

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen

**TOIMINTAEDELLYTYSTEN
KEHITTÄMISTYÖRYHMÄN
RAPORTTI**

KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	12.2.2014
Tekijät	Toimeksiantaja
Tekijät	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimeksiantamispäivä
	STM132:00/2011

Muiston nimi

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.2.2012 työryhmän sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämiseksi. Työryhmän määräaika jatkettiin 30.9.2013 saakka. Työryhmä jatkoi vuonna 2011 asetetun sosiaali- ja terveysalan järjestötoimintaa ja sen rakenteita käsitelleen työryhmän työtä. Työryhmän tehtävänä oli järjestöjen yhteiskunnallisen roolin selkeyttäminen sosiaali- ja terveysalan toimijoina, kilpailulainsäädännön ja valtioneuvoston päätösten edellytysten sekä ehtojen tarkastelu järjestötoiminnan kannalta, julkisten palveluvelvoitteiden analysointi ja määrittely sosiaali- ja terveysalalla, hankintalainsäädännön uudistamisen seuranta ja ratkaisuihin vaikuttaminen sekä uusien palveluratkaisujen etsiminen ja mallintaminen järjestöjen palvelutuotannossa. Työssä oli tarkoitus hyödyntää jo tehtyjä selvityksiä sekä muiden työryhmän tehtäviin liittyvien työryhmien työtä.

Raportin lopussa on esitetty johtopäätöksiä ja suosituksia jatkotyölle.

Asiasanat

hankinta, järjestöt, kilpailuttaminen, sosiaali- ja terveysala, valtion tuki

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2014:4

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)
ISBN 978-952-00-3475-7
URN:ISBN: 978-952-00-3475-7
<http://urn.fi/> URN:ISBN: 978-952-00-3475-7

Kokonaissivumäärä
48

Kieli
Suomi

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	12.2.2014
Författare	Uppdragsgivare
Tekijät	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	STM132:00/2011

Rapportens titel

Rapport av arbetsgruppen för utvecklande av verksamhetsförutsättningarna för organisationer inom social- och hälsovårdssektorn

Referat

■ Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte 14.2.2012 en arbetsgrupp för utvecklande av verksamhetsförutsättningarna för organisationer inom social- och hälsovårdssektorn. Arbetsgruppens mandattid fortsattes till 30.9.2013. Arbetsgruppen fortsatte arbetet för den arbetsgrupp som tillsattes år 2011 och behandlade organisationsverksamheten och dess strukturer inom social- och hälsovårdssektorn. Arbetsgruppen hade till uppgift att klarlägga organisationernas samhälleliga roll som aktörer inom social- och hälsovårdssektorn, granska förutsättningarna och villkoren för konkurrens- lagstiftning och reglerna för statsunderstöd ur organisationsverksamhetens synvinkel, analysera och fastställa de offentliga serviceskyldigheterna inom social- och hälsovårdssektorn, följa upp reformen av upphandlingslagstiftningen och påverka beslut samt att söka nya servicelösningar och modeller för dessa i organisationernas serviceproduktion. Avsikten var att utnyttja redan gjorda utredningar samt det arbete som andra arbetsgrupper med anknytning till arbetsgruppens uppgifter har utfört.

I slutet av rapporten finns slutsatser och rekommendationer för fortsatt arbete.

Nyckelord

konkurrensutsättning, organisationer, social- och hälsovårdssektor, statsunderstöd, upphandling

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:4

Övriga uppgifter

www.stm.fi/svenska

ISSN-L 2242-0037

ISSN 2242-0037 (online)

ISBN 978-952-00-3475-7

URN:ISBN: 978-952-00-3475-7

<http://urn.fi/> URN:ISBN: 978-952-00-3475-7

Sidoantal

48

Språk

Finska



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 14.2.2012 sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä koskevan työryhmän (STM132:00/2011). Työryhmä asetettiin toimikaudeksi 15.2.2012–30.9.2013.

Työryhmän tavoitteena on selkeyttää järjestöjen asemaa sosiaali- ja terveysalan toimijoina sekä palveluiden tuottajina. Työryhmä tekee ehdotuksia uusiksi ratkaisuihin järjestöjen harjoittaman palvelutuotannon kehittämiseksi sekä järjestöjen hankinnan asiantuntemuksen ja osaamisen turvaamiseksi ja tehokkaaksi hyödyntämiseksi. Työssä hyödynnetään jo tehtyjä selvityksiä ja muiden työryhmien työn tuloksia.

Työryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö Raimo Ikonen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseniä olivat johtaja Kari Ilmonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki sosiaali- ja terveysministeriöstä, erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä, hallitusneuvos Elise Pekkala työ- ja elinkeinoministeriöstä, erityisasiantuntija Ilkka Lahti valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Ellen Vogt Suomen Kuntaliitosta, johtaja Riitta Särkelä SOSTE:sta, toiminnanjohtaja Pirkko Karjalainen Vanhustyön Keskusliitosta 26.2.2013 saakka (27.2.2013 alkaen Jukka Salminen Eläkeliitto ry:stä), johtaja Eeva Kuuskoski SOSTE:sta 26.2.2013 saakka (27.2.2013 alkaen järjestöjohtaja Panu Laturi SOSTE:sta), ylitarkastaja Kirsi Laine opetus- ja kulttuuriministeriöstä (10.10.2012 alkaen ylitarkastaja Sari Virta), osastopäällikkö Mika Pyykkö Raha-automaattiyhdistyksestä (1.6.2012 alkaen valmistelupäällikkö Hilppa Tervonen Raha-automaattiyhdistyksestä).

Työryhmä sihteerinä oli ylitarkastaja Markus Seppelin sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmä kuuli asiantuntijana strategisen hankintatoimen johtajaa Timo Marteliusta Espoon kaupungista.

Raportin lopussa on esitetty johtopäätöksiä ja suosituksia jatkotyölle.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema ehdotetaan otettavaksi huomioon erityisesti kansallisen hankintalain uudistamisessa sekä sosiaali- ja terveyshuollon järjestämislain valmistelussa sote-uudistukseen liittyen. Hankintadirektiivin tarjoamia mahdollisuuksia joustaviksi menettelyiksi tulee hyödyntää kansallisesti. Järjestöjen on syytä selvittää, miten niiden palvelutoiminnan vahvuuksia voidaan hyödyntää kilpailuetuina palveluja myytäessä. Tämä edellyttää mm. hankinta- ja markkinointiosaamisen kehittämistä.

Eri osapuolten yhteistyötä tarvitaan ohjeistuksen kehittämisessä, kilpailutilanteen ja markkinavaikutusten analysoinnissa sekä sosiaali- ja terveysjärjestöille suunnattujen tukien tarkoituksenmukaisessa suuntaamisessa nykyisessä kilpailuympäristössä. Yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen välistä vuoropuhelua edistämistä varten ehdotetaan säännöllisen keskusteluforumin perustamista. Järjestöjen ja kuntien yhteistyön sujuvuuden takaamiseksi ja hyvien käytäntöjen juurruttamiseksi tarvitaan alueellisia tai paikallisia järjestöyhdyshenkilöitä.

Viranomaiset varmistavat, että julkisten palveluvelvoitteiden antamiseen on selkeät toimintaohjeet yleisen edun palveluiden (SGEI) turvaamiseksi. Valtiontukien myöntämisen ja niiden käytön seuranta parannetaan rekistereiden, tilastotuotannon ja tiedonvaihdon avulla. Tukiohjelmien mahdollisuudet selvitetään tulevaisuudessa, jos palvelutuotantoon syntyy uusia aukkoja eikä kilpailu markkinoilla tuota toivottua tulosta.

Työryhmä jättää raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 12. päivänä helmikuuta 2014

Raimo Ikonen

Kari Ilmonen

Liisa-Maria Voipio-Pulkki

Niklas Wilhelmsson

Elise Pekkala

Ilkka Lahti

Ellen Vogt

Riitta Särkelä

Pirkko Karjalainen

Jukka Salminen

Eeva Kuuskoski

Panu Laturi

Kirsi Laine

Sari Virta

Mika Pyykkö

Hilppa Tervonen

Markus Seppelin

SISÄLLYS

1	Johdanto	7
	Hallitusohjelman tavoitteita työlle	7
	Järjestöjen toimintaedellytyksiä koskevat selvitykset, ohjelmat ja työryhmät	8
2	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen monimuotoisuus ja asema suomalaisessa sosiaali- ja terveyspolitiikassa	11
3	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan muutokset	12
4	Järjestöjen vahvuuksia palveluiden tuottajina.....	16
5	Järjestöjen kokemat haasteet palvelutuotannossa	17
6	Raha-automaattiyhdistyksen rooli ja kehitys sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tukemisessa	20
7	Järjestöjen toimintaedellytysten kehittämisen haasteita raha-automaattivustusjärjestelmässä	23
8	EU:n valtiontukisääntelyn lähtökohdat sekä kilpailuneutraliteetti	25
9	Erilaiset tukimuodot ja rahoitukset suuntaamisen tavat.....	28
	a) Vähämerkityksellisen de-minimis -tuen käyttö	28
	b) Järjestöjen palvelutuotanto osana julkisia hankintoja	30
	c) Julkisen palvelun velvoitteiden antaminen (SGEI-sääntely)	31
	d) Erilliset tukiohjelmat	35
	e) Verotuskäytännöt	36
	f) Järjestöjen sosiaaliseen yritystoimintaan myönnetyt tuet, yhteiskunnalliset yritykset sekä työpankkikokeilu	37
10	Julkisten tukijärjestelmien kannalta pohdintaa vaativat järjestöjen tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut	39
	Kuntoutus	39
	Ohjaus, neuvonta, valmennus	40
11	Yhteenveto ja toimenpide-ehdotukset	43
	LIITE 1	47

1 JOHDANTO

Raportin rakenne

Tässä raportissa tarkastellaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen aseman kehitystä ja siinä tapahtuneita muutoksia suomalaisen sosiaali- ja terveyspolitiikan kokonaisuudessa. Erityisesti kiinnitetään huomiota järjestöjen tuottamiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, koska tällä alalla toimintaympäristö ei ole pysynyt ennallaan. Sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinat ovat muuttaneet julkisten palveluiden ostopalveluiksi ulkoistamisen ja yksityisten palveluntuottajien lisääntymisen seurauksena. Julkisten tukien myöntämisehdot järjestöjen elinkeinotoiminnaksi rinnastettavaan palvelutoimintaan ovat muuttuneet EU:n kilpailulainsäädännön ja sisämarkkinoiden kehittymisen johdosta. Valtiontuen myöntämisessä kilpailuvaikutusten arviointi ja markkinakilpailun vääristymien ehkäisy on saanut entistä korostuneemman roolin. Valtiontukien myöntämistä ohjaavat enenevässä määrin EU:n valtiontukisäännöt, jotka korostavat kilpailun vääristymisen ehkäisemistä sisämarkkinoilla. EU:n valtiontukisääntelyn ohella on tukea myönnettäessä kiinnitettävä huomiota myös tasapuolisten kilpailuolosuhteiden luomiseen kansallisesti.

Raportin sisältö jäsenyytensä seuraavasti: Ensimmäisessä luvussa on kuvattu työryhmän työn lähtökohtia sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaedellytysten tarkastelussa. Luvut kaksi ja kolme tarkastelevat sosiaali- ja terveysjärjestöjen asemaa ja roolia yleisesti sekä viimeaikaisia kehityskulkuja. Luvuissa neljä ja viisi keskitytään järjestöjen näkökulmasta palvelutuotannon vahvuuksien, haasteiden ja ongelmien analysointiin. Luvussa kuusi ja seitsemän kuvataan sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaedellytysten turvaamisen kannalta tärkeässä rahoautomaattiväestöjärjestelmässä tapahtuneita painopisteiden muutoksia ja avustusjärjestelmän haasteita. Luvut kahdeksan ja yhdeksän kuvaavat nykyisiä julkisen tuen myöntämisen oikeudellisia ehtoja ja erilaisia suoria tai epäsuoria yksityisen taloudellisen toiminnan tukimuotoja. Luvussa kymmenen on nostettu esiin sellaisia sosiaalipalveluita, joiden tukeminen on osoittautunut ongelmalliseksi julkisten avustusten myöntämiselle asetettujen ehtojen kannalta. Lopuksi on esitetty johtopäätöksiä ja suosituksia jatkotyölle.

Hallitusohjelman tavoitteita työlle

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa 22.6.2011 on useita viittauksia kolmannen sektorin järjestöjen toimintaedellytysten parantamiseen, joita on käsitelty myös tässä työryhmässä. Tämän työn kannalta olennaisia hallitusohjelman tavoitteita ovat:

- Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä vapaaehtois- ja vertaistuen, auttamistyön ja erityispalvelujen tuottajina vahvistetaan, resursointia parannetaan sekä varainhankintaa ja verovapautta selkeytetään. Erityisen tärkeää on taata kolmannen sektorin toimintaedellytykset kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden ja ryhmien elämänmahdollisuuksien tukijana.
- Yksityinen ja kolmas sektori täydentävät kuntien palveluja. Kolmannen sektorin ja seurakuntien osaamista ja kokemuksia hyödynnetään.
- Selkeytetään palvelujen tuottamiseen liittyviä kilpailuttamisen ja julkisen tuen myöntämisen sääntöjä. EU:ssa valmisteltavana olevan SGEI -normiston vaikutukset kan-

salliseen kilpailulainsäädäntöön arvioidaan, minkä jälkeen säädetään puitelaki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista (SGEI). Esimerkiksi näin voidaan selkeyttää kolmannen sektorin asemaa palvelujen tuottajana ja Raha-automaattiyhdistyksen mahdollisuuksia rahoittaa SGEI -palveluita.

- Linjauksissa otetaan huomioon EU:n kilpailulainsäädännön määräykset ja varmistetaan julkisen ja yksityisen sektorin välisen kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Selvitetään hankintalain soveltamista nykyistä rajatummin tilanteissa, joissa on kyse erityisen haavoittuvien asiakasryhmien (mm. vammaiset, vanhukset, lapset) pitkäaikaisten tai harvoin tarvittavien palvelujen järjestämisestä. Hankintalakea uudistettaessa huomioidaan myös pienten tuottajien asema ja kielelliset erityispiirteet.
- Raha-automaattiyhdistyksen avustukset sosiaali- ja terveysjärjestöille kohdennetaan kansalaisten omaehtoista selviytymistä ja hyvinvointia edistäviin kohteisiin. Avustuksilla ei tule tukea kunnille kuuluvien palvelujen tuottamista eikä vääristää palvelujen tuottajien välistä kilpailua.

Järjestöjen toimintaedellytyksiä koskevat selvitykset, ohjelmat ja työryhmät

Erilaisten toimijoiden roolia sosiaali- ja terveyspalveluiden kentässä on viime vuosina selvitetty lukuisissa työryhmissä valtionhallinnon sisällä. Tehty työ on ollut pohjana tälle erityisesti sosiaali- ja terveysalan järjestöjä koskevalle raportille.

STM:ssä oli vuosina 2007–2008 yleishyödyllisiä palveluita sosiaali- ja terveysalalla selvittänyt työryhmä (STM099:00/2006). Työryhmän tavoitteena oli selvittää Euroopan unionin lainsäädännön ja yleishyödyllisyyden käsitteen suhdetta Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteisiin ja perusteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön johtoryhmä asetti 17.6.2010 tekemällä päätöksellään sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisen toimivuutta käsittelevän työryhmän. Sen loppuraportti valmistui alkuvuodesta 2012¹. Työryhmän tehtävänä oli selvittää sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen ja kilpailupolitiikan lähtökohtia, kerätä kokemuksia sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisen toimivuudesta ja ongelmista sekä selvittää julkisen palvelun velvoitteen antamisen käyttömahdollisuuksia ja edellytyksiä sosiaali- ja terveyspalveluissa. Työryhmässä oli edustus mm. Kuntaliitosta, RAY:stä, STKL:stä ja Kelasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö uudisti vuonna 2011 strategiansa. Ministeriön järjestöpoliittiset linjaukset olivat osa ministeriön koko sosiaali- ja terveyspolitiikan strategian päivittämistä. Linjausten valmistelu tehtiin yhteistyössä ja vuoropuhelussa sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kanssa².

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta on selvittänyt järjestöjen toimintaedellytysten parantamista ja järjestöjen roolia palveluiden tuottajina. Neuvottelukunnan toimeksiannosta on valmistunut mm. selvitys yleishyödyllisistä palveluista, valtionavuiista ja kansalaisjärjestöistä.³ Neuvottelukunnan alaisuudessa on toiminut järjestöt yleishyödyllisten palveluiden tuottajina -työryhmä (pj. Riitta Särkelä, STKL) ja järjestöjen taloudellisia toimintaedellytyksiä käsitellyt työryhmä (pj. Jukka Pekkala) Työryhmien työstä on valmistunut raportit. Verotuskysymykset ovat olleet esillä kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan alaisessa verojaostossa.

¹ Sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamisen toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiot 2012:1

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-18335.pdf

² Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöt sosiaali- ja terveysministeriön kumppaneina. Sosiaali- ja terveysministeriön järjestöpoliittiset linjaukset. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiot 2011:5

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3320152&name=DLFE-15563.pdf

³ Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 41/2010.

Valtiovarainministeriön vuonna 2009 asettamassa työryhmässä pohdittiin yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta⁴. Verohallinto uudisti yleishyödyllisten yhteisöjen vero-ohjeita vuonna 2007 ja lisäksi täydensi ohjeita yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta käsitelleen työryhmän loppuraportin julkaisemisen jälkeen vuonna 2011.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta asetti selvityshenkilön (1.2.2010–31.12.2010), jonka tehtävänä oli laatia esityksiä julkisen vallan toimenpiteiksi, joilla voidaan korjata järjestöjen julkiseen rahoitukseen liittyviä ongelmakohtia. Selvityshenkilöiden tukena oli ohjausryhmä. Selvityshenkilöiksi valittiin Aaro Harju ja Jorma Niemelä. Selvityshenkilöiden raportti toimenpide-esityksineen ilmestyi vuonna 2011⁵.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan työssä on ollut näkyvästi esillä yleisen edun sosiaalipalveluiden (SGEI) määrittely, joka oli myös käsitellyssä hallituksen iltakoulussa. Neuvottelukunnan aloitteesta on yleishyödyllisistä palveluista järjestetty useita seminaareja, laadittu raportteja sekä suosituksia. Tarkastelun kohteena on ollut mm. kansalaisjärjestöjen julkinen tuki, hankintalaki ja kilpailuttaminen järjestöjen näkökulmasta sekä palveluiden yleishyödyllisyys ja julkisen palvelun velvoite.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan vuosien 2012 - 2016 toimintasuunnitelmasa yhtenä keskeisenä tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten vahvistaminen. Neuvottelukunta on perustanut työryhmän, joka seuraa ja tekee esityksiä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten vahvistamiseksi. Työryhmä seuraa aiemmissa selvityksissä tehtyjen esitysten toteutumista sekä selvittää tarkemmin järjestöjen toimintaedellytysten tilaa kokoamalla yhteen edustavia esimerkkejä viime vuosien oikeustapauksista, komissioon tehdyistä kanteluista, viranomaiskäytännöistä ja vastaavista, jotka hankaloittavat tai saattavat tulevaisuudessa hankaloittaa kansalaistoimintaa. Myös rahankeräyslain uudistaminen on vireillä.

Oikeusministeriön valmisteleva demokraatiopoliittinen selonteko annetaan eduskunnalle keväällä 2014. Painopiste selonteossa on avoimessa hallinnossa ja kansalaisten yhdenvertaisuudessa.

Valtiovarainministeriö asetti 19.11.2009 kunnat ja kilpailuneutraliteetti-työryhmän. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotukset kuntalain ja tarvittaessa muun lainsäädännön muuttamiseksi Euroopan unionin komission Destia -päätöksen sekä aiemmin työ- ja elinkeinoministeriön asettaman Julki- työryhmän linjauksien pohjalta sekä selvittää ja tehdä mahdolliset ehdotukset, millä perusteella kunta voi antaa julkisen palvelun velvoitteen eli selvittää ns. SGEI -menettelyn pelisääntöjä. Kilpailuneutraliteettia koskeva kuntalain lakimuutos tuli voimaan 1.9.2013. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua valtion, kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden toiminnan rakenteeseen ja menettelyyn, jos niillä on kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Lähtökohtana on, että kaikille toimijoille olisi turvattava mahdollisimman tasavertaiset toimintamahdollisuudet markkinoilla. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vaikka tuen myöntämisellä ei katsottaisi olevan rajat ylittävää vaikutusta, eli valtiontuen kauppavaikutuskriteeri ei täyty, tukea myöntävien tahojen pitäisi kuitenkin tarkastella, vääristääkö tuen myöntäminen samoja tuotteita ja palveluita tarjoavien tuottajien välistä kilpailua.

Kuntalain kokonaisuudistus on aloitettu 3.7.2012. Kunnat ja markkinat -jaosto on yksi lain uudistamisen valmistelujaosto. Sen tehtävänä on muun muassa valmistella tarvittavat säännökset, joilla selkeytetään EU-kilpailuoikeuden vaikutuksia kuntien toimintaan, erityisesti kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan mahdollisuuksiin tukea yritystoimintaa. Jaoston toimikausi jatkuu 15.4.2014 saakka.

⁴ Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus. Toimenpide-ehdotuksia yleishyödyllisten yhteisöjen verotukseen liittyvien ongelmakohtien korjaamiseksi. Valtiovarainministeriön julkaisu 31/2009.

⁵ Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 2/2011.

Työ- ja elinkeinoministeriön HYVÄ -ohjelma 2013–2015 jatkaa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) vuonna 2009 asettaman hyvinvointihankkeen⁶ työtä päivitetyn tavoitteen ja toimenpitein. HYVÄ on työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) strateginen ohjelma hoito- ja hoivapalvelualan työ- ja elinkeinopoliittiseksi kehittämiseksi. Ohjelman tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen edellytyksiä ja toimialan kehittymistä kasvavaksi ja kansainvälistyväksi alaksi. Ohjelmaa toteutetaan TEM:n hallinnonalan työ- ja elinkeinopoliittisin toimenpitein laajassa yhteistyössä muiden alan toimijoiden kanssa.

TEM:n ja Kuntaliiton toimeksiannosta on laadittu selvitys Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus⁷.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 21.6.2010 laajapohjaisen työryhmän selvittämään yhteiskunnallisen yrittäjyyden toimintamallia. Työryhmän tehtävänä oli selvittää yhteiskunnallisen yrittäjyyden edistämistä yleisesti, toimintamalliin liittyvää juridiikkaa sekä toimintamallin käyttökelpoisuutta julkisten palveluiden uudistamisessa, työllistämässä ja järjestöjen maksullisen toiminnan organisoinnissa. Työryhmän toimikausi oli 21.6.2010–31.1.2011. Työryhmän yksi jaos käsitteli järjestöjen maksullista palvelutuotantoa. Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallia valmistelleen työryhmän raportti on valmistunut⁸. Myös Euroopan unioni on tehnyt aloitteen yhteiskunnallisen yritystoiminnan edistämiseksi osana lokakuussa 2011 hyväksyttyä vastuullisen liiketoiminnan pakettia⁹.

Hallitus käynnisti työ- ja elinkeinoministeriön johdolla vuonna 2012 terveen kilpailun edistämishohjelman.¹⁰ Ohjelman tavoitteena on lisätä kilpailua Suomen markkinoilla. Ohjelmaan sisältyy toimenpiteitä, joilla on tarkoitus turvata tasaveroiset kilpailuolosuhteet julkisen ja yksityisen sektorin liiketoiminnalle sekä karsitaan lainsäädännöstä johtuvia kilpailun esteitä eri aloilla. Ohjelmaan on kirjattu myös pyrkimys vaikuttamaan siihen, että kolmannen sektorin kehitykselle annetaan tasapuoliset edellytykset suhteessa julkiseen palvelutuotantoon ja yksityiseen voittoa tavoittelevaan tuotantoon. Tähän ovat vaikuttamassa säännökset yleisiin taloudellisiin tarkoitukseen liittyvän palvelun (SGEI) statuksesta ja sen toteamisesta, julkisista tuista ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta. Terveen kilpailun ohjelmassa selvitetään myös RAY:n tukipolitiikan uudistustarpeet kolmannen sektorin toimintaedellytysten turvaamisen kannalta. Hallitus arvioi säännöllisesti ohjelman edistymistä ja päättää tarvittaessa lisätoimenpiteistä.

