



18.12.2008

1752/031/2008

**Euroopan komissio
Kilpailun pääosasto**

YLEISIIN TALOUDELLISIIN TARKOITUKSIIN LIITTYVÄT PALVELUT (SGEI) SUOMEN KERTOMUS KOMISSION PÄÄTÖKSEN (842/2005) TÄYTÄNTÖÖN- PANOSTA

1. KOMISSION PÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Komission päätöksen (842/2005), jatkossa komission päätös, 8 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on kolmen vuoden välein toimitettava em. päätöksen täytäntöönpanoa koskevat kertomukset. Ensimmäinen kertomus on toimitettava 19.12.2008 mennessä. Komissio on kirjeellään 9.7.2008 (D/52727) antanut jäsenmaille ei-sitovia ohjeita kertomuksen sisällöstä.

Suomen kertomuksen sisältö on pitkälti komission kesällä antaman ohjeistuksen mukainen ja siinä on kuvattu komission päätöksen mukaisia SGEI-palveluita Suomessa. Kertomuksessa SGEI-palvelut on jaettu kolmeen ryhmään seuraavasti; sosiaalinen asuntotuotanto, liikenneyhteyksien turvaaminen sekä muut SGEI-järjestelmät ja -palvelut. Ahvenanmaan maakunnan ilmoittamat komission päätöksen mukaisesti määritellyt SGEI- palvelut on kuvattu kertomuksen liitteessä 1. Saadut tilastotiedot on koottu kertomuksen liitteeseen 2.

2. YLEISIIN TALOUDELLISIIN TARKOITUKSIIN LIITTYVIEN PALVELUJEN KÄYTTÖALA

2.1 SOSIAALINEN ASUNTOTUOTANTO

Yrityksille tarkoitettuja asuntopoliittisia tukia on myönnetty Suomessa perinteisesti kohdennetusti rajatuille ryhmille tarpeen mukaan. Tukien tarkoituksena on hyvätasoisten ja kohtuuhintaisien asuntojen järjestäminen niille ihmisille, jotka eivät markkinaehtoisesti voi löytää soveliaista asuntoa esimerkiksi tulojen pienuuden, sairauden, vamman taikka vastaavan syyn takia. Erityishuomion kohteena ovat tällä hetkellä asunnottomat, kehitysvammaiset, dementoituneet vanhukset ja vastaavat, asuntomarkkinoilla vaikeassa asemassa olevat ryhmät.

Tukijärjestelmät on rakennettu siten, että valtiontuki ohjautuu kokonaisuudessaan asukkaiden hyväksi. Tämä tapahtuu kolmen pääasiallisen, toisiaan täydentävän mekanismin avulla: tuen oikean mitoittamisen, yleishyödyllisyysäännösten sekä kohdekohtaisten käyttö- ja luovutusrajotusten, kuten esimerkiksi asukasvalinnan ja omakustannusvuokran, kautta.

2.1.2 Korkotukilainat sosiaaliseen asuntotuotantoon

Valtion varoista voidaan maksaa korkotukea ja myöntää täytetakausta lainalle, joka on myönnetty sosiaalisten vuokra-asuntojen, asumisoikeusasuntojen tai osaomistusasuntojen rakentamista, hankkimista tai perusparantamista varten. Vuokra-asuntojen korkotukilainan määrä on enintään 95 % ja asumisoikeustalolainojen 85 % kohteen hyväksytyistä rakentamis-, hankinta- tai perusparannuskustannuksista.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA voi hyväksyä lainan korkotukilainaksi kohteen sijaintikunnan puoltamalle kohteelle. Edellytyksenä lainan hyväksymiselle on, että ARA hyväksyy rakennussuunnitelman ja kustannukset ennen töiden aloittamista. Korkotukilain mukaan korkotukea ei myönnetä, jos lainansaajalle maksetaan samaan tarkoitukseen korkotukea muun lain nojalla tai jos lainansaajalla on samaan tarkoitukseen valtion varoista myönnettyä lainaa. Korkotuen maksaa Valtiokonttori.

Korkotukea voidaan myöntää kunnalle, muulle julkisyhteisölle, ARAn yleishyödylliseksi nimeämälle yhteisölle taikka yhtiölle, jossa edellä mainitulla yhteisöllä on välitön määräysvalta. Kaikilla yhteisöillä on oikeus hakea ARA:ta yleishyödylliseksi nimeämistä ja lainsäädännössä on säädetty nimeämiselle objektiiviset, oikeasuhteiset ja syrjimättömät perusteet. Yleishyödylliseksi nimettyjen yhteisöjen lukumäärää ei ole rajoitettu.

Lainansaajan perusomavastuukorko on vuokra-asuntojen osalta 3,4 prosenttia ja asumisoikeusasuntojen osalta 3,5 prosenttia. Ylimenevä osuus korosta maksetaan luottolaitokselle korkotukena. Korkotukilainan enimmäislaina-aika on 45 vuotta. Korkotukea ei kuitenkaan makseta koko tältä ajalta, vaan enintään 23 vuodelta niin, että maksettavan tuen määrä vähenee vuosittain korkotukiasetuksessa määritellyllä tavalla. Korkotukilain mukaan lainanmyöntäjän korkotukilainasta perimä korko saa olla enintään sen koron suuruinen, mitä yleisesti kulloinkin sovelletaan riskiltään ja ehdoiltaan vastaaviin lainoihin. Lainansaajalle maksettava korkotuki ohjautuu vuokran muodostuksessa käytettävän omakustannusperiaatteen mukaisesti asukkaille.

Valtion täytetakausvastuu on toteutunut vain kerran, jolloin maksettava summa oli yhteensä 135 000 euroa (0,005 % vuoden 2006 lopussa olevasta lainakannasta).

Korkotuki kanavoituu kokonaisuudessaan asukkaan hyväksi, eikä omistaja saa siitä itselleen tuottoa. Niin sanottujen yleishyödyllisyysäännösten perusteella yleishyödylliseksi nimetty yhteisö ei voi tulouttaa omistajalleen muuta kuin omistajan yhteisöön sijoittamille omille varoille lasketun kohtuullisen tuoton, jonka suuruudesta valtioneuvosto on säätänyt tarkemmin.

Yleishyödyllisyysäännösten perusteella yhteisö on myös velvollinen järjestämään asuntojen omistuksen siten, että vuokrien tai käyttövastikkeiden taseus on mahdollista. Yhteisö ei se saa järjestellä yhteisön rakennetta siten, että vastuun kantaminen taloudellisiin vaikeuksiin joutuneista vuokra- tai asumisoikeustaloista vaarantuu. Yhteisö ei saa ottaa muita kuin yleishyödylliseen toimintaan liittyviä riskejä. Yhteisön lainan- ja vakuuksienantomahdollisuudet on laissa tark-

kaan rajattu. Yhteisön osakkeet tai osuudet eivät saa olla julkisen kaupankäynnin kohteena. ARA valvoo, että yhteisö täyttää laissa säädetty edellytykset ja toimii niiden mukaisesti.

Omistajayhteisöä sitovien yleishyödyllisyssäännösten lisäksi kaikkia valtion korkotukemia kohteita koskevat laissa säädetty käyttö- ja luovutusrajoitukset. Asukkailta saa periä enintään omakustannusvuokran suuruista vuokraa eli enintään määrän, joka tarvitaan kiinteistön mahdollisten muiden tuottojen ohella asuntojen ja niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Asukasvalintaperusteena otetaan huomioon hakijaruokakunnan tulot, varallisuus ja asunnontarve. Kunta valvoo asukasvalinnan toteutumista.

