



Asia: Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 274/2009 vp)

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton asiantuntijalausunto jakautuu kahteen osaan, varsinaiseen lausuntoon ja sitä täydentävään yksityiskohtaisempaan muistioon (Liite 1).Asiantuntijalausuntona Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry (STKL) toteaa seuraavaa:

1. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ei hyväksy sitä, että lainmuutoksella romutetaan ja vaikeutetaan merkittävästi nykyistä palkkatukijärjestelmää ja järjestöjen työllistämismahdollisuuksia.

Järjestöt ovat merkittävä välityömarkkinoiden kehittäjä ja työllistäjä Suomessa. Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat vuosien ajan toimineet aktiivisesti polkujen rakentamiseksi työelämään vaikeimmin työllistyville. Järjestöbarometri 2008:n tulosten mukaan työllistävistä järjestöistä yli puolet pystyy tarjoamaan osalle työllistämistään henkilöistä jatkotyöllistymismahdollisuuden. Työllistymisjaksoilla on ihmisille suotuisina vaikutuksina toimintakyvyn ja elämänhallinnan parantuminen sekä päihteiden käytön väheneminen. Sitä kautta heillä on paremmat työllistymismahdollisuudet myös avoimille työmarkkinoille.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen rooli vaikeasti työllistyvien ihmisten työllistämiskanavana ei siis ole lainkaan vähäpätöinen. Työllistämistoimet ovat osa näiden järjestöjen aatteellista toimintaa. Toisaalta työllistetyt ihmiset ovat omalta osaltaan mukana toteuttamassa järjestöjen laajempia yleishyödyllisiä päämääriä, jotka koskettavat huomattavasti laajempaa henkilöpiiriä.

Hallituksen esitys ei riittävällä tavalla ota huomioon kansalaisjärjestöjen työllistävää roolia ja mahdollisuutta työllistää palkkatuella sellaisia henkilöitä, jotka helposti muuten jäisivät työmarkkinoiden ulkopuolelle. Päinvastoin, se uhkaa käytännössä jopa romuttaa niiden palkkatuella työllistämisen mahdollisuuksia ja pitkällä aikavälillä luotuja nykykäytäntöjä.

2. Järjestöjen ja yritysten työllistämistoiminta eroavat toisistaan

Lakiehdotuksen perusteluissa on listattu yhdistyksiin ja säätiöihin tuella palkattujen tuottamia palveluja (vanhusten ja vammaisten asumispalveluja, koti-, siivous-, ruokailupalveluja jne.) ja todettu, että koska tällaisia palveluja tuotetaan myös yritysmuotoisesti, yhdistykset ja säätiöt on asetettava tukien suhteen samalle viivalle yritysten kanssa. Perusteluissa jää sanomatta, että yhdistykset tuottavat näitä palveluja yleishyödyllisiin tarkoituksiinsa liittyen, ilman voitontavoittelua, ihmisille, joilla ei ole – eikä koskaan tule olemaan - varaa turvautua vastaavaan yritysten palvelutarjontaan. Jos yhdistysten työllistämismahdollisuudet lakkaavat, seuraukset eivät rajoitu työllistettäviin ihmisiin, vaan se tarkoittaa myös varattomien ihmisten jäämistä ilman näitäkin, entisestään jo niukkoja, palveluja.

Lakiehdotuksen perusteluissa verrataan myös – vähän harhaanjohtavasti – kuluja, joita yritykselle koituu kokopäivätoimisen työntekijän palkkaamisesta siihen, että yhdistys voi saman tuen avulla palkata puolipäiväisen työntekijän kuluitta. Sanomatta jää, että yhdistykset palkkaavat usein osapäiväisiä työntekijöitä siksi, että niillä ei ole kokopäiväisten työntekijöiden palkkaamiseen vaadittavia varoja, koska ne eivät toimi voittoa hakevalla liiketoimintaperiaatteella. Osapäiväisen työllistäminen mahdollistuu nykyisen tukijärjestelmän ansiosta. Ehdotetun lakimuutoksen edellyttämä 50 prosentin omavastuuosuus pitkäaikaistyöttömien palkkauskustannuksiin merkitsee tämän työllistämismahdollisuuden loppua.