Kolmannella sektorilla tehtävää palkkatyötä on tutkittu työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa tutkimuksessa¹¹. Kepa ry on selvittänyt suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä, tilaa ja asemaa taustaselvityksessään¹².

Kansanedustaja Tarja Filatov toimi työministeri Ihalaisen asettamana selvityshenkilönä tehtävänään mm. kartoittaa keinoja lisätä työmahdollisuuksia välityömarkkinoilla sekä tehdä ehdotuksia siitä, miten voitaisiin purkaa esteitä, jotka vaikuttavat yhdistysten ja säätiöiden mahdollisuuksiin tarjota työmahdollisuuksia. Ehdotukset on julkaistu työ- ja elinkeinoministeriön raportissa 7/2013¹³.

⁶ HYVÄ 2009 - 2011 Toiminta ja tulokset. Sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinat. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu ja Konserni 8/2011.

⁷ Yleishyödyllisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu ja Kilpailukyky 9/2008.

⁸ Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu ja Konserni 4/2011.

⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm#maincontentSec3.

¹⁰ http://www.tem.fi/files/34140/Terveen_kilpailun_edistamisohjelma_19092012.pdf

¹¹ Palkkatyössä kolmannella sektorilla. Petri Ruuskanen - Kirsikka Selander - Timo Anttila. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu ja Työ ja Yrittäjyys 20/2013.

¹² Kansalaisyhteiskunta nyt - Selvitys suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksistä, tilasta ja asemasta.

Kepan taustaselvitykset n:o 38. Maija Seppo, 2013.

¹³ http://www.tem.fi/files/35574/TEMrap_7_2013.pdf

2 SOSIAALI- JA TERVEYSJÄRJESTÖJEN MONIMUOTOISUUS JA ASEMA SUOMALAISESSA SOSIAALI- JA TERVEYSPOLITIIKASSA¹⁴

Sosiaali- ja terveysalan järjestöt toimivat Suomessa sekä valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Päätoimialat ovat kansanterveys, lastensuojelu, sosiaalinen lomatoiminta, vammaisasiat, vanhustenhuolto ja muu sosiaalinen työ. Sosiaali- ja terveysalan yhdistyksiä on rekisteröity vuoden 1919 jälkeen arviolta noin 13 000. Nykyisin toiminnassa olevia yhdistyksiä arvioidaan olevan noin 8 000. Niiden jäsenenä on noin 1,3 miljoonaa suomalaista. Valtakunnallisia järjestöjä on arviolta 200. Sosiaali- ja terveysjärjestöt välittävät ja tuottavat tietoa, toimivat kansalaisten edunvalvojina, organisoivat vapaaehtoistoimintaa ja vertaistukea, kehittävät ja tuottavat sosiaali- ja terveyspalveluita ja tekevät myös kansainvälistä yhteistyötä. Monet nykyiset julkisen sektorin palvelut ovat aikoinaan syntyneet sosiaali- ja terveysjärjestöjen kehittämistä ja tuottamista.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöistä yli puolet on kansanterveys- ja vammaisjärjestöjä. Kansanterveysjärjestöihin luetaan potilasjärjestöt, mielenterveysyhdistykset, työttömien yhdistykset ja monet yleis- ja monialayhdistykset. Toisen puolen sosiaali- ja terveysalan järjestökenttää muodostavat lastensuojelu- ja nuorisojärjestöt, päihdejärjestöt, vanhusjärjestöt ja lomajärjestöt. Paikallisella tasolla jakauma on hiukan erilainen siten, että vanhusyhdistysten osuus yhdistyksistä on suurin (36 %) ja vastaavasti muiden toimialojen pienempi. Paikallisyhdistysten tuki suuntautuu voimakkaimmin eläkeläisiin, pitkäaikaissairaisiin ja vammaisiin.

Järjestökenttä uudistuu koko ajan. Sosiaalialalta löytyvät keskimäärin vanhimmat toimivat yhdistykset, toisaalta esimerkiksi vammaisyhdistyksistä noin 40 prosenttia on syntynyt vasta vuoden 1980 jälkeen (Siisiäinen & Kankainen 2009). Koko ajan syntyy uusia yhdistyksiä ja purkautuu vanhoja. Esimerkiksi vuonna 2011 rekisteröitiin 180 uutta sosiaali- ja terveysalan yhdistystä. Uusia yhdistyksiä syntyy esimerkiksi pienten potilas- ja vammaryhmien tarpeisiin. Purkautuneiden yhdistysten joukossa on erityisesti veteraaniyhdistyksiä. Merkittävää on, että yhdistyksiä syntyy ja purkautuu tasaisesti eri puolilla Suomea, joten järjestöverkosto pysyy tiheänä ja kattavana.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla kolmannen sektorin merkitys on taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja inhimillisesti merkittävä. Kolmannen sektorin toimijoina järjestöt tekevät laaja-alaista auttamistyötä ja kansalaisjärjestötoimintaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, kehittävät erilaisia tuki- ja palvelumuotoja hyvinvoinnin turvaamiseksi sekä tuottavat palveluita erityisiin avun ja tuen tarpeisiin. Järjestölähtöinen auttamistyö ja kansalaisjärjestötoiminta ovat kansalaisten hyvinvoinnin kannalta kattavin ja lähimmäs kansalaisten arkea ulottuva toimintamuoto. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminta kohdistuu pääosin juuri tähän toimintaan. Palveluiden tuottaminen on vain yksi osa sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaa. Kansalaisten arjen kannalta merkittävin osa on perinteinen kansalaisjärjestötoiminta ja siihen sisältyvä auttamistyö, vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki.

Julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä vallitsee Suomessa vahva kumppanuus. Kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli heikoimmassa asemassa olevien ryhmien ja ns. väliinpuutoajaryhmien tukijoina sekä heidän etujensa ajajina. Sosiaaliturvaetuksien ja -palveluiden katveeseen jää aina tarpeita, joihin ei pystytä heti vastaamaan julkisen palvelujärjestelmän keinoin. Niin ikään ilmaantuu yhä uusia sairaus- ja vammaryhmiä sekä sosiaalisten ongelmien

¹⁴ Keskeiset tulokset nojautuvat Järjestöbarometrien 2009 - 2011 tietoihin.

ryhmiä. Näiden tunnistamisessa ja niihin reagoimisessa kansalaisjärjestöillä on merkittävä ja tärkeä tehtävä.

Suomalaisista noin joka neljäs osallistuu jollakin tavoin sosiaali- ja terveysalan yhdistysten toimintaan. Vapaaehtoisia on arviolta noin 280 000. Kolmasosalla järjestöistä on palkattua henkilöstöä. Sosiaali- ja terveysjärjestöissä työskentelee palkattuna noin 30 000 työntekijää. Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen valtakunnallinen toiminta painottuu edunvalvontaan, vaikuttamiseen, kehittämiseen ja ammatilliseen tukeen.

Järjestöt ovat vahvoja toimijoita vertaistuen sekä osallistumis-, vaikuttamis- ja harrastusmahdollisuuksien tarjoajina ihmisten arjessa. Kansalaisten osallisuuden monipuolinen vahvistaminen on myös yhteiskunnan kiinteyden, yhteisöllisyyden ja demokratian toimivuuden kannalta tärkeää. Kansalaisjärjestöt nostavat esiin kansalaisten osallisuuden ja sosiaalisten arvojen merkityksen taloudellisten näkökohtien rinnalle. Järjestöt ovat olennainen elementti sosiaalisesti kestävästä yhteiskunnan rakentumisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiassa ”Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020” todetaan, että kolmas sektori on keskeinen toimija edistäessään terveyttä ja hyvinvointia, ehkäistessään ongelmia ja kehittäessään uusia toimintatapoja.

Kansalaisbarometrin (2011) mukaan kolmannes suomalaisista pitää järjestöjen tarjoamaa tukea tärkeänä tai erittäin tärkeänä oman hyvinvointinsa kannalta. Arvostus näkyy myös käytännössä, sillä yleisin tapa osallistua sosiaali- ja terveysalan järjestötoimintaan on tukea järjestöjä rahallisesti. Vastineeksi tuelle järjestöistä saadaan tietoa, koulutusta, virkistystä ja neuvontaa. Uusi kanava osallistua järjestötoimintaan on sosiaalinen media.

Kansalaisaktiivisuus synnyttää yhteiskuntaan sosiaalista pääomaa, jolla on terveyttä, toimintakykyisyyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistäviä vaikutuksia. Aktiivisella kansalaisyhteiskunnan toiminnalla on oma arvonsa, mutta samalla se tuottaa konkreettisia taloudellisia hyötyjä. Merkittäviä taloudellisia hyötyjä saavutetaan erityisesti sairauksien ja sosiaalisten ongelmien ehkäisyssä. Pitkän aikavälin tavoitteena onkin vähentää sairauksien ja sosiaalisten ongelmien hoitoon kohdistuvaa palvelutarvetta. Järjestöjen panos on tässä työssä merkittävä.

3 SOSIAALI- JA TERVEYSJÄRJESTÖJEN TOIMINNAN MUUTOKSET

Kansalaisten osallistumisen muodot

Kansalaisyhteiskunnan tutkimustiedossa on yhä merkittäviä aukkoja. Kansalaisyhteiskuntaa tutkittaessa tarvitaan riittävää historiallista aikajännettä sekä kansalaisyhteiskunnan, järjestötoiminnan ja säätiöiden kehityksen monipuolista tarkastelua. Järjestökentässä tapahtuvat muutokset eivät ole yhdensuuntaisia. Uusia kollektiivisen toiminnan muotoja, kuten nettiyhteisöjä ja epävirallisia verkostoja on tutkittu heikosti.

Kansainvälisissä vertailuissa Suomi sijoittuu kärkimaihin, kun vertaillaan toimivien yhdistysten määrää suhteessa väkilukuun. Suomessa yhdistystoiminta on selvästi hallitsevin kollektiivisen toiminnan muoto. Sillä on ollut ratkaiseva merkitys sosiaalisen pääoman kasvattajana sekä yhteiskunnallisen luottamuksen ylläpitäjänä. Suuntauksena on kuitenkin kansalaisaktiivisuuden kohdentuminen vanhaan järjestötoiminnan muotoihin verrattuna löyhempiin tietoverkossa toimiviin verkostoihin sekä markkinamäärittymiin kulutusyhteisöihin. Vapaa-ajan harrastuksiin liittyvät yhdistykset ovat kasvattaneet suosiotaan, kun taas perinteinen puoluepoliittinen järjestösidonnaisuus ja perinteiseen etujärjestötoimintaan liittyvät yhdistykset ovat menettäneet kannatustaan. (Siisiäinen & Kankainen 2009.) Monet uudet kansalaisaktiivisuuden muodot ovat myös kohteeltaan rajattuja, hetkellisiä ja sidoksiltaan pinnallisia. Pitkäaikai-

nen sitoutuminen järjestötoimintaan on menettänyt kiinnostustaan. Nuorten osallistumiselle on tunnusomaista lyhytkestoisuus ja haluttomuus sitoutua pidemmäksi aikaa. Nuorten tekemä vapaaehtoistyö on vähentynyt. Uudet järjestötoiminnan muodot korostavat kuluttajien ja pienten asiakasryhmien etujen ajamista, ei niinkään palvelujen tuottajaroolia. Pitkäaikaisessa sitoutumisessa sosiaali- ja terveysjärjestöjen varsinaiseen toimintaan ei ole kuitenkaan havaittu muutosta¹⁵.

Uudet osallistumisen muodot edellyttävät myös muutoksia kansalaisjärjestöjen tukijärjestelmiin. Uusia tukimuotoja on pohdittu mm. yhdistyslain ja rahankeräyslain uudistamiseen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannon muutossuunnat¹⁶

Hyvinvointiyhteiskunta perustuu usean toimijan vastuuseen. Hyvinvointipalvelujen järjestämisen vastuu on Suomessa julkisella sektorilla, eli kunnilla. Ne tuottavat myös edelleen valtaosan sosiaali- ja terveyspalveluista. Lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään sosiaali- ja terveyspalvelut asukkailleen, muttei sääntele yksityiskohtaisesti toiminnan laajuutta, sisältöä eikä järjestämistapaa. Kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät tuottamalla palvelut itse, sopimuksin yhdessä toisen kunnan kanssa, olemalla jäsenenä palveluja tuottavassa kuntayhtymässä, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta vastuukunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palveluntuottajalta. Kunta voi myös antaa palvelunkäyttäjälle palvelusetelin.

Kansalaisjärjestöjen palveluntuottajissa on sekä valtakunnallisia että paikallisia toimijoita, mutta yleensä toiminta ei ole maantieteellisesti kattavaa. Järjestöjen toiminta on täydentävää suhteessa julkisen sektorin tuottamiin palveluihin.

Kansalaisjärjestöjen asema erilaisten palvelujen tuottajina on olennaisesti muuttunut viimeisimmän runsaan kymmenen vuoden aikana. Muutoksen taustalla on erityisesti ollut kuntatalous ja julkisten hankintojen lainsäädännön kehitys sekä pyrkimys hakea tehokkaampia muotoja palvelutuotannolle. Oma merkityksensä on ollut myös palveluiden liikkuvuuden edistämällä Euroopan unionissa ja siitä seuranneet pyrkimykset avata julkisen järjestämistä vastuun piirissä oleva palvelutuotanto kilpailulle. Palvelutuotannon merkitys osana järjestöjen toiminnan kokonaisuutta on 2000-luvulla vähentynyt. Vuonna 2004 vielä kaksi kolmesta (67 %) valtakunnallisesta sosiaali- ja terveysalan järjestöstä arvioi palveluntuottamisen painoarvon toiminnassaan suureksi. Vuonna 2012 järjestöistä enää runsas kolmasosa (39 %) pitää palveluntuottamista painoarvoltaan suurena.

Järjestöjen ja säätiöiden omistamissa uusissa palvelutuotannon muodoissa on ollut pyrkimyksenä yhdistää liiketaloudellisuus ja järjestötoiminnan aatteellisuus sekä voittoa tavoittelematon luonne. Valtion tukiehtojen kiristyksen ovat muuttaneet järjestöjen asemaa palvelutoiminnassa. Tukea on enenevästi suunnattu järjestöjen ns. perustoimintaan.

Yksityiset eli yritysten ja järjestöjen tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat lisääntyneet nopeasti 1990-luvulta alkaen. Sosiaalipalveluissa kasvu on ollut nopeampaa kuin terveyspalveluissa. Yksityisen sektorin osuus sosiaalipalvelujen henkilöstöstä on kasvanut 2000-luvun alusta kymmenen prosenttiyksikköä. Terveyspalveluissa yksityisen sektorin osuus henkilöstöstä on noussut kolme prosenttiyksikköä.¹⁷

Palvelutuotannon kokonaiskustannuksista laskettuna vuonna 2008 järjestöjen osuus oli sosiaalipalveluissa 16,3 prosenttia ja yritysten osuus 13,5 prosenttia. Terveyspalveluissa yritysten merkitys oli järjestöjä korostuneempi. Terveyspalveluiden kustannuksista järjestöjen osuus

¹⁵ Järjestöbarometrit 2009, 2012 ja 2013.

¹⁶ Tiedot perustuvat Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton ja Suomen sosiaali- ja terveys ry:n julkaisemien Järjestöbarometriin 2010 - 2012 tietoihin.

¹⁷ Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa, THL http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tilastot/aiheittain/yksityiset/yksityinen_palvelutuotanto.

oli vain 3,9 prosenttia ja yritysten 19,4 prosenttia. Palvelutuotannossa järjestöjen osuus on viime vuosina supistunut suhteessa yritysten osuuteen. Tämä kehitys on osittain seurausta järjestöjen palvelutuotannon yhtiöittämisestä.

Yksityiset palveluntuottajat tuottavat yhteensä noin kolmasosan sosiaalipalveluista. Sosiaalipalveluissa yksityisen sektorin suurimmat toimialat henkilöstömäärällä mitaten vuonna 2008 olivat ikääntyneiden palveluasuminen ja hoitolaitokset, lasten päiväkodit sekä lasten ja nuorten laitokset ja ammatillinen perhehoito.

Yksityisen tuotannon osuus oli vuonna 2010 sosiaalipalveluissa suurin ensi- ja turvakotitoiminnassa, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidossa, päihdehuollon laitos- ja asumispalveluissa sekä palveluasumisessa. Näissä kaikissa palveluissa yritykset ja järjestöt tuottavat vähintään puolet palveluista. Järjestöillä oli suurin osuus ensi- ja turvakodeissa, päihdehuollon asumispalveluissa. Yritysten osuus oli suurimmillaan lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidossa.

Yksityisten sosiaalipalveluntuottajien merkittävimmät asiakkaat ovat kunnat, jotka ostavat valtaosan sekä yritysten että järjestöjen tuottamista sosiaalipalveluista. Kotitaloudet ja työntekijät ostavat yksityisiä sosiaalipalveluja suhteellisen vähän, lähinnä ostetaan yksityistä päivähoitoa ja kotipalvelua.

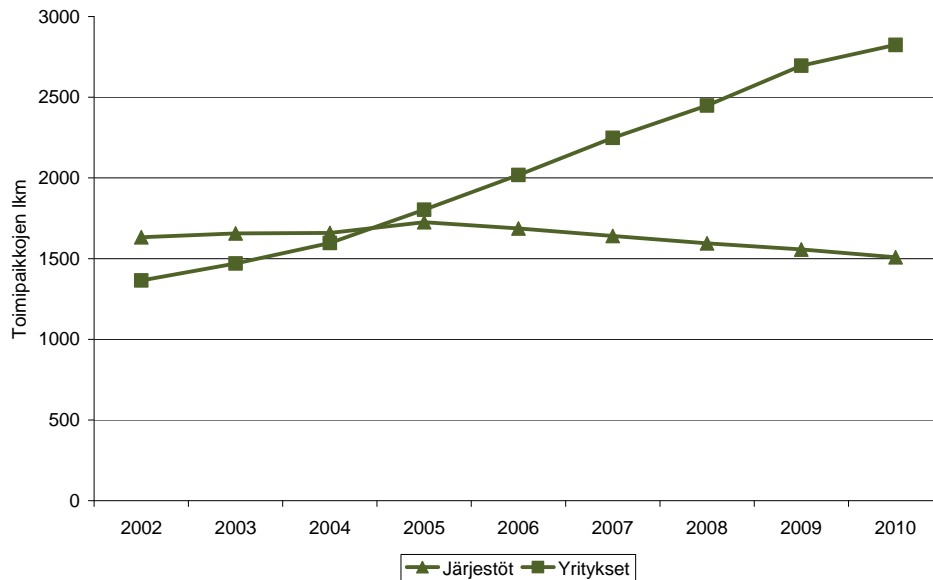
Taulukko 1. Eri palveluntuottajien osuudet sosiaalipalvelujen suoritteista 2010 (%)

	Kunnat ja kunta- yhtymät	Val- tio	Jär- jestöt	Yrityk- set	Yksityi- nen yhteensä
Lapsia päiväkodeissa 31.12.	88,7	-	5,6	5,7	11,3
Lastensuojelulaitosten ja perhekotien hoitopäivät/v	30,1	2,4	13,2	54,3	67,5
Lastensuojelulaitosten hoitopäivät/vuosi	35,8	3,4	15,4	45,3	60,7
Perhekotien hoitopäivät/vuosi	16,3		0,4	83,2	83,7
Ensikotien hoitopäivät/vuosi	3,3	-	92,4	4,2	96,7
Turvakotien hoitopäivät/vuosi	21,1	-	75,1	3,7	78,9
Vanhainkotien hoitopäivät/vuosi	88,6	-	8,4	3,0	11,4
Vammaisten laitosten hoitopäivät/vuosi -	82,7	-	16,0	1,3	17,3
Ikääntyneiden palveluasumisen asiakkaat 31.12. yhteensä	48,3	-	28,6	23,1	51,7
Ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen asiakkaat 31.12.	45,1	-	28,1	26,8	54,9
Vammaisten ryhmämuotoisten asumispalvelujen asiakkaat 31.12. yhteensä	53,1	-	19,9	27,1	46,9
Henkilökunta läsnä myös yöllä	44,4	-	22,4	33,2	55,6
Henkilökunta ei läsnä yöllä	87,6	-	9,7	2,7	12,4
Psykiatrian asumispalvelujen asiakkaat 31.12.	9,3		21,7	69,1	90,7
Päihdehuollon asumispalvelujen asumispäivät/v.	34,8	-	59,0	6,2	65,2
Ensisuojien asumispäivät/v.	78,4	-	21,6	-	21,6
Katkaisuhoitoasemien hoitopäivät/v.	56,8	-	42,2	1,0	43,2
Päihdehuollon kuntoutuslaitosten hoitopäivät/v.	44,6	-	39,2	16,2	55,4

Lähde: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveyspalveluissa, THL

http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tilastot/aiheittain/yksityiset/yksityinen_palvelutuotanto

Vuoden 2010 lopussa Suomessa toimi 4 333 yksityistä sosiaalipalveluja tuottavaa toimintayksikköä. Niistä noin kaksi kolmasosaa oli yritysten ylläpitämiä ja runsas kolmasosa järjestöjen ylläpitämiä. Vaikka järjestöjen toimintayksiköiden kokonaismäärä on viimeisen kymmenen vuoden aikana vähentynyt, useissa palvelumuodoissa järjestöjen rooli on edelleen hyvin merkittävä. Joissakin palveluissa, esimerkiksi ensi- ja turvakodeissa sekä avomuotoisessa päihdekuntoutuksessa, yritystaustaista toimintaa on syntynyt suhteellisen vähän ja selvä enemmistö alan yksityisistä toimintayksiköistä on yhä edelleen järjestötaustaisia.



Kuvio 1. Järjestöjen ja yritysten ylläpitämien sosiaalipalvelutoimintayksiköiden lukumäärä vuosina 2002–2010.

(Lähde: Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. SVT, Sosiaaliturva. Helsinki: THL. www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto [Tiedot poimittu 6.10.2011]).

Vielä vuoteen 2004 saakka järjestöjen osuus yksityisistä sosiaalipalvelutoimintayksiköistä oli suurempi kuin yritysten. Järjestöjen sosiaalipalvelutoimipaikkojen määrän väheneminen heijastuu myös asiakasmääriin. Järjestöjen tuottamien sosiaalipalvelujen eri tavoin määriteltyjen asiakkuuksien kokonaismäärä on pienentynyt vuoden 2003 jälkeen 41 prosentilla eli 159 000:sta 94 000 asiakkaaseen. Samaan aikaan yritysten sosiaalipalvelujen asiakkuuksien kokonaismäärä on kasvanut tasaisesti ja yli kaksinkertaistunut vuodesta 2002 vuoteen 2009.

Asiakasmäärien kehitykseen on vaikuttanut järjestöjen ja yritysten sosiaalitoimipaikkojen määrän vastakkainen kehitys, mutta myös se, että järjestöjen palvelujen yhtiöittämisen myötä aiemmin järjestöjen palvelujen käyttäjiksi tilastoituvat asiakkaat lasketaan yritysten asiakkaiksi. On tärkeä huomata, että järjestöjen tuottamissa sosiaalipalveluissa oli vuonna 2010 yhä lähes 22 000 asiakasta enemmän kuin yritystaustaisissa palveluissa, vaikka yritysten palveluyksiköiden määrä on ollut voimakkaassa kasvussa.

