

EDUSKUNNAN
HALLINTOVALIOKUNTA

Helsingissä

11 päivänä syyskuuta 1992

Lausunto n:o 3

Ulkoasiainvaliokunnalle

Eduskunta on 17 päivänä kesäkuuta 1992 lähettänyt hallituksen esityksen n:o 95 Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi ja samalla päättänyt, että kaikkien muiden erikoisvaliokuntien on annettava siitä ulkoasiainvaliokunnalle lausunto.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina aluekehitysneuvos Veijo Kavonius ja hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, johtaja Risto Veijalainen sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskuksesta, finanssineuvos Jorma Pihlatie ja hallitussihteeri Matti Tanner valtiovarainministeriöstä, osastopäällikkö Olavi Änkö kauppa- ja teollisuusministeriöstä, työllisyysasiain sihteeri Torsti Kirvelä Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Kari Prättälä Suomen Kunnallislitosta ja apulaisjohtaja Astrid Thors Finlands svenska kommunförbundet. Lisäksi Pohjois-Karjalan lääninhallitus on antanut kirjallisen asiantuntijalausunnon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden (EFTA-valtiot) sekä Euroopan talousyhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä niiden jäsenvaltioiden välisen sopimuksen Euroopan talousalueesta sekä EFTA-valtioiden sopimuksen valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta ja sopimuksen EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta.

Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) tarkoituksena on luoda yhtenäinen Euroopan talousalue toteuttamalla neljä vapautta eli tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus eräitä poikkeuksia ja siirtymäaikoja lukuun ottamatta yhtä täydellisesti kuin ne toteutetaan Euroopan yhteisössä yhteisön sisämarkkinaohjelman mukaisesti

vuoden 1992 loppuun mennessä. Yhteistyö Euroopan talousalueella toteutetaan ottamalla käyttöön yhteiset säännöt. EFTA-valtiot hyväksyvät ja sisällyttävät kukin omaan oikeusjärjestykseen Euroopan yhteisön asianomaiset säädökset. ETA-sopimuksen tarkoituksena on lisäksi luoda yhdenvertaiset kilpailun edellytykset sopimuspuolten kesken sekä laajentaa ja syventää sopimuspuolten yhteistyötä neljään vapauteen liittyvillä ja niiden ulkopuolisilla aloilla. Sopimuksessa on lisäksi määräykset sopimuspuolten yhteisestä, uusien EY-säädösten hyväksymiseen liittyvästä päätöksentekojärjestelmästä sekä määräykset sopimuksen toiminnan edellyttämistä toimenpiteistä.

Valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyllä EFTA-valtioiden sopimuksella otetaan käyttöön ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvät EFTA-osapuolta koskevat menettelyt, joilla valvotaan ETA-sopimuksesta aiheutuvien velvoitteiden sekä kilpailua koskevien määräysten noudattamista. Sopimuksella perustetaan erillinen EFTA-valtioiden valvontaviranomainen ja tuomioistuin, jotka ovat itsenäisiä. EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehdyllä sopimuksella järjestetään EFTA-valtioiden osalta ETA-sopimuksen mukaisen päätöksenteon valmistelu sekä ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvä hallinto ja hallinnointi.

Sopimus Euroopan talousalueesta tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993, jos kaikki sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimis- ja hyväksymiskirjansa ennen mainittua päivää. Muussa tapauksessa sopimus tulee voimaan viimeistä ilmoitusta seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä. Viimeinen määräpäivä ilmoituksen tekemiselle on 30 päivä kesäkuuta 1993. Tämän päivämäärän jälkeen sopimuspuolet kutsuvat koolle diplomaattikonferenssin arvioimaan tilannetta, jos tarvittavia ratifiointi-ilmoituksia ei ole tehty siihen mennessä.

