

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2004 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta yleishyödyllisistä palveluista Euroopassa

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta EU; valtiontuki; yleishyödyllisiä palveluja koskevista valtiontukisäännöistä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 8 päivänä syyskuuta 2004 lähettänyt jatkokirjelmän 4. KTM 14.7.2004 komission tiedonannosta yleishyödyllisistä palveluista (E 90/2000 vp) ja 30 päivänä kesäkuuta 2004 jatkokirjelmän 1. KTM 24.6.2004 komission tiedonannosta EU; valtiontuki; yleishyödyllisiä palveluja koskevista valtiontukisäännöistä (E 27/2004 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on kokouksessaan 15.10.2004 päättänyt antaa asioista yhteisen lausunnon.

Asiantuntijat

Valiokunnassa asioita käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Henri Backman ja ylitarkastaja Kyllikki Silvennoinen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- ylitarkastaja Markus Seppelin, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Sinikka Huhtala ja lakimies Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto.

VALTIONEUVOSTON SELVITYKSET

Komission valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista

Komissio julkaisi 12.5.2004 valkoisen kirjan yleishyödyllisistä palveluista. Valkoinen kirja on jatkoa toukokuussa 2003 julkaistulle vihreälle kirjalle yleishyödyllisistä palveluista sekä siitä järjestetylle julkiselle kuulemiselle.

Komissio määrittelee antamassaan valkoisessa kirjassa sitä lähestymistapaa, jota Euroopan unioni aikoo noudattaa tukeakseen johdonmu-

kaisesti korkealaatuisten yleishyödyllisten palveluiden kehittämistä.

Valkoisessa kirjassa korostetaan, että yleishyödyllisiin palveluihin liittyvät vastualueet on jaettu unionin ja jäsenvaltioiden kesken. Lisäksi siinä painotetaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten osuutta yleishyödyllisten palveluiden määrittelyssä, organisoimisessa, rahoittamisessa ja seurannassa. Yhteisöllä on komission näkemyksen mukaan tällä hetkellä

riittävät ja asianmukaiset valtuudet yleishyödyllisten palveluiden osalta, jotta toimivia palveluja voidaan ylläpitää ja kehittää koko unionin alueella. Komissio onkin valkoisessa kirjassa periaatteessa sitä mieltä, ettei yhteisölle ole tarpeen antaa yleishyödyllisiin palveluihin liittyviä lisävaltuuksia.

Komissio toteaa yhtenä keskeisenä johtopäätöksenä, että toistaiseksi ei ole saatu riittävää näyttöä lisäarvosta, joka saataisiin nykyisten alakohtaisten puitteiden täydentämisestä monialaisella puitelainsäädännöllä, eikä valkoisessa kirjassa siten ehdoteta yleishyödyllisiä palveluja koskevaa yleistä puitelainsäädäntöä. Komissio pitää kuitenkin tervetulleena EU:n perustamissa sopimuksen III-6 artiklaa, joka tarjoaa sopimuksen tultua voimaan uuden oikeusperustan yleishyödyllisiin palveluihin liittyville yhteisön toimille.

Komissio aikoo jatkossakin tehdä tarvittaessa alakohtaista sääntelyä koskevia ehdotuksia ainoastaan sellaisilla aloilla, jotka ovat luonteeltaan selvästi yleiseurooppalaisia ja joilla yleiseurooppalaisen yleisen edun käsitteen määrittäminen olisi vahvasti perusteltua. Tällöinkin yhteisön toimin määritellään lähtökohtaisesti pelkästään sääntelypuitteet, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa ja täsmentää oman tilanteensa pohjalta.

Lisäksi komission on tarkoitus tehostaa toimiaan varmistaakseen, että yhteisön politiikka yleishyödyllisten palvelujen alalla on johdonmukaista. Komissio aikookin tehdä arvion yleishyödyllisten palvelujen tilanteesta Euroopan unionissa ja raportoida tuloksista Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuoden 2005 loppuun mennessä.

Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevat valtioneuvoston päätökset

Euroopan komissio on 27.2.2004 antanut jäsenvaltioiden huomautuksia varten kolme sääntöehdotusta, jotka liittyvät yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtioneuvoston päätösten soveltamiseen.

1) komission päätös perustamissopimuksen 86 artiklan määräysten soveltamisesta tietyille

yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävään valtioneuvoston

2) julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävään valtioneuvoston koskevat yhteisön suuntaviivat

3) komission direktiivi .../...EY, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta.

Komission tavoitteena on kyseisillä sääntöehdotuksilla selkeyttää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille julkisen palvelun velvoitteesta maksettavien korvausten ja valtioneuvoston hyväksyttävyyden edellytyksiä, lisätä oikeusvarmuutta, yksinkertaistaa hallintomenettelyjä sekä edelleen varmistaa, etteivät julkisen palvelun tehtävistä maksettavat korvaukset vääristäisi kilpailua yritysten välillä.

