

**TAUSTAMUISTIO STKL:n EHDOTUKSIIN LIITTYEN****YLEISTÄ**

Kun Suomi liittyi Euroopan Unioniin vuonna 1995, yleisesti vallitsi käsitys, että sillä ei ole vaikutusta Suomen sosiaalipolitiikkaan. Käsitys oli virheellinen: sosiaalipoliittiset vaikutukset ovat olleet merkittävät. Niitä ei vähennä se, että ne ovat tulleet Suomeen välillisesti eli sisämarkkinaoikeuden, erityisesti kilpailuoikeuden ja valtiontukioikeuden, soveltamisen kautta.

Kansalaisjärjestöt ovat tunteneet nämä vaikutukset toimintaedellytystensä kaventumisena. Yhtäältä EU:n oikeus sekä sitä täytäntöön paneva ja täydentävä Suomen hankintalaki ovat laajalti tuoneet järjestöjen julkiselle sektorille tuottamat palvelut kilpailutusten piiriin, toisaalta järjestöille myönnettävien avustusten ehtoja on kiristetty. Paikallistasolla kilpailutus- ja avustuskäytännöt vaihtelevat huomattavasti, mikä merkitsee eri tahoilta tulevaa erilaista ohjeistusta. Tämä on paisuttanut järjestöjen hallinnollista työtaakkaa.

Kehitys kytkeytyy läheisesti yleishyödyllisten yhteisöjen verotuskäytännön kiristymiseen. Muutosten yhteisvaikutusten seurauksena järjestöjen toiminnan rahoitus on supistunut ja muuttanut muotoaan. Sen ennakoitavuus on vähentynyt niin, että pitkäjänteinen työ on osin vaarantunut. Tämä pätee eritoten palveluja tuottaviin järjestöihin. Jotkin niistä ovat joutuneet supistamaan toimintojaan, toiset ovat hakeneet ratkaisua palveluiden yhtiöittämisestä. Joidenkin toimintojen jatkuvuus on vaakalaudalla. Sikäli kun uhattuina ovat järjestöjen eräille pienille väestöryhmille tuottamat erityispalvelut – esim. jotkin vammaispalvelut, kuntoutuspalvelut, päihdehuolto -, jotka eivät ole taloudellisesti tarpeeksi tuottoisia houkutellessaan markkinaehtoisia toimijoita, niiden mahdollinen supistaminen tai loppuminen vaarantaa jopa niistä riippuvaisten ihmisten perusoikeuksia.

Tilannetta on leimannut epävarmuus sovellettaviksi tulevista säädöksistä ja niiden oikeasta tulkinnasta. Kansallista liikkumavaraa ei ole viranomaisten taholta käytetty täysimääräisesti, vaan on pyritty eräänlaisiin ”varman päälle” –ratkaisuihin.

**Keskeiset säädösten soveltamisen pulmat liittyvät EU:n taloudellisen toiminnan käsitteeseen sekä kansallisesti korostuneeseen kilpailuneutraliteettipyrkimykseen, jossa yleishyödyllisyysnäkökohdat eivät ole saaneet ansaitsemaansa painotusta.**

**VALTIONTUKI JA YLEISHYÖDYLLISYYS**

Yhteisöoikeus tunnustaa yleishyödyllisten palvelujen arvon ja erityisaseman. Joulukuussa voimaan tullut Lissabonin sopimus lisää yleishyödyllisten palvelujen painotusta. Alun perinkin EY:n perustamissopimus on jo sisältänyt säädöksen, jonka mukaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen eli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen kohdalla sen kilpailu- ja valtiontukisäännöksistä voidaan poiketa. Poikkeamisen edellyttämää yleishyödyllisten palvelujen niin kutsuttua SGEI -määrittelyä on Suomessa toistaiseksi sosiaalipolitiikan aluetta sivuten

sovellettu vain sosiaaliseen asuntotuotantoon. Valtiontuet on erikseen säädettyjä poikkeuksia (de minimis –tuki ja ryhmäpoikkeusasetus) lukuun ottamatta saatettava komission arvioitavaksi ja hyväksyttäväksi niin kutsutulla ilmoitus- eli notifikaatiomenettelyllä. Siinä voidaan ottaa huomioon yleishyödyllisyysnäkökohtia.

Arvioidessaan valtiontukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille komissio soveltaa hiljattain julkistamassaan työasiakirjassa kuvattua tasapainotestiä, jossa punnitsee keskenään tuen negatiivisia kauppavaikutuksia ja positiivisia vaikutuksia yleisen edun mukaisesti tavoitteisiin. Tässä se kiinnittää huomiota mm. siihen, onko kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan niin vähäistä, että kokonaistulos on kuitenkin yhteismarkkinoilla myönteinen.