Järjestöjen sosiaalipalveluista asiakasmääriltään suurimmat kokonaisuudet muodostivat vuonna 2010 päihdepalvelut, kotipalvelut ja asumispalvelut. Yksittäisistä palvelumuodoista asiakkuuksia oli eniten A-klinikoilla, kodinhoitoavulla ja ympärivuorokautisen hoidon asumispalveluilla.

Järjestöt ovat olleet merkittäviä uusien palvelujen kehittäjiä. Uusien palvelujen käynnistäminen on nyt kuitenkin aiempaa harvinaisempaa. Vuonna 2007 40 prosenttia ja vuonna 2012 enää 17 prosenttia järjestöistä ilmoitti aloittaneensa jonkin uuden palvelumuodon edellisvuoden aikana. Järjestöjen omistaman palvelutuotannon kehityksestä ja muutoksista ei ole saatavilla kattavaa tilastotietoa.

4 JÄRJESTÖJEN VAHVUUKSIA PALVELUIDEN TUOTTAJINA

Järjestöjen palvelutuotanto painottuu vahvasti sosiaalipalveluihin, joissa erityisen järjestövaltaisia palveluita ovat ensi- ja turvakodit sekä päihdehuollon asumis- ja kuntoutuspalvelut. Vahvoja osaamisalueita ovat myös ikääntyneiden ja erityisryhmien palveluasuminen sekä lasten ja nuorten laitos- ja perhehoito. Terveyspalveluissa järjestöjen vahva osaamisalue ovat erilaiset kuntoutuspalvelut kuten kuntoutuslaitostoiminta ja kuntoutus- ja sopeutumisvalmennuskurssit erilaisille potilas- ja vammaryhmille. Kaiken kaikkiaan järjestöihin on tietyillä sektoreilla syntynyt vankkaa erityisosaamista oman jäsenistön tarpeiden tuntemisen sekä myös pitkän palveluntuottajakokemuksen ansiosta. Järjestöillä on ollut tärkeä kehittäjän rooli sosiaali- ja terveyspalveluissa. Järjestöt ovat usein olleet ensimmäisinä vastaamassa uusiin ja erityisiin palvelutarpeisiin. Kehittämistyön lähtökohtana on ollut jäsen toiminnan kautta tuleva palveluiden käyttäjien tarpeiden tunteminen.

Kansalaisjärjestöjen toiminnassa erityistä huomiota on kiinnitetty niiden yleishyödylliseen luonteeseen ja niiden tuottamiin yhteiskunnallisiin suoriin ja epäsuoriin hyötyihin. Järjestöjen palvelutoiminnan tarkoitus nousee järjestön aatteellisesta perustasta sekä säännöistä. Toiminnalla ei tavoitella voittoa. Järjestöillä on aatteellisina toimijoina halua pitkäjänteiseen ja kokonaisvaltaiseen palveluiden tuottamiseen. Kansalaisjärjestöt kartuttavat osaltaan yhteiskunnan aineellista, henkistä ja sosiaalista pääomaa sekä vahvistavat julkista toimintaa. Ne täydentävät myös elinkeinotoimintaa erityisesti niissä kohdissa, joissa kaupallinen toiminta ei tyydytä yhteiskunnassa esiintyviä tarpeita. Kansalaisjärjestöjen organisoima tai ylläpitämä toiminta on monilla aloilla laajentunut laaja-alaiseksi vertaistoiminnaksi. Osin järjestöt myös toteuttavat julkisella rahoituksella julkisen vallan toivomaa palvelutuotantoa, jolla on yhä useammin myös elinkeinotoiminnan luonne. Rajaa julkisen vallan tehtävien, elinkeinotoiminnan ja järjestöjen kansalaistoiminnan välille ei ole aina helppo vetää käytännössä. Rajankäynti perustuu sopimuksiin, joita tulee voida tarkastella myös uudelleen ihmisten tarpeiden, vaatimusten ja yhteiskunnan muuttuessa.

Järjestöjen vahvuudet palvelujärjestelmässä liittyvät järjestötoimijoiden arvostaan, historiaan sekä järjestöjen tunnettuun rooliin ja asemaan. Järjestöt on perustettu vastaamaan jonkin ryhmän tai erityisalueen tarpeisiin. Sen vuoksi järjestöjen tuottamien palveluiden lähtökohtana on ollut hyvä ongelmien tuntemus ja vastaaminen suoraan käyttäjien tarpeisiin. Järjestöt tuntevat hyvin kohderyhmänsä ja sen hyvinvointiin vaikuttavat tekijät, koska jäsenistö on myös palveluiden ensisijainen käyttäjäryhmä. Järjestöjen palveluiden asiakkaat voivat palvelun kautta luontevasti löytää järjestön muun toiminnan kuten vertaistuki- ja vapaaehtoistoiminnan sekä muun järjestölähtöisen auttamistyön, joka voi tuoda lisätukea heidän arkeensa.

5 JÄRJESTÖJEN KOKEMAT HAASTEET PALVELUTUOTANNOSSA

Valtioneuvosto teki vuonna 2007 periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä¹⁸. Tavoitteena on vahvistaa kansalaisyhteiskunnan merkitystä ja toimintaa erityisesti siltä osin kuin se toteutuu kansalaisjärjestöjen kautta. Periaatepäätöksellä pyritään luomaan julkisen vallan pitkäjänteistä kansallista toimintalinjaa suhteessa kansalaisjärjestöihin ja niiden kehittämiseen, kansalaisjärjestöjen tuottamien yleishyödyllisten palvelujen ja muiden toimintojen vahvistamiseen sekä Suomen toimintalinjaan erityisesti Euroopan unionin, mutta myös muiden kansainvälisten järjestöjen toiminnassa. Periaatepäätös luo myös pohjaa kansalliselle yleishyödyllisiä palveluja koskevalle strategialle, jolla on yhtymäkohtia myös Euroopan unionin politiikkoihin.

Aaro Harju ja Jorma Niemelä selvittivät vuonna 2011 oikeusministeriön kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan toimesta järjestöjen julkiseen rahoitukseen liittyviä ongelmia. Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset -raportissa (Oikeusministeriön selvityksi ja ohjeita 2/2011) käsiteltiin myös järjestölähtöisen palvelutoiminnan rahoituksen kehittämistarpeita.

Harjun ja Niemelän (2011, 24) lähtökohtana on, että muutokset palveluiden rahoitusjärjestelmään ovat tarpeellisia koko yhteiskunnan hyvinvointipolitiikan kannalta. Olennaista ei ole se, että kansalaisjärjestöjen taloudellinen asema ja rooli palveluiden tuottajina turvataan, vaan muutoksia tarvitaan palvelujärjestelmän toimivuuden ja monipuolisuuden turvaamiseksi, heikommassa asemassa olevien kansalaisten ja erityisryhmien aseman turvaamiseksi ja sosiaali- ja terveystalouden palvelutoimijoiden maineen turvaamiseksi. Palvelujärjestelmä on vaarassa muuttua kohti suuria, standardisoituja ja homogenisoituja palveluita. Yhteiskunnan hyvinvointitavoitteiden kannalta ei liene mielekästä se, että huono-osaiset kansalaiset joutuvat kärsimään rahoitusjärjestelmien muutoksesta.

Harju ja Niemelä (2011, 25) toteavat, että palvelutoiminnan rahoitukseen liittyviä ongelmia ei pystytä ratkaisemaan yksittäisillä toimenpiteillä, vaan niiden sijaan tulee luoda kokonaisuohjelma, joka koostuu: 1) rahoitusjärjestelmän muutosten periaatteiden luomisesta 2) yhteiskunnallisten yritysten järjestelmän luomisesta, 3) julkisen palvelun velvoitteiden ja SGEI-käytäntöjen luomisesta Suomeen, 4) hankintalain täsmennyksistä ja 5) selvennyspaketista, jossa määritetään yleishyödyllisyys, verotuskäytännöt ja de minimis – säännöksiä soveltaminen.

Sosiaali- ja terveystalouden hallinnon alan vastuulle Harju ja Niemelä (emt, 25) esittävät yllä luetelluista toimenpiteistä kuuluvan velvoitteen huolehtia siitä, että palvelut tulevat turvatuiksi myös rahoitusjärjestelmän tai -periaatteiden muutosten yhteydessä ja että SGEI-palvelujen määrittelyyn luodaan kansalliset käytännöt. Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan osalta Harju ja Niemelä (emt, 40) esittävät valtioneuvostotasaista linjausta siitä, että rahapeliyhtiöiden tuottoja ei käytetä veteraanien ja sotainvalidien hoitoon ja kuntoutukseen, vaan nämä toiminnot rahoitetaan verovaroin.

Toimintaympäristön muutokset ovat heikentäneet järjestöjen mahdollisuutta ja luottamusta toimia sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajina. Erityisen haavoittuvaisia toimintaympäristön osin rajuissakin muutoksissa ja kasvavissa vaatimuksissa ovat kooltaan pienet järjestöpalveluntuottajat. Pienten palveluntuottajien on vaikea esimerkiksi kantaa niitä rahoituksellisia riskejä, joita syntyy KELAn tai kuntien puitesopimuskäytäntöjen vuoksi. Epävarmuus vaikeuttaa pitkäjänteisen toiminnan ja vakituisen, osaavan henkilöstön ylläpitämistä. Kunnat ottivat aikaisemmin usein vastatakseen järjestöjen kehittämistä palvelumuodoista, mutta näin ei ta-

¹⁸

http://www.oikeusministerio.fi/sv/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200704valtioneuvostonperiaatepaatoskansalaisjarjestoientoimintaedellytystenedistamisesta/Files/OMJU_2007_4_KOKO_JULKAISU.pdf

pahdu juuri enää. Kilpailu- ja hankintapolitiikka on vaikuttanut siihen, että järjestöjen mahdollisuudet kehittämistyöhön ovat viime vuosina heikentyneet ja uusien toimintamuotojen käynnistäminen on vähentynyt. Järjestöjen ja pienten hoivayrittäjien ongelmat ovat monessa suhteessa samat.

Sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisen vaikutuksista¹⁹

Vuoden 2013 Sosiaalibarometrissa kysyttiin kuntien sosiaalijohtolta ja terveystalvelukeskusten johtajilta sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisen vaikutuksista. Tulosten perusteella sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttaminen on kasvattanut talvelujen kustannuksia neljän viime vuoden aikana. Näin arvioi runsas puolet terveystalvelukeskusjohtajista ja lähes puolet sosiaalijohtajista. Lisäksi runsas kymmenesosa terveystalvelukeskusjohtajista ja sosiaalijohtajista katsoo ostopalvelujen tuoneen aluksi säästöjä, mutta myöhemmin nostaneen talvelujen hintoja.

Kolmasosa terveystalvelukeskusjohtajista ja runsas kolmasosa sosiaalijohtajista raportoi, että talveluja on palautettu takaisin kunnan tai kuntayhtymän itse tuotettaviksi kahden viime vuoden aikana. Selvästi yleisimpinä perusteluina talvelujen palauttamiselle itse tuotettaviksi ovat kustannuksissa ja laadussa saavutettavat hyödyt. Sosiaali- ja terveystalvelukeskusjohtajista vain harva pystyi kertomaan, kuinka suurella euromäärällä talveluja vuositasolla ostetaan tai kuinka suuret talvelujen hankinnan liitännäiskustannukset ovat. Tähän tarvitaan nykyistä parempia seuranta-, arviointi- ja laskentavälineitä.

Ostopalvelujen laatuun ollaan yleisesti tyytyväisiä. Tästä huolimatta yli puolet sosiaali- ja terveystalvelukeskusjohtajista raportoi tilanteista, joissa ostetun talvelun laatu ei ole vastannut sovitua kahden viime vuoden aikana. Kunnissa tarvitaan ostopalvelujen laadun seurantajärjestelmiä ja vastuiden selkeyttämistä eri talveluntuottajien välillä.

Talvelujen tuottamisen keskittyminen isoille yksityisille talveluntuottajille tunnustetaan varsin yleisesti. Selvimmin se näkyy terveystalveluissa. Jo nykyinenkin voimassa oleva hankintalaki lähtee kokonaistalveludellisen edullisuuden ensisijaisuudesta; hinta ei ole ainoa ratkaiseva tekijä talvelujen kilpailuttamisissa. Jotta pienetkin talveluntuottajat voivat osallistua nykyistä paremmin kilpailutuksiin, voidaan talveluhankintoja osittaa, hankintatarjouksia tämentää ja tarjousaikoja pidentää. Tämä edellyttää hyvää kilpailutusstrategiaa ja sopimusten hallintaa.

Järjestöjen kokemat kilpailuttamisen vaikutukset²⁰

Järjestöbarometrissa 2011 puolestaan kysyttiin kilpailuttamisen vaikutuksia valtakunnallisten järjestöjen johdolta ja paikallisyhdistyksiltä. Sen tulosten mukaan järjestöt näkevät kilpailuttamisella olevan monia oman toimintansa kannalta kielteisiä vaikutuksia. Järjestöistä 95 prosenttia arvioi talveluntuotannon olevan keskittymässä isoille yksityisille talveluntuottajille. Järjestöjen vastaukset ovat tässä hyvin yhteneväisiä kuntien edustajien näkemysten kanssa. Suurin osa järjestöistä arvioi asioiden hoitamisen juridisoituneen kilpailuttamisen seurauksena. Kaksi kolmesta järjestöstä näkee talvelusopimusten keston lyhentyneen kilpailuttamisen myötä. Kaksi kolmesta pitää sosiaalitalvelujen ja noin puolet terveystalvelujen tuotteistamista ongelmallisena. Järjestöjen ja kuntien suhteisiin kilpailutuksen uskotaan tuoneen yleisemmin ongelmia kuin ratkaisuja suhteiden ongelmiin. Yli neljä viidestä vastaajasta näkee järjestöjen kilpailuttamisosaamisessa puutteita.

¹⁹ Sosiaalibarometri 2013 (2013). Ajankohtainen arvio hyvinvoinnista, talveluista ja talvelujärjestelmän muutoksesta. Anne Eronen, Tyyne Hakkarainen, Pia Londén, Juha Peltosalmi ja Riitta Särkelä. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki.

²⁰ Järjestöbarometri 2011. Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveystalvelujärjestöistä. Sosiaali- ja terveystalvelukeskusliitto ry, s. 130-145 sekä Sosiaalibarometri 2013. SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, s. 143- 147. Järjestöbarometri 2013. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Helsinki. Anne Eronen, Tyyne Hakkarainen, Pia Londén, Juha Peltosalmi ja Riitta Särkelä, s. 122-128.

Jatkuvuus ja joustavuus sekä palveluketjujen eheys ovat asiakkaiden näkökulmasta tärkeitä palvelujen ominaisuuksia, mutta myös niiden uskotaan heikentyneen kilpailuttamisen seurauksena. Yli neljä viidestä järjestöstä arvioi asiakas-/hoitosuhteiden jatkuvuudessa ja kolme neljästä palveluketjuissa ilmenevän katkoksia. Yli kaksi kolmasosaa vastaajista on sitä mieltä, että kilpailutettu palvelu ei mukaudu asiakkaan palvelutarpeen muutokseen. Olemainen palvelujen laatua heikentävä tekijä on myös niitä koskevan kehittämistyön vaikeutuminen. Näin arvioi kolme neljästä järjestöstä. Yhtä suuri osa järjestöistä arvioi myös ehkäisevän toiminnan aseman olevan uhattuna. Kilpailuttamisen taloudellisuudesta on epäilyjä, sillä neljä viidestä järjestöstä pitää hankintamenettelyn kustannuksia korkeina. Järjestöistä 61 prosenttia arvioi kilpailuttamisen tuottaneen valtakunnallisten sosiaali- ja terveystieteiden tavoitteiden kanssa ristiriitaisia palveluratkaisuja.

Alkuvuodesta 2012 yhteensä 17 järjestöä ennakoivat, että jokin niiden tarjoamista palvelumuodoista tulee olemaan erityisen suurissa vaikeuksissa kuluvan vuoden aikana. Ongelmat näyttäivät yleistyneen ja niiden jatkuvuuteen viittaa se, että osa vaikeuksista koskee samoja järjestöjä ja palvelumuotoja kuin edellisvuonna. Kuntoutuspalveluissa ongelmat ovat olleet jo aiempina vuosina muita yleisempiä. Kuntoutuspalveluissa ongelmana on yllä pidettävien kuntoutuslaitosten ylikapasiteetti. Vaikeudet näkyvät myös pääosin järjestöjen varassa toimivissa sosiaalipalveluissa, joille ei ole markkinoita ja joissa ei ole juurikaan muita tuottajia. Niistä on taloudellisissa vaikeuksissa puolet.

Eniten järjestöjä huolestuttaa rahoituksen lyhytjänteisyys: palvelun tuottaminen on katkolla vuosittain tai muutaman vuoden välein. Kunnat saattavat irtisanoa harkinnanvaraisia ostopalvelujaan heikossa taloudellisessa tilanteessa tai hankkia palvelua tarpeeseen nähden liian vähän. Palveluja kilpailutettaessa kunnat kiinnittävät huomiota yksipuolisesti hintaan tai hankkivat esimerkiksi pelkkää asumispalvelua, jolloin asiakkaan tukemisen kannalta oleellinen muu tuki jää palvelua tuottavan järjestön kustannettavaksi. Kritiikkiä kohdistuu myös Kelan kilpailutuksessa käyttämiin kriteereihin. Vaikka puitesopimuksessa resurssi on varattava palvelun täydelle käyttöasteelle, vastuu käyttämättömistä käynneistä jää palveluntuottajalle.

Palvelutuotannon yhtiöittäminen

Järjestöjen sosiaali- ja terveystieteiden palvelutuotannon yhtiöittämisen vilkkain kausi ajoittuu 2000 -luvun ensimmäiselle vuosikymmenelle, jolloin palvelutoimintansa yhtiöitti osin tai kokonaan arviolta parikymmentä merkittävää valtakunnallista järjestöpalveluntuottajaa. Yhtiöittämistä on tapahtunut kaikilla palvelutoiminnan aloilla. Varovaisten arvioiden mukaan toteutunut palvelutoiminnan yhtiöittäminen on kasvattanut kuitenkin vain noin 1–2 prosenttia yrityssektorin osuutta palvelutuotannossa. Yhtiöittämistä on tapahtunut myös paikallisella tasolla, mutta sen määrästä ja vaikutuksista ei ole tarkkaa tietoa.

Sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden yhtiöittämiseen johtivat erityisesti verottajan ja Raha-automaattiyhdistyksen linjaukset sekä kilpailupoliittiset tekijät. Yhtiöittämisen keskeisenä perusteena on ollut tarve pitää palvelutoiminta selkeästi erillään järjestön yleishyödyllisestä toiminnasta. Osa järjestöistä on kokenut, ettei yhtiöittämiselle ollut vaihtoehtoja; osa järjestöistä on päätenyt tuottamaan palveluja edelleen ilman yhtiöittämistä. Palveluita tuottavien järjestöjen ja järjestöjen omistamien sosiaali- ja terveystieteiden yritysten yhteistyöelimeksi syntyi vuonna 2010 Reilu Palvelu ry.

Yhtiöittäminen on vaatinut järjestöiltä omistajapoliittisen ohjauksen ja liiketoiminnallisen osaamisen kehittämistä. Toisaalta yhtiöittäminen on mahdollistanut palveluiden rahoituspuhjan laajentamisen.

6 RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN ROOLI JA KEHITYS SOSIAALI- JA TERVEYSALAN JÄRJESTÖJEN TUKEMISESSA

Raha-automaattiyhdistys (RAY) perustettiin vuonna 1938 keräämään rahapelitoiminnalla varoja suomalaisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen toiminnan tukemiseen. RAY:llä on yksinoikeus raha-automaatti- ja kasinopelitoimintaan sekä kasinon pitoon Suomessa. Eduskunta on hyväksynyt toiminnan säädöspohjan. RAY on itsenäinen, julkisoikeudellinen yhteisö. RAY:n tehtävänä on edistää suomalaisten terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. RAY:n tilikauden voitto jaetaan vuosittain avustuksina sosiaali- ja terveysjärjestöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Avustuksilla tuetaan myös projekteja. RAY:n tuotolla on katettu lisäksi vuodesta 1993 lähtien aiemmin valtion talousarvion kautta rahoitettuja kohteita. Valtioneuvosto päättää avustusten jaosta RAY:n hallituksen esityksen pohjalta. STM ja RAY tekevät vuosittain tulossopimuksen, jolla sovitaan avustustoiminnan päälinjauksista. Sopimus on 4-vuotinen (hallituskaudet) ja sitä tarkistetaan vuosittain.

Taulukko 2. Eri rahoituslähteiden osuus valtakunnallisten järjestöjen vuoden 2011 tuotoista toimialoittain ja toiminnan kokonaiskulujen mukaan

	Osuus vuoden 2011 kokonaistuotoista (yht. 100 %)										
	RAY			Asiakas-/ Vars.			Sijoitus-/		Muut		n
	Ay	Ak	C	Muut julk. avust.	palvelu- maksut, vuokrat	toim. muut tuotot	Varain- hankinta	rahoitus- toiminta	(satunn. erät)		
	%	%	%	%	%	%	%	%	%		
Toimiala											
Kansanterveysjärj.	6	8	3	11	22	31	10	7	2	52	
Lastensuojelujärj.	5	9	6	10	25	9	22	4	11	19	
Vanhusjärjestöt	12	6	6	1	21	47	6	2	0	16	
Vammaisjärjestöt	4	5	1	2	63	20	1	2	2	26	
Nuorisokasvatusjärj.	6	4	3	4	53	26	1	1	2	6	
Lomajärjestöt	0	31	1	0	10	53	0	4	1	4	
Päihdejärjestöt	4	8	4	1	78	3	0	0	0	14	
Kokonaiskulut v. 2011											
Alle 500 000 euroa	40	15	9	6	4	10	15	0	0	42	
500 000 – 5 milj.	21	20	11	4	23	10	9	2	0	57	
Yli 5 miljoonaa	3	6	2	5	47	25	5	4	3	38	
Yhteensä	5	7	3	5	44	23	6	4	2	137	

(lähde: RAY:n avustustilastot)

Liitteessä 1 kuvioihin 1, 2 ja 3 on koottu aikasarjatarkastelua Raha-automaattiyhdistyksen yleis- ja hankeavustusten (A- ja C-avustusten), muiden julkisten avustusten sekä asiakas- ja palvelumaksujen osuudesta erikokoisten järjestöjen kokonaistuotoista vuosina 1999–2011. RAY:n A- ja C-avustusten yhteenlaskettu osuus pienten järjestöjen kokonaistuotoista on vaihdellut tarkasteltavalla ajanjaksolla 60:sta 67 prosenttiin ja muiden julkisten avustusten osuus kuudesta kahteentoista prosenttiin. Asiakas- ja palvelumaksujen osuus on vaihdellut vuosittain neljästä kahdeksaan prosenttiin pienten järjestöjen tuotoista.

Keskisuurilla järjestöillä raha-automaattiavustuksen osuus tuotoista on ollut vuosittain 41 – 54 prosenttia ja asiakas- ja palvelumaksujen osuus 20–28 prosenttia. Muiden julkisten avustusten osuus on vaihdellut neljästä seitsemään prosenttiin.

Taloudeltaan suurimmilla järjestöillä asiakas- ja palvelumaksujen osuus on kasvanut tarkasteltuna ajanjaksona noin kolmanneksesta puoleen kokonaistuotoista. Samaan aikaan raha-automaattiavustusten osuus tuotoista on pysytellyt noin kymmenesosassa muiden julkisten avustusten osuuden pienentyessä 19 prosentista vain viiteen prosenttiin.

RAY:n avustusten kohdentumisen historia palvelutuotannossa

RAY:n perustamisen jälkeen huomattavan osan avustuksista saivat lasten hyvinvointia edistävät järjestöt, aivan ensimmäisiin tukea saaneisiin rakennuskohteisiin kuuluu Kenraali Mannerheimin lastensuojeluliitto ry:n lastenlinnan sairaala.