Komission päätösehdotuksessa tarkennetaan ne edellytykset, joiden perusteella julkisen palvelun velvoitteesta maksettavat korvaukset ovat 86 artiklan 2 kohdan mukaista valtioneuvoston. Päätösluonnoksen mukaan tietyt pienimuotoiset tuet (kriteereinä korvauksen määrä ja toimijan liikevaihto), tuet sairaalatoimintaan ja sosiaaliseen asuntotuotantoon (molemmat ilman raja-arvoja) vapautettaisiin perustamissopimuksen mukaisesti valtioneuvoston yleisesti koskevasta ennakkoilmoitusvelvollisuudesta, mikäli korvaukset myönnettäisiin päätösehdotuksen mukaisesti.

Valtioneuvoston kanta

Ehdotetut säännökset koskevat tai ainakin saattaisivat koskea varsin laaja-alaisesti Suomessa kuntasektoria, koska kunnat vastaavat lakisääteisinä tehtävinään merkittävässä määrin yleishyödyllisten palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta. Suomen kuntia edustavan Suomen Kuntaliiton samoin kuin eri ministeriöiden asiasta antamien lausuntojen mukaan päätösehdotuksen käytännön soveltamisesta on vaikea saada ehdotetussa muodossa selkeää ja perusteltua kuvaa. Ongelmallista on myös sen käytännön merkityk-

sen arviointi, koska tämä edellyttäisi tarkkaa sektorikohtaista valmistelua.

Päätösehdotuksen soveltaminen tulisi valtioneuvoston käsityksen mukaan harkittavaksi niissä tapauksissa, joissa edellä mainitut palvelut hankitaan viranomaissektorin ulkopuoliselta taholta.

Valtioneuvosto on katsonut, että siltä osin kuin yksityisille edellä mainituille palveluja tuottaville tahoille kohdennettu julkinen rahoitus katsotaan komission päätösehdotuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaiseksi valtiontueksi, tulisi päätöksen yleispoikkeussektoreiden piiriin lisätä sairaaloiden lisäksi myös muut lakisääteiset terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut sekä perusopetus ja kulttuuritoimen palvelut. Tämä olisi valtioneuvoston mielestä tarpeen yleisen toimivaltaajaon selkeyden ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi.

Sosiaalisen asuntotuotannon osalta (päätöksen yleispoikkeuksen piirissä) on valtioneuvosto pitänyt ehdotuksia lähtökohtaisesti kannatettavina. Päätösehdotus vähentäisi perustamissopimuksen 88 artiklan mukaista ennakkoilmoitusvelvollisuutta ja siihen liittyvää hallinnollisesti raskasta prosessia ja selkiyttäisi 86 artiklan 2 kohdan suhdetta muihin artikloihin. On tarkoituksenmukaista tarkastella järjestelmiä, ei yksittäisiä päätöksiä ennakkoilmoitusmenettelyssä. Sosiaalista vuokra-asuntotuotantoa koskevat säädökset Suomessa täyttävät päätösehdotuksen 4—6 artiklassa asetetut edellytykset.

Ehdotetut valtioneuvostokäytännöt liittyvät keskeisesti yleishyödyllisistä palveluista parhailaan käytävään keskusteluun ja siinä yhteydessä esitettyihin kannanottoihin samoin kuin muihin kilpailu- ja sisämarkkinasäännöksiin. Näiden eri kokonaisuuksien valmistelun ja soveltamisen yhteensovittamiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota ristiriitaisuuksien ja tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi.

Ehdotettujen säännösten käytännön soveltaminen jää valtioneuvoston mukaan epäselväksi.

Pääosin tämä johtuu sekä yleishyödyllisten palveluiden määritelmien "epäselvyydestä" että yleishyödyllisten palveluiden erilaisista järjestämistavoista eri jäsenvaltioissa.

Ongelmana komission ehdotuksissa on, että yleishyödyllisten palveluiden samoin kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määritelmät ovat Euroopan valtioiden hyvinvointijärjestelmissä olevista, EU:n tunnustamista eroista johtuen toisistaan poikkeavia, minä vuoksi ehdotettujen säännösten soveltamisala jää näin ollen varsin epäselväksi.

Tärkeää olisi pyrkiä paitsi selkeisiin myös jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien erityispiirteet huomioon ottaviin ratkaisuihin. Nyt on muodostumassa varsin monitahoinen rakennelma, jossa kokonaiskuvan hahmottaminen ja ehdotusten merkityksen arviointi kansallisella tasolla on ainakin tässä vaiheessa vaikeaa.