Perusteluissa jää mainitsematta myös se, että yhdistykset ovat panostaneet erityisesti työmarkkinoilla kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien ihmisten työllistämiseen. Jos tämä kanava sulkeutuu, mitä suurimmalla todennäköisyydellä näille ihmisille ei muuta vaihtoehtoa ilmaannu. Perusteluissa mainittu työ- ja elinkeinokeskusten ja –toimistojen lakiehdotusta kommentoidessaan kantama huoli siitä, että ”joillakin alueilla yhdistysten työllistäminen voi vähentyä eikä korvaavia työpaikkoja löydetä riittävästi” ei näytä tulleen jaetuksi lain valmistelijoiden keskuudessa.

Lakiehdotuksen perusteluissa mainitaan, että yhdistykset joskus täydentävät elinkeinotoimintaa erityisesti niissä kohdissa, joissa kaupallinen toiminta ei tyydytä yhteiskunnassa esiintyviä tarpeita. Tärkeämpää ja oikeampaa olisi todetta, että yhdistykset monissa toiminoissaan vahvistavat julkista toimintaa ja täyttävät osin myös julkiselle toiminnalle säädettyjä velvollisuuksia. Tämä pätee myös – ja ehkäpä erityisesti - niiden työllistämiseen liittyvään palvelutoimintaan.

3. Yksioikoinen kilpailuneutraliteetin korostaminen ei ole kansallisen edun ja ihmisten perusoikeuksien toteutumisen mukaista

Perusteluissa korostuu kansallinen ja yksioikoinen täydellisen kilpailuneutraliteetin vaatimus. Sitä tarkastellaan puhtaasti elinkeinoelämän näkökulmasta, jolloin monet yleiseen etuun liittyvät näkökohdat jäävät huomiotta. Se heijastuu erityisesti tapaan, jolla yhdistysten toimintaa verrataan yrityksiin.

Yhdistysten ja yritysten työllistämisen- ja palvelutoiminta eroavat siis olennaisilta osilta toisistaan. Tämä on tiedostettu myös hallituksen viimeaikaisissa linjauksissa kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten parantamiseksi. Niin kilpailuneutraliteetin merkityksestä verotukseen kuin järjestöjen roolin turvaamisesta kaupallisesti vähämerkityksellisillä palvelualueilla on tulossa selvitys. Käsillä olevan lakiehdotuksen kiivaan kilpailuneutraliteetin tavoitteen ja pyrkimyksen lakiehdotuksen mahdollisimman pikaiseen läpivientiin ei voida katsoa olevan sopusoinnussa hallituksen muiden linjausten kanssa.

Kansallisesti on otettava huomioon nykyistä tasapainoisemmin perusoikeus- ja kilpailuneutraaliusnäkökulmat. Myös unionin tasolla perusoikeusasiakirjan tulo osana Lissabonin sopimusta luo mahdollisuuksia nykyistä paremmin ottaa huomioon perusoikeudet sisämarkkinavapauksien rinnalla. Kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä ns. tasapainotestistä, jota on kuvattu oheisessa taustamuistiossa, mutta joka mahdollisuutena tulee selvittää.

Suomessa ei myöskään ole mitään vakiintunutta käytäntöä, jossa avustuksen sosiaali- ja terveystaloudellista merkitystä tai laajemmin yhteiskuntapolitiittista merkitystä punnittaisiin suhteessa sen mahdollisesti aiheuttamaan kilpailu- ja markkinahäiriöön. Ratkaisut on tehty yksinomaan kilpailuoikeuden -neutraliteetin ja elinkeinovapauden edistämisen näkökul-

masta. Menettely ei STKL:n näkemyksen mukaan ole perusteltu ja riittävä, sillä Suomen perustuslaissa on vahva sosiaalisten ja taloudellisten perusoikeuksien suoja, ei vain elinkeinovapaus. Valtiontukien tarkastelu tulee STKL:n näkemyksen mukaan tapahtua tulevaisuudessa tasapainoisemmin näistä molemmista lähtökohdista.

4. Elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan rajankäynti on kansallisesti epäselvä ja sitä ei pidä jättää paikallisesti linjattavaksi

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan yhdistykset rinnastetaan yrityksiin vain niiltä osin, kun niiden tuettu työllistäminen kohdistuu elinkeinotoimintaan. Siitä, milloin kyseessä on elinkeinotoiminta, tulkinnan tekisi paikallinen työ- ja elinkeinotoimisto. Tehtävä on vaativa. Erityisen vaativaksi se muodostuu, kun lakiehdotuksen perustelut ovat sisäisesti ristiriitaiset sovellettavaksi tulevista oikeussäännöistä. Yhtäältä viitataan valmisteilla olevaan kilpailulakiin, jonka on tarkoitus saattaa elinkeinonharjoittajan määritelmä vastaamaan EU:n kilpailuoikeutta niin, että keskeiseksi kriteeriksi muodostuisi taloudellisen toiminnan harjoittaminen markkinoilla. Erikseen painotetaan, että käsitteen tulkinta on tarkoitettu laajaksi. Toisaalta työ- ja elinkeinotoimistoja ohjataan hakemaan opastusta ratkaisuihinsa verottajan elinkeinotoimintaa tulkitsevista päätöksistä. Ristiriita on siinä, että verottaja soveltaa näissä päätöksissään Suomen verolainsäädäntöä, jonka elinkeinonharjoittajan käsite ei ole sama kuin EU-oikeuden (ja valmisteilla olevan kilpailulain).

EU:n kilpailuoikeuden ja kotimaisen verolainsäädännön asiantuntijoille on näiden säädösten tulkinta osoittautunut haastavaksi jo erikseen, puhumattakaan niiden yhtäaikaisesta soveltamisesta. Lakiehdotuksen perusteluissa usein siteerattu yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta selvittänyt asiantuntijatyöryhmäkin piti säädösten keskinäistä suhdetta niin epäselvänä, ettei pyrkinyt sitä itse ratkaisemaan, vaan nosti sen yhdeksi tärkeimmistä jatkoselvittelyä vaativista asioista. Nyt tämä tehtävä ollaan siis säilyttämässä paikallisten työ- ja elinkeinotoimiston virkailijoille.

Nykyisen hallituksen ohjelman mukaisesti rajaa yleishyödyllisen ja elinkeinotoiminnan välillä haetaan muun muassa Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan, KANEn, työssä ja työ on edelleen kesken. Valtioneuvosto totesi iltakoulupäätöksissään 17.2.2010 kansalaisjärjestöjen tärkeän merkityksen ja käynnisti useita selvityksiä niiden aseman parantamiseksi, kuten kilpailuneutraliteettiin sekä yleishyödyllisen ja elinkeinotoiminnan rajan selkiyttämiseen kohdistuvat selvitykset. Samaa palvelee myös ns. SGEI-palveluihin liittyvän selvitystyön käynnistäminen samaisen iltakoulun päätöksellä.

5. Hallituksen esitys on ristiriidassa niiden hallitusten linjausten kanssa, joissa korostetaan kansalaisjärjestöjen tärkeää merkitystä ja niiden toimintaedellytysten turvaamista

Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa korostetaan kansalaisjärjestöjen tärkeää merkitystä ja niiden aseman turvaamista. STKL:n näkemyksen mukaan järjestöjen kokemat pulmat ja epävarmuus valtiontukiin ja verotukselliseen kohteluun liittyen pohjautuvat EU:n taloudellisen toiminnan käsitteeseen sekä kansallisesti ylikorostuneeseen kilpailuneutraliteettipyrkimykseen, jossa yleishyödyllisyysnäkökohdat ja kansallisesti poliittisena tahtona ilmaistu halu järjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseen eivät ole saaneet ansaitsemaansa painoarvoa ja huomiota.