Kohdekohtaiset rajoitukset kestävät korkotukilain perusteella lainan käyttötarkoituksesta riippuen 30 tai 40 vuotta. Yleishyödyllisyysvelvoitteet jatkuvat niin kauan, kun yhtiön omistuksessa on kohdekohtaisten rajoitusten alaista omaisuutta.

ARA valvoo ja ohjaa hinta-laatuohjauksella muun muassa sitä, että asunnot rakennetaan aluekehityksen ja kysynnän kannalta oikeaan paikkaan, että kohteet ovat laadukkaita ja että hinta on oikein laskettu. Hinta-laatuohjaus on tärkeässä asemassa muun lainsäädännön ohella siinä, että asumiskulut jäävät kohtuullisiksi ja asuinalueet muodostuvat monipuolisiksi sekä houkutteleviksi.

2.1.3 Avustukset erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (edellyttää aina 2.1.2 kohdan mukaisen korkotukilainan olemassaoloa)

Avustuksia erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi voidaan myöntää erityisryhmiin kuuluville henkilöille tarkoitettujen, korkotuettavien vuokratilojen ja –asuntojen rakentamista, hankkimista ja perusparantamista varten (ns. erityisryhmien investointiavustus). Erityisryhmiksi katsotaan asunnottomat, pakolaiset, opiskelijat, mielenterveysongelmaiset, päihdeongelmaiset, erityistukea tarvitsevat nuoret, vammaiset, muistihäiriöistä kärsivät ja huonokuntoiset vanhukset sekä mahdolliset muut vastaavat, heikossa asemassa olevat ryhmät.

Erityisryhmien investointiavustuksella autetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten mahdollisuuksia saada tarpeitaan vastaava asunto. Avustuksella kompensoidaan niitä erityisiä investointikustannuksia, joita aiheutuu muun muassa erityisryhmien tavanomaista suuremmasta yhteis- ja palvelutilojen tarpeesta sekä edistetään sitä, että näitä asuntoja ylipäättään syntyy. Avustusjärjestelmä on keskeisessä asemassa myös silloin, kun pyritään estämään henkilöiden syrjäytyminen asuntomarkkinoilta taikka saamaan jo syrjäytyneet henkilöt takaisin kohtuullisen asumisen piiriin.

Erityisryhmien investointiavustuksien suuruus sovitetaan aina tapauskohtaisesti vastaamaan mm. sitä lisäkustannusta, joka aiheutuu erityisryhmän vaatimista, tavanomaisista asuinrakennuksista poikkeavista tilaratkaisuista. Avustuksen maksimimäärät (10, 25, 40 tai 50 prosenttia ARA:n hyväksymistä rakennuskustannuksista) on porrastettu kohderyhmän tarpeiden mukaan. Suurin avustus, enintään 50 %, on tarkoitettu päihde-, mielenterveys- tai muista vastaavista ongelmista kärsivien pitkäaikaisasunnottomien asunto-olojen järjestämiseksi.

Erityisryhmien investointiavustuksen myöntämisen edellytyksenä on valtion korkotukilainan myöntäminen (ks. kohta 2.1.2), joten kaikki korkotukilainoitusta, sen saajia ja lainoitettavia koh-

teita koskevat säännökset koskevat myös erityisryhmäkohteita. Avustettaviin kohteisiin liittyy kuitenkin korkotukilaista aiheutuvien rajoitusten lisäksi 20 vuoden erityiskäyttörajoitus.

Avustuksen myöntää ja maksaa ARA kunnan puoltamalle kohteelle. Edellytys avustuksen myöntämiseksi on, että vuokratalo ja –asunnot soveltuvat erityisryhmän käyttöön ja ryhmään kuuluvilla on pitkäaikaista asunnontarvetta paikkakunnalla. ARA hyväksyy hankesuunnitelman, josta on käytävä ilmi, että hanke on kokonaisuudessaan taloudellisesti ja toiminnallisesti perusteltu.

2.1.4 Valtion myöntämät asuntolainat sosiaaliseen asuntotuotantoon.

Näiden ns. aravalainojen myöntäminen on lopetettu ja ne on korvattu korkotukilainoilla. Aravalainoja koskeva lainsäädäntö on kuitenkin edelleen voimassa olemassa olevan lainakannan takia.

Valtion varoista on myönnetty lainoja vuokra-asuntojen ja asumisoikeusasuntojen rakentamista, hankkimista ja perusparantamista varten. Aravalainoituksen tukielementti on ollut lainan alikorkoisuus markkinakorkoon verrattuna. Markkinakorkojen alhaisesta tasosta johtuen alikorkoisuustukea ei ole ollut 2000-luvun alussa. Aravalainojen myöntäminen on lopetettu ja ne on korvattu korkotukilainoilla (ks. kohta 2.1.2). Aravalainoja koskeva lainsäädäntö on kuitenkin edelleen voimassa olemassa olevan lainakannan takia. Aravalainakantaa on jäljellä noin 9,3 mrd. € vuoden 2008 lopussa.

Aravalainan myönsi ARA kunnan puoltamalle kohteelle. Edellytyksenä lainan myöntämiseksi oli, että ARA hyväksyi rakennussuunnitelman ja kustannukset ennen töiden aloittamista. Lainan maksoi Valtiokonttori.

Aravalainoja myönnettiin kunnalle, muulle julkisyhteisölle, ARAn yleishyödylliseksi nimeämälle yhteisölle taikka yhtiölle, jossa edellä mainitulla yhteisöllä on välitön määräysvalta. Aravalainan saajia koskevat samansisältöiset yleishyödyllisyys säännökset (ml. tuoton tuloutus) sekä kohdekohtaiset käyttö- ja luovutusrajoitukset kuin kohdassa 2.1.2 on kuvattu.

Myönnettävän lainan määrä on voinut olla enintään 80-95 % hyväksytyistä kustannuksista lainoituskohdesta riippuen. Laina-aika on ollut noin 30-40 vuotta ja enintään 45 vuotta. Jos laina on myönnetty 1.3.2003 jälkeen, lainalla on perusomavastuukorkona 3,4 % ja viitekorkona valtiolla 10 vuoden obligaatiolainanoton kolmen viimeisen vuoden keskiarvokorko, jonka Valtiokonttori noteeraa. Enimmäiskorko on 6 %.

2.2 LIIKENNEYHTEYKSIEN TURVAAMINEN

Komission päätöksen mukaiseksi korvaukseksi on määriteltä Saimaan alueen luotsauksen alikatteisuuteen liittyvä hintatuki, saariston yhteysalusliikennepalvelujen osto ja kehittäminen, Savonlinnan ja Varkauden säännöllisen lentoliikenteen tukeminen sekä Merenkurkun matkustajalauttaliikenteen ostot sekä Kuusamon lentokentän toimintaedellytysten parantaminen.

Tilanteissa, joissa mahdollisten palveluntuottajien määrä on rajoitettu tai palvelun tuottaminen vaatii erityisvälineistöä, jota on vain tietyllä tuottajalla, kilpailutus ei aina takaa, että ylikompensoitua ei makseta. Tämän vuoksi liikenteen alalla on määriteltä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista maksettavia korvauksia myös komission päätöksen mukaisesti, vaikka

palveluntuottajan valinta olisi kilpailutettu julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisesti.