Sosiaalinen lomatoiminta nousi merkittäväksi uudeksi avustuskohteeksi sodan jälkeen. Lomatoiminnan edistäminen oli seurausta ammattiyhdistysliikkeen ja yleensäkin työväestön parantuneesta asemasta. Vuosikymmenten saatossa suuri määrä suomalaisia on lomaillut ja virkistäytynyt RAY:n tuella rakennetuissa lomapaikoissa ja saanut tukea myös loman kustannuksiin. Kurssi-, leiri- ja lomatoiminnan osuus avustuksista on edelleen noin 5 prosenttia, vaikka lomakohteiden rakentamista ei ole rahoitettu enää vuosiin.

Kuntoutuslaitosten rakentaminen oli vilkkaimmillaan 1970-luvulla, esimerkiksi Peurun- gan, Siuntion ja Siilinjärven kylpylät rakennettiin silloin. Vuonna 1973 investointiavustusten osuus oli kaksi kolmasosaa kaikista avustuksista.

Laitosrakentaminen jatkui 1980 -luvun lopulle, kun pelituotoilla rakennettiin Suomeen 21 sotainvalidien sairaskotia. Tämän lisäksi Sotainvalidien veljesliitto ry piti yllä kolmea sairaalaa, joista tunnetuin oli Kaunialan sotavammassairaala. 1990-luvun laman myötä koko veteraanikuntoutuksen rahoitus siirrettiin RAY:n pelituottojen varaan Valtionkonttorin kautta hoidettavaksi. Ensimmäiset avustukset vanhustenhuoltoon myönnettiin vuonna 1960. Vuoteen 1968 mennessä RAY:n tuella oli rakennettu 50 vanhainkotia. Samoihin aikoihin alkoi kokeiluluonteisesti vanhusten palvelutalojen avustaminen.

1980- ja 90 luvuilla RAY oli voimakkaasti mukana **palveluasumisen kehittämisessä**. Palveluasuminen nähtiin hyväksi vaihtoehdoksi laitos- ja vuodeosastojen käyttämiselle. Tavoitteeksi asetettiin tuolloin, että vanhuksilla on koti loppuelämää varten. Laitoksiin verrattuna palveluasumisen taso oli laitosasumista korkeampi, sillä kodinomaisuudesta tehtiin standardi. Palvelutilat suunniteltiin monenlaisille palveluille sopiviksi. Palvelutaloihin yhdistettiin dementia- ja muita ryhmäasumisen muotoja. Vanhusten lisäksi RAY on tukenut palvelu- ja ryhmäasuntoja kehitysvammaisille ja mielenterveyskuntoutujille. Runsaan 15 vuoden aikana RAY:n tuella rakennettiin Suomeen lähes 14 000 palveluasuntoa, silloin se muodosti 60 prosenttia koko Suomen palveluasuntokannasta. 1990 -luvun alussa kaksi kolmasosaa RAY:n avustuksista käytettiin vanhustyön avustamiseen, suurin osa palvelutalojen rakentamiseen.

Palvelutaloavustusten myöntämisen ehtona oli se, että avustusta saavalla järjestöllä oli os-topalvelusopimus kunnan kanssa. Sopimuksella haluttiin varmistua siitä, että palveluilla oli ostaja ja järjestö pystyi selviytymään toiminnan käyttökustannuksista sekä investoinnin omaraahoitusosuudesta. Vuoteen 2001 asti edellytyksenä oli myös, että avustusta saava järjestö tuotti itse palvelut avustetussa kohteessa. Vuonna 2001 laki raha-automaattiavustuksista (23.11.2001/1056) muuttui siten, että avustetuissa tiloissa harjoitettava toiminta voidaan antaa myös muun tahon toteutettavaksi.

RAY aloitti **kotipalvelutoiminnan** avustamisen 1980 -luvun lopussa, jolloin Vanhustyön keskusliitto sai avustusta toimintaa kehittäväseen projektiin. Järjestöjen kotipalvelutoiminnan lähtökohtana olivat ensisijaisesti asiakkaan, vanhuksen, tuen ja avun tarpeet ja kotona selviytymisen tukeminen. Toiminnalla pyrittiin vastaamaan vanhuksen kokonaisvaltaisesta huolen-

pidosta. Järjestöjen ja kunnallisen kotipalvelun rinnalle tuli myös yksityistä kilpailua, joten kilpailutilanne tuli ottaa huomioon avustusvalmistelussa. Kotipalvelutoiminnan avustamisesta vetäydyttiin asteittain. Viimeinen avustusvuosi oli 2005.

Laki julkisista hankinnoista tuli voimaan Suomessa vuonna 1992. Hankintasäännöksiä on tarkennettu myöhemmin: muun muassa hankintalaki (348/2007) ja erityisalojen hankintalaki (349/2007). Sosiaali- ja terveysala ei kuitenkaan reagoinut lain voimaan tuloon heti. Vuonna 2000 Suomen Kuntaliitto alkoi ohjeistaa kuntia hankintalain noudattamisessa. RAY:n avustustoimintaa kritisoiin samaan aikaan markkinoiden vääristämisestä ja järjestöjen palvelutuotannon subventoinnista. Kritiikkiä tuli hoiva-alan yrittäjiltä.

RAY aloitti palvelutuotannon avustamisesta vetäytymisen **vanhustenhuollon** tukemisesta. Vuoden 2001 avustusehdotuksessa rajoitettiin ensimmäistä kertaa **palvelutaloihin** suuntautuvia avustuksia, koska järjestöjen lisäksi palveluasumista tuottivat kunnat ja yksityiset palveluyrittäjät. Uusien huonokuntoisille vanhuksille tarkoitettujen palvelutalojen ja -asuntojen avustuksissa otettiin tuolloin huomioon kuntien, läänien sekä TE -keskusten lausunnot palvelujen tarpeesta ja saatavuudesta paikkakunnalla. Palveluasuntojen tarvetta määritettäessä pidettiin ohjeena viittä prosenttia paikkakunnan yli 75 -vuotiaiden määrästä. Tämä määrä voitiin ylittää paikkakunnilla, missä esimerkiksi ei ollut lainkaan dementoituneille tarkoitettuja ryhmäpalveluasuntoja. Vuonna 2001 uusia palvelutalohankkeita ei esitetty enää avustettavaksi suurissa kaupungeissa. Vähitellen avustamisesta vetäytyminen laajeni koskemaan myös muita sektoreita. Vuoden 2007 jälkeen RAY ei ole rahoittanut palvelutalojen rakentamista, sillä niiden rahoitus on siirtynyt Asumisen kehittämiskeskus ARA:lle.

1990 -luvun loppupuolelta lähtien raha-automaattiavustuksia on suunnattu **tukiasuntojen hankintaan ja rakentamiseen**. Eri vammaryhmien lisäksi järjestöt ovat toteuttaneet tukiasuntoja päihdehuollon asiakkaille, mielenterveyskuntoutujille ja vaikeassa elämäntilanteessa oleville nuorille. Tukiasuntojen avustaminen jatkuu edelleen, sillä niitä ei ole sidottu järjestettäviin palveluihin. Avustamisen tarkoituksena on tarjota erityisryhmille soveltuvia asuntoja kohtuulliseen hintaan.

Vuonna 1995 perustettiin Suomen sosiaali- ja terveysalan yrittäjät ry, Teso. Tesolla on nykyään yli 300 jäsenyritystä, joista suurin osa työskentelee vanhustenhuollossa.

Järjestöt osallistuvat palvelujärjestelmien ja toimintakokonaisuuksien kehittämiseen RAY:n tuella edelleen. Vuoden 2013 avustuspäätöksessä näihin toimintoihin kohdistuu noin 38 miljoonaa euroa. Sisällöllisesti palvelujärjestelmien ja toimintakokonaisuuksien kehittäminen liittyy usein järjestöjen ja kuntien yhteistyön edistämiseen sekä erilaisten verkostojen toimintoihin. Järjestöjen tuottamat ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat hyvin kysytyjä. Neuvontapalveluja toteutetaan sekä sähköisesti että puhelinneuvontana.

7 JÄRJESTÖJEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN KEHITTÄMISEN HAASTEITA RAHA-AUTOMAATTIAVUSTUS-JÄRJESTELMÄSSÄ

Järjestöjen ja kuntien välinen yhteistyö

Vaikka järjestöjen ja kuntien tehtävät ja toimintatavat eroavat, niillä on yhteisiä tavoitteita esimerkiksi terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja yhteisiä asiakkaita kuten kunnan asukkaat. Järjestöjen mahdollisuudet tunnustetaan kunnissa: hoito- ja palveluketjuja valmisteltaessa, potilaan tukena, tiedon jakajana, kouluttajina ja vertaistukihenkilöinä.

Alueellisen yhteistyön edistämisen tapoja on edelleen pohdittava. Alueellisista järjestötoimijoista, esimerkiksi SOSTEn aluetyöntekijät, tai paikallisista järjestöjen verkostoista on hyötyä järjestöjen keskinäisen verkottumisen ja yhteistyön edistämisessä. Todellinen potentiaali on kuitenkin paljolti käyttämättä, eikä kolmannen sektorin asiantuntemusta osata kuntavastaa- jien mielestä riittävästi hyödyntää. Toimintamalli ja rakenteet kunnan ja järjestöjen väliselle paikallisen tason yhteistyölle puuttuvat. Järjestöjä on paljon ja ihmiset vaihtuvat. Ratkaisu voisi olla muun muassa kansalaisjärjestövastaavan nimeäminen.

Järjestöjä koskevien rajapintojen hahmottaminen on olennaista myös RAY:lle. RAY voisi vastaa- jien mielestä²¹ edistää järjestöjen keskinäistä yhteistoimintaa sekä tukea kehittämistyötä ja uusien palvelujärjestelmien suunnittelua ja kokeilua. Vastajat toivoivat RAY:ltä myös panostusta nuoriin sekä hyvinvointiongelmien kuten syrjäytymisen ennaltaehkäisyyn. Järjestöt voivat kuntien mielestä tukea ihmisiä ongelmatilanteissa, lievittää yksinäisyyttä ja ehkäistä syrjäytymistä. Erityisesti varhaisella puuttumisella nähdään suuri merkitys kansalaisten hyvinvoinnin edistämisessä.

Kuntatoimijat mieltävät järjestöt usein palveluntuottajina eivätkä yleishyödyllisinä järjestötoimijoina, jotka tuovat lisäarvoa terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Kuitenkin suurin osa järjestöjen toiminnasta perustuu vapaaehtoisten tekemään työhön. Tämä työ täydentää yhteiskunnan tarjoamia palveluita sekä tarjoaa hyvinvoinnin kannalta erittäin tärkeää vertaistukea. Siksi kuntien tuki on välttämätöntä etenkin pienin resurssein toimivien paikallisyhdistysten toimintaedellytysten kannalta. Yhdistysten kunnilta saama tuki ei kuitenkaan ole viime vuosina kehittynyt myönteisesti, sillä varsin suurella osalla yhdistyksistä toiminta-avustukset ovat supistuneet ja toimintatilojen hinnat kohonneet.²²

Järjestöjen mukaan kunnat eivät osaa hyödyntää tarpeeksi hyvin järjestöjen asiantuntemusta palveluiden kehittämisessä. Järjestöihin suhtaudutaan lähtökohtaisesti myönteisesti, mutta ennen kaikkea silloin, kun ne toimivat vapaaehtoistoiminnassa eivätkä pyri vaikuttamaan kunnallisiin ratkaisuihin²³.

Lainsäädännön uudistukset aiheuttavat ristiriitaa silloin, kun kunnat eivät ole kyenneet vaurautumaan riittävästi uusien lakien tuomiin menoihin, mutta samanaikaisesti järjestökenttä on hyvin tietoinen lakimuutoksista tiedottaen näistä tehokkaasti jäsenistölleen²⁴.

²¹ RAY teki verkkokyselyn kuntatoimijoille vuonna 2010. Vastajajoukko oli 199 kunnan eri tehtävissä toiminutta henkilöä. Kyselyn tuloksista ei ole julkaistu koostetta.

²² Järjestöbarometri 2013

²³ Järjestöbarometri 2012

²⁴ OYS -erva aluekokeiluhankkeen loppuraportti 2012. Selvitysmiehet Lauri Nuutinen ja Tuomo Pääkkönen.

Järjestöt ja Kaste-ohjelma

Kaste on sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. Kaste-ohjelma toteuttaa hallitusohjelmaa ja sosiaali- ja terveysministeriön strategiaa. Tarkoituksena on, että valtakunnalliset, alueelliset ja paikalliset toimijat tekevät yhteistyötä, jotta uudistukset toteutuvat. Hyvien käytäntöjen luomiseen ja toteuttamiseen kunnat ja kuntayhtymät voivat hakea valtionavustusta. Kasteessa laaditut alueelliset kehittämissuunnitelmat nostavat esiin keskeisiä kehittämistarpeita, joihin myös järjestöt voivat omassa kehittämistyössään keskittyä. RAY voi rahoittaa järjestöjen Kaste-ohjelman teemoihin tai hankekokonaisuuksiin liittyviä yhteistyöhankkeita osana normaalia avustustoimintaansa. Järjestöt ovat myös edustettuina muun muassa alueellisissa johtoryhmissä, joiden työn tuloksena järjestöjen ehdotuksia on otettu huomioon alueellisissa toimeenpanosuunnitelmissa.

Kuntien ja järjestöjen välillä on paljon muutakin Kaste-ohjelman tavoitteiden suuntaista toimintaa kuin hankeyhteistyötä, esimerkiksi työryhmyöskentelyä, koulutusta ja ostopalveluita. Toimintaan sitoudutaan parhaiten niin, että eri toimijat ovat mukana jo suunnitteluvaiheessa. On tärkeää, että strategisessa yhteistyössä rinnakkain toteutettavat kehittämishankkeet suunnitellaan samaan aikaan.

Avustusten käyttö tulosten ja vaikutusten arvioinnin näkökulmasta

Jotta julkisiin avustuksiin käytetyllä summalla saadaan aikaan haluttuja vaikutuksia, on toiminnalle asetettava selkeät tavoitteet ja tavoitteisiin kytkettävä soveltuvat sekä mitattavat vaikuttavuuskriteerit. Järjestötoiminnan haasteena kiristyvässä kilpailussa on, että järjestötoiminnan arvo pystytään osoittamaan konkreettisesti.

Raha-automaattivavustuksilla tuettua toimintaa seurataan aktiivisesti, jotta avustetun toiminnan tulokset saadaan näkyviksi. Seuranta tehdään, jotta sen tuottama tieto auttaa järjestöjä entistä paremmin kehittämään omaa toimintaansa toimintaympäristön vaatimuksien mukaisesti. Seurannan päätehtäviä ovat:

1. Seurantatietoa hyödynnetään jakoehdotuksen valmistelussa ja avustusten suuntaamisessa.
2. Seurantatiedolla lisätään avustetun toiminnan läpinäkyvyyttä yhteiskunnallisella tasolla.
3. Seuranta tuottaa tietoa vastuuministeriöille avustetun toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikutuksista.
4. Seurantiedon kautta voidaan paremmin hahmottaa ja levittää hyviä käytäntöjä, paneutua syvällisemmin toiminnan ja tulosten juurruttamisen haasteisiin sekä välttää uudemasta vähemmän onnistunutta tekemistä.

Hanketoiminnan haasteena on kokonaisuuksien hallinta. Avustusjärjestelmän tulisi tukea riittävän suuria kokonaisuuksia, jottei toimintakenttä pirstaloidu pelkästään kilpaileviksi hankkeiksi. Myös pieniä hankkeita tarvitaan, koska siten voidaan tukea aidosti innovatiivisia ideoita edellyttäen, että niille löydetään asiantuntevia ja innostuneita tekijöitä. Projektien tulosten on havaittu siirtyvän vaikeasti pysyviksi käytännöiksi. Määräaikaiset kehittämis- ja kokeiluhankkeet päättyvät hankerahoituksen loppuessa, mikäli hankkeen aikana ei ole varmistettu niiden siirtymistä kunnan omaksi toiminnaksi. Kuntien ja järjestöjen yhteistyön merkitys korostuu hanketoiminnan tulosten hyödyntämisessä.

Raha-automaattiyhdistyksen yleisavustus on tarkoitettu valtakunnallisten järjestöjen toiminnan perusrahoitukseen. Muut avustustilajit ovat kohdennettuja avustuksia, sidottuja määrä-

aikaisiin kehittämisprojekteihin tai investointeihin. Raha-automaattiavustusjärjestelmän tavoite on, että todelliset tarpeet ja pätevät toimijat kohtaavat. Avustuksia voidaan myöntää vain hakemuksesta ja järjestöille. Perinteisten järjestöjen ulkopuolinen toiminta ei siten tule avustusjärjestelmän piiriin. Jos järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa halutaan tukea julkisesti, sille tarvitaan omia rahoituskanavia.

Rahoituksen kohdentuminen

Veteraanien tukemiseen käytetään noin 100 milj. euroa raha-automaattiavustuksia. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta katsoi, ettei veteraanien ja sotainvalidien hoito ja kuntoutus ole raha-automaattiavustustoiminnan linjausten mukaista yleishyödyllistä toimintaa. Raha-automaattiyhdistyksen strategia tukee tätä linjausta. Tämän tuen tarve poistuu vähitellen veteraanisukupolvien poistuessa. Rahan käyttöä jatkossa tulee pohtia avustustoiminnan linjausten mukaisesti.

RAY:n uusi strategia

RAY korostaa uudessa strategiassaan peli- ja avustustoimintaa yhteiseksi huviksi ja hyödyksi. Tavoitteena on kestävä taloudellinen kasvu tarjoamalla viihdyttäviä pelejä laajalle asiakaskunnalle. Näin saadut tulot tekevät mahdolliseksi kasvavat avustukset, jotka ohjataan joustavasti vaikuttaviin kohteisiin. Strategia korostaa maltillista kasvua ja tehokasta toimintaa. Pelit ja avustustoiminta järjestetään vastuullisesti.

Avustustoiminnalla on tärkeä merkitys sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toiminnassa. Toisaalta ilman järjestöjä ei olisi myöskään RAY:tä. Tulevaisuudessa RAY:n ja järjestöjen on entistä selvemmin edustettava yhdessä samaa kokonaisuutta ja puhuttava yhteistä kieltä kansalaistoiminnasta. RAY korostaa olemassaoloaan järjestöjen hyvien ja merkittävien tulosten kautta; yhtäläillä järjestöjen on tuotava esille RAY:n merkittävä rooli monien yhteiskunnan ja kansalaisten kannalta tärkeiden toimintojen mahdollistajana. Avustustoimintaa kehitetään entistä joustavammaksi, avustusohjelmien rooli avustamisessa tulee korostumaan ja avustetussa toiminnassa korostetaan innovatiivisuutta, tuloksellisuutta sekä vaikutuksia. Lähtökohtana on RAY:n ja järjestöjen tasavertainen kumppanuus.

8 EU:N VALTIONTUKISÄÄNTELYN LÄHTÖKOHDAT SEKÄ KILPAILUNEUTRALITEETTI

EU:n valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloissa 107–109. Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua. Tuen muodolla ei ole merkitystä. Yleensä kyseessä on suora avustus tuen saajalle, mutta esimerkiksi myös kiinteistön markkinahintaa alhaisempi vuokra lasketaan tueksi. Yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta.

Tukitoimenpiteen tunnusmerkit ovat seuraavat: Kyseessä on oltava julkisten varojen (ml. kunnat ja EU-rahoitus) kanavoiminen yrityksiin. Lisäksi toimenpiteen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa. Tuelta edellytetään vaikutusta myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukisääntöjen soveltamisen edellytyksenä on se, että kaikki tunnusmerkit täyttyvät. Vaikka kaikki valtiontuen tunnusmerkit eivät täytyisi, tukijärjestely voi

myös kansallisesti vaikuttaa haitallisesti markkinoiden toimintaan ja kilpailuneutraliteetin toteutumiseen.

Valtiontuet ovat artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti kiellettyjä. Artiklan 107 kohdissa 2 ja 3 määritellään kuitenkin poikkeukset, joiden nojalla tukitoimenpiteet voidaan hyväksyä. Jäsenvaltiot eivät itse voi tehdä arvioita tukien hyväksyttävyydestä, vaan asiassa sovelletaan ennakoilmoitusmenettelyä. Pääsääntöisesti kaikki artiklan 107 mukaiset tuet tulee hyväksyttää ennen täytäntöönpanoa komissiossa (artikla 108, kohta 3). Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on se, että komissio voi tutkia tukien yhteensopivuuden yhteismarkkinoille. Uudet tukiohjelmat tai yksittäiset tuet voidaan saattaa voimaan ja ottaa käyttöön vasta, kun komissio on ne hyväksynyt soveltuviksi sisämarkkinoille. Ilman komission hyväksyntää myönnettyt tuet ovat laittomia, ja ne voidaan joutua perimään korkoineen takaisin tukea saaneilta yrityksiltä. Tueksi katsotaan kaikki toimenpiteet, jotka eri tavoin alentavat tuensaaajan kustannuksia ja ovat siten luonteeltaan avustuksen kaltaisia. Avustusten lisäksi kyse voi olla edullisesta lainasta, markkinaehtoja edullisemmasta takauksesta, markkinahintaa alhaisemmista vuokrista tai valikoivasta veronalennuksesta.

Käytännössä ilmoitusmenettely etenee siten, että mikäli tukea myöntävä viranomainen arvioi toimenpiteen SEUT artiklan 107 tarkoittamaksi valtiontueksi, tulee toimenpiteestä tehdä tuki-ilmoitus komissiolle. Suomessa tuki-ilmoitus tehdään koordinoitusti työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä. Ministeriö toimii myös menettelyn aikana yhteystahona kansallisten viranomaisten ja komission välillä. Ilmoitusmenettelyn kesto on keskimäärin kuusi kuukautta. Tuen myöntämistä koskeva päätös voidaan tehdä ja varsinainen tukitoimenpide voidaan panna täytäntöön vasta, kun komissio on asian hyväksynyt. Jo ennen tuen ilmoittamista komissiolle on syytä selvittää, löytyykö tuen myöntämiselle ylipäänsä ns. hyväksyttävyyden peruste. Komissio on julkaissut useita tiedonantoja, suuntaviivoja ja puitteita, jotka selventävät, minkälaiset tuet ovat sisämarkkinoille hyväksyttävissä olevia.

Ennakoilmoitusvelvollisuudesta on merkittäviä poikkeuksia. Ennakoilmoitusvelvollisuutta ei ole, jos tuki kuuluu de minimis-tukisääntelyn piiriin eli täyttää komission asetuksen (1998/2006) tai komission SGEI de minimis -tuki asetuksen (360/2012) edellytykset. Ennakoilmoitusvelvollisuutta ei ole myöskään myönnettäessä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (800/2008) mukaisia tukia. Ryhmäpoikkeusasetuksen edellytykset täyttävistä tuista on määräajassa jälkikäteen toimitettava komissiolle yhteenvetotiedot. Lisäksi ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset tuet kuuluvat komission vuosiraportoinnin piiriin. Komission yleisiä taloudellisia tarkoituksia koskevia palveluita sääntelevän SGEI- päätöksen (21/2012) mukaisia tukia ei myöskään tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle, vaan näistä tuista pitää ainoastaan raportoida kahden vuoden välein.

Kansallinen valtiontukien sääntely

EU:n sääntelyn ulkopuolelle jäävät julkiset tuet, jotka eivät kohdistu taloudelliseen toimintaan, kohdistuvat kaikkiin toimijoihin tasavertaisesti, eivät uhkaa vääristää kilpailua tai ne eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaa. Tällaisiin julkisiin tukiin voidaan soveltaa vain kansallista lainsäädäntöä. Kansallisesti valtiontukien myöntämistä sääntelee yleislakina valtionavustuslaki (688/2001). Valtionavustuksella tarkoitetaan tässä laissa tuenluontoista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuslain suhteesta muuhun lainsäädäntöön on säädetty, että jos muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan tämän lain sijaan. Laki ei siten sovelleta esim. raha-automaattivastusten myöntämiseen.