EFTA-valtioiden sopimus valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta sekä sopimus EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993, jos Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tulee voimaan mainittuna päivänä ja jos kaikki EFTA-valtiot ovat tallettaneet sopimuksia koskevat ratifioimiskirjat. Jollei Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tule voimaan mainittuna päivänä, sopimukset tulevat voimaan päivänä, jona Euroopan talousaluetta koskeva sopimus tulee voimaan, tai päivänä, jona kaikki EFTA-valtiot ovat tallettaneet kaikki sopimuksia koskevat ratifioimiskirjat, sen mukaan kumpi näistä päivistä on myöhempi.

Esitykseen liittyy lakiehdotus Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta, lakiehdotus valvontaviranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta tehdyn EFTA-valtioiden sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta sekä lakiehdotus EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Ehdotetut lait tulisivat voimaan asetuksella säädettävänä päivänä. Tarkoituksena on, että lait tulevat voimaan samana päivänä kuin niissä tarkoitettut sopimukset.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleistä

Valiokunta on kuullut asiantuntijoita ja käsitellyt asiaa lähinnä ETA-sopimuksen kannalta keskeisistä toimialansa kysymyksistä: yleisestä aluepolitiikasta, sopimuksen vaikutuksista kuntien asemaan, julkisista hankinnoista kuntasektorilla ja ulkomaalaislainsäädäntöön liittyvistä kysymyksistä. Viimeksi mainitun aihepiirin osalta valiokunta on päättänyt ainoastaan toteamaan, että se lausuu tarkemmin asiasta lakiesityksen tultua aikanaan valiokuntakäsittelyyn.

2. Aluepolitiikka

Kansallisen aluepoliittisen tuen myöntämisen oikeudellinen perusta sisältyy ETA-sopimuksen valtiontukea koskeviin artikloihin (artiklat 61—64). Sopimuksen 61 artiklan 1 kohdan perusteella valtion myöntämä taikka valtion varoilla muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka suo-

simalla tiettyjä yrityksiä tai tiettyä tuotannon-alaa vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua, on ristiriidassa sopimuksen kanssa. Jos tuki on 1 kohdan mukaan lähtökohtaisesti sopimuksen määräysten vastaista, on sen myöntäminen kielletty, jollei sitä voida perustella 61 artiklan 2 tai 3 kohdan nojalla. Valtiontukea pidetään kaikkea julkisista varoista annettavaa tukea. Näin ollen myös kuntien yrityksille suuntaaman tuen sallittavuutta on arvioitava ETA-sopimuksen määräysten valossa.

Sopimuksen 63 artiklassa viitataan liitteeseen XV, jonka perusteella ETA-sopimukseen sisällytetään lähes kaikki EY:ssä voimassa olevat valtiontukea koskevat määräykset. Yhtä direktiiviä lukuun ottamatta liitteessä mainitaan kuitenkin vain sellaisia EY:n neuvoston ja komission antamia ohjeita, jotka eivät ole sitovia. Tarkoituksena on katsottu olevan, että EFTA:n valvontaviranomainen perustaisi toimintansa näihin liitteen XV asiakirjoihin. On kuitenkin huomattava, että valvontaviranomainen voi muuttaa liitteen sisältöä ja että liitteen määräykset eivät sido jäsenvaltioita. Liitteen ohjeet on katsottu kuitenkin käytännössä merkityksellisiksi sen perusteella, että EY:ssä tuomioistuin on antanut niille varsinaisia sopimusmääräyksiä tulkittessaan suuren merkityksen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen vähemmän esillä olleeseen seikkaan, että ETA-sopimuksella ja erityisesti sen tulkinalla luodaan kansallisen aluetuen perusteet koko uudella talousalueella. Kansallisen aluepolitiikan harjoittamisen perusteita joudutaan siten harkitsemaan aiempaa laajemmissa puitteissa, ei siis pelkästään EY:n ja EY-maiden näkökulmasta.

Lisäksi on sovittu siitä, että ETA:n sekakomitea voi päättää, että muilla perusteilla yleensä kiellettyä tukea voidaan kuitenkin myöntää.

Sopimukseen liittyy myös julistus, jossa todetaan harva-asutus erääksi tuen sallittavuuden arvioimisen perusteeksi aluepoliittisia tukialueita muodostettaessa.

