään siitä toiminnan rakenteesta, jossa TTL toimii itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena hoitaen sekä sille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä että harjoittaen markkinaehtoisia liiketoimintaa kuten laboratorio-, koulutus- ja konsultointipalvelujen tarjoamista yritysasiakkaille. Kilpailuoikeudellinen riski on tässä TTL:n toimintamallissa todennäköinen, mikäli TTL:n kaupallisia toimintoja ei ole riittävästi eriytetty lakisääteisestä toiminnasta. Nykyinen TTL:n organisaatiomalli saattaisi johtaa kilpailuviranomaisten epäilyyn, ettei lakisääteisiä, ei-taloudellisia tehtäviä ja kaupallista liiketoimintaa ole eriytetty riittävästi toisistaan ja että lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi saatu valtionapu tai muu julkinen rahoitus kanavoituu tästä johtuen TTL:n kaupalliseen toimintaan. TTL itse katsoo, että sen harjoittamat lakisääteiset julkiset hallintotehtävät on mahdollista erottaa kaupallisen liiketoiminnan palveluista. TTL:n mukaan se toimii jo tällä hetkellä tämän periaatteen mukaisesti, keskeistä on palvelujen luonteen määrittäminen. Myös STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto korostaa TTL:n lakisääteisten, julkisten hallintotehtävien täsmällisen erottamisen tärkeyttä sen kaupallisen liiketoiminnan palveluista mainittujen ongelmien välttämiseksi.

Kilpailuoikeudellista riskiä vähentäisi tässä vaihtoehdossa edelleen se, mikäli TTL:n toimintaa koskevassa lainsäädännössä säänneltäisiin nykyistä täsmällisemmin siitä, miten TTL:n lakisääteinen ja kaupallinen toiminta eriytetään sekä toiminnan organisoimisessa että kirjanpidossa, ja miten tätä eriyttämistä ohjataan ja valvotaan STM:n/kolmikannan toimesta. Tähän malliin jäisi edelleen riski siitä, että lakisääteisistä julkista rahoitusta kanavoituu käytettäväksi kaupalliseen liiketoimintaan, mutta rahoituksen käyttöä TTL:n sisällä olisi helpompi valvoa ja siten rahoituksen väärinkäytön riski olisi nykyistä tilannetta vähäisempi. Riskiä voitaisiin vähentää myös lisäämällä TTL:n eri toimintojen läpinäkyvyyttä ja valvontaa sekä teettämällä säännöllisiä auditoituja mm. kaupallisen liiketoiminnan markkinaehtoisuudesta ja julkisen rahoituksen käytöstä. Tämän vaihtoehdon etuna olisi myös se, että yhtenä kokonaisuutena toimitaessa voitaisiin saada synergiahyötyjä, mikä saattaisi tehostaa TTL:n toimintaa.

TTL itse katsoo, että sen kaupallisten toimintojen siirtäminen omaan yksikköön/yksiköihin on mahdollista, mutta tähän liittyy oleellisia toiminnallisia riskejä. TTL:n nykyinen toimintamalli lähtee siitä, että yksittäiset työntekijät voivat toimia sekä julkishallinnollisissa tehtävissä että kaupallisessa liiketoiminnassa. Siten osa TTL:n henkilöstöstä



toimii ajankohdasta ja yhteiskunnallisesta tarpeesta riippuen sekä julkisesti rahoituksessa ja/tai asiantuntijatehtävissä että asiakkaiden rahoittamassa liiketoiminnassa ja/tai siihen liittyvässä tuotekehityksessä. TTL on erottanut valtionosuuteen oikeuttavan toiminnan liiketoiminnasta projektikohtaisesti, jolloin tutkimukseen ja asiantuntijatyöhön liittyvät tulokset ovat yleishyödyllisiä sekä kaikkien tahojen vapaasti hyödynnettävissä. Käytännössä oleellinen kysymys tässä toimintamallissa liittyy TTL:n mukaan sen projektijohtamismallin läpinäkyvyyteen esimerkiksi työajan seurannassa tai siinä, miten valtionosuuden valuminen liiketoimintaan on selkeästi estetty ja miten tuotekehitysinvestoinnit rahoitetaan liiketoiminnan kassavirrasta. TTL ei kuitenkaan ole halunnut estää liiketoiminnassa kumuloituvan osaamisen ja markkinaymmärryksen hyödyntämistä tutkimuksessa ja asiantuntijatyössä, minkä TTL näkee oleellisena osana sen toimintaa, osaamisen kehittämistä ja synergiaa. TTL näkee nykyisen toimintamallinsa mahdollistavan Työterveyslaitoksen olemassaolon ja tarkoituksen toteutumisen.

TTL toteaa, että sillä ei ole merkittävästi sellaisia projekteja/toimeksiantoja, joihin sisältyy sekä TTL:n lakisääteiseen julkiseen hallintotehtävään liittyviä, että kaupallisia palveluja ja joissa sama henkilöstö hoitaa molempiin palvelutyyppeihin kuuluvia tehtäviä. TTL:n mukaan tällä hetkellä sen projektit ja/tai toimeksiannot on erotettu selvästi toisistaan. TTL kuitenkin katsoo, että toimintamallin muutosta harkittaessa on olennaista huomioida, miten sen henkilöstöön sitoutunutta osaamispääomaa voidaan hyödyntää osin julkisissa hallintotehtävissä ja osin kaupallisissa palveluissa. Esimerkiksi vuonna 2020 TTL hyödynsi normaalisti liiketoimintavetoista työturvallisuusosamistiaan laajasti valtakunnallisissa koronakriisiin hoitamiseen liittyvissä tehtävissä.

4.3

Kaupallisen liiketoiminnan siirtäminen perustettavaan osakeyhtiöön

Kolmantena vaihtoehtoisena toimintamallina on se, että TTL jatkaisi nykyisenkaltaisena itsenäisenä julkisoikeudellisenä laitoksena harjoittaessaan lainsäädäntöön tai STM:n päätöksiin perustuvaa ei-taloudellista toimintaansa, mutta sen markkinoilla kilpailutilanteessa harjoittama kaupallinen liiketoiminta siirrettäisiin erilliseen perustettavaan osakeyhtiöön. Kyseessä olisi yksinomaan TTL:n kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen, kaikki lakisääteiset tehtävät toteutettaisiin edelleen laitospuolella. Yhtiöittäminen olisi valtioneuvoston- ja kilpailuoikeudellisten riskien välttämisen kannalta kannatettava vaihtoehto, koska yhtiö olisi konkurssikelpoinen ja verotuksellisesti samassa tilanteessa kuin samoilla markkinoilla kilpailevat yksityisomisteiset yhtiöt. Näin ollen tässä vaihtoehdossa ei olisi tarpeen valtioneuvoston- ja kilpailuneutraliteettiriskien välttämiseksi muuttaa kansallista konkurssi- ja verolainsäädäntöä ja -käytäntöä.

TTL katsoo, että sen kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen on periaatteessa mahdollista, mutta samalla on tärkeää säilyttää toimintojen väliset synergiat ja henkilöstön tasa-arvoisuus. Koska osa nykyisin TTL:ssä kaupallisesti toteutettavista palveluista rinnastuu lakisääteisiin viranomaistehtäviin, TTL:n mielestä on tärkeää analysoida yhdessä STM:n kanssa TTL:n palveluportfolio ja määritellä, mitkä palvelut pohjautuvat lakisääteisiin viranomaistehtäviin ja mitkä palvelut ovat puhtaasti kaupallisia liiketoimintoja. Samalla SGEI-kysymystä tulee tarkastella perusteellisemmin. Tämän analyysin ohella tulee myös pohtia teoreettista vaihtoehtoa, jossa osa TTL:n nykyisistä



HPP ASIANAJOTOIMISTO

liiketoiminnoista on kokonaisuuden kannalta parasta myydä tai jopa lopettaa. Kaikissa tapauksissa TTL näkee oleellisenä varmistaa, että sen eri toimintojen välille ei pääse syntymään oleellisia laatueroja.