Valtionavustuslaissa ei viitata suoraan EU:n valtiontukisääntöksiin eikä oteta kantaa EU:n valtiontukioikeuden käytettyihin käsitteisiin (vrt. kuitenkin valtionavustuslain 2 §:n soveltaminen Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin ja 4 §

julkisen tuen määritelmä). Valtionavustuslaissa todetaan kuitenkin, että avustusta voidaan myöntää, jos valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa (lain 7 §:n 1 mom. 4 kohta).

Ero taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan välillä

Lähtökohtaisesti EU:n säännöksiä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Ero taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välillä ei ole helposti määriteltävissä ja perustuu aina tapauskohtaiseen tarkasteluun. Taloudellisen toiminnan käsite on hyvin laaja. Kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tässä yhteydessä toiminnan luokittelu ”sosiaalisiksi” tai sen harjoittaminen voittoa tavoittelematta ei riitä estämään sen luokittelua taloudelliseksi toiminnaksi. Voittoa tavoittelematon yhdistys tai hyväntekeväisyysjärjestö on ”yritys” siltä osin, kun se harjoittaa taloudellista toimintaa.

Perussopimuksen sääntöjen mukaan palvelun tuottaminen, josta maksetaan korvaus, on katsottava taloudelliseksi toiminnaksi. Unionin tuomioistuimen mukaan palvelun käyttäjien ei tarvitse välttämättä olla palvelun maksajia, mutta kyseisen palvelun tuottaminen edellyttää taloudellisen vastikkeen suorittamista. Toiminnan taloudellinen luonne ei perustu toimijan tai elimen oikeudelliseen asemaan eikä palvelun luonteeseen. Taloudellinen luonne ei voi perustua kansallisessa lainsäädännössä annettuun luonnehdintaan. Myöskään toiminnan yleishyödyllinen tarkoitus ei välttämättä vaikuta toiminnan taloudelliseen luonteeseen.

Toiminnan taloudellisen luonteen määrittämiseksi kyseisen toiminnan kaikkia ominaispiirteitä on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, miten toimintaa toteutetaan, miten se järjestetään tai miten sitä rahoitetaan kussakin tapauksessa. Kaksi toimintakokonaisuutta on kilpailusäännöissä määritelty suoraan muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi: 1) toiminta, joka on osa julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöä ja 2) tietty puhtaasti sosiaalinen toiminta, jota toteutetaan yhteisvastuuperiaatteella ja jossa maksettava taloudellinen vastike ei riipu suoritteiden käytöstä. Tällaisia toimintoja ovat mm. pakollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän hallinnointi ja julkisesti rahoitettu peruskoulutusjärjestelmä. Toiminnan luokittelu muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi perustuu aina suppeaan tulkintaan ja toteutuu käytännössä harvoin.

Markkinoiden olemassaolo edellyttää todellisten kilpailijoiden esiintymistä. Kilpailutilanne on sidoksissa toiminnan luonteeseen, sen tavoitteisiin sekä erityisesti toimintaa ohjaaviin sääntöihin. Jos toimintaa ohjaavat säännöt estävät kokonaan kilpailun esiintymisen itsenäisten taloudellisten yksikköjen välillä, ei kyseessä ole EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellinen toiminta. Siten jäsenvaltioiden oikeudellisella sääntelyllä on ratkaiseva merkitys taloudellisuuskriteerin toteutumiseksi. Jos kilpailu markkinoilla on mahdollista vähäisessäkin määrin, kyseessä on taloudellinen toiminta. Siten kattavaa listaa taloudellisen toiminnan ulkopuolelle jäävistä aloista ei ole mahdollista tehdä.

Taloudellisen toiminnan käsite muuntuu jatkuvasti ja voi vaihdella jäsenvaltioittain. Komission yleisessä tiedonannossa Euroopan unionin valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02; SGEI-tiedonanto) todetaan, että jäsenvaltiot voivat päättää siirtää yrityksille tehtäviä, jotka on perinteisesti katsottu valtiolle kuuluviksi tehtäviksi. Valtioiden voi myös luoda edellytykset markkinoiden syntymiselle sellaiselle tuotteelle tai palvelulle, jota ei muutoin olisi olemassa. Tällaisista valtion toimista seuraa, että kyseisestä toiminnasta tulee taloudellista ja että se kuuluu kilpailusääntöjen soveltamisalaan.

Rajanvedossa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä voidaan tulkintavälisenä käyttää komission edellä mainittua SGEI -tiedonantoa. Tiedonannon mukaan yleisesti

ottaen toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa, eivät ole taloudellista toimintaa. Muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi on katsottu muun muassa solidaarisuuden periaatteeseen perustuva sosiaaliturva tai terveydenhuolto. Täsmällinen taloudellisen toiminnan määrittely on kuitenkin todettu mahdottomaksi tehtäväksi muuttuvien markkinaolosuhteiden vuoksi.

9 ERILAISET TUKIMUODOT JA RAHOITUKSET SUUNTAAMISEN TAVAT

a) Vähämerkityksellisen de-minimis -tuen käyttö

Ilmoittamismenettelystä poikkeuksen muodostavat ns. vähämerkityksiset eli de minimis -tuet. De minimis -asetuksen puitteissa yritykselle on mahdollista myöntää tukea enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Summassa tulee huomioida kaikkien eri viranomaisten yhteensä de minimis -tukena kyseisenä ajanjaksona myöntämä rahoitus. Tuki voi olla lähtökohtaisesti tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan yrityksen kaikki eri lähteistä kolmen verovuoden aikana saama de minimis -tuki ei ylitä 200 000 euron rajaa. De minimis -tuen tarkka määrä on kuitenkin pystyttävä laskemaan tuen myöntämishetkellä, eli tuen on oltava ”läpinäkyvää”. Vaikka ilmoitusvelvollisuutta vähämerkityksisen tuen myöntämisestä ei komissiolle ole, tulee tuen myöntäjän noudattaa seuraavia menettelyohjeita:

1. Ennen tuen myöntämistä tai päätöksentekoa tuen myöntäjän kuten esimerkiksi kunnan on pyydettävä tuen saajalta ilmoitus kaikista muista de minimis -tuista, jotka se on saanut kuluvan ja kahden edeltävän verovuoden aikana. Verovuosi on kalenterivuosi tai, jos yrityksen tilikautena ei ole kalenterivuosi, se tai ne tilikaudet, jotka ovat kalenterivuoden aikana päättyneet. Ilmoituksen on oltava kirjallisessa tai sähköisessä muodossa. Uuden tuen myöntäminen ei saa johtaa 200 000 euron rajan ylittymiseen.
2. Jos toimija saa samoihin kustannuksiin myös muuta kuin de minimis -tukea, on varmistuttava, että de minimis -tuen myöntäminen ei johda tälle muulle tuelle asetetun maksimi-intensiteetin ylittymiseen.
3. Päätöksessä tulee yksilöidä toimenpiteeseen sisältyvä de minimis -tuen määrä. Tuen saajalle on myös ilmoitettava kirjallisesti tuen määrä, joka käytännössä hoituu kunnissa pöytäkirjan otteen tiedoksi antamisella. Samalla tuen saajalle on ilmoitettava, että kyseessä on de minimis -tuki ja mainittava asetuksen täydellinen nimi ja tiedot julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.
4. Kaikki de minimis -asetuksen soveltamista koskevat tiedot on tallennettava ja koottava. Tukea koskevat asiakirjat on säilytettävä 10 vuoden ajan tuen myöntämispäivästä. Säilytettävien asiakirjojen tulee sisältää kaikki tarvittavat tiedot sen osoittamiseksi, että de minimis -asetuksen vaatimuksia on noudatettu. Komission pyynnöstä tukea koskevat tiedot on voitava toimittaa 20 työpäivän kuluessa pyynnön esittämisestä.

Tuen myöntämisessä on huomioitava, että jos tukitoimenpiteeseen kuuluvien tukien yhteismäärä ylittää 200 000 euroa, ei de minimis -asetusta sovelleta tukeen edes sen osuuden osalta, joka ei ylitä tätä enimmäismäärää.

Komissio hyväksyi 18.12.2013 uuden yleisen de minimis -tukiasetuksen. Yleistä de minimis -tukea voidaan nyt myöntää myös vaikeuksissa oleville yrityksille. Poikkeuksena on lainojen ja takausten muodossa myönnettävä de minimis -tuki, joita ei voida edelleenkään antaa vaikeuksissa olevalla yritykselle. (Ks. vaikeuksissa olevan yrityksen tukemisesta ja määritelmästä tarkemmin komission tiedonannot 2004/C 244/02 ja 2012/C 296/02, joita komissio on parhaillaan uudistamassa.)

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavan yrityksen (SGEI) vähämerkityksellisen tuen enimmäismäärälle on säädetty korkeampi kynnysarvo. Komission vuonna 2012 antaman asetuksen mukaan yhdelle yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavalle yritykselle myönnettävän vähämerkityksellisen tuen kokonaismäärä ei saa olla enemmän kuin 500 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Tätä enimmäismäärää sovelletaan riippumatta vähämerkityksellisen tuen muodosta tai siitä, rahoitetaanko jäsenvaltiontuki kokonaan tai osittain unionin varoista. 500 000 euron kynnysarvon alittavan tuen ei katsota vääristävän tai uhkaavan vääristää jäsenvaltioiden välistä kauppaa tai kilpailua. Esim. asumispalveluja ostettaessa ei 500 000 euron kynnysarvo ole kovin korkea.

Valtiontukisääntely on tullut kansallisissa tuomioistuimissa arvioitavaksi kuntalain 90 §:n nojalla kunnallisvalituksen kautta. Tällöin kansallisten tuomioistuinten arviointi on keskittynyt siihen, onko valtiontukisääntelyn menettelysäännökset huomioitu päätösten tekovaiheessa vai ei. Jos kansallinen tuomioistuin on arvioinut, että toimenpide täyttää EU:n valtiontuen kriteerit eikä kunta ole noudattanut EU:n valtiontukisääntelyn mukaista menettelyä, tuomioistuin on lähtökohtaisesti katsonut, että päätöstä on rasittanut muotovirhe ja tuomioistuin on pääsääntöisesti kumonnut tällaisen päätöksen.

Valtiontukijärjestelystä voi kuitenkin kannella myös suoraan komissiolle. Kantelun voi tehdä esim. EU:n markkinoilla toimiva yhteisö tai yksityinen henkilö, joka haluaa varmistaa myönnetyn tuen lainmukaisuuden. Myös Suomen kuntien tekemistä valtiontukijärjestelyistä on kanneltu komissiolle. Kantelijan täytyy olla ns. asianomainen, eli henkilö, yritys tai yritysten yhteenliittymä, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa. Erityisesti tämä koskee kilpailevia yrityksiä ja alan järjestöjä. Kantelun tekijän on siis osoitettava, että hänellä on perusteltu tarve tuoda asia komission käsiteltäväksi.

Kantelun johdosta komissio tutkii, onko tuen myöntämispäätöstä tehtäessä noudatettu valtiontukisääntelyä koskevaa menettelysäännöstä (ilmoitusmenettely) tai menettelyä, jossa ilmoitusmenettelyä ei ole (de minimis) sekä sen, soveltuuko kyseinen myönnetty tuki EU:n sisämarkkinoille. Jos komissio arvioi, että myönnetty tuki täyttää valtiontuen kriteerit eikä asianmukaista ilmoitusmenettelyä ole noudatettu eikä tuen myöntämiselle löydy hyväksyttävyyden perustetta, komissio määrää tuen takaisinperittäväksi korkoineen tuen saajalta.

Esimerkkinä voi mainita, että järjestöt ovat työllistäneet työttömiä työnhakijoita työ- ja elinkeinotoimiston myöntämän palkkatuen avulla. Jos palkkatuki on myönnetty taloudelliseen toimintaan, palkkatukea on voitu myöntää myös de minimis -tukisääntelyn ehtojen mukaisesti. Vuonna 2011 palkkatuetussa työssä yhteisöissä, eli yhdistyksissä ja säätiöissä, aloitti noin 8 400 työtöntä. Palkkatuetun työn aloittaneiden määrä väheni edellisestä vuodesta. Vaikeasti työllistyviä oli noin 6 400, mikä on 10 prosenttia vähemmän kuin edellisellä vuonna. Yrityksissä kyseisen kohderyhmän työttömiä aloitti palkkatuetussa työssä 3 400 eli 27 prosenttia enemmän kuin vuonna 2010. Suurin osa yhdistyksissä ja säätiöissä palkkatuetun työn aloittaneista oli vaikeasti työllistyviä, eli heille oli maksettu työttömyysturvaa työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää. Suurin osa oli työllistynyt muuhun kuin elinkeinotoiminnaksi katsottuun toimintaan. Yhdistysten osuus välityömarkkinoilla palkkatuetun työtä järjestävistä oli 88 prosenttia palkkatuetun työn aloittajista. Eniten palkkatukea on myönnetty sosiaali- ja terveysalan yhdistyksille, joissa työskenteli noin 35 prosenttia palkkatuetun työn vuosina 2010 ja 2011 aloittaneista.²⁵

²⁵ Työ- ja elinkeinohallinnon URA -asiakaspalvelujärjestelmästä tehty poiminta-ajo.

Tarkkaa tietoa ei ole käytettävissä siitä, kuinka paljon kunnat ovat myöntäneet erilaisia tukia järjestöille taloudelliseen toimintaan de minimis -tukisääntelyn perusteella. Valtiovarainministeriön 3.10.2013 julkaisemassa kuntalain kokonaisuudistukseen liittyvän kyselyn yhteenvetoreportista käy ilmi, että kunnat ovat antaneet yhdistyksille lainoja, takauksia ja avustuksia. Taloudelliseen toimintaan kohdistuvien toimenpiteiden osuutta ei ole kuitenkaan vielä arvioitu.

b) Järjestöjen palvelutuotanto osana julkisia hankintoja

1) Lainsäädäntöön kirjatut rajoitteet

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kukin jäsenvaltio voi omaa harkintavaltaansa käyttäen rajata tietyn toiminnan esimerkiksi julkisten ja hyväntekeväisyyttä harjoittavien tahojen tehtäväksi. Tässä on kuitenkin noudatettava edellytyksiä, jotka koskevat toimenpiteiden perustelmisselvollisuutta ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Unionin oikeuskäytännössä on hyväksytty tietty määrä yleishyödyllisiä pakottavia syitä perusteiksi, jolla jäsenmaat voivat rajoittaa sisämarkkinoiden vapauksia. Kaikkien sisämarkkinoiden vapauksien rajoitteiden tarkoituksen on kuitenkin oltava jäsenvaltion esittämien oikeutettujen tavoitteiden saavuttaminen, eivätkä rajoitteet saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Arvion tekee viime kädessä unionin tuomioistuin. Sosiaalipoliittiset tavoitteet voivat olla yleishyödyllisiä pakottavia syitä, joilla voidaan perustella lupajärjestelmiä tai muita markkinoita sääteleviä toimenpiteitä, jos nämä toimenpiteet ovat suhteessa tavoiteltuihin tavoitteisiin. Kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos tavoite on kansallisen säännöksen avulla tosiasiallisesti mahdollista saavuttaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Kaikkia rajoituksia on joka tapauksessa sovellettava ilman syrjintää.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen asemasta on keskusteltu laajasti hankintadirektiiviä uudistettaessa. Sosiaali- ja terveyspalvelut luokitellaan direktiiviluonnoksessa erityispalveluihin ja niitä koskeville hankintasäännöille on varattu oma lukunsa. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaan lukuun on tuotu uusi 76a artikla, jonka mukaan hankintayksiköt voisivat – jäsenvaltioiden näin salliessa – rajata osallistumisen sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjouskilpailuihin tietyt edellytykset täyttävälle organisaatioille. Hankintadirektiivi hyväksyttäneen vuoden 2014 alkupuolella, jonka jälkeen jäsenmailla on kaksi vuotta aikaa toimeenpanna direktiivin määräykset.

2) Rajaavat ratkaisut hankintailmoituksissa

Hankinta kohteen määrittelyssä ja hankintasopimuksen teknisissä ja taloudellisissa eritelmissä on mahdollista käyttää kriteereitä, joilla käytännössä rajataan mahdollisten toimijoiden joukkoa. Vaikka voimassa oleva hankintalaki ei anna yksittäiselle hankkijalle mahdollisuutta rajata tarjouskilpailuun osallistumista yksinomaan sosiaali- ja terveysalan järjestöille tai voittoa tuottamattomille toimittajille, voivat hankkijat huomioida ja arvostaa eri tavoin sosiaali- ja terveysalan järjestöjen osaamista ja vahvuuksia. Järjestöjen pitkää kokemusta sosiaali- ja terveysalan palveluista voidaan huomioida referenssinä eli tarjousten vertailuperusteena tarjoajien soveltuvuutta arvioitaessa. Järjestöjen tarjoamien palvelujen kattavuutta, luotettavuutta, pitkäjänteisyyttä, innovatiivisuutta, asiakaslähtöisyyttä ja saavutettavuutta voidaan eri tavoin huomioida joko palvelun laadun vähimmäisvaatimuksena tai tarjousvertailussa lisäpisteitä synnyttävänä arviointiperusteena. Järjestöjen vahvuuksien huomioiminen hankinnan määrittelyssä ja kriteereissä ei automaattisesti johda järjestöjen menestymiseen tarjouskilpailuissa. Hankintoja suunniteltaessa tulee lisäksi ottaa huomioon kilpailutusten tasapuolisuus, hankintapäätöksestä valittamisen mahdollisuus sekä valituksesta aiheutuvat seuraamukset. Työ- ja

elinkeinoministeriö on laatinut oppaan tavoista, joilla julkiset hankkijat voivat huomioida sosiaalisia näkökohtia, joihin voi sisältyä mm. työllistämismääräykset, työ- ja ihmisoikeuksien noudattaminen ja esteettömyyden vaatimus. Oppaassa keskitytään esimerkkien valottamiseen ja konkreettisten mallien tarjoamiseen hankintayksiköille.

c) Julkisen palvelun velvoitteiden antaminen (SGEI-sääntely)

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (Services of General Economic Interest, SGEI) sääntely on osa EU:n valtiontukisääntelyä. Siten se koskee taloudelliseen toimintaan suunnattua julkista tukea. Sääntelyn menettelytavat poikkeavat yleisestä valtiontukien ilmoittamisvelvoitteesta.

SGEI-sääntely kattaa EU:n oikeusjärjestelmässä useita oikeudenaloja kuten kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden. Kyseessä on EU:n perustamissopimuksen 106 artiklan 2 kohdan yleispoikkeus. Mainitun lainkohdan mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaviin yrityksiin sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja etenkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille osoitettuja erityistehtäviä. SEUT 106 artiklalla pyritäänkin kompromissiin yhtäältä kilpailun vääristämisen ehkäisemisen ja toisaalta yleisen edun kilpailulta suojaamisen tavoitteiden välillä. Euroopan komission vuoden 2001 tiedonannon mukaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla (SGEI) tarkoitetaan julkisvallan määrittelemiä yksityisten yritysten toteuttamia yleisölle erityisen merkittäviä taloudellisia toimia, joita ei toteutettaisi ilman julkisvallan asettamaa velvoitetta. (ks. komission tiedonanto ”Yleishyödylliset palvelut Euroopassa, EYVL C 17, 19.1.2011, s. 4-23).

SGEI-sääntelyn yhtymäkohdat muihin oikeudenaloihin (kilpailuoikeus, valtiontukisäännöt, julkisia hankintoja koskevat säännöt) riippuvat siitä, mistä yleishyödyllisten palvelujen organisoimiseen tai toteuttamiseen liittyvästä toimenpiteestä on kysymys. Valtiontukilainsäädännön kannalta keskeistä on yleishyödyllisen palvelun rahoittaminen. Julkisten hankintojen sääntöjen näkökulmasta olennaista on puolestaan tapa, jolla yleishyödyllinen palvelu uskotaan tietylle toimijalle, eli miten palveluntuottaja valitaan, jolle julkinen palveluvelvoite annetaan. Kilpailuoikeuden kannalta kiinnostuksen kohteena on julkisen palvelun velvoitteen saaneen yrityksen oma toiminta markkinoilla. Yleisen sisämarkkinaoikeuden kannalta tietylle toimittajalle myönnetty yksinoikeus voi myös muodostua esteeksi esimerkiksi vapaalle sijoittautumisoikeudelle tai palvelujen tarjoamisen vapaudelle.

Suomessa Helsingin kaupunki on toteuttanut pitkäaikaisasunnottomien asumispalveluun liittyvän SGEI-järjestelyn ns. avoimena hakuna. Kaupunki pyysi 2.12.2010 hankintailmoituksille varatussa ilmoitusmenettelyssä julkaistulla ilmoituksella halukkaita palveluntuottajia ilmoittautumaan palvelun tuottajaehdokkaaksi. Osallistumishakemuksen jätti 14 palveluntuottajaa, joista seitsemän täytti asetetut vaatimukset. Kaupunki käynnisti näiden kanssa unionin tuomioistuimen Altmark-tuomiossa ja Euroopan komission päätöksissä sekä tiedonannoissa mainitun mukaisen menettelyn. Hankintayksikkö määritteli siten palvelun järjestämisen hyväksyttävät kustannukset ja palveluntuottajalle maksettavan korvauksen. Menettelystä valitettiin markkinaoikeuteen, joka kumosi Helsingin sosiaalilautakunnan päätöksen hankintalain vastaisena (MAO 171/2012). Kaupunki valitti asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka 28.3.2013 antamallaan päätöksellä hylkäsi kaupungin valituksen ja pysytti markkinaoikeuden päätöksen lopputuloksen. Hankinta olisi pitänyt kilpailuttaa hankintalain tarkoittamalla tavalla. SGEI-menettelyn soveltamisen ei katsota olevan suorahankintaperuste. Hallinto-oikeus ei tapauksen yhteydessä ottanut suoraan kantaa hankintalain ja SGEI-menettelyn väliseen suhteeseen.

Suomen kunnista myös Espoon kaupunki on hyödyntänyt SGEI-menettelyä palveluiden järjestämisessä, kun oli havaittu, ettei hankintalain mukainen kilpailuttaminen tuottanut toivot-

tua tulosta, eli kun markkinoilla ei ollut riittävästi toimijoita ja kilpailua. Julkisen palveluvelvoitteen antamisen mahdollisuus on myös otettu huomioon Espoon palveluiden järjestämistä koskevassa strategiassa. Sosiaali- ja terveystaloudelliset aloiksi, joilla markkinat toimivat huonosti, on todettu mm. asumispalvelut pitkäaikaisasunnottomille ja vaikeasti päihdeongelmallisille sekä lasten- ja nuorisokotipalvelut. Kun kilpailuttamisesta ei ole tuottanut toivottavaa hyötyä, on vaihtoehtona ryhdytty pohtimaan julkisen palveluvelvoitteen antamista SGEI-määrittelyä noudattaen. Ongelmana on ollut, ettei hankintalain ja SGEI-määrittelyn suhde ole ollut selvä eikä palvelun tuottajan valintapäätöksestä tehtävää muutoksenhakumenettelyä ole määritetty. SGEI-määrittelyssä on sovellettu suoraan EU:n valtioneuvoston päätöksiä. Julkista palveluvelvoitetta ei ole annettu silloin, kun useampi ehdokas on täyttänyt palveluntuottajalle asetetut vaatimukset. Tällöin on palattu hankintalain mukaiseen hankintamenettelyyn.