Aluepoliittista tukea koskevat ETA-sopimuksesta johtuvat määräykset koskevat sekä voimassa olevia että uusia tukimuotoja. Uusien tukiohjelmien osalta Suomen on toimitettava näitä koskevat ennakoilmoitukset EFTA:n valvontaviranomaiselle, joka käsittelee ne ja ilmoittaa hyväksymisestä. Vanhojen tukiohjelmien osalta valvontaviranomainen ryhtyy toimenpiteisiin harkitsemallaan tavalla.

Arvioitaessa ETA-sopimuksen perusteella sallitun aluetuen kriteereitä on huomattava,

että sopimuksen määräykset ovat varsin yleisiä ja että EFTA:n valvontaviranomaisella on tämän vuoksi varsin laaja harkintavalta sen valvoessa valtioiden myöntämien tukien sallittavuutta.

Suomessa vastaisuudessa harjoitettavan kansallisen aluepolitiikan mahdollisia rajoituksia pohdittaessa on arviointiperusteena yleensä pidetty EY:ssä noudatettuja aluepolitiikkaa koskevia sääntöjä.

Suomessa taloudellisesti tärkein alueittaisen tasauksen väline on kuntien palvelutuotannon rahoittamiseen tarkoitettu valtionosuusjärjestelmä siihen sisältyvine kantokykylokituksineen. Aluepoliittisin perustein on suunnattu usein myös valtakunnallisia julkisia investointeja esimerkiksi kuljetusverkkoon ja korkeakouluihin. Tällaisten julkisen sektorin sisällä toteutettavien aluepoliittisten keinojen käyttömahdollisuuksille ETA-sopimus ei aseta rajoituksia.

EY:ssä komission valvonta kohdistuu ensi sijassa suuriin tukiin ja korkeisiin tukiosuuksiin sekä suuryrityksiin ja määrätuille sektoreille annettuun tukeen. Pieniin hankkeisiin siellä ei ole juuri kiinnitetty huomiota. Suomen aluepoliittinen tuki voidaan tulkita pääosin vähämerkityksiseksi tueksi, sillä se kohdistuu lähes kokonaan pk-yrityksiin ja aloille, joilla ei ole merkittävää ylikapasiteettia.

Arvioissa on katsottu, että ETA-sopimus antaa mahdollisuuden omaan aluepolitiikkaan siellä, missä työllisyys- ja talouskehitys ovat huonoja.

Suomessa aluepoliittisten avustusten piirissä olevilla alueilla asuu nykyisin 47 prosenttia maan väestöstä. Tämä on selvästi enemmän kuin vastaavan taloudellisen kehitystason maissa on yleensä pidetty sallittuna. Väestöosuusmittari ei kuitenkaan ole varsinainen sallitun tuen kriteeri. Saattaa kuitenkin olla, että aluepoliittisen tuen piirissä olevien alueiden määrää joudutaan ETA-sopimuksen seurauksena Suomessa supistamaan.

Myös aluepoliittisten avustusten korkeinta mahdollista tukitasoa saattaa olla tarpeen kansallisesti ETA:n vaikutuksesta jonkin verran alentaa, mutta todellisiin tukitasoihin vaikutus ulottuisi vain joissakin yksittäistapauksissa, missä on myönnetty erityisillä perusteilla korotettua tukea.

EY:n tulkintakäytännön perusteella yrityksille suunnattava toimintatuki on pääsäännön mukaan kiellettyä. Suomessa tällaista tukea on nykyisin vain kuljetustuki.

Kuljetuskustannusten vaikutus yritysten kilpailukykyyn on Suomessa suuri. Tämä johtuu harvasta asutuksesta, teollisuuden rakenteesta, pitkistä etäisyyksistä sekä vaativista luonnonolosuhteista. Kuljetuskustannukset muodostavat sellaisen tuotantokustannusten ryhmän, jonka alueellisia eroja julkinen valta on pyrkinyt tasaamaan kehitysalueiden kuljetustuen avulla.