2.2.1 Luotsaus; luotsausliikelaituksen Saimaan alueella tapahtuva luotsaus

Saimaan alueella tapahtuva luotsaus on määritelty yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liityväksi palveluksi. Luotsauslain mukaisista luotsauspalveluista aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi Luotsausliikelaitos perii kiinteän yksikköhintaan perustuvan maksun luotsattavalta alukselta. Maksu määräytyy luotsattavan aluksen nettovetoisuuden ja luotsatun matkan perusteella. Saimaan kanavalla ja Saimaan vesistöalueella peritään alennettuun yksikköhintaan perustuvaa maksua. Alennetusta yksikköhinnasta Luotsausliikelaitukselle aiheutuvat tulonmenetykset korvataan valtion talousarviossa tarkoitukseen otetusta määrärahasta. Yksikköhinnasta ja alennetusta yksikköhinnasta säädetään tarkemmin asetuksella.

Saimaan luotsausmaksutaso on tarkoitus pitää edelleen noin 74 % alempana kuin yleinen luotsausmaksu, minkä johdosta Luotsausliikelaitukselle on tarkoitus maksaa liiketaloudellisesti kannattamattomaan toimintaan hintatukea. Hintatuen johdosta Saimaan liikenne maksaa luotsausmaksuja suhteessa kuljetettavaan määrään nähden yhtä paljon kuin meriliikenne. Luotsausmatkat ovat Saimaan alueella huomattavasti pidemmät kuin meriliikenteessä. Yleisen luotsausmaksun ja Saimaan luotsausmaksun välistä erotusta korvataan liikelaitokselle siten, että se on enintään Saimaan alueen (ml. kanava) alijäämän suuruinen.

2.2.2 Saariston yhteysalusliikenne; Kotka-Pyhtään, Porvoon ja Tammisaaren saariston pysyvien asukkaiden henkilö- ja tavarakuljetusten järjestäminen

Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) mukaan valtion on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saariston vakituksella väestöllä on käytettävissään kuljetuspalvelut.

Yhteysalusliikenne on Merenkululaitoksen vastuulla olevaa liikennettä ja se kattaa Turun saariston asutut saaret, joihin ei ole tieyhteyttä. Merenkululaitos hankkii yhteysalusliikennepalvelut kilpailuttamalla. Yhteysalusliikenteen matkustajamäärän arvioitiin vuonna 2007 olevan noin 120 000 henkilöä. Liikenteenharjoittajat, joilta Merenkululaitos ostaa yhteysaluspalveluja, saavat pitää itsellään arviolta yhteensä 450 000 euron suuruiset maksutulot. Maksujen suuruudesta ja maksuista vapautetuista säädetään liikenne- ja viestintäministeriön asetuksella Merenkululaitoksen maksullisista suoritteista.

Avustusten myöntämisen tavoitteena on säilyttää kulkumahdollisuudet sellaisten saaristoalueiden asukkaille, joilla ei ole käytettävissään yhteysalusliikennettä. Avustus kohdistuu lähinnä Kotka-Pyhtään, Porvoon ja Tammisaaren saariston pysyvien asukkaiden henkilö- ja tavarakuljetusten järjestämiseen.

Saaristoliikenteen tukemiseksi myönnettävistä avustuksista annetun valtioneuvoston asetuksen mukaista liikennettä harjoittavat liikenteenharjoittajat päättävät itse kuljetusmaksujen suuruudesta ja perivät ne asiakkailtaan tilittämättä niitä Merenkululaitokselle. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä kuitenkin on, että maksuista vapautettuja ovat liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa Merenkululaitoksen maksullisista suoritteista määritellyt henkilöt.

Lauttaliikenteen kilpailuttaminen ei ole onnistunut toivotulla tavalla, vaan on päinvastoin johtanut olennaiseen menojen kasvuun mm. tarjonnan vähäisyyden ja sopimusaikojen lyhyiden vuok-

si. Tulevaisuuden näkymiä heikentää myös se, että vanha aluskanta vaatii uusimista, samoin huonokuntoiset laiturit edellyttävät kunnostusta.

2.2.3 Merenkurkun matkustajalauttaliikenteen ostot; Vaasa- Uumaja välisen matkustajalauttaliikenteen turvaaminen

Vaasa-Uumaja välinen matkustajalauttaliikenne on Länsi-Suomen lääninhallituksen kilpailuttamaa ympärivuotista Suomen ja Ruotsin välistä liikennettä. Liikenteen rahoittamiseen osallistuvat Suomen valtion lisäksi Vaasan kaupunki, Pohjanmaan liitto sekä Uumajan kunta. Matkustajamäärä oli vuonna 2007 hiukan yli 70 000. Rahdin osuus on ollut kasvusuuntainen.

Merenkurkun matkustajalauttaliikenteen turvaamiseksi on ollut vaikea saada syntymään kilpailua. Matkustajavirrat ovat suhteellisen pienet, eivätkä varustamot pidä toimintaa kannattavana. Matkustajien lisäksi rahtiliikenne lisää kannattavuutta, mutta sekään ei ainakaan vielä ole saanut liikennettä kannattavaksi. Kilpailua vaikeuttaa myös sopivien alusten rajallinen määrä. Matkustajalauttayhteys on tärkeä alueen perinteiseen kanssakäymiseen Suomen ja Ruotsin välillä. Ostoliikenteenä turvataan nimenomaan ympärivuotinen liikenne. Muuten liikenne painottuisi sesonki-aikaan eli kesään ja talvikauden liikenneyhteydet olisivat puutteelliset.

2.2.4 Lentoliikenne; Savonlinnan ja Varkauden säännöllisen lentoliikenteen tukeminen

Liikenne- ja viestintäministeriö päätti neuvoston asetuksen (ETY) 2408/92 (asetus yhteisön sisäisen lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille) 4 artiklan 1a kohdan nojalla asettaa Helsinki-Varkaus ja/tai Savonlinna -reitille julkisen palvelun velvoitteen ja järjestää asetuksen 4 artiklan 1 d kohdassa annettujen määräysten mukaisesti tarjouskilpailun.

Savonlinnan ja Varkauden lentoliikenne hankitaan kansainvälisen tarjouskilpailun perusteella ja reitillä arvioidaan matkustavan yhteensä 40 000-50 000 matkustajaa vuonna 2008. Hankintamennettelyssä on noudatettu neuvoston asetusta (ETY) 2408/92 (asetus yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille) ja soveltuvin osin julkisista hankinnoista annettua lakia (348/2007). EU laajuisessa kilpailuttamismennettelyssä on saatu yksi tarjous johtuen reitin suppeasta matkustajamäärästä ja syrjäisestä sijainnista.

Tarjoajilta edellytettiin esitystä siitä, kuinka tarvittava liikennöintikorvaus muuttuu matkustajamäärien tai jonkun muun perusteen mukaisesti (tappiontasaus- / ylikompensaatiolauseke). Valittu palveluntuottaja esitti, että liikennöintikorvaus muuttuu toteutuneen myynnin (ei matkustajamäärän) perusteella tarjouksen liitteenä tarkemmin esitetyn taulukon mukaisesti

Savonlinnan ja Varkauden säännöllisen lentoliikenteen ostolla turvataan erityisesti elinkeinoelämälle tarpeellisia yhteyksiä. Myös paikalliset ja alueelliset tahot osallistuvat ko. liikenteen rahoittamiseen. Valtion maksuosuus on lentoliikenteessä enintään 50 % peruspalvelutason mukaisista ostokustannuksista.

