

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av konkurrenslagen och av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 april 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av konkurrenslagen och av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (RP 40/2013 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att social- och hälsovårdsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Eeva Vahtera, arbets- och näringsministeriet

- direktör Raija Volk, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- generaldirektör Juhani Jokinen, Konkurrens- och konsumentverket
- chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- förvaltningsdirektör Ilkka Kauppinen, Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- chef för juridiska ärenden Mika Hämäläinen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Syftet med regeringens proposition är att utöka Konkurrens- och konsumentverkets befogenhet att utöva tillsyn över att konkurrensneutralitet råder mellan privat och offentlig näringsverksamhet och vid behov ingripa i det förfarande eller den verksamhetsstruktur som snedvrider konkurrensen. Propositionen hör nära samman med regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd), där det ingår förslag till bestämmelser om kommu-

nernas skyldighet att bolagisera sin verksamhet då de sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden. Bägge propositionerna ingår i regeringens program för främjande av sund konkurrens.

Konkurrens- och konsumentverkets centrala uppgift ska vara att utöva tillsyn över att bolagiseringsskyldigheten iakttas till den del som den offentliga sektorns ekonomiska verksamhet snedvrider konkurrensneutraliteten när den utövas i andra former än i bolagsform. Konkurrens-

och konsumentverket ska dessutom utöva tillsyn över att kommunen prissätter sin verksamhet på marknadsvillkor när kommunerna bedriver verksamhet i de undantagssituationer som föreslagits inom ramen för bolagiseringsskyldigheten.

Verkets befogenheter

Utskottet anser det vara bra att regeringspropositionen förbättrar möjligheterna att på nationell nivå lösa konkurrensproblem genom att ge Konkurrens- och konsumentverket befogenhet i sådana ärenden som hittills ofta har lett till klagomål hos kommissionen. Det föreslagna tillsynsförfarandet påverkar inte i sig tillämpningen av unionens konkurrensregler och inte heller kommissionens tillsynsbefogenhet.

Utskottet understryker att propositionen gäller enbart ekonomisk verksamhet. De flesta av kommunens uppgifter som gäller allmänna områden eller specialområden faller därmed utanför lagens tillämpningsområde. Enligt regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd) betraktas uppgifterna inte som uppgifter som kan skötas i konkurrens på marknaden, om tjänsterna och utbildningen produceras endast för dem som kommunen ska tillhandahålla service med stöd av lag. På den grunden faller största delen av hälso- och socialvården utanför Konkurrens- och konsumentverkets befogenhet. I enskilda fall kan dessa trots allt kräva en bedömning ur konkurrensneutralitetssynvinkel, om kommunen ordnar verksamhet på marknadsvillkor och säljer tjänster på en marknad där även privata aktörer säljer tjänster.

Utskottet understryker också att kommunerna genom de lösningar de väljer för att tillhandahålla tjänster kan påverka huruvida verksamheten omfattas av bolagiseringsskyldigheten eller Konkurrens- och konsumentverkets tillsyn.

Utskottet påpekar dock att gränsdragningen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet ibland kan vara oklar. I motiven till propositionen sägs att begreppet ekonomisk verksamhet inom EU-rätten tolkas extensivt. Enligt motiveringen kan kommissionens meddelande

om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C8/02) användas som verktyg vid gränsdragningen mellan ekonomisk verksamhet och myndighetsverksamhet. Enligt meddelandet är verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och utförs av den offentliga sektorn inte ekonomisk verksamhet. Sådana verksamheter är bl.a. social trygghet eller hälso- och sjukvård som baserar sig på den s.k. solidaritetsprincipen. Begreppsinnehållet är inte definierat i motiveringen och det beskrivs inte heller i motiveringen vilka funktioner som innefattas i detta begrepp i Finland. I regel innebär solidaritetsprincipen bl.a. att förmåns storlek inte beror på de försäkringsbelopp som personen i fråga betalat in.

Utskottet understryker att det begreppssystem för social trygghet som EU använder inte är direkt tillämpligt på det som används i Finland, eftersom vårt sociala trygghetssystem i många avseenden har en helt annan utgångspunkt än det har i de flesta medlemsstater. Därmed kan det vara problematiskt att definiera karaktären hos de offentliga välfärdstjänsterna genom att vid tolkningen stödja sig på EU:s bestämmelser om statligt stöd och på den praxis som etablerats utifrån EU:s konkurrensrätt. Utskottet konstaterar att bestämmelsen om tillämpningsområdet ger verket en omfattande prövningsrätt när det gäller i vilka situationer lagförslagets bestämmelser ska tillämpas. Utskottet anser att verkets avgörandepraxis måste följas upp också när det gäller de nationella målen för social- och hälsovårdspolitiken.