Pitkäaikaisasunnottomien asumispalvelut toteutettiin Espoossa tarjouskilpailun sijaan antamalla julkinen palveluvelvoite. Palveluvelvoitteen sisällöksi määriteltiin päihdeongelmaisten palveluasuminen ja tehostettu tukiasuminen sekä pitkäaikaisasunnottomien keskitetty tukiasuminen. Päihdeongelmaisten palveluasumisen järjestämiseen ilmoitettiin kolme ehdokasta. Kaksi ilmoittautunutta suljettiin menettelyn ulkopuolelle, koska ne eivät täyttäneet ilmoituksessa asetettuja ehtoja. Palveluvelvoite annettiin jäljelle jääneelle yleishyödylliselle säätiölle. Koska pitkäaikaisasunnottomien keskitetyn tukiasumisen järjestämiseen ilmoitettiin kaksi palveluntarjoajaa, jotka täyttivät palvelukuvauksen mukaiset vaatimukset, järjestettiin hankintalain mukainen tarjouskilpailu.

EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun (SGEI) tarkempi sisältö jätetään määrittelemättä. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on todettu, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne määrittelevät sen, mitä ne pitävät yleishyödyllisinä palveluina. Tästä huolimatta jäsenvaltion on vedotessaan julkisen palvelun tehtävän olemassaoloon huolehdittava, että kyseinen tehtävä täyttää julkisen palvelun tehtävien vähimmäisedellytykset. Tällaisia edellytyksiä ovat muun muassa viranomaisten toimenpiteen määrittely, jolla kyseisille toimijoille annetaan julkisen palvelun tehtävä, ja tämän tehtävän yleisluonteisuus ja velvoittavuus. Jos jäsenvaltio ei näytä toteen, että nämä perusteet täyttyvät tai jos se ei noudata niitä, kyseessä saattaa olla ilmeinen arviointivirhe, joka voi tutkinnan jälkeen johtaa komission takaisinperintävaateeseen.

Yleisesti yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tunnuspiirteitä ovat muun muassa niiden yleinen saatavuus, hintatason kohtuullisuus sekä riittävä laatu. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja voivat olla esimerkiksi yhteiskunnan infrastruktuuriin liittyvät liikenne-, energia- ja viestintäpalvelut. Myös monet terveys- ja sosiaalipalvelut toteuttavat yleiseen etuun liittyviä päämääriä. SEUT 106 artiklan 2 kohta sekä sen määräyksiä täydentävät ja täsmentävät oikeuskäytännön ja johdetun oikeuden määräykset voivat tällöin mahdollistaa osittaisen poikkeamisen EU:n kilpailu-, valtiontuki- tai sisämarkkinasääntöjen velvoitteista tiettyjen edellytysten täytyessä.

Yleishyödyllisiksi palveluiksi voidaan määritellä monia kunnan erityiseen toimialaan kuuluvia lakisäätteisiä tehtäviä (liikennepalvelut, sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut) kuin yleiseenkin toimialaan kuuluvia tehtäviä (esimerkiksi vapaa-ajan alueiden ylläpito). Yleishyödyllisten palvelujen järjestämisessä ja rahoittamisessa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota EU:n perussopimuksen määrittelemään yhdenvertaisuusperiaatteeseen, suhteellisuusperiaatteeseen sekä elinkeinotoiminnan tukemisen edellytyksiin.

Yleishyödyllisiin palveluihin olennaisena osana liittyvä palvelun saatavuus, kohtuullinen hintataso ja riittävä laatu johtavat usein tilanteeseen, jossa kyseisiä palveluja ei voida aina tuottaa markkinaperusteisesti, sillä toiminta olisi yrityksille kannattamatonta. Mikäli jäsenvaltiot haluavat kuitenkin toteuttaa palvelut yritysten voimin, voidaan toimintaa tukea myös taloudellisesti ja siten mahdollistaa julkisen palvelun tehtävästä suoriutuminen. Taloudellinen tuki voi olla esimerkiksi suora avustus tai veronalennus. Vuonna 2003 ns. Altmark -ratkaisussa, unionin tuomio-

istuin määritteli, millä edellytyksin jäsenvaltion yritykselle suorittamat korvaukset yleishyödyllisen palvelun tuottamisesta eivät ole SEUT 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea. Nämä edellytykset ovat:

- 1) Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiaassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selkeästi. Julkisen palvelun velvoitteen on ilmentävä kansallisesta lainsäädännöstä tai yrityksen toimiluvasta.
- 2) Korvauksen laatimiseen liittyvät parametrit tulee etukäteen vahvistaa objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Näin pyritään välttämään se, että korvaukseen sisältyisi taloudellista etua, joka olisi omiaan suosimaan edunsaajayritystä suhteessa sen kilpailijoihin.
- 3) Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa julkisesta palveluvelvoitteesta aiheutuvat kustannukset, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.
- 4) Jos julkisten palveluvelvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei ole valittu julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävällä kalustolla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä, kun jälleen otetaan huomioon ko. toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto.

SGEI-sääntelyn keskeiset oikeusohjeet uudistuivat vuosina 2011 ja 2012:

- 1) Yleinen SGEI-tiedonanto (2012/C8/03, EUVL C8/2012) - SGEIhin liittyvien käsitteiden kokoaminen ja selventäminen ml. taloudellinen / muu kuin taloudellinen toiminta sekä Altmark-kriteereiden soveltaminen <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:008:0004:0014:FI:PDF>
- 2) Komission SGEI-päätös (2012/21/ EU, EUVL L7/2012) - Päätöksessä asetetut edellytykset täyttävät pienet ja keskisuuret SGEI-järjestelyt on vapautettu komission ennakoilmoitusvelvollisuudesta, asiaan kuuluvat järjestelyt on raportoitava määräajoin eli kahden vuoden välein komissiolle. Toimeksiannon kesto voi olla pääsääntöisesti enintään 10 vuotta. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:007:0003:0010:FI:PDF>

Uusitussa komission SGEI-päätöksessä on myös vapautettu komission päätöksen edellytykset täyttäviin sosiaalipalveluiden SGEI-järjestelyihin maksettavat korvaukset ennakoilmoitusvelvollisuudesta riippumatta yritykselle maksettavan euromäärän suuruudesta. Komission päätöksen 2 artiklan mukaan ennakoilmoitusvelvollisuudesta on vapautettu korvaus sairaaloiden tuottamista sairaanhoitopalveluista, mukaan lukien hätäpalvelut. Lisäksi ennakoilmoitusvelvollisuudesta on vapautettu korvaukset, jotka liittyvät sellaisten sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi, joissa on kyse terveydenhuollosta, pitkäaikaishoidosta, lastenhoidosta, työmarkkinoille pääsystä ja paluusta, sosiaalisesta asuntotarjonnasta sekä muita heikommassa asemassa olevien ryhmien hoidosta ja sosiaalisesta osallisuudesta. Komission SGEI - päätöksessä kannustetaan jäsenvaltioita käyttämään myös tehokkuuskannustimia.

- 3) Komission SGEI -puitteet (2012/C8/03, EUVL C8/2012) – Sovelletaan ”isoihin SGEI -järjestelyihin” silloin, kun kohdassa 2 mainittua SGEI päätöstä tai de minimistukisääntelyä ei voida soveltaa ja järjestely on etukäteen notifioitava komissiolle. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:008:0015:0022:FI:PDF>

Kohdissa 1-3 mainittu sääntely tuli voimaan 31.1.2012

- 4) SGEI de minimistuki asetus (360/2012, EUVL L114/2012) - Uusi asetus tuli voimaan 29.4.2012. Koskee vain SGEI -palveluntuottajalle maksettavaa de minimis -tukea. Tukea ei tarvitse etukäteen ilmoittaa eikä raportoida komissiolle. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:114:0008:01:FI:HTML>

Hankintamenettelyn noudattaminen julkisen palveluvelvoitteen antamisessa

Julkisen palveluvelvoitteen toteuttamisesta maksettavan korvauksen ohella kuntien näkökulmasta on olennaista se menettely, jolla julkisen palvelun velvoite voidaan tai se tulee antaa. Yleisen SGEI tiedonannon (2012/C8/02) 5 kohdassa sekä SGEI de minimis -tukiasetuksen (360/2012) 21 kohdassa todetaan, että säännökset eivät rajoita julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä. SGEI -puitteiden (2012/C8/03) kohdassa 19, joka sääntelee ennakoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia SGEI-järjestelyjä, on valtiontuen hyväksyttävyyden edellytykseksi nimenomaisesti asetettu julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön noudattaminen.

Edellä mainittujen viittausten ohella EU-säädöksissä ei juuri ole otettu kantaa unionin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja yleishyödyllisten palvelujen organisoimistapojen suhteeseen. Perusteltuna lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että hankintalainsäädännön kilpailuttamissääntöjä tulee noudattaa silloin, kun SGEI-järjestely täyttää hankinnan tunnusmerkistön. Varsinaisten hankintasopimusten ohella kilpailuttamisvelvoitteen piiriin kuuluu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella myös ns. palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset. Käyttöoikeussopimukset vastaavat muutoin palveluhankintasopimuksia lukuun ottamatta hankintayksikön suorittamaa vastiketta. Käyttöoikeussopimuksissa vastike muodostuu rahasuorituksen sijasta tai sen ohella sopimusosapuolelle siirtyvästä oikeudesta hyödyntää palvelua sekä tähän liittyvästä liiketaloudellisesta riskistä. Sopimusosapuolella on oikeus kerätä rahavastikkeita palvelua käyttäviltä yksityisiltä asiakkailta. Riski asiakkaiden riittäväyydestä on kuitenkin pienempi kuin normaalilla markkinatoimijalla, sillä julkisyhteisön kautta saatu hyödyntämisoikeus ohjaa ainakin tietyn osan asiakkaista käyttöoikeuden saajan asiakkaiksi.

SEUT 106 artiklan mukaiset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut tarkoittavat lähtökohtaisesti tietyille tai tietyille yrityksille annettuja yksin- tai erityisoikeuksia tietyn palvelun suorittamisessa. Yksinoikeuden antaminen sisältää useita samoja piirteitä kuin käyttöoikeussopimukset. Palvelun suorittajalle maksettava korvaus ei välttämättä ole rahasuoritus, vaan palveluntuottajalle syntyy oikeus veloittaa palvelun loppukäyttäjää. Samalla palveluntuottajalle siirtyy riski palvelun kannattavuudesta. Riski on kuitenkin pienempi kuin sellaisella toimittajalla, joka ei olisi saanut yksinoikeutta. Ellei riski siirry lainkaan palveluntuottajalle, eli palveluntuottaja saa varmuudella ja asiakasmääristä riippumatta tietyn rahakorvauksen julkisyhteisöltä, kyse lienee tavallisesta hankinnasta. Julkisen palveluvelvoitteen antaminen voidaan siten teknisesti katsoa palveluja koskevaksi käyttöoikeussopimukseksi, ainakin mikäli järjestely perustuu sopimukseen. Lakiin tai asetukseen perustuvia palveluvelvoitteen antamistoimenpiteitä ei voitane luokitella hankinnoiksi tai käyttöoikeussopimuksiksi. Tähän perustuu yleishyödyllisten palvelujen organisoimisen haaste kunnallisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvissa palveluissa.

Komission SGEI-päätöstä voidaan soveltaa vain silloin, kun toimeksiannon kesto on enintään 10 vuotta. Komission SGEI-päätöstä sovelletaan jatkossa yli 10 vuotta kestäviin järjeste-

lyihin vain silloin, jos palveluntarjoajan on tehtävä suuria investointeja, joiden kuolettaminen kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti kestää tätä pidemmän aikaa.

Kotimaisen SGEI-puitelain laatiminen on kirjattu hallitusohjelmaan, mutta sen valmistelun aloittamisesta päätetään vasta, kun julkisia hankintoja koskevat direktiivit on hyväksytty. Käytännön soveltamisen näkökulmasta kunnat voisivat hyötyä selkeästä kansallisesta menettelytapalainsäädännöstä, jossa huomioitaisiin SGEI-järjestelyjen eri tasot, eli toimeksiannon yksilöinti ja palveluntuottajan valinta sekä maksettavaan kompensatioon (EU:n valtioneukisääntely) ja palveluvelvoitteen saajan omaan toimintaan liittyvät kysymykset. Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tulee myös harkittavaksi mahdollisen SGEI-säännöksen sisällyttäminen kuntalakiin. Tässä yhteydessä tehtävät ratkaisut vaikuttavat myös oletetun puitelain säätämistarpeeseen. Samoin valmisteltavana olevan sosiaali- ja terveystalujen järjestämislain yhteydessä arvioidaan mahdollisuuksia julkisten palveluvelvoitteiden antamiseen SGEI-menettelyä käyttäen.

Sosiaali- ja terveystalun järjestöt ovat yksityisiä palveluiden tuottajia, joille on myös mahdollisuus antaa julkisen palvelun velvoite SGEI-määrittelyä käyttäen. Järjestöt ovat tässä suhteessa samassa asemassa yritysten kanssa. Palvelun tuottajan valintamenettelystä vastaa aina julkinen taho. Palvelun sisällön määrittely ja palvelusta maksettava korvaustaso on myös julkisen vallan tehtävä. Julkisen palveluvelvoitteen toteuttajina järjestöt toimivat julkisen vallan valvonnan ja ohjauksen alaisina. Järjestön toimintavapaus julkisen palveluvelvoitteen toteuttajana on rajatumpi kuin myönnettäessä järjestöille suoraa rahoitusta järjestön itse määrittelemään toimintaan.

d) Erilliset tukiohjelmat

Valtiontuki voidaan myöntää ns. tapauskohtaisena yksittäisenä tukena vain ja ainoastaan johonkin tiettyyn tarkoitukseen tai yksittäiseen hankkeeseen. Jos viranomainen myöntää tukea useammalla tuen saajalle eri ajankohtina etukäteen määriteltyjen kriteerien perusteella, tuki voidaan myöntää tuen tavoitteita sääntelevän tukiohjelman puitteissa.

Yksittäisellä tuella tarkoitetaan tukia, joita ei ole myönnetty tukiohjelman osana sekä niitä tukiohjelman osana myönnettäviä tukia, joista on erikseen säädetty sektorikohtaisessa valtiontukisääntelyssä ilmoitusvelvollisuus komissiolle²⁶. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos EU:n valtioneukisääntely velvoittaa ilmoittamaan esimerkiksi tietyn euromäärän ylittävät hankkeet vielä erikseen komissiolle tarkempaa arviointia varten. Tukiohjelmalla puolestaan tarkoitetaan säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella yksittäisiä tukia voidaan myöntää yrityksille, jotka määrittellään säädöksessä tai päätöksessä yleisesti. Lisäksi tukiohjelmalla tarkoitetaan säädöstä tai päätöstä, jonka perusteella erityiseen hankkeeseen liittymätöntä tukea voidaan myöntää yhdelle tai useammalle yritykselle toistaiseksi ja/tai rajoittamaton määrä.

Esimerkkinä Suomessa voimassa olevista tukiohjelmista voidaan mainita palkkatukiohjelma ja tuki nuorille innovatiivisille yrityksille. Muita esimerkkejä kansallisista tukiohjelmista löytyy työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilta <http://www.tem.fi/index.phtml?s=>. Suomessa tukiohjelmat perustuvat sektorikohtaiseen lainsäädäntöön, johon useimmiten sovelletaan menettelytapalakina myös yleistä valtionavustuslakia. Tukiohjelma tai yksittäinen tapauskohtainen tuki taloudelliseen toimintaan voi perustua de minimistuki-sääntelyyn, yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen tai komission SGEI-päätökseen. Tukia ei tarvitse tällöin etukäteen ilmoittaa eli notifioida komissiolle edellyttäen, että ne täyttävät kussakin säädöksessä mainitut edellytykset. Etukäteen komissiolle notifioitava tukiohjelma tai tapauskohtainen tuki perustuvat komission julkaisemiin suuntaviivoihin, puitteisiin tai tiedonantoihin, joissa komissio on ilmoittanut tuen hyväksyttävyyden perusteet. Tukea ei voida tällöin myöntää ennen kuin komissio on tehnyt hyväksyvän päätöksensä tukijärjestelylle.

²⁶ Valtioneukisääntelyn menettelyjä sääntelevässä neuvoston asetuksen 659/1999 eli ns. menettelytapa-asetuksen 1 artikla

Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (800/2008) on määritelty edellytykset, joiden puitteis- ja jäsenvaltio voi myöntää tuen välittömästi ilman komissiolle tehtävää ennakoilmoitusta. Jälkikäteen ilmoitus on tehtävä 20 työpäivän kuluessa. Asetusta sovelletaan ns. läpinäkyviin tukiin, eli avustuksiin ja lainoihin, joiden tukimäärä on mahdollista laskea ennalta ilman riskiarviota. Asetusta sovelletaan lähes kaikkiin toimialoihin muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta²⁷. Komissio on parhaillaan uudistamassa ryhmäpoikkeusasetusta. Uusi asetus, jonka lopullinen sisältö ei ole vielä tiedossa tulee voimaan 1.7.2014.

Ryhmäpoikkeusasetus sisältää säännöksiä taloudelliseen toimintaan myönnettävästä palkkatuesta työttömän työnhakijan palkkauskustannuksiin. Työ- ja elinkeinotoimistojen myöntämä palkkatuki taloudelliseen toimintaan voidaan myöntää myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena.

e) Verotuskäytännöt

Tyypillisesti järjestöt ovat oikeudelliselta muodoltaan rekisteröityjä yhdistyksiä. Rekisteröityjen yhdistysten verotus voi erota esimerkiksi voittoa tavoittelevien osakeyhtiöiden verotuksesta sillä perusteella, että rekisteröity, voittoa tavoittelematon, yhdistys täyttää verotuksessa yleishyödyllisen yhteisön tunnusmerkit. Yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen elinkeinotoiminnan tulosta ja tietyissä tilanteissa kiinteistön tuottamasta tulosta. On kuitenkin huomattava, että myös osakeyhtiö voi olla voittoa tavoittelematon ja täyttää tuloverolain yleishyödyllisen yhteisön tunnusmerkit. Näin ollen tuloverotuksessa ei anneta merkitystä yhteisön oikeudelliselle muodolle arvioitaessa tämän verovelvollisuutta vaan arvioinnissa kiinnitetään huomiota yhteisön yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen määräyksiin sekä tosiasialiseen toimintaan. Voittoa tavoitteleva osakeyhtiö ei sitä vastoin voi olla verotuksessa yleishyödyllinen yhteisö.

Yhteisöä pidetään tuloverotuksessa yleishyödyllisenä, jos se 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä; 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin; 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempaa palkkana tai muuna hyvityksenä. Yhteisöä ei ole pidetty verotus- ja oikeuskäytännössä yleishyödyllisenä yhteisönä, jos yhteisön yleishyödyllinen toiminta on jäänyt vähäiseksi suhteessa muuhun toimintaan esimerkiksi elinkeinotoimintana pidettävään toimintaan.

Verotus- ja oikeuskäytännössä sosiaalista toimintaa on pidetty yleishyödyllisenä toimintana. Jos yhteisön toiminta on sitä vastoin yksinomaan elinkeinotoimintana pidettävää sosiaalialan palvelutoimintaa, ei yhteisöä ole pidetty verotuksessa yleishyödyllisenä yhteisönä.

Yleishyödyllinen yhteisö on muiden verovelvollisten tavoin verovelvollinen elinkeinotoiminnan tuottamasta tulosta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoiminta on tyypillisesti ansiotarkoituksessa tapahtuva, jatkuvaa, laajaan tai laajahkoon asiakaskuntaan suuntautuvaa, itsenäistä toimintaa, johon sisältyy yrittäjäriski ja jota harjoitetaan kilpailuolosuhteissa ja mikä ei liity yleishyödyllisen yhteisön varsinaisen yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseen.

Jos yleishyödyllisen yhteisön toimintaa on tuettu olennaisilta osin julkisin varoin, on toiminta lähtökohtaisesti yleishyödyllisen yhteisön verovapaata toimintaa. Näin esimerkiksi olennaisesti julkisin varoin tuettu sosiaalialan toiminta on yleishyödyllisen järjestön verovapaata toimintaa. Jos yleishyödyllisen yhteisön järjestämä sosiaalialan toiminta vastaa tuotesisällöltään yksityisen elinkeinonharjoittajan järjestämää sosiaalialan toimintaa ja perittävät maksut eivät olennaisilta osin eroa elinkeinonharjoittajien perimistä maksuista, on lähtökohtaisesti kyse elinkeinotoiminnasta. Sosiaalialan palvelun tuotesisältö voi erota elinkeinonhar-

²⁷ Ks. asetuksen 1 artikla, esim. kalastus, vesiviljely, maatalous ja kivihiilialan osat eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan. Tukia ei voi myöskään myöntää vaikeuksissa olevalle yritykselle.

joittajan tarjoamasta palvelusta muun muassa siinä, että palvelun tarkoitus ja asiakaskunta ovat erilaisia, jolloin toimintaa voidaan pitää verovapaana. Jos yleishyödyllisen yhteisön harjoittama sosiaalialan toiminta liittyy läheisesti yleishyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseen, on tätä pidetty lieventävänä seikkana elinkeinotoimintaa arvioitaessa. Pelkästään se seikka, että sosiaalialan järjestön tuottaman palvelun on ostanut kunta sosiaalihuolloista annetun lain (710/2982) perustella, ei tee palvelusta verovapaata. Sosiaalialan järjestöjen verotusta on käsitelty valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 31/2009 sekä sen perusteella annetussa Verohallinnon 1.7.2011 antamassa ohjeessa (Diaarinumero A19/3570/2011).

Eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain 1 §:n mukaan yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen tulo, joka tuloverolain mukaan on veronalaista, voidaan tuloverotuksessa katsoa osittain tai kokonaan verovapaaksi. Lain 2 §:n mukaan veronhuojennus voidaan myöntää vain silloin, kun veronhuojennusta voidaan pitää perusteltuna yhteisön toiminnan yhteiskunnalle tuottamaan etuun nähden. Huojennusta harkittaessa on otettava huomioon, missä määrin yhteisön varoja ja tuloja käytetään yhteiskunnan kannalta tärkeään yleishyödylliseen toimintaan. Lisäksi lain mukaan on otettava huomioon, merkitseekö yhteisön tiettyä liiketoimintaa koskeva veronhuojennus vastaavaa toimintaa harjoittaville elinkeinonharjoittajille haittaa, joka ei ole vähäinen.

Komissiolle on tehty kantelu yleishyödyllisten yhteisöjen (yhdistysten ja säätiöiden) verotuksen kautta annettavista valtiontuista syyskuussa 2009. Kantelija on pyytänyt komissiota selvittämään, ovatko tuloverolain 22 ja 23 pykälissä ja eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetussa laissa myönnettyt veronhuojennukset hyväksyttävissä EU:n yhteismarkkinoilla. Lisäksi kantelija on pyytänyt komissiota selvittämään, onko veronhuojennuslaki sellainen, että sen perusteella myönnettäviä veronhuojennuksia voidaan käsitellä de minimis -säännöllä.

Suomen viranomaiset ovat omassa vastauksessaan katsoneet, että kyseessä ei ole valtiontuki usealla eri perusteella ja mahdollinen tuki ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos säännökset katsottaisiin kielletyksi valtiontueksi, Suomen viranomaiset ovat pitäneet näitä joka tapauksessa ns. voimassa olevana tukena. Asian käsittely on yhä kesken komissiossa.

f) Järjestöjen sosiaaliseen yritystoimintaan myönnettyt tuet, yhteiskunnalliset yritykset sekä työpankkikokeilu

Sosiaaliset yritykset

Sosiaalisia yrityksiä koskeva laki tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Sosiaalisten yritysten aseman selvitys on käynnistymässä osana nykyistä hallitusohjelman toimeenpanoa. Sosiaaliset yritykset kantavat yhteiskuntavastuuta työllistämällä vajaatyökykyisiä ja pitkään työttömänä olleita henkilöitä. Muuten sosiaalinen yritys on normaali yritys, joka voi olla yritysmuodoltaan osakeyhtiö, kommandiittiyhtiö, avoin yhtiö, osuuskunta tai toiminimi. Sosiaalisten yritysten rekisteriin voidaan merkitä myös yhdistys tai säätiö. Sosiaalisen yrityksen työntekijöistä vähintään 30 prosenttia on pelkästään vajaatyökykyisiä tai vajaatyökykyisiä sekä pitkäaikaistyöttömiä. Vähintään yhden työntekijän on oltava vajaakuntoinen. Yrittäjää itseään tai yrityksessä määräävässä asemassa olevaa henkilöä ei lasketa mukaan kiintiöön.