2.2.5 Kuusamon lentokentän toimintaedellytysten parantaminen

Pohjois-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskus on 4.12.2008 myöntänyt 2 292 664 euroa valtionavustusta Ilmailulaitos Finavialle lentoaseman asemarakennuksen laajennukseen ja saneer-

raukseen. Rahoituspäätös perustuu ilmailulaitoksesta annetun lain (1245/2005) 4 §:n perusteella annettuun julkisen palvelun velvoitteeseen. Ilmailulaitos Finavia hoitaa Kuusamon lentoaseman asemarakennuksen laajennuksen ja saneerauksen osana em. laissa sille annettua julkisen palvelun velvoitetta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna. Vuonna 2007 Kuusamon lentokentän matkustajamäärä oli 108 000 matkustajaa.

2.3 MUUT SGEI- JÄRJESTELMÄT JA -PALVELUT

2.3.1 Suomen kalastusvakuutusjärjestelmä

Kalastusvakuutusjärjestelmä perustuu kalastusvakuutusyhdistyksistä annettuun lakiin (331/1958) ja asetukseen (93/1959) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen. Kalastusvakuutusyhdistysten toimintaan sovelletaan lisäksi vakuutusyhdistyslakia (1250/1987) ja vakuutussopimuslakia (543/1994). Palveluntuottajia eli vakuutuksenantajia ovat kalastusvakuutusyhdistykset. Palvelun käyttäjiä eli vakuutuksenottajia ovat Suomessa vakinaisen asuinpaikan omaavat kalastajat tai heidän omistamansa yritykset. Kalastusvakuutuslain soveltamisalueena ovat Suomen alueeseen rajoittuvat meret eli käytännössä Itämeri lahtineen.

Kalastusvakuutusyhdistysten velvollisuutena on kalastusvakuutusyhdistyksistä annetun lain 2 §:n mukaan ottaa vakuutukseen Suomessa vakinaisesti asuvien tai sijoittautuneiden kalastajien ja kalastusyritysten omistamat kalastus- ja muut välineet. Kalastusvakuutusjärjestelmä koskee vain vahinkovakuuttamista, ei henkilövakuutuksia. Valtio maksaa yhdistyksille tietyn osan niiden maksamista vakuutuskorvauksista.

Järjestelmä toimii siten, että vakuutusyhdistys korvaa tapahtuneen vahingon lain ja vakuutussopimuksen vakuutusehtojen mukaisesti. Yhdistys hakee valtion avustusosuutta pääosin vuosittain toimittamalla maa- ja metsätalousministeriölle hakemuksen, joka sisältää tiedot yhdistyksen korvaamista vakuutustapahtumista. Maa- ja metsätalousministeriö tarkastaa tiedot ja tekee asiasta päätöksen.

Kalastusvakuutusjärjestelmän merkitys on Suomen kalastuselinkeinolle erittäin suuri. Järjestelmän ansiosta kalastajat voivat kohtuullisin kustannuksin vakuuttaa kalastusaluksensa ja pyydyksensä, joiden käyttö kalastustoiminnassa sisältää suuria riskejä. Ilman valtion avustusosuutta jouduttaisiin vakuutusmaksut korottamaan arviolta vähintään nelinkertaiseksi ja tämän seurauksena merkittävä osa kalastajista joutuisi joko jatkamaan toimintaansa suurella riskillä ilman vakuutusturvaa tai luopumaan kokonaan kannattamattomasta ammatinharjoittamisestaan.

Kalastusvakuutustoiminta on volyymiltaan erittäin rajoitettu ja siihen liittyvät riskit ovat erittäin korkeat. Suomen erityisolosuhteista (mm. jäät, rannikon mataluus, hylkeet) johtuvien vahinkotyyppien osalta ei muilla vakuutuksenantajilla ole valmiita vakuutusratkaisuja. Myöskään tavanomaisten vahinkotyyppien, kuten konerikko ja elektroniikka, osalta ei ole olemassa valmiita vakuutustuotteita. Tästä syystä markkinoilla toimivilla vakuutusyhtiöillä ei ole ollut kiinnostusta kyseisiin erityisvakuutuksiin. On erittäin epätodennäköistä, että kalastusvakuutuksen vahinkotyyppejä voitaisiin korvata tavanomaisista vakuutustuotteista.

2.3.2 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL) on viranomainen, jonka tehtävät perustuvat riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta annettuun lakiin (1131/1987) ja asetukseen (1070/1993). Lain 1 §:n mukaan laitoksen tehtävänä on suorittaa kalataloutta, riistataloutta ja porotaloutta koskevia tutkimuksia ja kokeita sekä harjoittaa valtion kalanviljelytoimintaa siltä osin, kuin se ei kuulu muulle viranomaiselle. Lain mukaan tutkimuslaitoksella on tutkimusasemia, koeasemia ja kalanviljelylaitoksia. RKTL:n tulee siitä annetun asetuksen (1070/1993) mukaan huolehtia valtion kalanviljelystä. Valtion vesiviljelyn vuosittaisista tehtävistä päätetään tutkimuslaitoksen ja sitä tulosohjaavan maa- ja metsätalousministeriön välisessä tulossopimuksessa.

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksessa vesiviljely on organisoitu omaksi pääyksiköksi. Yksikön tehtäviin kuuluu mm. tuottaa asiantuntijapalveluja alan hallinnolle sekä viljeltyjä kaloja valtion omiin vesiin ja tutkimuksen kokeellisiin tarpeisiin.

RKTL:n vesiviljelyn tehtävänä on säilyttää Suomen arvokalakannat ja niiden monimuotoisuus viljelyn keinoin sekä varmistaa vesiviljelyn tuotantokantojen laatu ja tautivapaus siltä osin kuin muut keinot (markkinat) eivät niitä turvaa. Vesiviljely-yksikön laitokset tuottavat emokalanviljelyllä taustaltaan tunnettua mätää ja pikkupoikasja jatkokasvatukseen. Lisäksi tuotetaan muita viljelytuotteita, joilla säilytetään ja elvytetään vaarantuneita kalakantoja ja sitä kautta parannetaan kalastusmahdollisuuksia ja edistetään kalanviljelyelinkeinojen kehittymistä.

Elinkeinon kehittämistehtävistä tärkein on tuotantokantojen ominaisuuksien parantaminen valintajalostuksella ja jalostuskantojen poikasten myynti tuottajille. Tällä työllä varmistetaan Suomen olosuhteisiin soveltuvan kannan saatavuus ja vesistöjen säilyminen vapaana uusista kalataudeista.

Alkuperäisten kalakantojen säilyttäminen viljelyn keinoin tapahtuu siten, että vaarantuneista alkuperäisistä kalakannoista hankitaan viljelylaitoksiin emokalastot, joiden jälkeläisiä istutetaan kyseisten kalakantojen esiintymisvesistöihin. Istutettavien poikasten kasvatuksesta ja istutuksista huolehtivat yksityiset yritykset ja vesienomistajat.