Valiokunta katsoo, että kansallisen kuljetustuen säilyttäminen aluepoliittisena tukimuotona on tarpeen ja perusteltua myös vastaisuudessa joko nyky muodossaan tai tarkistettuna. Tässä suhteessa ja laajemminkin on huomattava, että sallitun tuen osalta valvontaviranomaisella on laaja harkintavalta ja että sopimuksen soveltaminen on paljolti myös neuvottelujen varainen kysymys.

ETA-sopimus parantaa suomalaisten yritysten kilpailuedellytyksiä EY-alueilla. Sen sijaan sopimuksen vaikutuksia alueelliseen kehitykseen on vaikea arvioida täsmällisesti. Vaikutukset ovat pääosin välillisiä ja riippuvat paljolti yleisestä taloudellisesta kehityksestä. Yritystoimintaan liittyvät alueelliset vaikutukset syntyvät lähinnä kansainvälisen ja kotimaisen kilpailuasetelman muutoksista. ETA-sopimus ei tule saadun selvityksen perusteella merkittävästi muuttamaan Suomen eri alueiden kehitystä. Integraatiolle herkäät toimialat sijaitsevat maamme eri osissa, joten jonkin alan kilpailukyvyn mahdollinen heikkeneminen tai paraneminen ei käytettävissä olevien arvioiden perusteella vaikuta ratkaisevasti alueiden kehitykseen. Selvää on, että kilpailukykyisimmät yhdyskunnat tulevat menestymään parhaiten. Aluepoliittisilla toimintapiteillä tuleekin auttaa eri alueiden tuotantorakenteen kehittämistä siten, että niiden reaalisesta kilpailukykyvystä pystytään huolehtimaan.

Valiokunta lähtee siitä, että Suomi voi ja Suomen tulee harjoittaa vastaisuudessakin omista lähtökohdistaan tehokasta kansallista aluepolitiikkaa, joka ottaa huomioon maamme erityisolosuhteet. Yritystukien valvonnassa kansallisten tukialueiden rajausta tarkastellaan EY:ssä tilastollisen NUTS III -aluejakojärjestelmän pohjalta. Eri maissa NUTS III -käsitteen tulkinta vaihtelee. Suomen kannalta on tärkeää, että riittävän pieni aluejakotaso, esimerkiksi pientalousoaluejako, hyväksytään mainituksi tasoksi. Tällä tavalla voidaan tuoda esiin Suomelle tyypillisiä todellisia kehityseroja maan eri alueiden välillä.

3. Hallinnon kehittäminen ja vaikutukset kuntiin

Tarkasteltaessa integraatiokehitystä havaitaan, että EY-maissa on kehittynyt alueellinen hallinto ja että alueet kilpailevat voimakkaasti keskenään kehityksestä. Alueellinen hallinto on kuitenkin eri maissa järjestetty maiden omista lähtökohdista. Suomen laajempi aluehallinto perustuu pääosin valtionhallintoon. Suomessa on keskusteltu siitä, onko yhdentymiskehityksen vuoksi syytä, Suomen etujen näkökulmasta, kehittää alueellista hallintoa. Lausunnossaar. valtioneuvoston selonteosta koskien Suomen EY-jäsenyyttä valiokunta katsoi, että on perusteltua selvittää mahdollisen jäsenyyden aiheuttamat tarpeet kansanvaltaisen hallinnon järjestämiselle ottaen kuitenkin huomioon kehittynyt kunnallishallinto eri yhteistyömuotoineen.

Saamiensa selvitysten perusteella valiokunta toteaa, että Suomi voi kehittää aluehallintoaan kunnallisen itsehallinnon pohjalta.

Suomessa paikallisen tason keskeinen hallinto rakentuu kunnalliselle itsehallinnolle. Maassamme on yli 450 kuntaa, jotka tuottavat huomattavan osan kansalaisten peruspalveluista. Suomeen ei ole muodostunut keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin aluetason kansanvaltaista hallintoa, koska meillä on vahva kunnallishallinto. Kunnat hoitavat osan tehtävistä yhteistoiminnassa sopimusjärjestelyin ja kuntainliittojen avulla. Hyvin toiminutta kunnallishallintoa kehitetään edelleen vahvistamalla itsehallintoa ja kehittämällä kuntien yhteistyömuotoja, jotka voivat osaltaan korvata aluehallinto-organisaatioita.