Korvauksena työntekijöiden alentuneesta työkyvystä ja tuottavuusvajeesta sosiaalinen yritys on oikeutettu saamaan palkkatukea erityisehdoin työllistämiensä vajaatyökykyisten ja pitkään työttömänä olleiden henkilöiden palkkaukseen. Sosiaaliselle yritykselle voidaan myöntää työllisyyspoliittista avustusta tietyin ehdoin.

Palkkatuella tarkoitetaan työllistämistukea, jota voidaan myöntää työantajalle palkkauskustannuksiin. Sosiaalisten yritysten osalta palkkatuen suuruuden määrittelemiseksi on kaksi

laskentamallia. Laskentamalleista sovelletaan sitä, joka on edullisempi hakijalle. Sosiaalisella yrityksellä pakkatukijaksot voivat olla pidemmät kuin muilla yrityksillä. Palkkatuen myöntää paikallinen työ- ja elinkeinotoimisto.

Työ- ja elinkeinohallinto voi myöntää työllisyyspoliittista avustusta sosiaalisten yritysten perustamiseen ja toiminnan vakiinnuttamiseen. Avustus myönnetään de minimis -tuen. Avustusta ei myönnetä liiketoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin eikä investointeihin. Avustuksen myöntämisen ehtona on yhtiöjärjestyksessä oltava maininta yrityksen tavoitteesta työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä.

Sosiaaliset yritykset voivat saada avustusta enimmillään 75 prosenttia hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Kunnilla ja kuntayhtymillä avustusprosentti on 50. Yhdistyksen ja säätiön avustusprosentti voi nousta aina 100 prosenttiin hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Avustusta voidaan myöntää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Sosiaaliselle yritykselle voidaan yritystoiminnan käynnistämisen- ja vakiinnuttamiskustannuksiin myöntää avustusta vain ajaksi, jonka yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen arvioidaan kestävän. Avustuksen myöntää ELY-keskus. Osa sosiaalisista yrityksistä voi olla myös yhteiskunnallisia yrityksiä.

Yhteiskunnalliset yritykset

Järjestöt voivat myös organisoida palvelutoimintansa siten, että varsinaisen yritystoiminnan lisäksi toiminnassa voidaan otetaan huomioon järjestön asettamat yhteiskunnalliset tavoitteet. Yhteiskunnallisille yrityksille ei ole mitään erillisiä tukimuotoja käytössä. Tällaiset yritykset voivat tukiedellytysten täytyessä hakea ja käyttää muita yritystukia ja yrityspalveluja. Suomalaisen Työn Liitto voi myöntää yrityksille hakemuksesta yhteiskunnallisen yrityksen liikemerkin, jota yritys voi hyödyntää markkinoinnissaan. Se ei ole varsinainen tukitoimenpide. Yhteiskunnallisten yritysten tukeen ei ole suunnitteilla erityisiä muutoksia. Vuonna 2014 käynnistävällä EU:n rakennerahastokaudella yhteiskunnalliset yritykset ovat yhtenä painopistealueena, mutta tässä vaiheessa mahdollisten tukien vaikutusta lienee turhan varhaista arvioida. Lähinnä kyseeseen voisivat tulla erilaiset näille yrityksille suunnatut kehittämishankkeet.

Suomessa toimii Yhteiskunnallisen yritystoiminnan tutkimusverkosto FinSERN. Se kokoaa yhteen kansainvälistä ja kotimaista tutkimustietoa, ylläpitää suhteita alan tutkijoihin ja tutkimusverkostoihin maailmalla sekä kartoittaa rahoitusmahdollisuuksia alan tutkimukseen.

Reilu Palvelu ry edistää ja kehittää sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen ja niiden omistamien yritysten vastuullisen palvelutoiminnan edellytyksiä ja toimintakulttuuria sekä parantaa palveluiden laatua. Tämä tapahtuu Reilu palvelu –merkin kautta, joka on sertifikaatti palvelujen laadusta ja vastuullisesta liiketoiminnasta. Merkin lähtökohta on se, että järjestölähtöisen palvelutoiminnan ja -tuotannon taloudellinen tulos palautuu kokonaisuudessaan sekä yrityksen oman toiminnan kehittämiseen että kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen.

Työpankkikokeilu²⁸

Työpankkikokeilun toteuttavat sosiaali- ja terveysministeriö yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja aikuiskoulutuskeskus Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnian kanssa. Kokeilun avulla pyritään tarjoamaan työmahdollisuuksia heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille, muun muassa osatyökykyisille ja pitkäaikaistyöttömille. Työpankkikokeilussa mallinnetaan tapoja, joilla voidaan edistää osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työntekijät ovat työsuhteessa työpankkiin, joka vuokraa työntekijöitä yrityksille ja yhteisöille. Kun työntekijällä ei ole töitä, hän voi saada koulutusta

²⁸ Osatyökykyisten työllistämisen edistäminen, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6.

tai valmennusta. Työpankit toimivat yritysmuodossa. Yrityksen omistajana voi olla myös sosiaali- ja terveysalan järjestö.

Työpankkikokeilu alkoi helmikuussa 2009, jolloin mukana oli seitsemän alueellista työpankkia. Vuonna 2010 kokeilussa oli neljä työpankkia. Vuonna 2012 on nimetty seitsemän uutta työpankkiyritystä, joten vuoden 2012 lopussa työpankkeja toimi yhteensä 11. Työpankkikokeilu laajeni hallitusohjelman mukaisesti valtakunnalliseksi vuoden 2012 alusta. Tavoitteena on, että neljän vuoden kuluttua omalla liiketoiminnallaan toimeentulevat työpankkiyritykset työllistävät tai edelleen sijoittavat 5 000 lähinnä osatyökykyistä ja pitkäaikaistyötöntä henkilöä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että vuoden 2015 lopussa Suomessa toimisi noin 30 työpankkia. Työpankkikokeilulla on johtoryhmä, joka seuraa kokeilun toteutusta. Työpankkiyritykset toimivat liiketaloudellisesti, joten niiden toiminta on normaalia elinkeino-toimintaa.

10 JULKISTEN TUKIJÄRJESTELMIEN KANNALTA POHDINTAA VAATIVAT JÄRJESTÖJEN TUOTTAMAT SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT

Toimintaympäristön muutos on heijastunut erityisesti tiettyihin järjestöjen tuottamiin palveluihin, joiden rahoittaminen ei ole enää mahdollista tai se ei ole valtiontukisääntöjen kannalta tarkoituksenmukaista entisten rahoitusmallien mukaisesti. Tällaisten palveluiden turvaaminen vaatii sopeutumista uuteen tilanteeseen sekä uusien rahoitusratkaisujen etsimistä. Työryhmä on selvittänyt sosiaali- ja terveysalan palveluita, joiden tuen organisointi kaipaava uudistamista. Selvityksessä on hyödynnetty SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:n tekemää järjestöille suunnattua kyselyä.

Kuntoutus

Hoito ja kuntoutus eivät kuulu raha-automaattiavustuksilla tuettuihin toimintoihin, vaan esimerkiksi **vaikeavammaisten kuntoutus** kuuluu Kelalle. RAY:llä on ollut historiassa täydentävä rooli suhteessa Kelan tarjoamaan kuntoutukseen. Täydentämisen tarve on aiheutunut suuresta kysynnästä sekä siitä, että kaikki ryhmät eivät ole sisältyneet vaikeavammaisten kuntoutuksen tai Kelan harkinnanvaraiseen kuntoutukseen. Järjestöjen rooli on edelleen tärkeä erityisesti yli 65 -vuotiaiden kuntoutuksessa. Jotkut järjestöt ylläpitävät kuntoutuslaitoksia, joita on aikoinaan tuettu myös raha-automaattiavustuksin. Pääosin 1970-luvulla rakennetun kuntoutuslaitoskapasiteetin lisäksi maahan on rakennettu erilaisia kylpylä- ym. laitoksia, joten tällä hetkellä alalla on ylikapasiteettia. Kelan lisäksi kunnilla ja sairaanhoitopiireillä on velvoitteita ja harkinnanvaraisia mahdollisuuksia tarjota kuntoutusta eri ryhmille. Näitä palveluita hankitaan osittain myös järjestöiltä. Kelan kuntoutuksen piiriin kuulumattomien pienten vaativien vammaryhmien kuntoutuksessa olisi hyvä tehdä markkinaselvitys lisätarpeen selvittämiseksi ja arvioida valtiontuen mahdollisuutta. Arvioinnissa on otettava huomioon valmisteilla olevan sote-järjestämislain sisältö, muun muassa erityisvastuualueen koordinoitavaksi ja valtioneuvoston asetuksenantovaltuudet.

Sopeutumisvalmennus: RAY:n rahoittamassa sopeutumisvalmennuksessa noudatetaan järjestölähtöisen auttamistyön periaatteita. Rahoitettavan toiminnan tulee olla sellaista, joka ei synny julkisen järjestelmän lakisäätöistä velvoitteista vaan kansalaisten tarpeista ja auttamishalusta. Auttaminen ja tuki välittyvät järjestöjen kautta. Kyse ei ole myytävistä palveluista.

Työ voidaan kuitenkin toteuttaa palkattuna ammatillisena työnä tai ammatillisen työn, vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen erilaisina yhdistelminä.

RAY ja Kela ovat vuosien saatossa tehneet tiivistä yhteistyötä sopeutumisvalmennukseen liittyvien kysymysten ja työnjaon osalta. Linjauksia on tehty raha-automaattivastuuksilla rahoitettujen järjestölähtöisten sopeutumisvalmennuskurssien ja Kelan rahoittamien lakisääteisten kurssien kohderyhmien ja painopisteiden osalta. Tavoitteena on ollut estää päällekkäinen rahoitus ja toiminta. Tällä hetkellä Kela ja Ray ovat linjanneet, että raha-automaattivastuukin tuetaan Kelan kurssien ulkopuolelle jäävien sopeutumisvalmennusta. Kelan sopeutumisvalmennuskurssit on kohdennettu alle 65 -vuotiaille vajaakuntoisille ja vaikeavammaisille. Kelan kursseilla painopiste on lääkinnällisessä työ- ja toimintakykyä säilyttävässä ja parantavassa kuntoutuksessa. RAY:n tukemien kurssien sisältöjä tullaan jatkossa uudistamaan vielä nykyisestä.

Sosiaalisella lomatoiminnalla on pitkät perinteet RAY:n rahoituksessa. Lomatoiminnan järjestämisen tapoja on kehitetty ja uudistettu. Vuodesta 2012 alkaen kaikki raha-automaattivastuustien sosiaalinen lomatoiminta tulee järjestää sovittujen periaatteiden mukaisesti. Periaatteet ottavat kantaa kohderyhmän valintaan, lomajaksojen tiheyteen, eri järjestöjen väliseen kumppanuuteen lomien järjestämisessä, lomajaksojen kilpailuttamiseen, seurantaan ja yhteiseen hakujärjestelmään. Sosiaalisen lomatoiminnan ja lasten lomatoiminnan avustamisen periaatteet löytyvät RAY:n verkkosivuilta

https://www.ray.fi/sites/default/files/emmi_mediabank/sosiaalinenlomatoiminta.pdf.

Hoidolliset ryhmät: Avustamisen keskeisenä reunaehtona on laki julkisista hankinnoista. Erilaisiin järjestölähtöisen auttamisen ryhmiin saattaa liittyä työmuotona **yksilö- tai ryhmäterapiaa**. Tämä rajataan kuitenkin avustamisen ulkopuolelle muutamaa alkuvaiheen kartoitustilannetta lukuun ottamatta. Alkuvaiheen lyhyen terapian (3–5 kertaa) jälkeen avustettujen toiminat jatkuvat yleensä vertaisryhmätyyppisinä. Sisällöstä riippuen ryhmällä voi olla ammatillinen tai vapaaehtoinen vetäjä.

Raskaana olevien päihteidenkäyttäjien ensikotitoiminnan rahoituksesta sopiminen on puhuttanut jo vuosia. RAY on tukenut toimintaa useita vuosia siten, ettei avustamiselle ole laadittu pidempää suunnitelmaa vaan tilanne on arvioitu aina vuosittain uudelleen. Sisältö sopii huonosti pelituottovaroista rahoitettavaksi. Ensikotitoiminta sopisi erityislaatuisuutensa vuoksi valtioneuvostonjärjestelmän piiriin. Tuen myöntäminen yksityiselle toimijalle edellyttää päihdekuntoutuksen markkinoiden selvittämistä. Kunnallisessa palvelujärjestelmässä on käytössä raskaana oleville päihteitä käyttäville naisille myös joitakin päihdeongelmallisille perheille suunnattuja erityispalveluja.

Kidutettujen pakolaisten psykiatrisen kuntoutuksen rahoituksesta on käyty neuvotteluja jo vuosia. RAY on tukenut toimintaa useita vuosia siten, ettei avustamiselle ole laadittu pitkäaikaista suunnitelmaa, vaan tilanne on arvioitu vuosittain uudelleen. Toiminnan rahoittamista RAY:n tuella on perusteltu sillä, että kohderyhmän ikävät kokemukset ovat horjuttaneet luottamusta viranomaisiin. Tämä seikka ei estä järjestötoimijaa tuottamasta palvelua jatkossa, vaikka rahoittajana olisi valtio. Toiminnalla tuskin on taloudellisia markkinavaikutuksia. Kysymys rahoitusvastuusta jää siten valtion ja RAY:n väliseksi sopimusasiaksi.

Ohjaus, neuvonta, valmennus

Verkkoportaali ja muu tiedonvälittäminen ovat RAY:n avustamaa kansalaisjärjestöjen toimintaa. Tehdyn selvityksen perusteella sisällön laatimisessa on kuitenkin oltava erityisen suunnitelmallinen ja toiminnan erityisvaatimukset tulee ottaa huomioon²⁹. RAY päivitti tämän toiminnan avustamisen periaatteet vuonna 2013.

Neuvontapalvelu kuuluu RAY:n tukeman järjestötoiminnan ytimeen. Neuvontapalvelun sisällöt vaihtelevat suuresti. Neuvontaa tuottavat esimerkiksi kaikki sairaus- ja potilasjärjestöt.

²⁹ Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen verkkopalveluselvitys 2010. Pirjo Kupila.

Toimintaa ei koeta ongelmalliseksi eikä järjestöjen neuvontapalveluilla ole merkittäviä markkinoita vääristäviä taloudellisia vaikutuksia.

Perinnöllisyysneuvonta ei jatkossa sovellu enää suoraan RAY:n tukemaksi, vaan se tulee järjestää yliopistollisten sairaaloiden omana toimintana tai poikkeustapauksissa ostopalveluna. Kansallinen harvinaisten sairauksien ohjelma, jota parhaillaan valmistellaan, tulee ohjaamaan perinnöllisyysneuvonnan järjestämistä maassamme.

Auttavat puhelimet kuuluvat sisällöstään riippuen RAY:n tukeman järjestötoiminnan ytimeen.

Parisuhdetta ja vuorovaikutusta vahvistavat ryhmät ja **kurssit** kuuluvat alueelle, jossa on tai voi olla julkista sekä yksityistä palvelutuotantoa. Toimintaa tarjoavat myös seurakunnat. RAY:n tukemassa toiminnassa edellytetään vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen elementtejä.

Asumispalvelut

Asumisen toiminnalliset tukipalvelut, joiden kesto ja sisältö vaihtelevat ja täten aiheuttavat kilpailuttamisongelman. Jos kyseessä on avustus, palveluja ei tarvitse kilpailuttaa, mutta jos järjestely täyttää hankintasopimuksen kriteerit, täytyy noudattaa hankintalakeja. Kohderyhminä ovat esim. päihde- ja mielenterveyskuntoutujat sekä vapautuvat vangit. Markkinaselvitykset tulee toteuttaa alueellisesti. Asunnot ja tarjottu tuki tulee pitää erillään toisistaan, jotta tuen markkinahaitta voidaan aidosti arvioida. Jatkossa toiminnan tukemista voitaisiin harkita komission SGEI-päätöksen ehtojen mukaisesti.

Nuorten asumispalvelut ja tuettu asuminen: RAY:n linjaus on, ettei se avusta tuettua nuorisoasumista. Asumisen tuki kohdistuu mm. jälkihuoltonuoriin tai se perustuu muutoin yksilösopimukseen. Nuorisoasumisen tukitoiminta on luonteeltaan kunnille kuuluvaa, ei RAY:n tukemaa toimintaa.

Asumisen tukitoiminta on kuitenkin eri asia kuin tuettu asuminen. Asumisneuvonta ym. voidaan ymmärtää asumisen tukitoiminnaksi.

Vanhusten ja vammaisten ostopalvelusopimuksiin tai maksusitoumuksiin perustuvat tuetun asumisen toiminnot tai investoinnit eivät kuulu RAY:n avustamiin toimintoihin.

Palveluasuminen on kuntien järjestämisvastuulla, joten se ei kuulu raha-automaattivastustusten piiriin.

Matalan kynnyksen toiminta

RAY avustaa erilaisten **matalan kynnyksen paikkojen** toimintaa. Toiminnot voivat olla kaikille avoimia kohtaamispaikkoja tai paikoilla voi olla jokin erityinen kansalaisjärjestöille sopiva sisällöllinen teema. Erilaiset päivätoiminnot eivät kuulu avustusten piiriin vaan ne kuuluvat kuntien järjestämisvastuulle.

Päiväryhmätoiminta riskissä elävillä vauvaperheille on tällä hetkellä RAY:n tukemaa toimintaa. Avustamiselle ei toistaiseksi nähdä estettä, koska kyseessä on oppimisympäristö, jossa riskiryhmään kuuluvat vauvaperheet voivat harjoitella arjen hallintaa. Kuntien rahoitusosuus toiminnassa on hyvin pieni.

Muut sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut

Ensi- ja turvakotien toimintaan sisältyy sekä kuntien ostosopimukseen kuuluvaa että järjestölähtöistä toimintaa. Toiminta on kunnille kuuluvaa ennaltaehkäisevää ja korjaavaa lastensuojelutyötä. Toimintojen rahoittamiselle on lisätarve, sillä kunnilla on vaikeuksia vastata kysyntään. Lisäksi kuntien vaikea taloudellinen tilanne rajoittaa mahdollisuutta tarjota ko. palvelua. Toiminnan osalta on syytä tehdä markkinaselvitys ja tehtävän selvityksen perusteella

harkita tuen myöntämistä komission SGEI -päättöksen ehtojen mukaisesti. Tehtävä on ehdotettu siirrettäväksi valtiolle.

Kotipalvelut eivät kuulu RAY:n tuen piiriin, ja niiden avustamisesta on luovuttu vuonna 2005. Julkinen tuki kotipalvelutoimintaan on supistunut ja kotipalvelun kustannukset ovat nousseet. Erityisesti lapsiperheille kotiin tarjottu apu ei vastaa kysyntää. Omaan ryhmään tulee tarkastella erityislasten perheitä, joille tarjolla olevaa ammatillista kotiin annettavaa apua on hyvä selvittää ja harkita valtiontuen SGEI-menettelyn käyttöä.

Opiaattiriippuvaisten korvaushoito, huumeriippuvaisten laitoshoidon ja -kuntoutus sekä moniriippuvaisten päihdeongelmaisten laitoshoidon ja -kuntoutus kuuluvat kunnallisen järjestämävastuun piiriin. Niissä on tärkeää hoidon sovittaminen yhteen muiden tarvittavien palvelujen, esimerkiksi somaattisen ja psykiatrisen hoidon sekä asumisen tuen kanssa. Markkinaselvitystä tulisi harkita alueellisten palvelukatveiden selvittämiseksi. Kyseiset toiminnot eivät ole RAY:n tukemia.

Etsivä työ kuuluu monien RAY:n tukemien toimintojen sisältöihin. Nuorten parissa tehtävä etsivä työ kuuluu kuitenkin kunnille eli nuorisotakuun toteuttamisalueelle.

Henkilökohtaisen avustajatoiminta on lakisäateistä toimintaa, se ei ole RAY:n tukemaa. RAY voi kuitenkin tukea tähän liittyvää neuvontaa ja muuta kaikille avointa järjestöille luontevasti kuuluvaa toimintaa. RAY tukee kaveri-, ystävä- ja tukihenkilötoimintoja. Kyseessä ei ole taloudellinen toiminta.

Psykologinen jälkihoito toteutuu eri katastrofirahastojen kautta, se ei ole suoraan raha-automaattivastuksin rahoitettua toimintaa. Laki julkisista hankinnoista sallii olla kilpailuttamatta näitä palveluja toiminnan äkillisen luonteen vuoksi.

Adoptio-osaaminen ja adoptio-perheiden erityistarpeisiin liittyvät palvelut jakautuvat siten, että RAY tukee perheiden vertaistukeen liittyviä toimintoja sekä alan järjestöjen osaamista. Varsinainen adoptiovälitys ei kuulu raha-automaattivastuksilla tuettuun toimintaan.

Terapiapalvelut seksuaalisen hyväksikäytön uhreille: RAY tukee järjestöjen osaamisen kehittämistä, vertaisryhmätoimintaa sekä järjestölähtöistä ammatillista auttamista. Terapiatyö on rajattu enintään 3-5 kertaan.

Työllistymispalvelut ovat pääosin työvoimahallinnon alaa. RAY tukee erityisryhmien työllistymisen taustaedellytyksiä. Kunnat vastaavat sosiaalihuoltolain mukaisesta työllistämistä ja työtoiminnasta.

Palvelutarkastelun yhteenveto

Työryhmä pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä koskevassa laissa varmistetaan sellaisten erityispalveluiden järjestämisen koordinaatio ja käytännön saatavuus, joissa on vain yksi tai muutama palveluntuottaja tai joissa markkinat toimivat muutoin puutteellisesti. Tällaisia palveluja ovat tyypillisesti sosiaali- ja terveyspalveluja laajasti tarvitsevat moniongelmaiset asiakkaat ja potilaat sekä esimerkiksi viittomakieliset asumis- ja muita erityispalveluja käyttävät asiakkaat. Työryhmä arvioi, että näissä palveluissa julkisen palveluvelvoitteen antaminen tietyille toimijalle palvelujen saatavuuden turvaamiseksi voi olla perusteltua esimerkiksi SGEI -menettelyä hyödyntämällä.

11 YHTEENVETO JA TOIMENPIDE- EHDOTUKSET

Sosiaali- ja terveysalan järjestöillä on suhteellisen vakiintunut ja tunnustettu asema suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnin rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Järjestöt tarjoavat tukea erilaisille ihmisryhmille vastikkeetta. Toimintamuodot vaihtelevat vertaistoiminnasta, virkistykseen, tiedotukseen, neuvontaan ja ohjaukseen sekä edunvalvontaan. Monet järjestöt palvelevat myös vastikkeellisesti tuottamalla palveluja sopimusperustaisesti esimerkiksi kunnille.