Toimintaketjun alkuosat, emokalastot sekä mädin ja pienpoikasten tuotanto on katsottu valtion tehtäväksi, koska niiden toteuttamiseen markkinaehtoisesti ei ole edellytyksiä. Emokalastojen perustaminen geneettisesti riittävän laajana on hyvin kallista. Arvokkaiden kalastojen ylläpitoon tarvitaan bioteknisesti turvatut kalliit laitokset. Mäti- ja poikasmauynnin tuotot alkavat vasta 6-8 vuoden kuluttua emokalastoihin tehdyistä investoinneista, mikä on yrittäjyydelle liian pitkä aikajänne. Erikoistuotannon lisäkustannuksia ei ole mahdollista siirtää myyntihintoihin, koska kannan alkuperäisyys on laatuominaisuus, jota ostaja ei voi tuotteesta tunnista. Istuttaja saa halvemmalla vesistöalueelle vieraita massatuotantokantoja, jotka kyllä palvelevat istuttajan saalisintressiä, mutta vaarantavat alkuperäiskantojen säilymisen. Säilymisen varmistamiseen tarvitaan julkisen sektorin toimija.

Palvelun tuottava Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos on nettobudjetoitu virasto, jonka toiminnan kokonaisrahoituksesta valtion talousarviorahoitus kattaa pääosan. Vajaa kolmannes rahoituksesta on ulkopuolista rahoitusta, yhteistyö- ja tutkimusrahoitusta sekä tuotteiden ja palvelujen myyntituloja.

Valtion vesiviljelystä vastaavan vesiviljelyn pääyksikön toimintaan tutkimuslaitos myöntää erillisen nettomäärärahan ja asettaa samalla velvoitteen ulkoisen rahoituksen hankinnalle. Pääosa ulkoisesta rahoituksesta tulee kalojen mädin ja poikasten myynnistä. Tutkimuslaitoksen kirjanpidossa ja kustannuslaskennassa vesiviljelyä käsitellään erillisenä yksikkönä. Vesiviljelyn sisäisessä kirjanpidossa kulut ja tuotot eritellään vielä tuoteryhmien, tuotteiden käyttötarkoituksen sekä tuotantolaitoksen mukaan. Kirjanpito antaa siten tarkat vuosittaiset tiedot myytyihin viljelytuotteisiin kohdistuneista kustannuksista ja saaduista tuotoista sekä laskennallisesta yli- tai alijäämäisyydestä. Vuosittain korvaussumma on noin 2,4 miljoonaa euroa.

2.3.3 Viranomaistoimintaan läheisesti liittyvät yrittäjyyden edistämistä koskevat asiantuntija- ja neuvontapalvelut

a) Finpro ry:n kansainvälistymisen palvelut

Finpro ry ylläpitää 42 eri maassa yhteensä 53 vientikeskusta, joiden tehtävänä on palvella suomalaisia yrityksiä ulkomailla niiden kansainvälistymispyrkimyksissä. Finpro ry tarjoaa myös matkailualan palveluita ulkomailla. Finpron Helsingissä toimiva keskustoimisto vastaa vientikeskusten hallinnosta ja niiden toiminnan ohjauksesta sekä muista sille annetuista palvelutehtävistä, kuten esim. Suomen valtion maailmannäyttelyosallistumisten valmistelusta.

Finpro on rekisteröity yhdistys, jonka jäseninä ovat yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt. Työ- ja elinkeinoministeriö rahoittaa Finpro ry:n toimintaa ja osallistuu Finpron hallintoon ja ohjaukseen. Toiminnallisesti Finpro on asiantuntijaorganisaatio, jonka palveluilla tuotetaan lisäarvoa suomalaisille yrityksille ja aktivoidaan Suomen elinkeinoelämän sopeutumista kansainvälisen toimintaympäristön tarjoamiin haasteisiin. Valtion varoilla kustannetun maksuttoman palvelun kohteena ja edunsaajina ovat kaikki yritykset, riippumatta siitä, ovatko ne yhdistyksen jäseniä vai eivät. Yhdistyksen maksuttomia palveluita ei ole mahdollista suorittaa markkinaehtoisesti, ilman valtion avustusta.

b) Osaamiskeskusohjelman kansallinen koordinointi

Palveluvelvoitteen sisältönä on aluelähtöisten osaamisklustereiden kansallinen koordinaatio. Osaamiskeskusohjelma on alueiden kehittämislain (602/2002) mukainen määräaikaisten erityisohjelma, jonka toimintamallia kaudelle (2007–2013) uudistettiin kuluvaan vuoteen alusta. Ohjelmaan kuuluu 13 kansallisesti merkittävää osaamisklusteria ja 21 osaamiskeskusta..

Osaamiskeskusohjelmaa (2007–2013) toteuttavien osaamisklustereiden ja -keskusten tavoitteena on huipputaustan hyödyntäminen sekä alueiden yritysten, tutkimusorganisaatioiden ja julkisten toimijoiden yhteistyön aktivointi innovaatiotoiminnassa. Osaamisklusterit kokoavat alueille hajaantunutta tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan vaikuttavimmiksi kokonaisuuksiksi. Klustereiden verkostojen kautta luodaan kaikkialla Suomessa toimiville yrityksille mahdollisuus hyödyntää kansainvälistä huipputaustan lähteitä ja liiketoiminnan verkostoja. Osaamiskeskusohjelma ei rahoita tutkimus- tai muita innovaatiohankkeita, vaan rahoitus sen piirissä valmistelluille hankkeille tulee alueellisista, kansallisista (Tekes-ohjelmat) tai kansainvälisistä rahoituslähteistä (EU-ohjelmat).

Osaamiskeskusohjelmassa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna on pidetty

kansallisten koordinaattoreiden toimintaa. Jokaiselle osaamisklusterille on nimetty kansallinen koordinaatiotaho, joka vastaa toiminnan koordinaatiosta alueellisten osaamiskeskusten välillä. Koordinaatiotahot ovat juridisesti samoja operatiivisia yhtiöitä, jotka vastaavat myös osaamiskeskusten perustoiminnasta alueilla. Koordinaattoritahojen tehtävänä on koordinoida ja johtaa klusterin osaamiskeskusten yhteisten toimintojen ja projektien toteuttamista sekä ylläpitää yhteisiä kansallisiin ja kansainvälisiin sidosryhmiin sekä muihin osaamiskeskusohjelman klustereihin. Lisäksi koordinaattori vastaa osaamisklusterin toteutuksen etenemisestä ja raportoinnista yhdessä klusterin osaamiskeskusten kanssa. Koordinaattorin tehtävänä on varmistaa lisäksi osaamisklusterin toimintojen läheinen kytkentä kansalliseen innovaatiopolitiikkaan.

3. TOIMEKSIANTAMINEN

Kertomuksessa on selvítettävä, millaiseen sopimukseen ja/tai muuhun oikeudelliseen muotoon perustuen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut on päätöksen 4 artiklassa kuvattulla tavalla annettu etukäteen toimeksi asianomaisille yrityksille, mukaan luettuna ei-yhtiömuotoiset julkisyhteisöt ?

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut on annettu palveluntuottajalle tehtäväksi virallisella viranomaisen antamalla asiakirjalla. Ko. asiakirjan muoto vaihtelee palvelusta riippuen. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palvelutehtäviä on annettu esimerkiksi laissa tai asetuksessa, valtion talousarviossa sekä viranomaisen valtionapua koskevassa päätöksessä, jota on voitu myös täydentää vuosittain tehtävällä sopimuksella. Jos palvelun tuottaminen on kilpailutettu (ks. kohta 2.2.) em. lisäksi myös hankintapäätöksessä ja/tai –hankintasopimuksessa on yksilöity palvelu, joka palveluntuottajan on tuotettava.

