



23.10.2008

Yleishyödylliset palvelut työryhmän raportin yhteenveto ja suositukset

Kansalaisjärjestöt toimijoina

Yhdistysrekisterissä on noin 120.000 yhdistystä, joista toimivia on noin 70.000. Rekisteröimättömiä yhdistyksiä on noin 30.000. Yhdistyksiä löytyy Suomessa kaikilta elämänalueilta ja yhteiskuntapolitiikan sektoreilta. Suurimmat järjestöryhmät ovat liikunta-, harrastus- ja kulttuurijärjestöt, sosiaali- ja terveysjärjestöt sekä ammattijärjestöt. Noin 75 prosenttia suomalaisista on elämänsä aikana jonkin yhdistyksen jäsen. Vaikka useimmat suomalaiset osallistuvat yhdistystoimintaan ainakin jäsenyyden muodossa, aktiivisuus on kasautuvaa. Koulutetut ja hyvin toimeentulevat osallistuvat kaikkein aktiivisimmin.

Kansalaisjärjestöjen liikevaihto on noin 5 miljardia euroa. Tästä julkisen rahoituksen osuus on noin 1,6 miljardia eli 32 prosenttia. Järjestöissä työskentelee noin 82.000 työntekijää, joista noin 25.000 on osa-aikaisia. Tämä on noin 3,5 prosenttia työssä olevasta työvoimasta. Vapaaehtoistyötä tehtiin kansalaisjärjestöissä vuonna 1996 yli 123 miljoonaa tuntia, mikä vastaa lähes 80.000 henkilötyövuotta eli 4 % työvoimasta. Vapaaehtoistyön laskennallinen arvo on noin 2 miljardia euroa vuodessa.

Kansalaisjärjestöjen tarjoama osallisuus ja tuki

Kansalaisjärjestöt ovat aatteellisia yhdistyksiä, joiden toiminnan tarkoituksena on toteuttaa yhdistyksen säännöissä määriteltyä tehtävää. Järjestöt ovat Suomessa autonomisia toimijoita. Ne määrittävät pitkälti itse oman toimintansa luonteen ja sisällön. Järjestöjen kautta yksittäiset ihmiset toteuttavat mahdollisuuksiaan osallistua, vaikuttaa yhteiskuntaan ja huolehtia omasta yhteisöstään. Ne tavoittavat laajan kirjon erilaisissa elämäntilanteissa olevia ihmisiä. Siten ne muodostavat tärkeän osan yhteiskuntamme hyvinvoinnin perusrakenteista. Erityisen merkittävää on se, että ne tavoittavat myös vaikeissa elämäntilanteissa eläviä ja syrjäytymisriskissä olevia.

Järjestöt tarjoavat tukea erityisesti vapaaehtoistoiminnan kautta. Vapaaehtoistoiminta yhdistyksissä on niiden jäsenten tai toiminnassa muuten mukana olevien henkilöiden vastikkeetta ja vapaaehtoisesti tekemää työtä yhteiseksi hyväksi. Osa vapaaehtoistoimintaa on vertaistuki, jolla tarkoitetaan saman elämäntilanteen, sairauden tai vamman kokeneiden ihmisten toinen toisilleen antamaa tukea.

Vapaaehtoistoiminnan kokonaisuus muodostuu moninaisista ja vaihtelevista toimintamuodoista. Harrastus- ja virkistystoiminnan järjestäminen on keskeisin vapaaehtoistoiminnan muoto. Tiedottamista, neuvontaa ja ohjausta ja kerhotoiminnan järjestämistä sisältyy toimintaan huomattavassa osassa yhdistyksiä. Nuoriso- ja liikunta- ja urheilujärjestöissä painottuvat myös leirien ja tapahtumien järjestäminen. Sosiaali- ja terveysjärjestöissä puolestaan merkittävää on lisäksi erilainen virkistys- ja vapaa-ajantoiminta sekä erilainen vertaistoiminta. Neuvonta-, kulttuuri- ja muilla järjestöillä on myös monipuolista neuvontaa ja ohjausta esimerkiksi kotitalous- ja maatalousneuvontaa. Kulttuurijärjestöjä luonnehtivat lukuisat kulttuuritapahtumat, joita järjestöt järjestävät lähes jokaisessa kunnassa Suomessa, monissa kunnissa useita.