Vastikkeellisen palvelutoiminnan alueella on tapahtunut muutoksia hankinta- ja kilpailulainsäädännön sekä valtiontukisääntöjen uudistusten vuoksi. Toimintaympäristö on muuttunut myös siksi, että monella sosiaali- ja terveyspalvelujen lohkolla yksityiset palvelumarkkinat ovat kehittyneet ja laajentuneet viime vuosina merkittävästi. Markkinoiden kehittymisen myötä järjestöt ovat joutuneet kilpailuasemaan muiden yksityisten toimijoiden kanssa myös sellaisilla palvelu-aloilla, joilla järjestöt olivat perinteisesti tottuneet toimimaan julkisten avustusten varassa.

Toimintaympäristön muutos on merkinnyt muutosta myös järjestöjen rahoitukseen. Kuntien hankkiessa palveluita markkinoilta järjestöt joutuvat osallistumaan tarjouskilpailuihin. RAY on vähitellen kilpailuneutraliteetin vaatimusten vuoksi vetäytynyt sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutoiminnan ja siihen liittyvien investointien avustamisesta.

Rahoitukseen liittyvien toimintatapojen muutos kuten tarjouskilpailuihin osallistuminen, palvelujen tuotteistaminen ja hankemuotoisen kehittämistoiminnan kautta toimiminen on koettu järjestöissä usein haasteelliseksi. Esimerkiksi järjestöbarometreissa kaksi kolmesta pitää sosiaalipalvelujen ja noin puolet terveyspalvelujen tuotteistamista ongelmallisena. Järjestöjen ja kuntien suhteisiin kilpailutuksen uskotaan tuoneen yleisemmin ongelmia kuin niiden ratkaisuja. Yli neljä viidestä vastaajasta näkee järjestöjen kilpailuttamisosaamisessa puutteita.

Vaikka valmistelussa olevat EU-direktiivit ja niiden kansallinen implementointi voivat tuoda muutoksia tulkintaan sosiaalipalveluiden erityisyydestä ja kilpailuttamisvelvollisuudesta ainakin kynnysarvojen muutoksen kautta, julkisten hankintayksiköiden on joka tapauksessa noudatettava avointa ja syrjimätöntä menettelyä; siis esimerkiksi vähintään jotain kevyttä tarjouspyyntömenettelyä. Siten suorahankinta ei ole mahdollista kuin poikkeustapauksissa. Palveluja tarjoavien järjestöjen osaamisen edistämiseksi työryhmä ehdottaa, että

1. sosiaali- ja terveysjärjestöt parantavat osaamistaan palveluiden tuotteistamisessa ja kustannuslaskennassa sekä tarjouskilpailuihin osallistumisessa.
2. Raha-automaattiyhdistys avustaa järjestöjä yleisessä koulutus- ja neuvontatoiminnassa, erityisesti julkisten hankintakilpailujen tarjousten laadintaa koskevassa osaamisessa sekä tiedonvälittämisessä.

Järjestöjen palvelutoiminta on harvoin volyymiltaan laajaa. Markkinoille tarjoamiseen liittyvän osaamishaasteen suhteen niillä on paljon yhteistä pienten yritysten kanssa. Työryhmä ehdottaa, että

3. yrittäjäjärjestöt ja yleishyödyllisten yhteisöjen edustajat perustavat yhteisen keskustelufoorumin kilpailutilanteen seurantaan ja kilpailuvaikutusten arviointia varten. Forum tehtävänä olisi mm. arvioida markkinatilanteen kehitystä.

Järjestöihin on tietyillä sektoreilla syntynyt pitkän kokemuksen ansiosta erityisosaamista. Suurimmat järjestöt ovat halunneet hyödyntää sitä muuttuneessa ympäristössään ja ovat yhty-

öittäneet palvelutoimintaansa. Pienillä paikallisjärjestöillä ei yleensä ole markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Yhtiöittäminen vaatii järjestöiltä omistajaohjauksen ja liiketoiminnallisen osaamisen kehittämistä, mutta samalla se tekee mahdolliseksi palveluiden rahoituspuhjan laajentamisen ja monipuolisemmat liiketoiminnalliset menettelytavat. Järjestöjen palvelutoiminnan tarkoitus nousee järjestöjen aatteellisesta perustasta kuten esimerkiksi siitä, ettei tavoitella voittoa. Aatteellisuuteen liittyy mm. se, että palvelutoiminnalle on ominaista ihmisten - usein pienten ryhmien - tarpeisiin ja toiveisiin vastaaminen sekä niihin pohjautuvat työskentelymenetelmät ja innovaatiot. On hyvä pohtia myös sitä, miten aatteellisesta taustasta nousevia periaatteita voidaan käyttää entistä paremmin hyväksi palveluita ja liiketoimintaa kehitettäessä. Työryhmä suosittelee, että

4. sosiaali- ja terveysjärjestöt selvittävät, miten järjestöjen palvelutoiminnan vahvuudet voidaan innovatiivisesti säilyttää yhtiötetyssä liiketoiminnassa ja järjestöjen aatteellista taustaa käyttää kilpailuetuna. Tässä yhteydessä voidaan mallina käyttää sosiaalisia ja yhteiskunnallisia yrityksiä.
5. Sosiaali- ja terveysjärjestöt selvittävät myös, miten turvataan, että omistajien tahto ja arvopohja välittyvät yhtiötettyyn palvelutoimintaan.

Raha-automaattiyhdistyksen rahoitus turvaa järjestöjen toiminnan perustan myös tulevaisuudessa. Järjestökohtaiset avustussuunnitelmat laaditaan usealle vuodelle ja nopeita muutoksia avustusten suuntaamisessa pyritään välttämään. Hankerahoitusta järjestöt voivat hakea myös muista lähteistä³⁰. Hankerahoituksen kautta voidaan reagoida nopeasti muuttuviin tarpeisiin, mutta se ei takaa pitkäkestoisen rahoituksen tuomaa varmuutta toiminnassa. Liian usein hankkeet jäävät irrallisiksi toimiksi, joista saatuja hyviä käytäntöjä ja tuloksia ei osata levittää tai juurruttaa ympäristöönsä. Hanketoiminnan sujuva integroiminen järjestöjen pitkäkestoiseen toimintaan vaatii sekä toimijoilta että rahoittajilta taitoa ja hyvää suunnittelukykyä. Järjestöjen välisen yhteistoiminnan kehittäminen ja yhteistyö julkisen sektorin palvelujärjestelmän kanssa ovat tässä avainasemassa. Kuitenkin systemaattinen toimintamalli ja toimivat rakenteet kuntien ja järjestöjen väliselle paikallisen tason yhteistyölle puuttuvat.

6. Sosiaali- ja terveysjärjestöt tiivistävät kuntayhteistyötään (esim. alueellinen tai paikallinen järjestöyhdyshenkilöverkosto) pystyäkseen integroimaan hanketoimintansa yleistä palvelujärjestelmää tukevaksi ja hyviä käytäntöjä juurruttavaksi.

Järjestöjen palvelutuotannon tukemiseen ei ole olemassa erityistä omaa tukijärjestelmää. Nykyinen EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö lähtevät siitä, että toimiessaan markkinoilla järjestöjä ja muita yksityisiä palveluntuottajia tulee kohdella yhdenvertaisesti ja samoin säännöin. EU:n sisämarkkinalainsäädäntö kieltää esteiden asettamisen uusien toimijoiden pääsulle markkinoille. Kaikkea julkista tukea ei kuitenkaan tarvitse hyväksyttäväksi enakkoon komissiolle. Ns. vähämerkityksinen de minimis -tuki (kumulatiivisesti alle 200 000 euroa kolmen vuoden aikana) on sallittua.

Epäselvyyttä aiheuttaa se, milloin on aidosti kyse palvelumarkkinoista ja missä kulkee taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan raja. Näihin tulkinnanvaraisiin kysymyksiin ei ole saatu yleispäteviä vastauksia. Tapauskohtainen tulkinta johtaa epävarmuuteen sekä kritiikkiin siitä, etteivät viranomaistulkinnat aina ole johdonmukaisia koko Euroopan unionin alueella. Lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoiden kilpailun toimivuudessa on markkinoiden epätäydellisen luonteen vuoksi ongelmia, jotka voivat vääristää erilaisten toimijoiden kilpailuasemaa. Työryhmä ehdottaa, että

³⁰ <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/022011jarjestoientaloudellisettoimintaedellytykset.html>

7. tukea myöntävät viranomaiset varmistavat, että taloudelliseen toimintaan myönnetty tuet täyttävät EU:n valtiontukisääntelyn menettelytapoja koskevat vaatimukset. Viranomaiset huolehtivat myös siitä, että hankinta- ja kilpailuttamisosaamisen taso on riittävä.
8. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla arvioidaan de minimis -tukien kansallisen rekisterin perustamismahdollisuudet. Viranomaiset ilmoittaisivat rekisteriin de minimis -tukena myönnetty tuet yrityskohtaisesti. Rekisterin perustaminen edellyttää riittävien määrärahojen osoittamista hankkeeseen.
9. Työ- ja elinkeinoministeriö laatii yhteistyössä eri ministeriöiden ja Kuntaliiton kanssa oppaan, jossa selvitetään, miten viranomainen voi avustuksia myöntäessään huomioida EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvät vaatimukset.

Jos kansalaisille tärkeän tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta muutoin tärkeän palvelun tuottamiseen ei ole jostain syystä markkinoita, on mahdollista määritellä se ns. SGEI -palveluksi. EU:n SGEI-sääntely on vaikeaselkoista eikä menettelytavoista ole kansallista sääntelyä. Tarvitaan selventävää ohjeistusta paitsi SGEI -menettelytavoista myös vaihtoehtoisista menettelyistä, koska SGEI-menettely ei ole automaattisesti vaihtoehto hankintalain mukaiselle kilpailuttamiselle. Esimerkiksi arvoltaan vähäisissä tarpeissa saattaa de minimis -ehdot täyttävä avustus olla käyttökelpoinen. Uudet EU-direktiivit sisältävät myös joustomahdollisuuksia ja uusia hallinnollisesti kevennettyjä menettelytapoja. Työryhmä ehdottaa, että

10. työ- ja elinkeinoministeriö laatii yhteistyössä ministeriöiden, Kuntaliiton sekä eri sidosryhmien kanssa taloudellisia yleisen edun palveluja (SGEI) koskevan oppaan. Opa valmistuu verkkoversiona. Oppaassa kuvataan myös, millä tavoin kunnat voivat tukea järjestöjen toimintaa yleisesti.

Luvussa 10 on nostettu esiin joitakin sosiaalipalveluja, joiden turvaamisessa työryhmä on havainnut ongelmia. Työryhmä suosittelee, että

11. järjestämisvastaulliset tahot tekevät tarvittavat markkinatestit ja arvioivat julkisen palveluvelvoitteen antamisen eli SGEI- menettelyn mahdollisuudet palveluiden saatavuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi.

Työryhmä on tarkastellut valtiontukiohjelman soveltumista sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen. Tukiohjelmaa on tähän mennessä käytetty lähinnä perusinfrastruktuurin rakentamisen alueella. Työryhmä suosittelee, että huolimatta tukiohjelman toteuttamisen vaatimasta raskaasta menettelystä myös

12. sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavien viranomaisten kannattaisi pohtia tukiohjelmien mahdollista käyttöönottoa tulevaisuudessa. Tämä edellyttäisi myös erillisen rahoituksen järjestämistä tukiohjelmille.

Järjestötoiminnan ja hanketoimintaan perustuvan kehittämisen haasteena on kokonaisuuksien hallinta. Avustusjärjestelmän tulisi tukea riittävän suuria kokonaisuuksia, jottei toimintakenttä pirstaloitu pelkästään kilpaileviksi hankkeiksi. Toisaalta myös pieniä hankkeita kuten innovatiivisia tai paikallista kokeiluja tarvitaan. Tulosten hyödyntämisessä korostuu kuntien ja järjestöjen yhteistyö.

13. Raha-automaattiyhdistys selvittää asuntojen rakentamiseen kohdistuvien investointien tukemisen ja siihen liittyvän osaamisen keskittämistä ARA:lle.
14. Raha-automaattiyhdistyksen tukea suunnataan aiempaa enemmän pitkäkestoiseen rahoitukseen ja laajoihin avustusohjelmiin.
15. Raha-automaattiyhdistyksen avustusjärjestelmää kehitetään kumppanuuden ja liiallisen hallinnollisen taakan välttämisen suuntaan. Sosiaali- ja terveysministeriön Raha-automaattiyhdistyksen avustustoimintaa koskevassa tulohajauksessa järjestöjä kuullaan tulossopimuksen linjauksista tulohajauskausittain.

Hankintojen rajaaminen vain tietynlaisille toimijoille on noussut esiin mm. uuden hankintadirektiivin valmistelun yhteydessä. Erilaisten toimijoiden eriytetyn kohtelun mahdollistaminen markkinoilla ei kuitenkaan ole nopeasti toteutettavissa oleva ratkaisu. Se vaatisi nykyisten reunaehtojes tuntuvaa muuttamista. Ongelmaksi on havaittu myös hankintalainsäädännön ja valtiontukea ohjaavien säännösten välinen suhde, jota on tarpeen tarkastella lainsäädäntöä uudistettaessa.

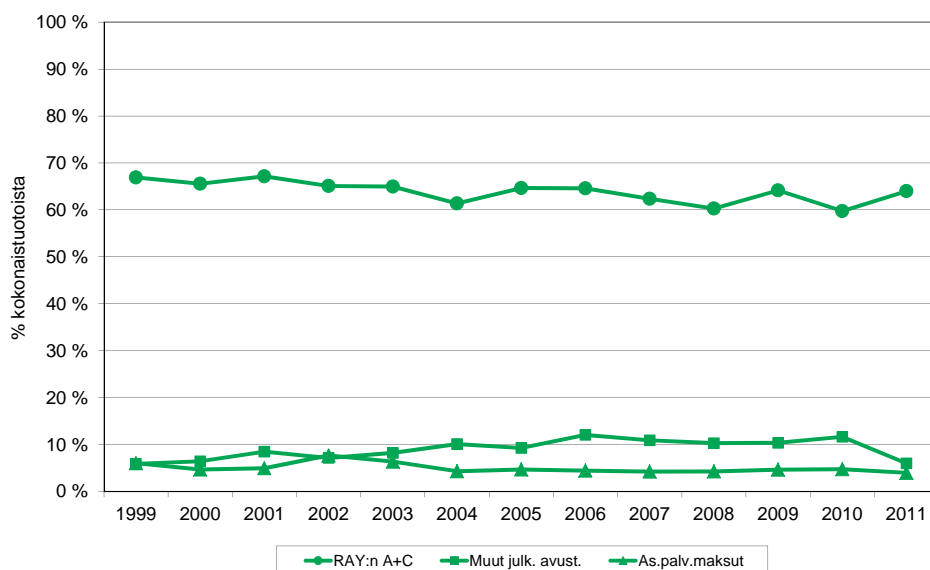
16. Asianosaiset ministeriöt varmistavat, että uudistetun hankintadirektiivin pohjalta tehtävän kansallisen hankintalain valmistelun yhteydessä arvioidaan ja linjataan direktiiveihin perustuvat kansalliset jouston mahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnassa muun muassa hankintojen kynnyksarvojen ja yleishyödyllisille yhteisöille hankinnoissa suunnattujen erityismenettelyjen osalta.

Reportissa on nostettu esimerkkeinä esiin järjestöjen tuottamia sosiaalialan palveluita, joiden toimintaedellytysten turvaaminen voi vaatia erityishuomiota. Suoran julkisen tuen vähennyttyä kuntien yksittäin tekemät ostopalveluiden hankinnat eivät välttämättä turvaa tällaisten erityisasiantuntemusta vaativien palvelujen saatavuutta ja jatkuvuutta tietyille kohderyhmälle koko maassa. Monet erityisryhmistä ovat niin pieniä, ettei yksittäisen kunnan ole luontevaa hoitaa tehtävää omana tuotantonaan.

17. Sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii, että järjestöjen palvelutuotannon asemaa koskevaa selvitystyötä jatketaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämislain valmistelun (STM022:00/2013) ja uudistuksen toimeenpanon edellyttämän jatkotyön yhteydessä. Järjestöjen palvelutuotannon asemaa tarkastellaan osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kokonaisuutta.
18. Tilastokeskus ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos kehittävät tilastotuotantoaan siten, että se kuvaa riittävän hyvin järjestöjen toiminnan laajuutta sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon rakennetta ja siinä tapahtuvia muutoksia.
19. Työryhmä suosittelee, että kunnat ottavat huomioon omassa strategisessa suunnittelussaan palvelurakenteen linjaukset ja että järjestöjen toiminta otetaan huomioon osana palvelurakennetta ja palveluketjuja.

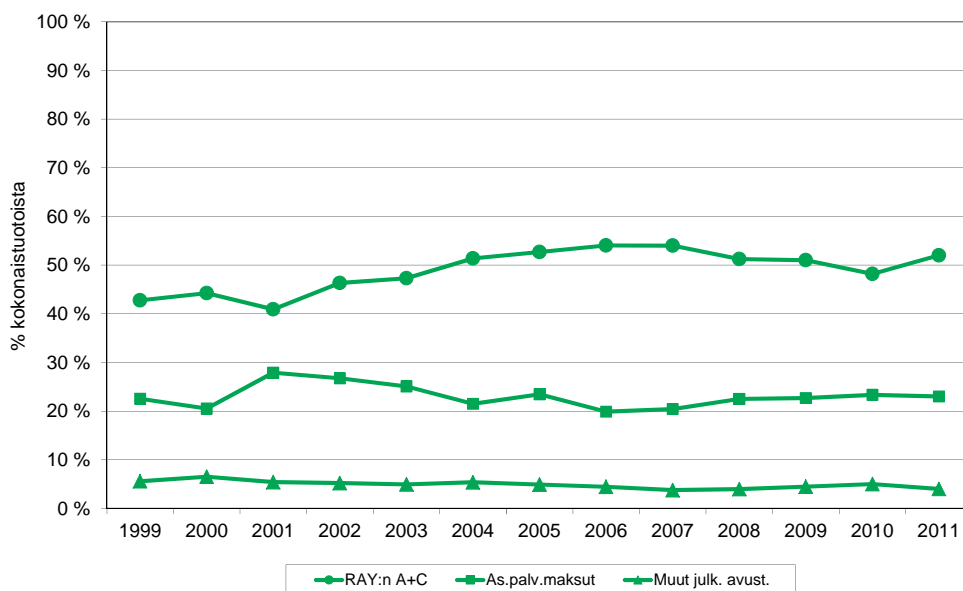
Työryhmän työssä tuli esille myös, että järjestöjen palvelutuotannon rinnalla tehtävän muun toiminnan asemaa ja merkitystä olisi hyvä selventää ja tehdä sitä paremmin näkyväksi. Uusi haaste sisältyy kuntarakenteen uudistamiseen. Kuntakentän rakenteiden muuttuessa järjestöjen on luotava yhteistyösuhteet uusien kuntaorganisaatioiden kanssa. Toimivien yhteistyösuhteiden luomiselle on varattava riittävästi aikaa.

LIITE 1



Kuvio 1. RAY:n A- ja C-avustusten, muiden julkisten avustusten sekä asiakas-/palvelumaksujen ja vuokrien osuus pienten³¹ valtakunnallisten järjestöjen (n=38–53) yhteenlasketuista tuloista v. 1999–2011

Lähde: RAY:n avustustilastot

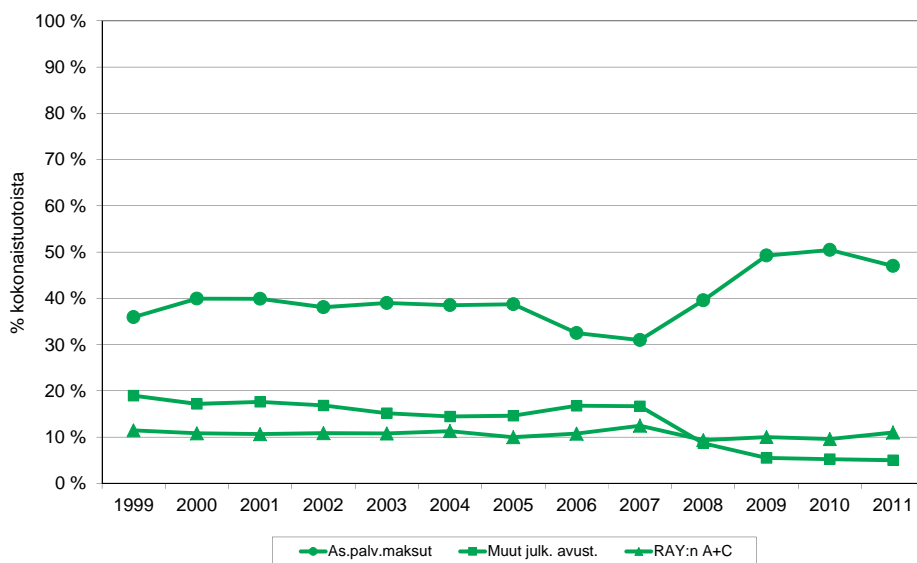


Kuvio 2. RAY:n yleisavustusten (A) ja hankeavustusten (C), muiden julkisten avustusten sekä asiakas-/palvelumaksujen ja vuokrien osuus keskiuurten³² valtakunnallisten järjestöjen (n=55–71) yhteenlasketuista tuloista v. 1999–2011

Lähde: RAY:n avustustilastot

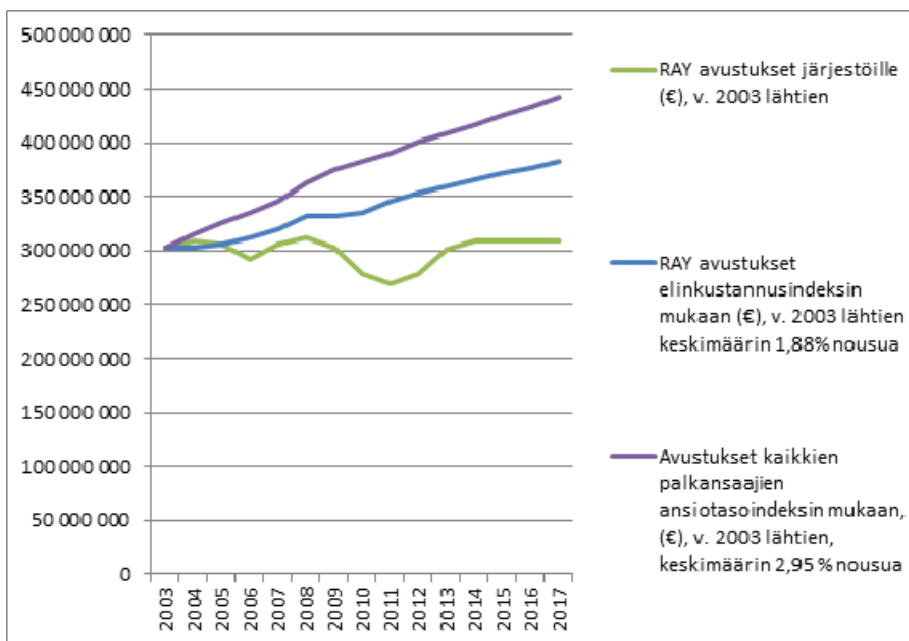
³¹ Kyseisen vuoden toiminnan kokonaiskulut alle 500 000 euroa.

³² Kyseisen vuoden toiminnan kokonaiskulut 500 000 – 5 miljoonaa euroa.



Kuvio 3. RAY:n yleis- (A) ja hankeavustusten (C), muiden julkisten avustusten sekä asiakas-/palvelumaksujen ja vuokrien osuus suurten³³ valtakunnallisten järjestöjen (n=25–38) yhteensasketuista tuotoista v. 1999–2011

Lähde: RAY:n avustustilastot



Kuvio 4. Raha-automaattivavustusten määrän kehitys (euroa) vuodesta 2003 lähtien ja valtio-neuvoston kehyspäätöksen mukainen ennuste vuoteen 2017

Lähde: RAY:n avustustilastot

³³ Kyseisen vuoden toiminnan kokonaiskulut enemmän kuin 5 miljoonaa euroa.