TTL toteaa, että sillä ei periaatteessa ole tällä hetkellä sellaisia kaupalliseen liiketoimintaan sisältyviä tehtäviä, joita yksityisesti omistettu yhtiö ei voisi hoitaa. TTL katsoo kuitenkin tarjoavansa myös yhteiskunnallisesti merkittäviä, lakisääteisiksi tulkittavia ja/tai huoltovarmuuden kannalta kriittisiä palveluita, joiden jatkuvuus ja selkeä johdettavuus tulee varmistaa kaikissa olosuhteissa. TTL:n mielestä sen kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen ei toisi mitään synergiahyötyjä TTL:n palvelutuotannolle. TTL pitää selvänä, että sen organisointitavan muutoksesta aiheutuu haittoja nykyisynergian purkamisesta. Jos osa nykyisestä Työterveyslaitoksen toiminnasta päätetään yhtiöittää, TTL:n 100 %:n omistus yhtiöstä olisi sen mielestä ensisijainen vaihtoehto. TTL:lla ei ole käytössään kattavaa analyysia erilaisista yhteisomistussmalleista, mutta se katsoo, että tilannetta voidaan tarvittaessa selkeyttää.

TTL:n mielestä toiminta sen ja perustettavan yhtiön välillä olisi mahdollista järjestää lähtökohtaisesti siten, että yhtiö ostaisi TTL:ltä esimerkiksi asiantuntijapalveluita tai laboratoriotutkimuksia markkinaperusteisin hinnoin ja ehdoin kaupallisten palvelujen tarjoamista varten. Tätä ennen tulee kuitenkin ratkaista kysymys siitä, mikä osa TTL:n toiminnasta on markkinaperusteista. TTL arvioi, että jos sen kaupalliset toiminnot eriyttäisiin osakeyhtiöön ja TTL jatkaisi muuten toimintaansa itsenäisenä laitoksena, tästä päätöksestä aiheutuisi sen hallinto-, tietojärjestelmä- ja tilakustannusten kasvua. Jos päätös yhtiöittämisestä tehdään, TTL katsoo keskeiseksi riittävän siirtymisajan sallimisen, yhtiön riittävän pääomittamisen sekä rahoitustilanteen muutoksen huomioiden TTL:n valtionosuudessa, koska osa liiketoiminnan rahoittamista kuluista siirtyy enemmän valtionosuuden piiriin.

TTL toteaa liiketoimintansa olevan kokonaisuudessa kannattavaa jo tällä hetkellä ja se uskoo toiminnan säilyvän kannattavana myös siirtymäajan jälkeen osakeyhtiömuodossa. Luonnollisesti TTL:n palveluportfolio elää kaiken aikaa markkinatilanteen mukaisesti. Osa TTL:n palveluista on tällä hetkellä vielä tuotekehitysvaiheessa vaatien rahoitusta liiketoiminnan tulovirrasta. TTL katsoo, että jos sen liiketoimintaa johdettaisiin puhtaasti voittoa maksimoivan liiketoimintaperiaatteen mukaisesti, osa sen yhteiskunnallisesti merkittävästä toiminnasta saattaisi vähentyä tai loppua pidemmällä aikavälillä.

TTL huomauttaa, että sen kriittinen tutkimusinfrastruktuuri on rahoitettu osin liiketoiminnan tuotoilla. Tämä on mahdollistanut tilanteen, jossa TTL:lla on esimerkiksi huomattavasti parempi laboratorioinfrastruktuuri kuin mikä se olisi pelkällä valtionosuudella rahoitettuna. Samalla TTL korostaa hyödyntävänsä jatkuvasti liiketoiminnan kautta saamaansa syvällistä ja ajankohtaista ymmärrystä uusien työelämä tutkimuskysymysten muodostamisessa sekä taustatukena hallitusohjelman toteutuksessa. TTL:lle on myös tärkeää säilyttää joustavuus tarvittaessa siirtää normaalisti liiketoimintaan painottuvaa resurssia yhteiskunnallisesti järkevänä reservinä. TTL on esimerkiksi hyödyntänyt laajasti COVID-19-pandemian aikana liiketoiminnassa kumuloitunutta osaamista ja työntekijäresurssia yhteiskunnan kannalta kriittisessä



HPP ASIANAJOTOIMISTO

riskinarvioinnissa ja suojautumisessa. TTL myös huomauttaa, että sen kolmikantaisen asiantuntijatyön ja tutkimuksen rahoituksen osalta työelämäkontakteilla on sille tavanomaista yritystä laajempi merkitys. TTL:n liiketoiminnan yhtenä tavoitteena on tuottaa Työterveyslaitokselle realistinen kuva työpaikoista ja siten ohjata ennakoivasti Työterveyslaitoksella tehtävää soveltavaa tutkimusta. TTL katsoo, että sen kaikki nykyiset liiketoiminnan tavoitteet eivät välttämättä toteutuisi osakeyhtiömuodossa toimitaessa. Liiketoiminnoissa Työterveyslaitoksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden varmistaminen on ensisijaista, mikä tulee huomioida kaikissa mahdollisissa toimintamalleissa myös tulevaisuudessa. TTL näkee riskin siinä, että voittoa maksimoiden yhteiskunnallinen vaikuttavuus jää toisarvoiseen asemaan.

TTL toteaa tavoitteekseen huolehtia kaikista sen palveluksessa olevista henkilöistä mahdollisimman hyvin ja tasa-arvoisesti. TTL näkee tärkeänä, että henkilökunnalla on mahdollisuus osallistua laaja-alaisesti Työterveyslaitoksen kaikkiin toimintamuotoihin ja jatkuvasti kehittää osaamistaan. Jos palvelutoiminta päätetään eriyttää, TTL:n mielestä tulee erityishuomiota kiinnittää Työterveyslaitoksen työehtosopimukseen ja muiden toimintaa ohjaavien periaatteiden yksityiskohtiin ja jatkuvuuteen. Prosessin tulee myös olla Työterveyslaitoksen kulttuurin mukaisesti mahdollisimman avoin ja osallistava hyvän lopputuloksen varmistamiseksi.

STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto ei ole nähnyt toiminnallisia esteitä kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittämiselle eikä ole vastustanut tätä vaihtoehtoa, jos siitä ei aiheudu yhtiötettävän toiminnan koon tai liikevaihdon osalta ongelmia.

TTL:n kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittäminen on mahdollista toteuttaa kahdella vaihtoehtoisella tavalla, joita arvioidaan seuraavaksi erikseen.

4.3.1 TTL:n omistama yhtiö

Ensimmäisessä vaihtoehdossa kaupallisen liiketoiminnan harjoittamiseen perustettava yhtiö olisi 100 %:sti TTL:n omistama ja kuuluisi TTL:n kanssa samaan konsernirakenteeseen. Yhtiö olisi TTL:n tulohajauksen kautta myös valtion ohjauksessa ja valvonnassa. TTL:lle asetetut yhteiskunnalliset velvoitteet jatkuisivat nykyisenlaisina, eikä sen lakisääteisiä toimintoja koskeva ohjaus- ja valvontatoimivalta muuttuisi nykyisestä. TTL laitoksena vastaisi yhtiönsä omistajaohjauksesta ja valvonnasta ja raportoi myös yhtiön toiminnoista STM:lle. Valtio/kolmikanta voisi asettaa TTL:lle palvelu- ja muita tavoitteita, jotka voisivat koskea myös yhtiön omistajaohjaustehtävää. Perustettava yhtiö pysyisi siten valtion/kolmikantaa ohjaus- ja valvontavallan piirissä, mutta olisi kuitenkin yhtiönä konkurssikelpoinen, tuloverovelvollinen ja markkinaehtoinen toimija. Vaihtoehtona yhdelle yhtiölle voitaisiin perustaa myös useampia yhtiöitä, joista jokainen harjoittaa tietyn tyyppistä liiketoimintaa.

TTL:n mielestä, mikäli kaupalliset toiminnot yhtiötettäisiin, perustettava yhtiö kannattaa pitää Työterveyslaitoksen omistuksessa ja määräysvallassa, jotta Työterveyslaitoksen perustehtävä voidaan varmistaa. Yhtiön hallinto kannattaa altistaa Työterveyslaitoksen johtokunnalle ja sen tulee heijastaa kolmikantaista työelämäosaamista. TTL pitää kuitenkin tärkeänä myös muiden vaihtoehtojen selvittämistä, mukaan lukien



HPP ASIANAJOTOIMISTO

mahdollisuutta sen toiminnan nykyrakenteen säilyttämiseen toiminnan läpinäkyvyyttä kehittämällä tai tutkimalla useamman erillisen yhtiön mallin vaihtoehtoa.