Järjestöjen tarjoamassa paikallisessa tuessa on usein kyse ehkäisevästä toiminnasta, joka ylläpitää ihmisten toimintakykyä, terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia. Tämä toiminnan painotus luonnehtii kaikkia paikallisyhdistyksiä, sillä vain pienellä osalla myös sosiaali- ja terveysyhdistyksistä paikallisesti on varsinaista laajempaa muille tahoille tuotettua palvelutoimintaa.

Liitot ja keskusjärjestöt tarjoavat jäsentahoilleen erilaisia jäsenpalveluja ja tukea, joiden tarkoituksena on vahvistaa jäsenjärjestöjen perustoimintaa. Tämä jäsenpalvelu painottuu ennen kaikkea koulutus-, konsultointi-, kehittämis- ja neuvontapalveluihin sekä edunvalvontaan. Näiden ohella voidaan tarjota taloushallinto, materiaali- sekä tietohallintopalvelua. Erilaiset yhteiset materiaalit, julkaisut ja valtakunnallisen järjestön tukiverkostot sekä tapaamiset/tapahtumat ja kansainvälinen toiminta ovat merkittäviä jäsentahojen perustoiminnan kannalta.

Suositus valtioneuvoston linjaukseksi

- **Kansalaisjärjestöjen tarjoama osallisuus, tuki ja palvelut ovat merkittävä osa suomalaista hyvinvoinnin infrastruktuuria ja se tulee turvata tulevaisuudessakin**

Järjestöt palveluiden tuottajana

Järjestöt tuottavat erilaisia palveluita. Palvelutoiminnan kirjo on laaja. Osa järjestöjen palvelutoiminnasta on lähellä vapaaehtoistoimintaa ja sitä voi luonnehtia järjestölähtöiseksi auttamistyöksi. Sen avulla tuetaan eri ihmisryhmiä itsenäisessä selviytymisessä ja arkielämän tilanteissa.

Järjestöt tuottavat myös monipuolisia palveluja sekä suoraan niitä tarvitseville että erityisesti kuntien ja KELA:n ostamina palveluina. Järjestöjen toiminnassa palveluiden tuottamisen painoarvo on vähentynyt, mutta tietyissä erityispalveluissa se on edelleen erittäin tärkeä. Erityisen merkittävä sosiaali- ja terveysjärjestöjen rooli on ollut ensi- ja turvakotipalveluissa, päihdepalveluissa, asumispalveluissa, eri vammaisryhmien palveluissa ja kuntoutuksessa. Sosiaalipalveluiden alueelle on syntynyt palveluyrityksiä ja järjestöjen rooli on osassa alueita pienentynyt. Järjestöjen saamat avustukset eivät saa tuottaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa ja se muuttaa järjestöjen mahdollisuuksia tuottaa palveluita. Sosiaalipalveluista vuonna 2006 lisääntyivät eniten yritysmaiset asumispalvelut ja kotipalvelut sekä yritysmaisesti tuotetut lastensuojelupalvelut. Yritysmäisen palvelutuotannon kasvua selittävät sekä uusien yrittäjien tulo markkinoille että joidenkin järjestöjen laajamittainen palvelujen yhtiöittäminen. Riskinä on, että palvelujärjestelmään syntyy erityisryhmien palveluiden saatavuudessa aukkoja, kun kunnat eivät pysty ottamaan niistä vastuuta eivätkä yritykset pysty korvaamaan sitä vajetta, joka järjestöjen luopuminen palveluiden tuottamisesta synnyttää.

Nykyisen palvelurakenteen monipuolisuus on osin sen ansiota, että järjestöissä on tunnistettu monesti ensimmäisenä muuttuvan yhteiskunnallisen tilanteen myötä uusia tarpeita ja alettu kehittää uusia palveluja. Erityisesti tämä koskee monien erityisryhmien palveluita. Ne ovat olleet edelläkävijöitä myös monien uusien työmenetelmien kehittämisessä, joita sittemmin on otettu käyttöön myös julkisella sektorilla. Järjestöjen joustavan ja nopeasti reagoivan toiminnan edellytys on aina ollut elävä yhteys kansalaistoiminnan ja palvelutoiminnan sekä toisaalta ammatillisen ja vapaaehtoistoiminnan välillä.