Undantag från tillämpningsområdet

När det gäller ekonomisk verksamhet föreslås två undantag från kravet på konkurrensneutralitet. För det första tillämpas kravet inte om förfarandet eller verksamhetsstrukturen direkt följer av lagstiftningen. Detta gäller t.ex. ett monopol som grundar sig på lag. För det andra tillämpas kravet inte om tillämpningen skulle hindra skötseln av en betydelsefull uppgift som gäller med-

borgarnas välfärd eller säkerhet eller något annat sådant allmänt intresse.

När det gäller tillämpningen av det senare undantaget konstaterar utskottet med hänvisning till propositionsmotiven att tröskeln för att tillämpa det är ganska hög. Förutsättningarna för det kommer troligtvis att uppfyllas tämligen sällan. Utskottet betonar att det vid bedömningen av undantag från tillämpningsområdet är viktigt att se också till andra samhällspolitiska mål inom den offentliga sektorn än den ekonomiska konkurrensens funktionalitet.

Enligt lagförslaget ska Konkurrens- och konsumentverket få befogenhet att förbjuda ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som äventyrar konkurrensneutraliteten och förena ett förbud eller en skyldighet med vite. Befogenheten innebär i praktiken att verket har möjlighet att fastställa vilka verksamhetsformer som är tillåtna när kommunen sköter sina lagstadgade uppgifter. Utskottet anser att effekterna av reformen noggrant bör följas upp. Man bör också se till att kommunerna får tillräcklig information om reformen och anvisningar om kraven på lagstadgad verksamhet.

Personalresurser

I social- och hälsovårdshänseende lämnar de föreslagna bestämmelserna om Konkurrens- och konsumentverkets befogenhet till många delar utrymme för tolkning när det gäller tillämpningen. Undantagen från tillämpningsområdet är också formulerade så att de kan tolkas, vilket har konstaterats ovan. Att bestämmelserna är så vida och lämnar utrymme för tolkning leder till att Konkurrens- och konsumentverket i fortsättningen kan styra också organiserandet av offentliga välfärdstjänster genom sina avgöranden.

Det konstateras i propositionen att utvidgningen av verkets befogenhet kräver att fem nya arbetstagare anställs vid verket. Utskottet understryker att reformen kräver att man vid rekryteringen av personal måste trygga sakkunskapen när det gäller social- och hälsovårdstjänster vid verket.

Övergångsperiod

Enligt övergångsbestämmelsen i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd) ska kommunerna och samkommunerna senast före utgången av 2014 överföra verksamhet som omfattas av bolagiseringsskyldigheten till ett separat företag eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen. Enligt ikraftträdande bestämmelsen i förslaget till lag om ändring av konkurrenslagen ska utvidgningen av Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter i sin tur börja tillämpas först efter 2014.

Utskottet påpekar i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (ShUU 8/2013 rd) att förberedelser inför bolagisering av kommunal verksamhet och överföring av de anställda i samband därmed kan kräva lång tid. Utifrån tidigare erfarenheter av bolagisering krävs det åtminstone ett år för att bolagisera verksamhet och särskilt i fråga om tjänster som flera kommuner producerar i samverkan har bolagiseringen kunnat ta ända upp till tre år. Därför föreslog den arbetsgrupp som beredde ändringen av kommunallagen en övergångsperiod på tre år. Utskottet anser att den övergångstid på ett år som framförs i den nämnda propositionen är kort, och föreslår därför att den förlängs till utgången av 2016, precis som regeringen föreslår i fråga om den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen. Utskottet anser detta vara nödvändigt också av den orsaken att kommunstrukturen, liksom de betydande reformer som gäller tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänster under de närmaste åren kommer att kräva mycket beredningsarbete inom den kommunala sektorn.

Med anledning av vad som anförts ovan föreslår utskottet att också utvidgningen av Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter enligt 30 a och 30 c § i förslaget till lag om ändring av konkurrenslagen på motsvarande sätt ska tillämpas först efter 2016.

Ställningstagande

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

*att ekonomiutskottet beaktar det som
sagts ovan.*

Helsingfors den 28 maj 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Johanna Jurva /saf
Laila Koskela /saf
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Lasse Männistö /saml
Hanna Mäntylä /saf
Annika Saarikko /cent
Hanna Tainio /sd
Lenita Toivakka /saml
Anu Urpalainen /saml
Anu Vehviläinen /cent
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.