ETA-sopimuksen vaikutukset kuntiin ovat suurelta osin välillisiä. Vaikutusten voidaan arvioida tulevan pitemmän ajan kuluessa eikä niiden yksilöiminen ja havaitseminen ole aina helppoa. Sanottu johtuu muun ohella siitä, että ETA-sopimuksen hyväksyminen merkitsee dynaamiseen prosessiin osallistumista, minkä etenemistä ei voida kaikilta osin täysin etukäteen arvioida.

On syytä todeta, että ETA-ratkaisu ei merkise vaatimuksia muuttaa kuntien hallinnon rakenteita. Suurimmat vaikutukset kuntiin aiheutuvat luonnollisesti mahdollisesta elinkeinorakenteen muuttumisesta. Tässä vaiheessa on myös vaikeata arvioida sopimuksen vaikutusta verotuloihin. Suurimmat verotuksen muutospaineet on arvioitu olevan välillisen verotuksen puolella. Kunnallisen verotuksen tuotto riippuu keskeisesti taloudellisesta kehityksestä eikä ETA-ratkaisulla ole suoranaisia vaikutuksia tässä suhteessa.

Kuntatasolla sopimuksen suorat vaikutukset kulmineituvat julkisten hankintojen avaamiseen Euroopan laajuiselle kilpailulle ja ETA-maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän käyttöönottamiseen. Henkilöiden vapaaseen liikkumiseen liittyvä sosiaalietuuksien maksaminen Suomessa työskenteleville ETA-maiden kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, myös työntekijän kotimaassa asuville perheenjäsenille, sekä velvollisuus korvata eräissä tapauksissa vieraassa valtiossa järjestettyä sairaanhoitoa ovat myös yhdentymisen kunnallistalouteen kohdistuvia vaikutuksia.

Uuteen tilanteeseen ja uusiin menettelytapoihin valmistaudutaan parhaillaan kunnissa eikä tässä suhteessa odoteta aiheutuvan oleellisia ongelmia. On tärkeää, että kuntiin kohdistuvat uudet tehtävät ja velvollisuudet saatetaan kansallisesti voimaan lailla. Kunnallishallintoa koskevien lakia alempien määräysten tulisi myös perustua laissa annettuun yksilöityyn valtuutukseen. Uusien tehtävien osalta on tärkeää myös sopia kustannusten jakoon vaikuttavista seikoista valtion ja kuntien välillä.

Valiokunta edellyttää, että ETA-sopimuksen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen liittyvää lainsäädäntöprosessia varten luodaan kuntien kuulemismenettely, joka toimii jo säädösehdotusten valmisteluvaiheessa.

4. Muut kannanotot

Valiokunta tulee aikanaan tarvittaessa tarkemmin lausumaan yksityiskohtaisemmin toimialaansa koskevista kysymyksistä käsitellessään sopimuksen johdosta lainsäädännön harmonisointia koskevia lakiehdotuksia.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että tulevaisuudessa hallituksen esityksestä tulee ilmetä selkeästi ja riittävän yksilöidysti ETA-sopimuksesta johtuvat seikat. Edelleen valiokunta korostaa kansallisten etujen turvaamista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja katsoo, ettei mahdollista EY-jäsenyyttä silmällä pitäen ole vielä syytä edetä liian innokkaasti EY-lainsäädännön saattamisessa osaksi Suomen oikeusjärjestystä.

ETA-sopimus edellyttää eduskunnan suostumusta siltä osin kuin sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia kysymyksiä. Valiokunta puoltaa oman toimialansa osalta ETA-sopimuksen ja hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä.

Edellä olevan perusteella hallintovaliokunta ehdottaa kunnioittaen,

että ulkoasiainvaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo sekä jäsenet R. Aho,

Enestam, Järvilahti, Laakkonen, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vehk-oja ja Vähänäkki.