Kertomuksessa olisi oltava tiedot siitä, onko toimeksiantoasiakirjoissa ilmoitettu kaikki komission päätöksen 4 artiklassa vaaditut seikat, etenkin; julkisen palvelun velvoitteiden luonne ja kesto, ko. yritys ja ko. alue, yrityksille mahdollisesti myönnettyjen yksin- tai erityisoikeuksien luonne, korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit sekä järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja takaisin maksamiseksi. Kunkin edellä mainitun seikan osalta on lisäksi selvítettävä, miten toimeksi antamista koskevat vaatimukset on pyritty täyttämään ja miten siinä on onnistuttu.

Toimeksiantoasiakirjoissa on mainittu julkisen palveluvelvoitteen luonne ja kesto, ko. palveluntuottajan nimi ja toiminta-alue, korvausten laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät laskentaperusteet sekä järjestelyt, joilla vältetään liiallisten korvausten maksaminen sekä missä tilanteissa maksetut korvaukset on palautettava. Korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrejä on määritelty laeissa, asetuksissa ja viranomaisasiakirjoissa. Tarkemmat ohjeet em. asioista on mainittu pääsääntöisesti valtionavustuspäätöksessä tai palveluntuottajan kanssa tehdyssä sopimuksessa.

Palveluntuottajille ei ole pääsääntöisesti määritelty yksin- tai erityisoikeuksia. Poikkeuksena ovat olleet seuraavat tapaukset:

- Luotsauslainsäädännön nojalla Luotsausliikelaitoksella on yksinoikeus kaupalliseen luotsaukseen. Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut työryhmän selvittämään luotsausliikelaitoksen uudistamisen tarvetta.

- Savonlinnan ja Varkauden säännöllinen lentoliikenne; julkisen palveluvelvoitteen nojalla annettu yksinoikeus harjoittaa lentoliikennettä ko. reitillä sopimuskauden 31.3.2008 -30.9.2010 ajan. Reitin palveluntuottaja on kilpailutettu EU laajuisesti, mutta tarjouskilpailussa saatiin vain yksi yksi tarjous.

Kohdassa mainittujen vaatimusten täyttymistä seurataan ko. vuoden aikana palvelusta riippuen vaihtelevin ajanjaksoin riippuen tuen maksatuksen aikataulusta, raportointijakso voi lyhyimmillään olla kuukausi (kuukausiraportointi). Vuoden aikana määriteltyjen eri pituisten raportointijaksojen lisäksi palveluntuottajien on pääsääntöisesti myös tehtävä kerran vuodessa tarkempi selvitys toiminnastaan ja tuen käytöstä.

4. KORVAUSTEN MÄÄRÄ

Päätöksen 5 artiklan osalta on annettava tiedot yrityksille annetuista ohjeista tai säännöistä, kirjanpito-ohjeet ja –säännöt mukaan luettuina, joilla pyritään estämään ristiintukeminen ja liialliset korvaukset sekä varmistamaan kustannusten moitteeton kohdentaminen.

Palveluntuottajia on tehdyissä päätöksissä ohjeistettu noudattamaan ko. avustusta koskevia erityissäännöksiä ja valtionavustuslakia (688/2001), liite 3, jossa on myös määritelty, milloin tuensaajan on viipymättä palautettava virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustus tai sen osa. Em. laki on yleislaki, johon viitataan tehtävissä valtionavustuspäätöksissä, jollei kansallisessa erityislainsäädännössä ole toisin säädetty. Myös komission päätökseen on viitattu tehtävissä valtionavustuspäätöksissä Tehtyihin avustuspäätöksiin liitetään myös usein erillisiä ohjeita, joilla estetään liiallisten korvausten maksaminen sekä turvataan kustannusten oikea kohdentuminen.

Jos palveluntuottaja on valittu julkisia hankintoja koskevan menettelyn kautta, hankintasopimuksessa on määritelty maksettavan korvauksen suuruus sekä mahdollisista olosuhteiden muutoksista johtuvat korvauksen määrän tarkistamiseen liittyvät ehdot.

Avustukset maksetaan pääsääntöisesti toteutuneiden kustannusten perusteella jälkikäteen maksatushakemuksen tai muun selvityksen perusteella. Avustuksesta voidaan maksaa ainoastaan osa ennakoon, jos se on avustuksen käytön kannalta perusteltua sekä sen käytön valvonnan kannalta tarkoituksenmukaista. Ennakon käytöstä on myös toimitettava selvitys.

Ristiintukemisen riskiä ei ole ollut silloin, kun palveluntuottaja ei ole harjoittanut muuta taloudellista toimintaa.

Viranomaiset ovat järjestäneet palveluntuottajille myös koulutusta em. velvoitteiden noudattamiseen liittyvistä asioista (esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö/ Suomen kalastusvakuutusjärjestelmä sekä ympäristöministeriö ja asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA/ sosiaalinen asuntotuotanto).

5. LIALLISET KORVAUKSET

Päätöksen 6 artiklan osalta on selvitettävä, miten asianmukaisia valvontajärjestelmiä on toteutettu jäsenvaltiossa; ovatko niitä toteuttaneet jäsenvaltion virkamiehet vai onko käytetty muita tarkastajia; kuinka monta tarkastusta on suoritettu eri aloilla; mitkä ovat tärkeimmät havain-

not (laadulliset sekä määrinä ja prosentteina ilmoitetut). Kuinka monta takaisinmaksupyyntöä on esitetty liiallisten korvausten tapauksessa ja mille määrille; montako prosenttia pyynnöistä on johtanut takaisinmaksuun ja mikä prosenttiosuus takaisin pyydetyistä määristä on saatu takaisin ?

Lähes kaikkien kertomuksessa ilmoitettuihin palveluntuottajien toimintaan on tehty erillisiä tarkastuksia. Se, mikä taho tarkastuksia tekee vaihtelee hallinnonaloittain riippuen tarkistettavasta palvelusta. Tarkastuksia tekevät ministeriöiden sisäinen tarkastus, valtion talouden tarkastusvirasto, (esimerkiksi vesiviljelytoiminta sisältyy vuosittaiseen valtiontalouden tarkastusviraston tekemään tilintarkastukseen, johon on useina vuosina sisältynyt vesiviljelyä koskevia erityiskohteita) vakuutustarkastusvirasto (esimerkiksi Suomen kalastusvakuutusjärjestelmä) sekä valtiokonttori.

Sosiaalisessa asuntotuotannossa ympäristöministeriö, asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA, valtiokonttori ja kunnat ohjaavat ja valvovat säännösten ja määräysten noudattamista. ARA on vahvistanut sosiaalisen asuntorahoituksen riskienhallintaohjeet, joiden mukaisesti ARA ja Valtiokonttori hoitavat valvontaa ja riskienhallintaa. Sosiaalisessa asuntotuotannossa valvonnan keskeisempiä prosesseja on vuosittain tehtävä 450 yleishyödylliseksi yhteisöksi nimettyjen toimijoiden tilinpäätösten ja toimintaa käsittävien tietojen läpikäynti ja näiden perusteella lainoituskelpoisuutta osoittavan luokituksen antaminen kullekin yhteisölle. Tarkastustoimintaa tekevät asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA ja valtiokonttori. Varsinaisten tarkastusten lisäksi järjestetään myös epävirallisia palavereita palveluntuottajien kanssa.