Valtioneuvosto toteaa, että komission ehdotuksilla, joilla pyritään säädöspäätösten täsmentämään perustamissopimuksen määräyksiä, on suurta periaatteellista merkitystä jäsenvaltioiden poliittisen liikkumavaran ja tulkintoikeuksien tosiasiallisen kaventumisen myötä. Valtioneuvosto toteaa myös, että komission ehdotusten mukainen julkisen palvelun velvoitteesta maksettavan sisämarkkinoille soveltuvan valtiontuen tarkempi, komission antamiin yleisesti sovellettaviin säädöksiin perustuva määrittely on merkittävä periaatteellinen ratkaisu. Nykyään yksinomaan perustamissopimuksen ja sen nojalla annetun tuomioistuintäytännön varassa olevan asian yksityiskohtainen sääntely rajaisi todennäköisesti jatkossa jäsenvaltioiden tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia. Kyse ei olisi vain hallinnollisesta yksinkertaistamisesta, vaan myös jäsenvaltioiden poliittisen liikkumavaran ja omien kansallisten tulkintamahdollisuuksien rajoittamisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komissio toteaa yleishyödyllisiä palveluja käsittelevässä valkoisessa kirjassa, että vaikka sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtävien ja tavoitteiden määrittäminen periaatteessa kuuluukin jäsenvaltioiden toimivaltaan, myös yhteisön säännöillä voi olla vaikutusta näiden palvelujen järjestämiseen ja rahoitukseen. Komissio on valkoisessa kirjassa todennut, ettei yleishyödyllisistä palveluista nykytilanteessa ole tarkoituksenmukaista antaa yhteisötason puitelainsäädäntöä. Komissio tarkastelee asiaa uudelleen perustuslakisopimuksen tultua voimaan. Komissio on myös päätenyt siihen, että sosiaali- ja terveyspalveluissa tarvitaan systemaattinen lähestymistapa, jonka avulla voidaan kartoittaa ja tunnistaa yleishyödyllisten sosiaali- ja terveyspalveluiden erityispiirteet, selkeyttää niiden toimintaympäristöä ja ajanmukaistaa niitä. Lähestymistapaa muotoillaan vuoden 2005 kuluessa annettavassa tiedonannossa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että käsite yleishyödyllinen palvelu on Suomessa vakiintunut ja merkitykseltään epämääräinen. Lainsäädännössä ei tehdä eroa yleishyödyllisten ja muiden palvelujen välillä. EU:ssa yleisen ajattelutavan mukaan yleishyödyllisyyden voidaan katsoa määräytyvän lähinnä palveluntuottajille asetettujen julkisten velvoitteiden kautta, jolloin yleishyödyllisiä palveluja voivat tarjota sekä yksityiset että julkiset palveluntuottajat.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää sinänsä tärkeänä selkeyttää sosiaali- ja terveyspalveluiden kansallisen päätösvallan ja yhteisöoikeuden välistä suhdetta erityisesti sisämarkkinasäännösten, valtioneuvoston ja kilpailulainsäädännön soveltamisessa. Tämä on tarpeen senkin vuoksi, että rajanveto yhteisöoikeuden ja kansallisen toimivallan välillä on tarkoituksenmukaisempaa ratkaista yleisellä tasolla kuin tapauskohtaisesti EY:n tuomioistuimessa. Sektorikohtaisessa tarkastelussa on keskeistä arvioida jäsenvaltioiden eroja ja erityispiirteitä yleishyödyllisten palvelujen järjestämisessä. Valiokunta korostaa, että ensisijaista on löytää kritee-

rit, joiden perusteella voidaan edelleen kansallisesti päättää, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaminen järjestetään.

Toimivalta valtioneuvoston päätöksessä kuuluu yhteisölle. Valtiontuet julkisille ja yksityisille yrityksille ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Tukien käyttöönotto edellyttää yleensä komissiolle tehtävää ennakkoilmoitusta ja komission hyväksymispäätöstä ennen kuin tuet voidaan ottaa käyttöön. Valtioneuvoston päätöksessä sairaalat ja sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yritykset on ehdotettu vapautettaviksi ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Muilta osin päätöksen ehdot tulisivat sovellettaviksi myös näiden sektoreiden osalta. Valtioneuvoston selvityksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien tuottamat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut eivät kuuluisi päätösehdotuksen soveltamisalaan. Valiokunta pitää päätösehdotuksessa mainittujen sektoreiden poissulkemista asianmukaisena, mutta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että myös lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut tulisi sulkea pois ennakkoilmoitusmenettelystä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvoston päätösehdotukset vaikuttavat myös Raha-automaattiyhdistyksen ja kuntien sosiaali- ja terveysalan järjestöille jakamiin tukiin ja avustuksiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että säännösehdoitusten vaikutuksista tehdään kattava selvitys.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että ehdotettujen säännösten käytännön soveltaminen jää epäselväksi muun muassa määritelmien epäselvyyden ja järjestelmien erilaisuuden vuoksi. Valiokunta korostaa, että tehtävissä ratkaisuihin on tärkeää pyrkiä selkeisiin kokonaisuuksiin, joissa otetaan huomioon kansallisten järjestelmien erityispiirteet.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 20 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Valto Koski /sd	Leena Rauhala /kd
vpj.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Paula Risikko /kok
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Arto Seppälä /sd
	Anneli Kiljunen /sd	Raija Vahasalo /kok
	Marjaana Koskinen /sd	Erkki Virtanen /vas
	Pehr Löf /r	Tuula Väättäinen /sd
	Riikka Moilanen-Savolainen /kesk	vjäs. Terhi Peltokorpi /kesk.
	Aila Paloniemi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.