Lisäarvoa suhteessa muihin palveluntuottajiin tuo järjestöjen toiminnan luotettavuus, jonka perustana on järjestöjen vahva, sitoutunut ja kestävä arvopohja. Koska järjestöillä on yhteiskunnassa rooli ehkäisevän työn tekijöinä sekä tiedon välittäjinä, niiden palvelutoiminta kohdistuu myös muihin kuin jäsenistöön. Järjestöissä on eettisistä ja aatteellisista lähtökohdista haluttu lähteä kehittämään palveluja ja tukea sellaisiin tilanteisiin, joissa yritysmainen palvelutuotanto ei ole kannattavaa eikä julkisella vallalla ole tarpeeksi erityisosaamista ja resursseja. Tältä osin tehty työ on korvaamatonta.

Hankintalaki ja kilpailuttaminen järjestöjen näkökulmasta

Suomessa on pitkä perinne kansalaisjärjestöjen tärkeälle asemalle ja roolille. Kuntien ja järjestöjen välillä on ollut vahva kumppanuus ja ne ovat perinteisesti keskinäisin sopimuksin huolehtineet ihmisten hyvinvoinnin turvaamisesta ja myös palveluiden tuottamisesta. Tämä kumppanuussuhde uhkaa nyt murtua.

Palveluiden vapaa liikkuvuus ja kilpailun esteiden poistaminen, pyrkimykset avata julkisen järjestämistä vastuun piirissä olevia palveluita markkinoille sekä erityisesti hankintadirektiivien pohjalta tehty hankintalainsäädäntö ovat käytännössä oleellisesti muuttaneet kuntien ja muiden palveluiden tuottajien yhteistyötä ja keskinäisiä suhteita.

Kun järjestöt saavat valtiontuen pääosin yleisavustuksina, jää tilaa niiden omalle harkinnalle ja päätösvalalle. Nykyisin rahoittajat osallistuvat aikaisempaa enemmän avustuslinjaustensa kautta myös toiminnan määrittämiseen. Projekt- ja kohderahoituksen sekä ostopalvelutoiminnan lisääntyminen ja avustusten vastikkeellisuus ovat tiivistäneet julkisen vallan ja rahoittajien otetta kansalaistoiminnasta ja siten kaventaneet järjestöjen perinteistä autonomisuutta ja riippumattomuutta. Kuntien avustusten karsiminen uhkaa suoranaisesti monien järjestöjen perustoimintoja.

Järjestöt ovat myös itse muuttaneet omaa toimintaansa. Osalla järjestöistä on erilaista elinkeinotoimintaa ja sen järjestöt ovat pyrkineet eriyttämään muusta toiminnastaan. Monia toimintoja on yhtiötetty. Järjestöissä olevaa elinkeinotoimintaa koskevat samat periaatteet ja sääntely kuin muidenkin elinkeinotoimintaa.

Sisämarkkina- ja kilpailuoikeus, mukaan lukien julkisia hankintoja koskevat säännöt, eivät erottele toimijoita niiden oikeudellisen luonteen mukaan, vaan ratkaisevaa on itse toiminnan luonne. Julkisyhteisön tai muun hankintalainsäädännössä hankintayksiköksi määritellyn tahon vastiketta vastaan markkinoilta hankittavat palvelut on pääsääntöisesti kilpailutettava, jos EU:n tai kansalliset kynnysarvot ylittyvät. Tämä pätee suureen osaan järjestöjen kunnille ja muille tuottamiin ostopalveluihin. Kuitenkin on havaittavissa, että kilpailutusta ja palvelusopimuksia ollaan tuomassa myös alueille, joilla se ei ole tarpeen, mistä seuraa mm. verotukseen, muista lähteistä tulevaan rahoitukseen, vapaaehtoisten asemaan ja yhteisvastuuseen liittyviä pulmia.

Rajanveto taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä ei aina ole helppoa. Toisaalta osa järjestöjen kohtaamista kilpailutukseen liittyvistä ongelmista johtuu palveluiden ostajien ja myyjien varsinaista kilpailuttamista koskevan osaamisen puutteista. Tarjouksia ei osata pyytää ja tehdä parhaalla mahdollisella tavalla. Selvää käsitystä ei myöskään eri tahoilla ole siitä, milloin ja millä ehdoin niin Suomen hankintalain kuin EY:n lainsäädännön mahdollistamat poikkeukset, jotka koskevat neuvottelumenettelyä, suorahankintaa, yksinoikeuksia ja valtion tukia, voivat olla käytettävissä ja tarkoituksenmukaisia. Niillä, kuten erilaisilla kumppanuusmalleillakin, voi olla huomattava merkitys erityisesti haavoittuvissa tilanteissa olevien ihmisten ja tiettyjen erityisryhmien oikeuksien turvaamisessa.