Esimerkkinä tämäntyyppisestä toimintamuodosta on valtion liikelaitoksen Metsähallituksen liiketoimintojen yhtiöittäminen. Huhtikuussa 2016 voimaan tulleen lakiuudistuksen myötä Metsähallitus jatkoi muulta osin toimintaansa liikelaitoskonsernina mutta sen markkinoilla toimivat liiketoiminnot yhtiöitettiin tytär- ja osakkuusyhtiöiksi. Metsähallitus harjoittaa metsätaloutta valtion metsätalousosakeyhtiöstä annetussa laissa (235/2016) tarkoitetussa osakeyhtiössä, Metsätalous Oy:ssä ja vastaa tytär- ja osakkuusyhtiöidensä omistajaohjauksesta siten kuin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 6 §:ssä säädetään.

4.3.2 Valtion omistama erityistehtäväyhtiö

Toisessa TTL:n kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittämisvaihtoehdossa perustettaisiin esimerkiksi ”työterveyden ja työympäristön ylläpidon ja edistämisen alaan kuuluvaa kaupallista liiketoimintaa” harjoittava osakeyhtiö, jonka toiminnasta säänneltäisiin tarkemmin erityislaissa. Perustettava yhtiö voisi olla vaihtoehtoisesti valtion sataprosenttisesti omistama tai valtiolla olisi enemmistöosuus yhtiöstä ja jollakin toisella taholla (säätio, yhdistys tai yhtiö) olisi vähemmistöomistus. TTL saisi oikeuden nimittää 1-2 edustajaa yhtiön hallitukseen. Yhtiölle voitaisiin erityislainsäädännössä antaa yksinoikeus joidenkin SGEI-palvelujen tarjoamiseen korvausta vastaan. Lainsäädännöllä varmistettaisiin myös mahdollisten yhteiskunnallisten veloitteiden toteuttaminen yhtiön toiminnassa. Yhtiön tase rakennettaisiin toiminnan vaatimusten mukaiseksi niin, että yhtiö voisi toimia suhdannevaihteluissa pitkäjänteisesti, mutta kuitenkin kilpailuneutraaliteettiperiaatetta noudattaen.

TTL ei ole pitänyt tätä yhtiöittämismallia perusteltuna vaihtoehtona.

Esimerkkeinä tämäntyyppisestä toimintamallista STM:n hallinnonalalla voidaan mainita Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kaupallisten rokotetutkimustoimintojen yhtiöittäminen valtion erityistehtäväyhtiöksi ja Säteilyturvakeskuksesta yhtiöitetty asiantuntijapalveluita tarjoava STUK International Oy.

4.3.3 THL:n kaupallisten rokotetutkimustoimintojen yhtiöittäminen

Valtioneuvosto on päättänyt vahvistaa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) riippumattomuutta rokotehankintoja koskevissa päätöksissä siirtämällä laitoksen kaupallisiin rokotetutkimuksiin liittyvät toiminnot erilliseen lailla perustettavaan osakeyhtiöön. Myös Tampereen yliopiston rokotetutkimuskeskus liittyy osaksi uutta rokotetutkimusyhtiötä. Laki Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä tuli voimaan 1.1.2021. THL:n kaupallisissa rokotetutkimustehtävissä oleva henkilöstö siirtyy tulevan osakeyhtiön palvelukseen. Perustettavaan yhtiöön siirrettävät kaupalliset rokotetutkimuspalvelut eivät sisällä THL:n lakisääteisiä tehtäviä. Muutoksilla ei myöskään ole henkilöstövaikutuksia THL:n rokotehankinnoista ja rokoteohjelmasta vastaavalle terveysturvallisuusosastolle. Perustettava yhtiö on valtion erityistehtäväyhtiö ja sen omistajaohjauksesta vastaa sosiaali- ja



terveysministeriö. Valtio merkitsee osakeyhtiötä perustettaessa enemmistön sen osakkeista. Vähemmistöosuuden osakekannasta merkitsee Tampereen korkeakoulusäätiö, joka luovuttaa yhtiöön Tampereen rokotetutkimuskeskuksen kliniset rokote-tutkimustoiminnot. Valtioneuvoston yleisistunto päättää valtion osalta ja Tampereen korkeakoulusäätiön hallitus omalta osaltaan yhdessä sovitusti yhtiön perustamiseen liittyvistä asioista.

4.3.4 STUK International Oy

Valtioneuvosto antoi sosiaali- ja terveysministeriölle valtuudet perustaa valtion kokonaan omistama osakeyhtiö STUK International Oy, jonka miljoonan euron suuruinen pääoma ja muut perustamiskustannukset rahoitettiin 2016 valtion talousarvioon varatuista määrärahoista. Yhtiön perustamissopimus ja yhtiöjärjestys hyväksyttiin 17. 11. 2016 valtioneuvostossa. STUK International Oy tarjoaa ydinenergian ja säteilyn käytön turvallisuutta koskevia asiantuntijapalveluita, sekä harjoittaa niihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa. Yhtiö toimii maailmanlaajuisesti. Asiakkaita ovat eri maiden säteily- ja ydinturvallisuudesta vastaavat viranomaiset ja muut alan toimijat. STUK International Oy hallinnoi hankkeita ja ostaa niihin tarvittavan asiantuntemuksen pääasiassa Säteilysäilykeskuksesta sekä tarvittaessa myös muilta säteily- ja ydinturvallisuusalan toimijoilta. Yhtiön hallituksessa on mm. kaksi Säteilysäilykeskus STUK:n edustajaa. STUK International Oy:n ja edelleen viranomaistehtäviä hoitavan STUKin toiminta ja talous ovat selkeästi erillään ja riippumattomia toisistaan. Yhtiöittämistä on perusteltu sillä, että se antaa uusia mahdollisuuksia kehittää nykyisten STUKin kansainvälisten asiantuntijapalvelujen myyntiä liiketaloudellisesti kannattavalla ja markkinaehtoisesti toimivalla tavalla. Yhtiö pystyy virastoa paremmin vastaamaan alan kilpailuun ja reagoimaan eri maista tulevien asiakkaiden tarpeisiin. Myös riskienhallinta paranee, kun toiminta on markkinaehtoista eikä osa viraston toimintaa.

4.4 TTL:n koko toiminnan yhtiöittäminen

Neljännessä toimintavaihtoehdossa TTL muutettaisiin kokonaisuudessaan valtion omistamaksi, erityislaissa säädettäväksi osakeyhtiöksi ja se jatkaisi yhtiömuodossa sekä lakisääteisten että kaupallisten palvelujensa tarjoamista. TTL olisi yhtiönä konkurssilain mukaisesti konkurssikelpoinen ja rinnastettaisiin verotuksessa elinkeinotulon osalta yksityisomisteisiin osakeyhtiöihin. TTL saisi lakisääteiseen toimintaansa edelleen valtionapua ja sen valtiosta erillinen itsenäinen asema pystyttäisiin toteuttamaan sen yhtiömuotoisessa toiminnassa. Tässä toimintamallissa haasteita saattaisi kuitenkin tuoda se, miten kolmikannan ohjaustoimenpiteet TTL:ssa otettaisiin huomioon lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla. Myös riski kilpailuneutraliteetin vaarantumiseen olisi tässä mallissa toimittaessa suurempi kuin mallissa, jossa lakisääteinen toiminta ja kaupallinen liiketoiminta toteutetaan eri organisaatioissa.

TTL:n mielestä sen laitosmuodosta luopuminen ei ole perustelua, vaan tärkeintä on säilyttää nykyinen Työterveyslaitoksen yleishyödyllisyys, kolmikantaisuus sekä läheinen kontaktipinta työelämään eri tasoilla ja kaikki kanavat kattaen. TTL ei myöskään näe järkevänä lähestyä sen kaupallista toimintaa pelkän voitontavoittelun kannalta, vaan tavoitteiden on kuvastettava Työterveyslaitoksen yhteiskunnallista roolia. TTL



katsoo, että valtionosuuden käyttöön liittyvät kysymykset ovat ratkaistavissa lisäämällä Työterveyslaitoksen projektijohtamismallin läpinäkyvyyttä. Lisäksi TTL katsoo, että koko Työterveyslaitoksen yhtiöittäminen luo uudestaan valtionosuuden käyttöön liittyvän läpinäkyvyysongelman yhtiömuotoisessa rakenteessa. TTL arvioi, että se joutuisi tätä varten rakentamaan nykyistä projektijohtamismallia vastaavan ohjaus- ja seurantamekanismin myös osakeyhtiöön.

STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto katsoo, että yllä kappaleessa 3.1 esiin tuotu Tuorin arviointi TTL:n oikeudellisen aseman vaikutuksesta sen toiminnan järjestämiseen koskee myös TTL:n mahdollista yhtiöittämistä. STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto ei myöskään näe tätä vaihtoehtoa realistisena erityisesti kolmikantaisuuden toteutumisen näkökulmasta. STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto korostaa kolmikannan merkitystä ja työmarkkinaosapuolten mukana oloa sekä intressiä, jotka on otettava huomioon TTL:ää tai sen osaa mahdollisesti yhtiöitettäessä.

Tästä vaihtoehdosta esimerkiksi voidaan ottaa Valtion teknillinen tutkimuskeskus VTT, joka alun perin perustettiin valtion tutkimuslaitokseksi ja jonka kaupallinen liiketoiminta yhtiöitettiin myöhemmin useisiin osakeyhtiöihin. VTT on vuonna 2015 muuttettu kokonaisuudessaan valtion erityistehtävayhtiöksi Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:ksi, johon samalla yhdistettiin Mittatekniikan keskus MIKES. Perusteluna yhtiöittämiselle esitettiin mm. se, että VTT toimii hyvin yritysmäisesti ja se sai noin 70 % tuloistaan yritysten toimeksiannoista ja kilpailun piirissä olevasta tutkimusrahoituksesta. Lisäksi perusteluna esitettiin, että osakeyhtiönä VTT pystyy reagoimaan aiempaa herkemmin asiakkaiden sekä ympäristön muutoksiin sekä toimimaan vapaammin rahoitusmarkkinoilla. Yhtiön toiminta on osittain ei-taloudellista ja osittain taloudellista. VTT on saanut vuosittain toiminnalleen merkittävässä määrin valtionavustusta. VTT on vuonna 2018 myynyt ne erillisinä yhtiöinä toimineet laboratorion palveluja tarjoavat kaupalliset liiketoimintansa, jotka eivät toteuttaneet valtion VTT:lle asettamaa strategiaa. Hallituksen esityksen mukaan yhtiöittäminen ei muuttaisi VTT:n perustehtävää ja roolia tutkimuslaitoksena ja yhtiö tarvitsisi saman julkisen rahoituksen strategiseen tutkimukseen kuin se on tarvinnut virastona. Siten yhtiöittämisen jälkeenkin valtion talousarviorahoitus kohdistettaisiin yhtiön strategiseen tutkimukseen ja sijoitettaisiin yhtiön käyttöön strategisen tutkimuksen rahoituksena.

5 TTL:n kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittämistä koskeva arviointi

5.1 Yhtiöittämisen vaikutus TTL:n toiminnan valtioneuvosto- ja kilpailuoikeudellisiin riskeihin

TTL:n toimintaan ja rakenteeseen liittyvät valtioneuvosto- ja kilpailuoikeudelliset riskit saataisiin parhaiten poistettua sillä, että TTL harjoittaisi lakisääteistä toimintaansa edelleen laitosten muodossa, mutta sen harjoittama kaupallinen liiketoiminta yhtiöitettäisiin yhteen tai useampaan erilliseen osakeyhtiöön.

Kansallisesta konkurssilainsäädännöstä aiheutuva etu poistuisi yhtiöittämisen myötä, koska perustettava kaupallista liiketoimintaa harjoittava osakeyhtiö voi mennä konkurssiin siitä riippumatta, että sen omistaja olisi valtio tai muu julkinen taho, kuten TTL. Perustettavaan yhtiöön sovellettaisiin myös sen kilpailijoiden kanssa



HPP ASIANAJOTOIMISTO

kilpailuneutraalia verotusta, mikäli yhtiö harjoittaisi pelkästään kaupallista liiketoimintaa. Myös kirjanpidollisesti kaupallisten toimintojen erillisuus ja valtiontuen saamatta jääminen olisi helpoimmin todennettavissa ja valvottavissa, kun TTL:n kaupallista liiketoimintaa harjoitettaisiin kokonaan laitoksesta erillisen yhtiön muodossa.

Yhtiöittämisvaihtoehtoa tukee myös se, että aiemmat julkisyhteisöjen konkurssisuojaan ja veroetuihin liittyvät valtiontuki- ja kilpailuneutraliteetin vaarantumisongelmat Suomessa ja muissa EU-jäsenmaissa on useimmiten ratkaistu yhtiöittämällä julkisyhteisön kilpailluilla markkinoilla harjoittama kaupallinen liiketoiminta. Suomessa valtiolla on runsaasti kokemusta ja ohjeistusta eri aloilta toimintojensa yhtiöittämisproesseista ja siihen liittyvästä arvioinnista. Yhtiöittämistä puoltaisi johdonmukaisuus valtiotuhallinnossa siltä osin, kun useiden muiden valtio-omisteisten markkinoilla toimivien laitos/virastomuotoisten toimijoiden kaupalliset liiketoiminnat on yhtiötetty (esim. Tielikelaitos, Luotsausliikelaitos, Varustamoliikelaitos, Metsähallitus, Säteilyturvakeskus, Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT) sekä viimeisimpänä THL:n kaupalliset rokotetutkimukset).

TTL:n toiminnan yhtiöittäminen kokonaisuudessaan siten, että yhtiö tarjoaisi sekä ei-taloudellisia että taloudellisia palveluja ei olisi kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta yhtä tehokas vaihtoehto, kuin se, että TTL:n lakisääteinen (ei-taloudellinen) toiminta ja taloudellinen toiminta toteutettaisiin kokonaan eriytettyinä eri organisaatioissa. Näin ollen TTL:n kaupallisten liiketoimintojen yhtiöittäminen, mutta muun TTL:n toiminnan harjoittaminen edelleen itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena vähentäisi annetuista vaihtoehdoista parhaiten valtiontuki- ja kilpailuoikeudellisia riskejä. Yhtiöittämisen yhteydessä ei olisi myöskään tarpeen tehdä muutoksia kansalliseen konkurssi- ja verolainsäädäntöön ja -käytäntöön.

5.2 Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksiä valtion laitosten toimintojen yhtiöittämisistä

5.2.1 *KKV:n lausunto THL:n kaupallisen rokotetutkimuksen yhtiöittämissankkeesta*

KKV katsoo lausunnossaan 23.11.2020, että Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) *taloudellisen toiminnan yhtiöittäminen on omiaan parantamaan toiminnan läpinäkyvyyttä sekä edistämään rokotetutkimuspalvelumarkkinoiden kilpailuneutraliteettia*. Perustettavalle yhtiölle ei esityksen perusteella siirrettäisi THL:n lakisääteisiä tehtäviä, vaan siirrettävässä toiminnassa on kyse kaupallisten rokoteyhtiöiden maksamista rokotetutkimuksista. Tällä perusteella kyse on KKV:n näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti taloudellisesta toiminnasta, johon sovelletaan sekä Euroopan unionin valtiontukisääntelyä että kilpailulain (948/2011) 4 a luvun kilpailuneutraliteettisääntöjä. KKV pitää myönteisenä, että esityksen mukaan perustettavan yhtiön perustamisessa ja toiminnassa on huomioitava Euroopan unionin valtiontukisääntelyn lisäksi myös kansallinen kilpailuneutraliteettisääntely. Lisäksi *KKV pitää oikeasuuntaisena sitä, että esitetyn kilpailluilla markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavan yhtiön tarkoituksena olisi osakeyhtiölain mukaisesti tuottaa omistajilleen osinkoina jaettavaa voittoa ja katsoo tämän vähentävän huolta tasapuolisen kilpailun vaarantumisesta*.



KKV korostaa valtion ja perustettavan yhtiön välisten toimien *markkinaehtoisuuden merkitystä kilpailuneutraliteetin kannalta*. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailun vääristämistä voi olla julkisen sektorin toimijan määräysvaltaan kuuluvan yksikön talouden tukeminen sellaisessa laajuudessa, johon tavanomainen sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään. Yhtiötä perustettaessa pääomittaminen on tehtävä ja aloittava tase laadittava siten kuin yksityinen sijoittaja vastaavassa tilanteessa toimisi. Ylipääomittamista tulee välttää. Mikäli valtio kohdistaa yhtiöön rahoitustoimenpiteitä, toimenpiteet on toteutettava ehdoilla, joita yksityinen sijoittaja vastaavassa tilanteessa vaatisi. KKV:n näkemyksen mukaan arvio suunnitellun pääomittamisen ehtojen markkinatoimijaperiaatteen mukaisuudesta olisi tehtävä ennen rahoitustoimiin ryhtymistä sekä kilpailuneutraliteetti- että valtioneuvostokysyistä. KKV toteaa, että kilpailuneutraliteetin toteutumisen arvioimiseksi esityksessä tulisi kuvailla rokotetutkimuspalvelumarkkinoita ja niillä vallitsevia kilpailuolosuhteita ja yhtiön perustamisen vaikutuksia niihin.