**Erityisesti sosiaali- ja terveystalouden ja ihmisten hyvinvointiin liittyvien palveluiden alueella on tärkeää käynnistää konkreettinen työ sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön johdolla sen määrittelemiseksi, missä palveluissa olisi perusteltua kansallisista lähtökohdista ja tiettyjen erityisryhmien oikeuksien turvaamiseksi määritellä kyseinen palvelu ns. SGEI-palveluksi. Tuolloin lailla voidaan määritellä kyseiset palvelualueet ja antaa julkisen palvelun velvoite tietyille toimijalle järjestölle tai yritykselle. Menettely varmistaisi sen, että valtiontukia voidaan pulmatta käyttää näiden palveluiden rahoittamiseen. Näin menetellen voidaan turvata nykyistä paremmin tiettyjen ihmisryhmien perusoikeuksia. Välillisesti sillä voi olla merkitystä myös järjestöjen toimintaedellytysten kannalta.**

**Kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä edellä mainitusta tasapainotestistä eikä meillä myöskään ole mitään vakiintunutta käytäntöä, jossa avustuksen sosiaalipoliittista merkitystä punnittaisiin suhteessa sen mahdollisesti aiheuttamaan kilpailu- ja markkinahäiriöön. Ratkaisut on tehty yksinomaan kilpailuoikeuden näkökulmasta. Kansallisesti on otettava huomioon nykyistä tasapainoisemmin perusoikeus- ja kilpailuneutraaliusnäkökulmat. Myös unionin tasolla perusoikeuskirjan tulo oikeudellisesti sitovaksi osana Lissabonin sopimusta luo mahdollisuuksia nykyistä paremmin ottaa huomioon perusoikeudet sisämarkkinavapauksien rinnalla.**

Kilpailuoikeudellinen lähtökohta on korostunut myös nykyisessä Verohallinnon ohjeistuksessa. Yleishyödyllisten yhteisöiden verotusta selvittänyt työryhmä havaitsi, että ohjeistus ei noudata KHO:n ratkaisukäytäntöä - siinä ei ole annettu merkitystä sille seikalle, että yleishyödyllisen yhteisön harjoittama taloudellinen toiminta liittyy läheisesti sen yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseen. Tämä on johtanut niiden verotuksen tarpeettomaan kiristymiseen.

Tilannetta hankaloittaa se, että Suomen verolainsäädännön elinkeinotoiminnan ja EU-oikeuden taloudellisen toiminnan käsitteiden välinen suhde on epäselvä. Mainittu työryhmä nostikin sen jatkoselvitystä vaativaksi asiaksi. Tämä on aiheellista, sillä erisisältöisinä EU:n taloudellisen toiminnan ja kansallisen elinkeinotoiminnan käsitteiden päällekkäinen käyttö on omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Myös rajanveto taloudellisen ja yleishyödyllisen toiminnan välillä on osoittautunut vaikeaksi.

## **TALOUDELLISEN TOIMINNAN KÄSITE**

EU-oikeuden mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Tämän EU:n kilpailuoikeuden käsitteen tulkinta suomalaisten yhdistysten

yleishyödyllisiä tavoitteita toteuttavassa tai niihin liittyvässä palvelutoiminnassa on osoittautunut monin tavoin pulmalliseksi.

**Äärimmilleen vietyinä yhdistyksen tarjoamat palvelujen tulkitsemiseen taloudellisiksi on riittänyt ajatus, että periaatteessa jokin yksityinen yritys voisi joskus haluta tarjota samoja tai vastaavia palveluja, riippumatta siitä, onko niille olemassa todellisia markkinoita vai ei.**

## **VALMISTEILLA OLEVAT PALKKATUKEA KOSKEVAT MUUTOKSET**

Vuonna 2008 ihmisiä työllistyi palkkatuella kansalaisjärjestöihin ja säätiöihin enemmän kuin kuntiin eli noin 14 000 henkilöä. Suurin osa heistä työllistyi sosiaali- ja terveysjärjestöihin. Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat vuosien ajan toimineet aktiivisesti polkujen rakentamiseksi työelämään vaikeimmin työllistyville. Järjestöbarometri 2008:n tulosten mukaan työllistävästä 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 sinänsä ovat osa näiden järjestöjen aatteellista toimintaa. Toisaalta työllistetyt ihmiset ovat omalta osaltaan mukana toteuttamassa järjestöjen laajempia yleishyödyllisiä päämääriä, jotka koskettavat huomattavasti laajempaa henkilöpiiriä.

**Esitys työvoimapalvelulain muuttamiseksi ei riittävällä tavalla ota huomioon kansalaisjärjestöjen työllistävä 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.**

Lakiesityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että tässä laissa elinkeinotoiminnalla tarkoitettaisiin EU-oikeuden mukaista taloudellista toimintaa. Lisäksi vielä todetaan, että käsite olisi tarkoitettu laajaksi.