Suosituksukset valtioneuvoston linjauksiksi:

- **Vapaaehtoistoiminta yhdistyksissä on niiden jäsenten tai toiminnassa muuten mukana olevien henkilöiden vapaaehtoisesti, ilman vastiketta tekemää työtä yhteiseksi hyväksi. Toiminta on osa järjestöjen ylläpitämää yhteisöllisyyttä ja yhteisvastuuta.**

Vapaaehtoistoiminnan julkisen rahoituksen tulee olla lähtökohtaisesti kuntien ja muiden tahojen yleisavustuksin avustamaa toimintaa. Avustusten muuntaminen palvelusopimuksiksi tai avustuksen myöntäminen vain tiettyjä toimintoja vastaan muuttaa toiminnan juridista luonnetta aiheuttaen mm. veroseuraamuksia ja on omiaan tyrehtyttämään kansalaisjärjestöjen voittoa tavoittelematonta yleishyödyllistä toimintaa.

- **Hankintalainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia neuvottelumenettelyyn ja suora-** hankintaan sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa tulee käyttää täysimääräisesti. Tämä on tarpeen varsinkin erityistä tukea tarvitsevien ihmisten oikeuksien toteuttamiseksi, mutta se on tärkeää myös järjestöjen heille tarjoamien erityispalvelujen säilymisen kannalta. Kyse on yleensä alan ainoista toimijoista.

Ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi:

- **Resursseja suunnataan nykyistä enemmän kuntien ja järjestöjen osaamisen vahvistamiseksi kilpailutukseen liittyvissä asioissa.**

Eri osapuolten kilpailuttamisosaamisessa on merkittäviä puutteita. Riittävästi ei esimerkiksi osata tehdä eroa sen välillä, milloin on kilpailutettava ja milloin ei. Kilpailuttamista tuodaan myös alueille, joilla se ei ole tarpeen. Tällä on vaikutuksia järjestöjen toimintaan ja toimintaedellytyksiin.

- **Oikeusministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla olevaan hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamiseen otetaan mukaan kansalaisjärjestöjen edustajat.**
- **Tilastointia ja muuta tiedontuotantoa kehitetään niin, että pystytään seuraamaan järjestöomisteisten palveluyritysten määrän kehitystä, järjestöjen vetäytymistä tietyiltä palvelualueilta ja sitä, mikä merkitys järjestöjen palvelutuotannon muutoksilla on niiden palveluiden varassa olevien ihmisten kannalta.**

Ehdotukset jatkoselvitystä vaativiksi asioiksi:

- **Kela on kuntoutuksen keskeinen toimija ja sen toimintatavoilla on vaikutus järjestöjen mahdollisuuksiin tuottaa kuntoutuspalveluita. Selvitetään, miten Kelan kilpailutus- ja hallintokäytäntöjä voidaan selkiyttää, jotta järjestöjen mahdollisuudet tuottaa kuntoutuspalveluita säilyvät myös tulevaisuudessa.**
- **Järjestöjen kannalta kuntien ja järjestöjen kumppanuussopimukset voivat tarjota uusia mahdollisuuksia. Selvitetään, millaisia kumppanuusmalleja voidaan toteuttaa sisämarkkinasääntelyn puitteissa ja sitä kautta vahvistaa järjestöjen monimuotoisen palvelutoiminnan säilymistä.**

Kansalaisjärjestöjen julkinen rahoitus

Erityisesti vapaaehtoistoiminnan organisoimisessa, uusien toimintamallien kokeilu- ja kehittämistoiminnassa sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisessä Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) myöntämä rahoitus on ollut ja on edelleenkin ratkaisevassa asemassa. Veikkaus puolestaan on keskeinen tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön rahoittaja. Erilaisten monopolien asemat ovat tiukassa kilpailupoliittisessa tarkastelussa EU:ssa. Rahapelimonopoliin säilymisellä tulee ehkäistä pelitoimintaan liittyviä haittoja ja rikollisuutta. Järjestötoiminnan rahoituksen kannalta rahapeli-monopoliin tuotot ovat vaikeasti korvattavissa.