5.2.2 *KKV:n lausunto Metsähallituksen taloudellisen toiminnan yhtiöittämisestä*

KKV kannattaa lausunnossaan 20.11.2015 ehdotettua Metsähallituksen uudelleenorganisointia siten, että Metsähallitus harjoittaisi metsätaloutta ja muuta markkinaehtoista liiketoimintaa omistamiensa tytäryhtiöiden kautta. KKV pitää lausunnossaan julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan kilpailuedellytysten kannalta kannatettavana ja tärkeänä Metsähallituksen markkinaehtoisuuden toiminnan yhtiöittämistä. Metsähallituksen taloudellisen toiminnan yhtiöittäminen parantaa toiminnan läpinäkyvyyttä verrattuna tilanteeseen, jossa Metsähallitus toimii liikelaitosmuodossa ja harjoittaa samalla taloudellista toimintaa.

KKV toteaa, että taloudellisen toiminnan yhtiöittäminen ei yksin varmista kilpailuneutraliteetin toteutumista Metsähallituskonsernin toiminnassa. *Yhtiöittäminen poistaa Metsähallituksen taloudelliseen toimintaan liikelaitosmuodossa liittyneet verotukselliset edut ja konkurssisuojaan. Yhtiöittäminen poistaa siten toiminnan rakenteeseen liittyvät kilpailuneutraliteettiin liittyvät ongelmat*, mutta Metsähallituskonsernin harjoittamaan taloudelliseen toimintaan ei tule muutoinkaan kohdistua sellaista etua, joka estää tai vääristää kilpailua. *Yhtiöittäminen ei siten poista niitä mahdollisia kilpailuneutraliteetti-ongelmia, jotka voivat liittyä esimerkiksi yhtiön taloudellisen toiminnan hinnoitteluun tai sen omistajalta mahdollisesti saamien erityisetujen hyödyntämiseen.*

KKV kiinnittää kilpailuneutraliteetin varmistamisen osalta huomiota Metsähallituksen elinkeinotoimintaa harjoittavien tytäryhtiöiden taseen muodostamiseen. Elinkeinotoimintaa harjoittavien tytäryhtiöiden taseen rakenteella sekä taseeseen siirrettävien varojen ja velkojen arvostamisella voi olla merkittäviä kilpailuneutraliteettia vääristäviä vaikutuksia. *Elinkeinotoimintaa harjoittavien tytäryhtiöiden tasetta muodostettaessa tulee siten kiinnittää huomiota siihen, että Metsähallituskonsernin markkinoilla toimivat yksiköt eivät saa taseen rakenteen tai varojen ja velkojen arvostamisen kautta kilpailijoihinsa nähden sellaista etua, joka estää tai vääristää kilpailua.*

KKV kiinnittää kilpailuneutraliteetin osalta huomiota myös Metsähallituskonsernin sisäisten suoritteiden hinnoitteluun ja kohdentamiseen. *Kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi on tärkeää, että Metsähallituskonsernin eri yksiköiden toisiltaan saamat*



HPP ASIANAJOTOIMISTO

suoritteet ja tukipalvelut, esim. henkilöstö- ja taloushallinnon palvelut, hinnoitellaan markkinaperusteisesti ja kohdennetaan taloudelliseen toimintaan oikein siten, että kaikki markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan toiminnan aiheuttamat kustannukset tulevat otetuksi huomioon ja kohdennetaan oikein.

Lisäksi KKV kiinnittää huomiota perustettavalle valtion metsätalouden osakeyhtiölle annettavasta yksinoikeudesta metsätalouden harjoittamiseen perittävän vastikkeen määrittämiseen. Esityksessä on todettu, että yksinoikeudesta perittävän vastikkeen tulee olla käypä. KKV toteaa, että yksinoikeudesta perittävä vastike tulisi määritellä tavalla, joka ei anna mahdollisuutta valtion metsätalouden osakeyhtiön tukemiseen kilpailuneutraaliteettia vääristävällä tavalla.

5.2.3 *KKV:n lausunnot koskien VTT:n toimintojen yhtiöittämistä*

5.2.3.1 *VTT:n asiantuntijapalvelujen yhtiöittäminen*

KKV on lausunnossaan 18.5.2009 VTT:n asiantuntijapalvelut -toiminnon yhtiöittämisestä katsonut yhtiöittämisen selkeyttävän yhtiötettävän palvelutarjonnan markkinaehtoisista toimintamallia. Esityksen mukaan perustettavan välillisesti Suomen valtion kokonaan omistaman ja valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) hallinnoiman osakeyhtiön toimialana olisivat asiantuntijapalvelut, -selvitykset ja -arviot, sertifiointi- ja hyväksyntäpalvelut, testaus-, tarkastus- ja analyysipalvelut sekä kalibrointipalvelut. Asiantuntijapalveluiden noin 20 miljoonan euron liikevaihto on muodostunut entuudestaan markkinaehtoisesti eli kokonaisuudessaan asiakkailta perittävistä veloituksista.

Esityksessä todetaan, että toiminnan alkuvuosina perustettava yhtiö tavoittelee liikevaihdon merkittävää kasvua ja kilpailukyvyn sekä kannattavuuden paranemista. Perustettavan yrityksen kilpailijoita ovat esityksen mukaan muun muassa yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä yksityiset kotimaiset ja kansainväliset toimijat. Asiantuntijaselvitysten ja -arvioiden palveluissa todetaan olevan selvästi vähemmän kilpailua kuin tarkastus- ja varmennustoiminnassa. KKV katsoo, että vaikkakaan VTT:llä ei ole varsinaista viranomaisroolia tai lakiin pohjautuvaa asemaa minkään hyväksynnän antamisessa, VTT:n antamia selvityksiä ja lausuntoja hyödynnetään avoimesti keskeisenä kilpailukeinona useilla toimialoilla. VTT:n antamalla asiantuntijalausunnoilla on saattanut siten tosiasiallisesti olla merkittäväkin edistävää vaikutus tiettyjen (kotimaisten) toimialojen innovatiivisten ratkaisujen kaupallisessa hyödyntämisessä. Perustettavan osakeyhtiön liiketoiminnan avoimuuteen, syrjimättömyyteen ja läpinäkyvyyteen on siten syytä kiinnittää erityistä huomiota. Perustettavan osakeyhtiön asiantuntijapalveluiden läpinäkyvyyden ja riippumattomuuden toteutuminen on KKV:n näkemyksen mukaan tärkeää myös sen johdosta, että VTT harjoittaa itse/hallinnoi kaupallisiin innovaatioihin tähtäävää yritystoimintaa.

5.2.3.2 *VTT:n koko toiminnan yhtiöittäminen*

Kokonaisuutena arvioiden KKV kannattaa vuonna 2014 antamassaan lausunnossa VTT:n virastomuotoisen toiminnan yhtiöittämistä. KKV toteaa, että



HPP ASIANAJOTOIMISTO

osakeyhtiömuotoisen VTT:n toiminta olisi osittain luonteeltaan taloudellista (esityksessä mainittu liiketaloudellisin perustein tapahtuva tutkimus) ja osittain ei-taloudellista (ns. strateginen perustutkimus). Ehdotetun osakeyhtiömuotoisen VTT:n toiminta tulisi siten olemaan osittain kilpailulaissa tarkoitettua taloudellista toimintaa. KKV tulee siten valvomaan VTT:n taloudellisen toiminnan kilpailulain mukaisuutta ja siltä osin kuin VTT:n toiminnassa on kyse toimimisesta markkinoilla kilpailutilanteessa (muu kuin ns. strateginen perustutkimus), tulee varmistua siitä, että toiminnassa ei sovelleta menettelyä tai rakennetta, joka vääristää tai estää kilpailua markkinoilla.