Menossa oleva kehitys vaarantaa kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ja tuottaa sen, että eri viranomaisilla on kasvava pyrkimys tulkita järjestöjen toimintaa lähtökohtaisesti elinkeinotoiminnaksi, kun on kyse taloudellisesta toiminnasta. STKL korostaa sitä, että taloudellinen toiminta voi olla myös yleishyödyllistä, järjestöjen toiminnan tarkoituksen toteuttamiseen liittyvää toimintaa ja se tulee tulkinnoissa ottaa huomioon. Järjestöjen toiminnan tarkoitus ja toiminnan luonne ovat oleellisia asiaan vaikuttavia tekijöitä.

6. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto vastustaa hallituksen esityksen eteenpäin viemistä ja pitää välttämättömänä kansallisesti olemassa olevan liikkumatilan selvittämistä ja lain voimaantulon lykkäämistä

Lakiehdotuksen perusteluissa ei mainita, miksi mahdollisuutta saattaa nykyinen tukijärjestelmä komission hyväksyttäväksi notifiointimenettelyn kautta ei ole edes harkittu. Perusteluihin sisällytetyt ylimalkaiset kommentit EY:n perustamissopimuksen keskeisten artiklojen sisällöstä antavat sen kuvan, ettei niissä ole sen paremmin tulkinnan kuin joustamiseenkaan varaa. Tämä kuva on virheellinen, sillä kumpikin on mahdollista (ks. lausunnon taustamuistio). Jokainen tapaus arvioidaan komissiossa erikseen ja paljon riippuu siitä, mihin ilmoitetussa menettelyssä pyritään ja miten se perustellaan. Tässä tapauksessa nykyjärjestelmän säilyttämistä ei ole kuitenkaan edes haluttu yrittää.

STKL ehdottaa, että TEM yhteistyössä STM:n kanssa valmistele perustelut palkkatukijärjestelmän notifiointille ja sen mahdollisuus neuvotellaan komission kanssa.

STKL näkee valmisteilla olevan lakimuutoksen systemaattiseksi osaksi toimia, joilla osatyökykyisiä ja pitkäaikaistyöttömiä ollaan työntämässä ulos työvoimapolitiittisten toimien piirissä ja kuntien työllistämisvelvoitteen piiriin ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulle. Tätä arviota tukee se, että työ- ja elinkeinoministeriö ei ole ollut valmis hakemaan järjestöjen pulmalliseksi kokomaan tilanteeseen ratkaisua, vaan on pitäytynyt tiukasti siihen, että muunlainen tulkinta EU:n velvoitteista ei ole mahdollinen.

Pahimmillaan valmisteltu lainmuutos merkitsee sitä, että kasvava määrä ihmisiä, jotka voisivat työllistyä nykyisen käytännön mukaisesti järjestöihin, jäävätkin täysin tyhjän päälle.

STKL ehdottaa, että lakia työvoimapalveluista muuttamista lykätään olemassa olevien vaihtoehtojen todellisen selvittämisen sekä kansallisten linjausten kirkastamisen ja konkretisoinnin ajaksi. Nykyisessä talouskriisin leimaamassa tilanteessa on vaikea nähdä perusteita sille kiireelle, jolla lakiehdotusta ollaan nyt viemässä läpi.

Komissio on hyväksynyt 3.6.09 Suomen väliaikaisen 500 000 euron yritystukiohjelman. Ohjelma on voimassa vuosina 2009-2010. Sen tavoitteena on elvyttää reaalitaloutta yritysrahoituksen saatavuutta parantamalla ja turvata työllistämistä talouskriisin olosuhteissa. Tämä antaa näkemyksemme mukaan mahdollisuuden valmistellun lakimuutoksen lykkäämiseen.

Helsingissä 3. maaliskuuta 2010

Riitta Särkelä
toiminnanjohtaja
Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry

Kirsi Väättä
kehittämispäällikkö