**Lakiesityksessä kaikki riippuu siitä, miten elinkeinon harjoittamisen käsitettä tulkitaan. Jos sitä tulkitaan laajasti, niin kuin esityksen mukaan on aikomus ja mihin myös tähänastinen käytäntö viittaa, vaikutus järjestöjen työllistämismahdollisuuksiin tulee olemaan huomattava, etenkin kun sitä tarkastellaan suhteessa työllistettyjen määrään.**

Merkitsevää ei ole pelkästään se, kuinka moneen järjestöön vaikutus kohdistuisi. Se tulee suhteuttaa myös työllistettyjen määrään. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan sosiaaliturvayhdistyksen työllistämishankkeessa vain 10% asiakasyhdistyksistä työllistää yli 5 henkilöä, mutta niiden osuus muodostaa 45% tarjotuista työpaikoista. Samoin on tilanne monissa työttömien yhdistyksissä. Kun lakiehdotus mahdollistaisi enintään 50%:n palkkatuen pitkäaikaistyöttömille, niin se käytännössä lopettaisi pienten yhdistysten työllistämistoiminnan kokonaan, koska niillä ei ole mahdollisuutta 50%:n omaan rahoitusosuuteen. Jäljelle jäisivät vai ne harvat työpaikat, joissa on mahdollista kerätä 50%:n omavastuuosuus.

**Monet kansalliset syyt puoltavat nykykäytännön säilyttämistä. Vaikka hyväksynnän hakeminen nykykäytännölle notifikaatiomenettelyn kautta ei varmastikaan ole helppoa, sitä tulee selvittää, eikä sulkea automaattisesti vaihtoehtona pois.**

## **LOPUKSI**

TEM on valiokunnalle toimittamassaan selvityksessä todennut olevan erittäin epätodennäköistä, että komissio hyväksyisi [yrityksille suunnatun] tukiohjelman, jossa poikettaisiin ryhmäpoikkeusasetuksen tuki-intensiteeteistä.

**Ensisijaisesti tulisikin selvittää, voidaanko katsoa, että Suomen nykyinen palkkatuki tulkittavissa muuksi kuin yrityksille suunnatuksi valtionavuksi ja saada tämä vahvistettua notifikaatiomenettelyssä.**

Vaikka tuki teknisesti myönnetäänkin työnantajalle, sen **todellisina kohteina ovat valikoidut yksittäiset työnhakijat**. Tuen laadun ja määrän perustana kunkin työnhakijan tapauskohtaisesti tutkittu tilanne ja tuen tarve. Kyseessä on sosiaali- ja työllisyyspoliittinen ratkaisu, joka kohdistuu yksittäisiin työnhakijoihin ja jonka toteuttamisen kanavana käytetään yrityksiä ja keinona palkkatukea. Tarvittaessa nykyistä lainsäädäntöä tulee muotoilla niin, että tämä tulkinta mahdollistuu.

**Notifikaatiomenettelyssä esiin voidaan tuoda myös muita perusteita tuen hyväksyttävyydelle.** Lienee esimerkiksi mahdollista osoittaa se, ettei tuella käytännössä voida katsoa olevan sanottavaa vaikutusta valtioiden väliseen kauppaan (tämä kauppavaikutus on keskeinen edellytys, jotta tuki katsottaisiin EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan mukaiseksi valtiontueksi).

**Yleishyödyllisyysnäkökohtia ei tule väheksyä.** Palkkatukijärjestelmä palvelee selvästi yleistä etua. Työasiakirjansa mukaan komissio arvioi yllämainitussa tasapainotestissä valtiontuen hyväksyttävyyttä positiivisesti muu muassa tilanteessa, jossa tuki ”*ei kohtuuttomasti vääristä sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa eikä johda merkittävään eriarvoisuuteen eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten välillä*”<sup>1</sup>. Tällaisia seurauksia Suomen palkkatukijärjestelmällä tuskin on.

Otaksuttavissa siis on, että perusteiden löytäminen nykyjärjestelmän hyväksyttävyydelle notifointimenettelyssä on mahdollista.

**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. Nykyisessä työttömyyden tuntuvan kasvun tilanteessa kuntien työllistämisvelvoitteen kasvattaminen on epärealistista, kun kunnat ovat suurissa vaikeuksissa sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisessa. Pahimmillaan valmisteltu lainmuutos merkitsee sitä, että kasvava määrä ihmisiä, jotka voisivat työllistyä nykyisen käytännön mukaisesti järjestöihin, jäävätkin täysin tyhjän päälle.**

---

<sup>1</sup> Yleishyödyllisten yhteisöiden verotusta selvittäneen työryhmän muistio, valtiovarainministeriön julkaisuja 31/2009, s. 87 (kursivointi lisätty)

**STKL ehdottaa, että lain työvoimapalveluista muuttamista lykätään olemassa olevien vaihtoehtojen todellisen selvittämisen ajaksi. 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 lykätä valmisteltua lakimuutosta.**