Tarkastushavainnot

a) Sosiaalinen asuntotuotanto

Maksetut korvaukset ja toiminta ovat olleet pääsääntöisesti lain ja päätösten mukaisia. Tulkintaerimielisyyksiä on ollut palveluntuottajien kanssa lähinnä asukasvalintaan ja vuokranmäärityksiin liittyvissä kysymyksissä. Arava- ja korkotukilainoitusta koskien on vireillä kaksi takaisinperintätapausta. Em. asioiden käsittely oikeudessa on vielä kesken, eikä lopullisen takaisinperittävän tuen määrää ole tiedossa.

b) Liikenneyhteyksien turvaaminen

Saariston yhteysalusliikenne; liikennöitsijä on velvollinen ilmoittamaan Merenkululaitokselle, jos hänen hoitamassaan yhteysalustoiminnassaan tapahtuu olennainen muutos, joka saattaa vaikuttaa korvauksen määrään. Pääsääntöisesti Merenkululaitos tarkistaa kuukausittain liikennöitsijän raportin ja maksaa laskun jälkikäteen. Jos avustus on poikkeuksellisesti maksettu pidemmältä ajanjaksolta ja liikennöinti on lakannut, ylimääräinen korvaus on pyydetty palauttamaan. Em. perusteella on peritty yhdessä tapauksessa takaisin 10 000 euroa.

c) Muut SGEI- järjestelmät ja - palvelut

Kohdassa 2.3 mainittujen palveluiden osalta on osaamiskeskusohjelman koordinaattoreiden toimintaan maksetuista korvauksista tehty takaisinmaksupyyntöjä neljässä tapauksessa koordinaattoreiden toiminnan keskeytymisen tai sen vuoksi, ettei tulossopimuksessa määritellyt tavoitteet ole toteutuneet. Palveluntuottajat ovat palauttaneet yhteensä vaaditut 40 000 euroa.

6. VALVONTA JA VUOTUISET KERTOMUKSET

Päätöksen 7 artiklassa säädetään, että kertomuksen perustana olevat tiedot on säilytettävä vähintään kymmenen vuoden ajan, jotta komissio voi tarkistaa, ovatko ne päätöksen mukaisia. Varmistetaanko em. velvoitteiden täyttäminen jäsenvaltioiden viranomaisten käyttämällä raportointijärjestelmällä ?

Palvelujen tuottamista koskevien asiakirjojen säilytysaika mainitaan pääsääntöisesti päätöksissä, sopimuksissa tai em. asiakirjoissa viitataan säännökseen, jossa asiakirjojen vähimmäissäilytysaika on mainittu. Suomen kirjanpitolain (1336/1997) mukaan kirjanpitokirjat ja käyttöaikaa koskevin merkinnöin varustettu tililuettelo on säilytettävä vähintään 10 vuotta tilikauden päättymisestä.

Kansallisesti on myös määritelty pidempiä säilytysaikoja esimerkiksi sosiaalisessa asuntotuotannossa asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) arkistointisäännön mukaan palvelun tuottamiseen liittyvät tiedot on säilytettävä hankkeesta riippuen joko 20 tai 50 vuotta.

Keskitettyä viranomaisten käyttämää raportointijärjestelmää ei vuosina 2006-2008 ole ollut. Eri hallinnonaloja pyydetään vuonna 2009 erikseen ilmoittamaan vuosittain työ- ja elinkeinoministeriölle kaikki komission päätöksen edellytykset täyttävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja niistä maksetut korvaukset.

7. JULKISTEN PALVELUIDEN EDISTÄMINEN MUILLA TAVOIN

Kuntien itsehallinto

Kunnilla on Suomessa hyvin laaja itsehallinto, jonka perusteista säädetään perustuslaissa. Suomen perustuslain 121 §:n mukaan ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.” Perustuslain mukaan kunnille voidaan antaa uusia tehtäviä, mutta niistä on säädettävä lain tasolla.

Kuntien organisaatiosta, päätöksenteosta ja hallinnosta sekä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa (365/1995). Kuntalaissa on säädetty yleisesti myös kunnan toimialasta. Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.”

Kunnan toimiala voidaan edellä kuntalaissa kuvatulla tavalla jakaa yleiseen toimialaan ja erityistoimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat kunnalle erityislainsäädännössä säädetyt tehtävät (esimerkiksi terveydenhuolto, sosiaalihuolto, päivähoito ja perusopetus). Kunnalla on lisäksi perustuslain takaaman itsehallintonsa nojalla oikeus itse päättää, että se ottaa hoitaakseen muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä. Vapaaehtoiset tehtävät kuuluvat kunnan yleiseen toimialaan. Yleisen toimialan sisältö on muodostunut oikeuskäytännössä ja se on suhteellisen laaja. Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien on oltava perusteltuja kuntalaisten yleisen edun kannalta.

Kuntalain 2 §:n 3 momentin mukaan ”Kunta hoitaa sille laissa säädettyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

Olipa kysymys sitten lakisääteisistä tai kunnan yleiseen toimialaan kuuluvista tehtävistä, kunta voi yleensä itse päättää, miten se tehtävät hoitaa. Kunta voi hoitaa palvelut itse, yhdessä muiden kuntien kanssa tai ostamalla palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunnat voivat myös perustaa yhteisöjä, esimerkiksi osakeyhtiöitä, tuottamaan palveluja. Eräät lakisääteiset tehtävät kuntien on lain mukaan hoidettava yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Merkittävin tällainen palvelu on erikoissairaanhoito, josta vastaavat kuntien muodostamat julkisoikeudelliset yhteisöt, kuntayhtymät. Uusi hankintalainsäädäntö, joka tuli voimaan 1.6.2007 edellyttää, että kunnat kilpailuttavat yli 15 000 euron tavara- ja palveluhankinnat sekä yli 50 000 euron sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnat. Myös käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevaa menettelyä. Hankintalain mukaan palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan muuten samanlaista sopimusta kuin palveluhankintasopimus, mutta palvelujen vastikkeena on joko oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Kunta voi järjestää palveluita myös antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimat palvelut. Kunta päättää palvelusetelin käyttöönotosta; mihin palveluihin palvelusetelillä käytetään ja mikä on palvelusetelin arvo. Kuntalainen voi valita haluamansa palveluntuottajan kunnan hyväksymistä palvelun tarjoajista. Vuonna 2004 voimaan tullutta palveluseteliä koskevaa lainsäädäntöä on ehdotettu selkeytettäväksi siten, että edellytykset palvelusetelin nykyistä laajempaan käyttöön paranisivat edelleen merkittävästi.