Niin järjestötoiminnan ydin, vapaaehtoistoiminta, kuin järjestöjen tuottamat palvelutkin ovat vaarassa supistua merkittävästi. Tämä on huolestuttavaa paitsi järjestöjen ylläpitämisen yhteisöllisyyden, myös järjestöjen palveluja tarvitsevien erityisryhmien kannalta. Järjestöjen roolin pieneneminen merkittävästi joillakin palvelujen alueella voi merkitä myös niiden palvelujen ja tuen varassa olevien ihmisten jäämistä ilman palveluita, jos kuntien omat palvelut ja yritysmuotoinen palvelutoiminta eivät pysty syntyneitä vajetta kattamaan. Viitteitä tästä on jo olemassa.

Suosituksset valtioneuvoston linjauksiksi:

- **Kuntien toiminta-avustukset ovat monien paikallisyhdistysten perustoiminnan edellytys. Ne tukevat yhdistysten monimuotoista toimintaa ja sitä kautta yhteisöllisyyttä. Työryhmä pitää tärkeänä kuntien yleisten toiminta-avustusten suuntaamista järjestöille.**
- **Rahapelimonopoliin yksinoikeuden turvaaminen Suomessa tulevaisuudessakin on välttämätöntä. Sen avulla voidaan ehkäistä pelitoimintaan liittyviä haittoja ja ongelmia.**

Rahapelimonopoliin tuotot voidaan ja tulee kokonaisuudessaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Rahapelimonopoliin tuotoilla on erittäin tärkeä merkitys kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen turvaamisessa.

Palvelujen yleishyödyllisyys ja julkisen palvelun velvoite

Suomen lainsäädäntö ei tunne käsitettä yleistä taloudellista etua koskeva palvelu (SGEI) eikä EU:n lainsäädäntö käsitettä yleishyödyllinen yhteisö, mikä on omiaan tuottamaan sekaannusta. Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ovat EU:n komission mukaan luonteeltaan taloudellisia palveluja, joista on yleistä etua ja joiden tuottajalle jäsenvaltio on sen vuoksi asettanut erityisen julkisen palvelun velvoitteen. Se, mitkä palvelut katsotaan yleistä taloudellista etua koskeviksi palveluiksi ja millaisia julkisen palvelun velvoitteita niille asetetaan, on kunkin jäsenvaltion päätettävissä.

Jos palvelutoiminta on taloudellista ja yleishyödyllistä, se voidaan määrittää EY:n perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklan mukaiseksi yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi, edellyttäen että viranomaiset asettavat sille kyseistä yleistä etua edistävän julkisen palvelun velvoitteen asianmukaisella toimeksiantoasiakirjalla. Tästä on se etu, että yhteisöoikeuden sisämarkkina- ja kilpailusäännöistä voidaan tehdä poikkeuksia (esim. yksinoikeuksien ja valtiontukien myöntämiseksi) ja nämä säännöt tulevat sovellettaviksi ainoastaan sikäli kun niiden soveltaminen ei vaaranna kyseisen julkisen palvelun velvoitteen toteuttamista. Tehdyistä poikkeuksista on säännöllisesti ilmoitettava komissiolle sovittujen raportointiohjeiden mukaisesti.

Suosituksset valtioneuvoston linjauksiksi:

- **Valtioneuvosto linjaa, että yhteisöoikeuden sallimaa kansallista toimivaltaa yleishyödyllisten palveluiden määrittelemiseksi käytetään laajasti.**
- **Valtioneuvosto huolehtii siitä, että ihmisten perusoikeudet turvataan ja että ne eivät vaarannu palvelumarkkinoita kehitettäessä.**
- **Valtioneuvosto huomioi eri hallinnonalojen lainvalmistelussa ja muussa päätöksenteossa kansalaisjärjestöjen merkittävän roolin ja turvaa niiden mahdollisuudet palveluiden tuottajana jatkossakin sisämarkkinasääntelyn antamia mahdollisuuksia käyttäen.**

Ehdotukset jatkoselvitystä vaativiksi asioiksi:

- **Haavoittuvissa tilanteissa olevien ihmisryhmien ja muiden erityisryhmien palveluiden ja oikeuksien turvaamiseksi voi olla tarpeen antaa julkisen palvelun velvoite rajoituksissa tilanteissa järjestöille, säätiöille tai yrityksille.**
- **Käynnistetään eri ministeriöiden ja järjestöjen yhteinen selvitystyö sen paikantamiseksi, mitä palveluita julkisen palvelun velvoitteen antaminen järjestöille voisi koskea ja millaisia lainsäädännöllisiä ja muita toimia se edellyttää.**