KKV katsoo, että neutraliteettisääntelyn kannalta mahdollisesti ongelmalliset rakenteet ja menettelyt liittyvät VTT:n markkinaehtoiseen toimintaan, eivät strategiseen perustutkimukseen, jonka on esityksen perusteella katsottava olevan luonteeltaan ei-taloudellista toimintaa. KKV katsoo, että esitystä tulisi täydentää siten, että siitä kävisi nykyistä selvemmin ilmi se, miltä osin osakeyhtiömuotoisen VTT:n toiminnassa on kyse taloudellisesta ja miltä osin ei-taloudellisesta toiminnasta.

KKV:n näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteettia parhaiten turvaava ratkaisu olisi lähtökohtaisesti taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan eriyttäminen kokonaan eri yhtiöihin. Tällöin taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan resurssit, rahoitus ja omaisuus olisivat selvästi erillään, mutta niitä olisi periaatteessa mahdollista käyttää joustavasti yli yhtiörajojen esimerkiksi laskuttamalla niistä käytön mukaan. Lisäksi kustannusten oikeaan kohdentumiseen mahdollisesti liittyvät ongelmat olisivat lähtökohtaisesti vähäisemmät.

KKV katsoo, että VTT:n yhtiöittäminen parantaa toiminnan läpinäkyvyyttä verrattuna nykytilanteeseen, jossa VTT toimii virastomuodossa ja harjoittaa samalla taloudellista toimintaa. KKV korostaa kuitenkin, että yhtiöittäminen poistaa VTT:n toimintaan virastomuodossa liittyneet verotukselliset edut ja konkurssisuojaan, mutta ei poista niitä mahdollisia kilpailuneutraliteettiongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi yhtiön taloudellisen toiminnan hinnoitteluun tai sen omistajalta mahdollisesti saamien erityisetujen hyödyntämiseen. KKV toteaa, että asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että eriyttäminen tehdään siten, että ei-taloudelliseen toimintaan (strateginen perustutkimus) saatua rahoitusta ei voida hyödyntää taloudellisessa toiminnassa (markkinaehtoiset palvelut). Asian jatkovalmistelussa tulee siten varmistua siitä, ettei taloudellista toimintaa subventoida ei-taloudellisen toiminnan saamalla julkisella rahoituksella tai sen tuotoilla tavalla, joka olisi omiaan vääristämään tai estämään kilpailua. Samoin asian valmistelussa on varmistuttava siitä, että VTT:n taloudellinen toiminta kattaa kaikki sille kuuluvat kustannukset ts. myös osuutensa koko yhtiön yhteiskustannuksista, poistoista, pääomakustannuksista (ml. oma pääoma) ja muista laskennallisista eristä.

KKV toteaa esityksessä viitatusiin siihen, että EU:n valtioneukisäännöt edellyttävät yhtiöltä toiminnan läpinäkyvyyttä ja tämän myötä jo nykyisellään VTT:n operatiivisessa toiminnassa ja kirjanpidossa pidetään strateginen perustutkimus (ei-taloudellinen toiminta) erillään asiakasrahoitteisista toimeksiantotutkimuksista, jotka ovat markkinaehtoisia tutkimuspalveluita (taloudellinen toiminta). KKV pitää tällaista toiminnan läpinäkyvyyttä ja toimintojen eriyttämistä sekä operatiivisessa toiminnassa että



HPP ASIANAJOTOIMISTO

kirjanpidossa välttämättömänä vähimmäisvaatimuksena yksityisten ja julkisomisteisten yhtiöiden välisen kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi, koska yhtiö saa toimintaansa julkista rahoitusta ja harjoittaa samalla liiketoimintaa.

Mikäli kahden yhtiön mallia ei voida pitää mahdollisena, KKV katsoo, että VTT:n ei-taloudellinen ja taloudellinen toiminta tulisi eriyttää vähintään nykyisellä tarkkuudella myös jatkossa. Myös raportoinnin tulisi säilyä vähintäänkin nykyisellä tasolla. Kilpailuneutraliteetin riittäväksi turvaamiseksi taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan osalta tulisi laatia erilliset tuloslaskelmat tilikausikohtaisesti. Tuloslaskelman tulisi olla johdettavissa yrityksen kirjanpidosta, joka on em. toimintojen välillä eriytetty. Taloudellisen toiminnan tuloslaskelman tulisi antaa oikeat ja riittävät tiedot taloudellisen toiminnan tuotoista, kustannuksista ja kustannusvastaavuudesta. Lisäksi tuloslaskelma tulisi esittää virallisen tilinpäätöksen osana, esimerkiksi liitetietona ja julkaista vuosikertomuksessa. KKV katsoo myös, että taloudellisen toiminnan tuloslaskelman tarkemmasta sisällöstä tulisi voida tarvittaessa säätää työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Ehdotetussa yhtiöittämissmallissa VTT:n henkilöstö olisi molemmille toimintoille yhteinen, joten erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että henkilöstön toteutunutta työajankäyttöä seurataan tarkasti henkilöstökulujen todenmukaisen kohdentamisen varmistamiseksi. Sama koskee esimerkiksi henkilöstön koulutusta ja koko yhtiötä koskevia toiminnan kehittämissuunnitelmia, joissa taloudellisen toiminnan tulisi kantaa osansa näistä syntyvistä kustannuksista.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan yhtiö olisi voittoa tavoitteilematon tutkimuslaitos, jonka voitto investoitaisiin kokonaisuudessaan edelleen yhtiön omaan tutkimustoimintaan, osaamisen kehittämiseen ja tutkimustulosten levittämiseen, ts. voittoa ei jaettaisi eikä valtio omistajana saisi osinkotuloja yhtiöstä. Ehdotettu malli saattaa KKV:n mukaan olla ongelmallinen kilpailulain 4 a luvun näkökulmasta siinä tapauksessa, että sen voidaan katsoa johtavan tilanteeseen, jossa osakeyhtiömuotoisen VTT:n toimintaa tuetaan julkisin varoin sellaisessa laajuudessa, johon tavallinen sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään. Voittovarojen jäädessä toistuvasti yhtiön käyttöön myös yhtiön taloudellisen toiminnan kilpailukyky saattaa vahvistua tavalla, joka voi olla omiaan vääristämään kilpailua.

5.3 Valtiovarainministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston näkemykset julkisen palvelutuotannon yhtiöittämisestä

5.3.1 Valtiovarainministeriön näkemykset valtion toimintojen yhtiöittämisestä

Valtiovarainministeriö (VM) on antanut 15.10.2018 suosituksen valtion toimintojen yhtiöittämisestä. VM toteaa suosituksessaan mm., että valtion virastot ja laitokset ovat valtion toiminnan, erityisesti julkisten hallintotehtävien hoitamisen pääasiallinen organisoitumuoto. Valtionhallinnon toimielinten tehtävistä säädetään lainsäädännössä, toiminnan rahoitus tulee pääasiassa valtion talousarviosta ja toiminnassa korostuvat oikeusturvaan, avoimuuteen ja lainalaisuuteen liittyvät oikeussuojakeinot. Useilla virastoilla ja laitoksilla on budjettirahoituksen lisäksi muuta tulorahoitusta, asiakkaina



HPP ASIANAJOTOIMISTO

kansalaisia ja yrityksiä ja ne voivat tehdä sitoumuksia ja sopimuksia valtion puolesta sekä olla osakkaina ja omistajina yksityisoikeudellisissa organisaatioissa.

VM toteaa suosituksessaan, että valtio omistaa useita osakeyhtiöitä, joissa sillä on joko enemmistöomistus (valtioenemmistöinen yhtiö) tai pienempi omistusosuus (valtion osakkuusyhtiö). Osakeyhtiöt operoivat valtionhallinnon perinteisten toimintatapojen ja ohjausvälineiden ulkopuolella. Osakeyhtiötä koskevat keskeiset säännökset tulevat osakeyhtiölaista (624/2006), kirjanpitoista (1336/1997) ja verolainsäädännöstä. Yhtiön ohjauksesta ja valvonnasta vastaa yhtiökokouksen valitsema hallitus. Yhtiön operatiivista toimintaa johtaa yleensä toimitusjohtaja. Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka vastaa itse omasta taloudestaan ja tekemistään oikeustoimista. Valtio vaikuttaa yhtiön toimintaan omistajaohjauksen kautta ja tekee omistajan vastuulle kuuluvia päätöksiä pääsääntöisesti yhtiökokouksessa. Omistajana valtion tärkeimpiä vaikuttamiskeinoja yhtiön johtamisen kannalta on osallistuminen yhtiön hallituksen jäsenten valintaan. Valtio-omistaja lisäksi tapaa ja käy keskusteluja säännöllisesti yhtiön johdon kanssa. Omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet riippuvat valtion omistusosuudesta sekä linjatuista toimintamalleista. Mikäli valtio on yhtiön ainoa osakkeenomistaja, vaikutusmahdollisuudet ovat laajat.

Valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus perustuvat omistajaohjauslakiin, jota sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä sekä valtion liikelaitosten hallinnassa olevissa vastavissa osakeyhtiöissä. Käytäntönä on myös ollut, että hallitus antaa vaalikauden alussa valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen, joka luo perustan valtion toiminnalle yhtiöomistustensa puitteissa. Valtioneuvoston 13.5.2016 antaman periaatepäätöksen mukaan valtion omistamisen perusta voi olla luonnollinen monopoli tai erityistehtävä, strateginen intressi, suomalaisen omistamisen puolustaminen, finanssi-intressi tai uuden luominen. Ylintä omistajapolitiikkaa päättösvaltaa käyttää eduskunta, jonka tehtävänä on erityisesti päättää valtio-omistamisen yhtiön omistusrajoja koskevista mahdollisista muutosvaltuuksista. Muuten omistajaohjausta toteuttavat pääasiassa valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt. Poikkeustapauksessa myös virastolla voi olla ohjattavanaan osakeyhtiö. Laissa säädetään eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden välisestä toimivaltajaosta. Osakeyhtiölain mukaan yhtiön tehtävänä on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, ellei sen yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä. Yhtiöllä tulee olla liiketoimintasuunnitelma.

VM:n mukaan yhtiömuoto on yleisesti tehokas tapa organisoida liiketoimintaperiaatteilla harjoitettava toiminta ja rajata omistajan riski yhtiöön sijoitettavaan pääomaan. Yhtiömuoto mahdollistaa näin omistajien osallistumisen riskinottoon ja voitontavoitteleluun haluamallaan määrällä. Näissä suhteissa toiminta osakeyhtiömuodossa eroaa viraston ja liikelaitoksen toiminnasta, jossa vastuu on kokonaisuudessaan valtiolla. Mikäli yhtiölle on siirretty sellaista toimintaa ja omaisuutta, että yhtiötä ei voida tosiasiallisesti päästää konkurssiin, omistajan riski voi kuitenkin tosiasiallisesti kattaa myös yhtiön liiketoiminnan. Tällaisessa tilanteessa omistajan riski voi olla merkittävästi sijoitettua pääomaa suurempi ja heikommin hallittavissa. Myös poikkeusoloihin varautuminen on aina huomioitava. Yhtiöittämistä harkittaessa on otettava huomioon



HPP ASIANAJOTOIMISTO

myös periaatteellinen mahdollisuus omistusohjan laajentamiseen, ulkopuolisen (oman tai vieraan pääoman ehtoisen) rahoituksen hankkimiseen ja valtion omistuksesta luopumiseen (osittain tai kokonaan) tai sen laajentamiseen.

VM katsoo, että yleisesti yhtiön toiminnassa korostuvat omistajan tavoitteet, taloudellinen raportointi ja toiminnan kannustimet, joiden kautta voidaan edellyttää kannattavuuden ja taloudellisen tuloksellisuuden jatkuvaa parantamista. Yhtiö ei ole samalla tavalla suoraan ministeriön ohjattavissa (budjettiohjaus, tulosohtaus, säädösohjaus) kuin virasto. Mikäli tällaisen ohjauksen tarve on merkittävää, yhtiötä ei tule perustaa. Yhtiöllä tulee olla kannusteet toimia tehokkaasti yhtiön ja omistajan edun mukaisesti. Erityisen tärkeää tämä tarkastelu on silloin, jos valtio on ainoa tai pääasiallinen asiakas tai toiminnan rahoittaja, yhtiö tuottaa palveluita monopoliasemassa joko lainsäädännön tai markkinoiden epätäydellisyyden vuoksi tai yhtiö toimii in-house -asemassa ja valtion virastoille on säädetty käyttövelvoite.

VM toteaa suosituksessaan valtion toiminnan uudelleenorganisoinnin peruseriaatteista ja yleisesti yhtiöittämisestä, että harkittaessa valtionhallinnon toimintojen uudelleenorganisointia tulee arvioida, onko käytössä olevaa virastomallia, sitä koskevaa sääntelyä ja sen ohjausta kehittämällä mahdollista ratkaista muutostarpeet, vai onko muu organisoimistapa kaikki osatekijät huomioiden tarkoituksenmukaisempi. Mikäli toiminnassa noudatetaan merkittävästi osin liiketoimintaperiaatteita, on hyvä arvioida, olisiko toiminta tarkoituksenmukaista hoitaa liikelaitos- tai yhtiömuodossa.

Uudistuksissa järjestelyjen seurauksena valtion kokonaisedun tulee kasvaa. Kokonaisuus syntyy toiminnan lisääntyneestä tuloksellisuudesta, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemisesta, johtamisen selkeyttämisestä tai sovellettaessa uusia malleja tehtävien hoitamiseksi. Uudistuksissa arvioinnin lähtökohtana ovat tehtävät sekä muut toiminnalliset ja taloudelliset tarpeet. Näitä tarkastellaan toiminnan ohjauksen ja valvonnan näkökulmista sen mukaan, miten erilaisilla organisointimalleilla voitaisiin ratkaista ongelmia ja saavuttaa laadukkaasti sekä tehokkaasti toiminnalle asetetut tavoitteet. Valittava rakenne ei itsessään johda kokonaisedun parantumiseen vaan se riippuu merkittävästi mm. toiminnan organisoinnista ja johtamisesta, rahoituseriaatteista sekä tavoitteita palvelevasta toimintakulttuurista.

Uudistuksia valmisteltaessa tulee pystyä perustelemaan se, miten käytännössä on tarkoitus saavuttaa toiminnan aikaisempaa parempi tuloksellisuus – myös taloudellisuus ja tuottavuus – ja palveluiden laadun tai palvelurakenteen paraneminen. Tämä tulee myös dokumentoida valmisteluasiakirjoissa. Uusille organisaatioille ja niiden toimintaa johtaville ja ohjaaville toimijoille tulisi näiden yhteisten periaatteiden mukaisesti luoda jo organisaatioita perustettaessa edellytykset ja velvoitteet toimia asetettujen tavoitteiden ja valtion kokonaisedun mukaisesti. Yleisesti organisaatiomuotoa muutettaessa on syytä huomioida muodon vaikutukset ja sääntelytarpeet tehtäville asetettuihin arkistointivelvoitteisiin, toiminnan vakuuttamiseen, eläkevakuutusjärjestelyihin, verotukseen sekä työttömyysturvamaksuihin.

5.3.2

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemys valtion palvelutuotannon yhtiöittämisestä



HPP ASIANAJOTOIMISTO

VTV:n 15.11.2018 julkaistussa artikkelissa esittämän näkemyksen mukaan valtion palvelutuotanto tulisi yhtiöittää vain, jos yhtiötettävä kaupallinen palvelu on liiketoimintana kannattavaa ja liiketoiminta kerryttää pääomalle myös tuottoa. Palvelutuotantoa ei voi VTV:n mielestä yhtiöittää kestäväällä tavalla, jos toiminta ei kata kustannuksiaan. VTV korostaa, että jos yhtiötettävään toimintaan sisältyisi viranomaistehtäviä tai julkisia hallintotehtäviä, yhtiöittäminen ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa, tehtävän hoitamiselta edellytettävää riippumattomuutta eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia ja se tulee perustella ja rajata nimenomaisesti kyseistä yhtiöittämistä koskevassa laissa. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voi sisältyä yhtiötettävään toimintaan.

VTV:n mukaan yhtiöittämistä harkittaessa on arvioitava, tuottaako se synergiahyötyjä talousarviosta rahoitettavalle palvelutuotannolle. Synergia voi laskea tai jakaa tuotannosta muodostuvia kustannuksia esimerkiksi nostamalla kapasiteetin tai kaluston käyttöastetta. Synergia, jolla on tällainen välitön myönteinen vaikutus palvelutuotantoon, puoltaa VTV:n mukaan yhtiöittämistä. VTV:n mukaan yhtiöittämistä puoltaa myös se, jos yhtiötettävällä palvelulla on asiakkaita, joita ei rahoiteta valtion budjetista. Osakeyhtiömallia on käytettävä silloin, kun palvelutuotanto suuntautuu markkinoille, esimerkiksi kansalaisille ja yrityksille. Yhteiskunnallisen ohjauksen ja konsernietujen näkökulmasta osakeyhtiö ei ole VTV:n mielestä paras vaihtoehto. Mikäli ohjauksen tarve on merkittävä, toimintaa ei tule yhtiöittää.