Kuntien tehtävät eli niiden osuus julkisten palveluiden järjestämisessä on kasvanut niin lakisääteisten kuin vapaaehtoisesti otettujen tehtävien osalta. Merkittävimmät kunnan tehtävistä ovat lakisääteisiä perustuen sektorikohtaiseen erityislainsäädäntöön. Merkittävimmät kuntien lakisääteiset tehtävät ovat;

- peruskoulutus ja keskiasteen koulutus,
- terveydenhuolto ja eräiltä osin työterveydenhuolto,
- erikoissairaanhoito,
- sosiaalihoito, mm. päivähoito ja vanhusten hoito sekä toimeentulotuki,
- yhdyskuntasuunnittelu ja kaavoitus,
- rakentamisen valvonta, mm. rakennustarkastus,
- yhdyskuntatekniikan rakentaminen ja ylläpito muun muassa kadut ja puistot,
- vesihuolto ja jätehuolto osittain,
- ympäristönsuojelu osittain sekä pelastustoimi (palokunnat ja öljyvahinkojen torjunta).

Sosiaali- ja terveystaloudellisuuden järjestäminen ovat opetuksen ohella kuntasektorin taloudellisesti merkittävimmät tehtävät. Perusopetusta ei ole pidetty taloudellisena toimintana.

Sosiaali- ja terveystaloudellisuuden osuus kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista menoista on noin puolet eli 15 miljardia euroa.¹ Sosiaali- ja terveystaloudellisuus tuotetaan Suomessa pääsääntöisesti joko julkisen sektorin omana tuotantona tai ne hankitaan ostopalveluina yksityisiltä tuottajilta. Vuonna 2006 sosiaali- ja terveystaloudellisuutta ostettiin yksityisiltä tuottajilta 1,3 miljardilla eurolla, mikä on 8 % sosiaali- ja terveystaloudellisuudesta.

Kunnat hoitavat nykyisin lähes kaksi kolmasosaa julkisista palveluista, joten kunnallisten palveluiden merkitys kuntalaisen jokapäiväiseen elämään on varsin merkittävä. Kunnat saavat lakisääteisten velvoitteidensa hoitamiseen valtionosuusjärjestelmän mukaista rahoitusta valtion budjetista. Kunnalliset palvelut rahoitetaan pääosin verovaroin. Valtio myöntää kunnille valtionosuutta, joka pitää sisällään kunnan yleisen asukasta kohden määräytyvän valtionosuuden sekä sektori-kohtaiset valtionosuudet opetus- ja kulttuuritoimeen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Kertomuksen laatimisen yhteydessä ei ole tullut esille, että kunta olisi antanut julkisen palvelun velvoitteita yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamiseksi. Kuntien tarjoamat palvelut ovat useimmiten lakisääteisiä, palvelut maksetaan verovaroin ja ne ovat kaikkien käytettävissä.

8. MUUT ASIAT

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (SGEI) on käsitteenä Suomessa vielä melko tuntematon. Komission päätöksen edellytykset täyttävien palveluiden määrittelyä on tehty vasta vähän, sektori-kohtaisesti muutamien hallinnon alojen, ministeriötasolla. Määrittely on perustunut tapauskohtaiseen harkintaan ja rajanvedot taloudellisen/ei-taloudellisen, yleishyödyllisen/ei-yleishyödyllisen toiminnan välillä sekä vakiintumattomat tulkinnat ovat vaikeuttaneet määrittelytyötä. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välinen rajanveto esimerkiksi voittoa tavoittelemattomien järjestöjen avustustoiminnassa on osoittautunut hankalaksi ja selventämistä vaativaksi kysymykseksi. Myös yleisempi osaaminen ja tietoisuus EY-valtion tukisääntelyn reunaehdoista ja mahdollisuuksista on vielä vähäistä erityisesti kuntatasolla. Tietoisuutta komission päätöksen ja ns. ”Montin paketin” sisällöstä on pyritty edistämään tiedotuksen, työryhmytyöskentelyn sekä seminaarien avulla. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista on tehty myös kaksi selvitystä.²

Vuonna 2009 tehostetaan viestintää, jotta tietoisuus SGEI-palvelusta yhtenä yleishyödyllisten taloudellisten palveluiden toteuttamistapana sekä korvauksen määrittelyyn liittyvästä EY:n valtiontukioikeudellisesta sääntelystä lisääntyisivät. SGEI-palveluiden määrittämisen ja niistä maksettavien korvausten seuranta tehostetaan vuonna 2009 siten, että viranomaisia pyydetään ilmoittamaan Suomessa valtiontukiasioita koordinoivalle työ- ja elinkeinoministeriölle myös

¹ Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot vuonna 2006.

<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;347;93750;11320;30820;31181;32380&field=FileAttachment&version=30>

² Selvitys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden oikeudellisesta sääntelystä yhteisöoikeudessa, 2007 (Ojala-Heinänen) ja Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus 2008, (Ojala-Sipponen).

kaikki komission päätöksen edellytykset täyttävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja niistä maksettavat korvaukset.

Komissio on ilmoittanut järjestävänsä vuonna 2009 laajan kuulemiskierroksen em. palveluihin liittyvien säännösten täytäntöönpanosta eri jäsenmaissa. Em. kuulemiskierroksen pohjalta saatavien tulosten ja komission tekemän vaikutusarvioinnin pohjalta, Suomessa on tarkoitus täsmentää, kansalliset erityispiirteet huomioon ottaen, yleisiä linjauksia siitä, kuinka SGEI-palveluja jatkossa määritellään ja millaisia ehtoja palvelumuodon käyttämiselle on asetettava.

Käynnissä olevat selvityshankkeet mahdollisista SGEI-palveluista

Useilla hallinnonaloilla on käynnistetty uusia selvityksiä sen kartoittamiseksi, onko ko. hallinnonalalla sellaisia yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, joiden tuottamiseksi on tarkoituksenmukaista antaa julkisen palvelun velvoite. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla toimii myös muita Finpro ry:n kaltaisia asiantuntija- ja neuvontapalveluihin erikoistuneita järjestöjä ja ko. hallinnonala vastaa myös yhteiskunnan huoltovarmuuteen liittyvistä järjestelyistä.

Maa- ja metsätalouden hallinnonalalla selvitetään kalatalouden neuvontajärjestöille alan neuvontapalvelujen ja tiedottamisen tuottamiseksi maksettavia avustuksia, Paliskuntain yhdistykselle porotalouden kannattavuuden edistämiseen tähtäävään neuvontatyöhön maksettavaa avustusta sekä metsästäjäorganisaation tehtävien rahoitusta. Samoin selvitetään maatalouden alalla neuvontajärjestöille maksettavia avustuksia sekä Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskustoimintaa. Metsähallituksen osalta ministeriössä selvitetään, kuuluuko Metsähallitukselle sellaisia tehtäviä, jotka tulisi määritellä SGEI-toiminnaksi.

Altmark-kriteereiden soveltaminen

Suomessa on sovellettu julkisen palveluvelvoitteen hoitamisesta maksettavaan korvaukseen Altmark-kriteeristöä seuraavissa tapauksissa:

- polttoturpeen turvavarastointi;
- sähköntuotannon tehoreservien ylläpitäminen;
- maatalousyrittäjien eläkelaitokselle MELA:lle maksettavassa korvauksessa maatalouden luopumistukijärjestelmän hoitamisesta;
- vesihuoltoavustuksissa vesihuoltolaitoksille sekä
- laajakaistainfrastruktuurihankkeessa (Ahvenanmaan saaristo Brändö, Kumlinge),

Puitteiden soveltaminen

Suomessa ei ole sovellettu julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevia yhteisön puitteita (2005/C297/04)

LIITTEET

- Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut Ahvenanmaalla, (liite 1)
- Tilastotietoja, (liite 2)
- Valtionavustuslaki (liite 3)