VTV katsoo yhtiöittämistä puoltavan myös sen, jos tulevalla yhtiöllä on jo kaupallisesti toimivia kilpailijoita. Valtionyhtiön tulee hoitaa erityistehtävää tai sen toiminnan perusteena voi olla esimerkiksi se, että korkeiden aloittamiskustannusten vuoksi liiketoimintaa ei synny markkinaehtoisesti. VTV:n mukaan, jos valtion yhtiötettyyn palvelutuotantoon syntyy kaupalliset markkinat eikä omistamiselle enää ole perustetta, valtion tulee luopua tästä omistuksestaan hallitusti. VTV toteaa, että valtion omistaessa markkinoilla toimivia yhtiöitä, sen omistus on kyettävä erottamaan valtion sääntelytehtävästä tavalla, joka turvaa luottamuksen markkinoiden tasapuolisuuteen ja läpinäkyvyyteen sekä valtio-omistajan toimintakyvyn. Sama viranomainen ei voi ohjata yhtiötä ja valmistella toimialan lainsäädäntöä.

VTV:n mukaan yhtiöittämistä harkittaessa on myös arvioitava sitä, uhkaako valtion liiketoiminta vääristää markkinoita. Esimerkiksi valtion liikelaitos ei maksa yhteisöveroa, eikä sitä voi hakea konkurssiin. Asemansa tuoman kilpailuedun vuoksi liikelaitos voi tarjota palvelujaan markkinoilla vain vähäisessä määrin. VTV toteaa, että rahoitus- ja markkina-aseman sekä sääntelijän roolin vuoksi kaikkeen valtion liiketoimintaan kohdistuu erityinen kilpailuneutraaliteettivaatimus. Jo vähäininkin liikelaitoksen ulosmyynti voi vääristää markkinoita. VTV:n mukaan niin yhtiötettävä kuin liikelaitosmuotoinen palvelutuotanto on aina kyettävä sovittamaan EU:n sisämarkkinoiden vaatimuksiin.

VTV katsoo, että päätökset palvelutuotannon järjestämisen tavasta tehdään kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa. Toimintaympäristön muutos voi vaikuttaa valtio-omisteisiin yhtiöihin tavalla, joka pakottaa arvioimaan uudelleen niiden toimintaa.



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Yhtiöittäminen täytyy voida purkaa ja palvelutuotanto voidaan antaa liikelaitoksen tai viraston järjestettäväksi, jos yhtiömuotoisen toiminnan edellytykset eivät enää täyty.

5.4 Johtopäätökset TTL:n kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittämisvaihtoehdosta

Edellä todetun perusteella KKV:n, VM:n ja VTV:n näkökannat huomioiden, voidaan esittää useita TTL:n kaupallisen liiketoiminnan yhtiöittämistä puoltavia seikkoja. Yhtiöittämistä voidaan suositella erityisesti, jos STM ei näe erityistä tarvetta yhtiötettävän liiketoiminnan merkittävälle ohjaukselle ja jos yhtiöittämisen arvioidaan johtavan siirtyvän liiketoiminnan lisääntyneeseen tuloksellisuuteen, palveluiden laadun ja palvelurakenteen paranemiseen, selkeämpään johtamiseen tai uusien mallien soveltamiseen palvelujen hoitamisessa. Yhtiöittämistä puoltavia seikkoja olisi myös se, jos yhtiöön siirrettäisiin vain TTL:n kannattavaa kaupallista liiketoimintaa, yhtiöön siirrettävään toimintaan ei sisältyisi julkisia palvelutehtäviä, yhtiötettävillä liiketoiminnan palveluilla olisi yritys- ja kuluttaja-asiakkaita ja kaupallisilla markkinoilla toimivia kilpailijoita ja yhtiöittäminen vähentäisi kilpailun vääristymisen riskiä.

Yhtiöittämistä vastaan puhuvia seikkoja ovat sitä vastoin nykyisten TTL:n toiminnan synergiahyötyjen menettäminen sekä yhteiskunnallisen ohjauksen heikentyminen TTL:n palveluntarjonnassa. Kysymyksiä voi herättää myös STM:n kaksoisrooli sekä lainsäätäjänä että yhtiön toimintaa ohjaavana ja valvovana elimenä sekä se, miten kolmikannan ohjaustoimivalta pystyttäisiin säilyttämään yhtiöittämismallissa. Jotta STM:n kaksoisrooli sekä lainsäätäjänä että yhtiön toimintaa ohjaavana ja valvovana elimenä ei aiheuttaisi ongelmia, tulisi TTL:n ohjaus eriyttää nykytilannetta vastaavasti STM:n lainsäädäntöyksiköstä, jolloin lainsäädäntöä valmisteleva yksikkö ei puuttuisi TTL:n ohjaukseen. Kolmikannan ohjaustoimivalta tulisi turvata riittävällä sääntelyllä.

Helsingissä 28. toukokuuta 2021

HPP Asianajotoimisto

Laativat

Anu Aaltonen ja Maarika Joutsimo



SELVITYKSESSÄ KÄYTETYT LÄHTEET

Lainsäädäntö

Konkurssilaki (120/2004)

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007)

Laki valtion metsätalousosakeyhtiöstä (235/2016)

Laki Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (761/2014)

Laki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä (1159/2020)

Hallituksen esitykset ja muu lainvalmisteluaineisto

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2014)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksesta (HE 260/2010)

Valiokunnan mietintö MmVM 29/2010 vp – HE 260/2010 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 53/2010 vp – HE 260/2010 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 47/2005 vp – HE 138/2005 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 38/2004 vp – HE 154/2004 vp

Muut julkiset lähteet

Petri Kuoppamäen kilpailuoikeudellinen asiantuntijalausunto 5.3.2015 Maa- ja metsätalousministeriölle

Valtiovarainministeriö: Yhtiöittämisen periaatteet valtiolla (Esiselvitys 30.1.2018)

Valtiovarainministeriö: Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä (Suositus, 15.10.2018)

Valtiontalouden tarkastusviraston blogikirjoitus: Mitä julkisten palveluiden yhtiöittämisestä pitäisi ajatella? Sami Vuorinen 15.11.2018

Valtioneuvosto: Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös (13.5.2016)

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote (205/2016) 17.11.2016: Valtion omistama STUK International Oy aloittaa toimintansa

Sopimus Työterveyslaitoksen valtiollistamisesta



HPP ASIANAJOTOIMISTO

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös 5.12.2018, Tullilaboratorion epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta laboratoriopalveluiden markkinoilla, Dnro KKV/105/14.00.40/2016

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnot

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto 31.3.2014 hallituksen esitysluonnoksesta laiksi teknologian tutkimus- ja kehittämissyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (dnro KKV/2205/03.02/2014)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto 23.11.2020 hallituksen esityksestä laiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kaupallisten rokotetutkimuspalvelujen yhtiöittämisestä (dnro KKV/1483/03.02/2020)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto 20.11.2015 hallituksen esityksestä Metsähallituksen uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi (dnro KKV/1421/03.02/2015)

Kilpailuviraston lausunto 18.5.2009 VTT:n asiantuntijapalvelut -toiminnon yhtiöittämistä koskevasta laista (dnro 415/14.00.20/2009)

Sosiaali- ja terveysministeriöltä ja Työterveyslaitokselta saadut selvitykset

Kaarlo Tuorin asiantuntijaselvitys Työterveyslaitokselle 14.8.2007

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityspyyntö Työterveyslaitokselle 25.5.2011 nro 2158/2011 Valtiontuki

Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 25.5.2011 STM/3953/2012 Valtiontuki

Työterveyslaitoksen Sosiaali- ja terveysministeriölle 27.9.2012 saapunut vastaus selvityspyyntöön 25.5.2011 nro 2158/2011 Valtiontuki

Sosiaali- ja terveysministeriön HPP Asianajotoimistolle 5.2.2021 suullisesti toimittamat vastaukset kysymyksiin

Työterveyslaitoksen HPP Asianajotoimistolle 3.3.2021 toimittamat vastaukset kysymyksiin

Liisa Hakala, Kalle Tervo: TTL:n toiminnan kilpailuoikeudellinen arviointi