

3.sektorin monet toimintamahdollisuudet

Aika 5.6.2013 klo 8.30-15.30
Paikka Jyväskylän ammattikorkeakoulu

Paloniemen Aila – avauspuheenvuoro

Arvoisat seminaarin osanottajat

En malta olla aloittamatta puheenvuoroani sitaattilla, joka kuvaa mielestäni erittäin hyvin menossa olevaa valtavasti keskustelua aiheuttanutta ja olennaisesti myös järjestöjen toimintaan vaikuttavaa sosiaali-terveysuudistusta.

”Suomi on tekemässä niitä virheitä, mistä muut ovat jo palaamassa. Tässä on vaarana, että sosiaalityöstä tehdään kontrollonin ja ihmisen valvomisen väline yhä enemmän. Hyväosaisetkaan eivät koe hyvinvointia kun ympärillä voidaan pahoin.” Näin Ylen haastattelussa vapunpäivänä kansainväliseen sosiaalityöhön perehtynyt professori Aila-Leena Matthies. Hän keskeyttäisi valmisteilla olevan sote-uudistuksen heti.

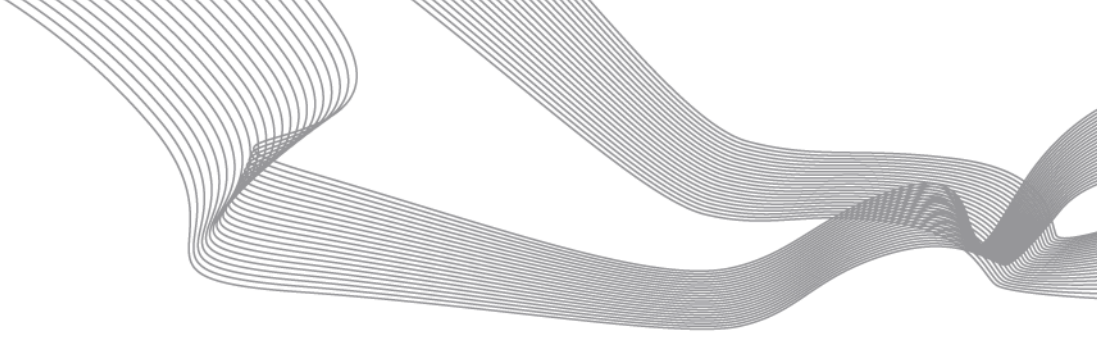
Matthiesin mukaan Euroopassa tehdään paluuta pieniin yksikköihin kun suuret eivät tehostaneet toimintaa odotetulla tavalla. -Kun katsoo isoja EU:n laajuisia hyvinvointivaltion tutkimusohjelmia, niin siellä puhutaan koko ajan siitä, että nyt on menossa tämä hajasijoitus- ja paikallistason vahvistaminen ja pienten organisaatioiden politiikka, niin Suomi menee ihan toiseen suuntaan. Sosiaalityö on finanssikiisin seurauksena valtavassa murroksessa. Valtiot ovat vastanneet kriisiin sosiaalityön ja -avun leikkauksilla ja eniten apua tarvitsevat työnnetään kolmannen sektorin autettavaksi, Matthies sanoo.

– Kansalaisjärjestöille jätetään niitä ilkeitä ongelmia, joihin ei oikein löydy ratkaisua standardimaisilla julkisilla palveluilla ja joista markkinat eivät ole kiinnostuneita kuten mielenterveysongelmat, päihdeongelmat, asunnottomuus, maahanmuuttajien integroiminen, työttömien nuorten ja vähävaraisten vanhusten ongelmat. Ne ovat sellaisia, joita ei voi nähdä businessmahdollisuutena ja ne jätetään kolmannelle sektorille. Suomessa järjestöt laitetaan vielä kilpailemaan samalta viivalta yksityisten yritysten kanssa. Monessa muussa maassa niille annetaan kilpailuetu siitä jo, että he ovat kansalaisyhteiskuntaa ja ei-voittoa tuottavia. Lisäksi on tullut uusia säädöksiä, esimerkiksi pienet yhdistykset eivät voi palkata enää työllistämistuella työntekijöitä.

Arvoisa seminaariväki

Minua pyydettiin puheenvuorossani tuomaan esille suuria linjoja, jotka liittyvät järjestöjen tulevaisuuteen vaikuttavaan lainsäädäntöön ja muun muassa palveluntuottajan rooliin.

EU:n valtioneuvoston näkökulmasta on tärkeä huomata, että valtioneuvoston soveltamisala on muotoutunut oikeuskäytännössä hyvin laajaksi. Ensinnäkin yrityksen käsite on EU:n kilpailuoikeudessa laaja, eikä se ole sidoksissa kansalliseen yhtiölainsäädäntöön tai siihen, tuottaako tuettu organisaatio voittoa vai ei. Kolmannen sektorin järjestöillä ei ole siten erityisasemaa EU:n valtioneuvoston soveltamisalaan. Valtioneuvoston soveltamisen kannalta oleellista on, harjoittaako organisaatio taloudellista toimintaa. Vakiintuneen tulkinnan mukaan taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden tai palveluiden tarjoamista markkinoille. Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseen ei ole yksiselitteistä ohjetta, vaan tulkinta on tehtävä tapauskohtaisesti. Samalla toimijalla voi olla sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, jolloin osa toiminnasta kuuluu EU:n valtioneuvoston soveltamisalaan ja osa ei.



Komissio on käynnistänyt toukokuussa 2012 valtiontuki uudistuksen, jonka yhteydessä se pyrkii osaltaan selventämään valtiontuen käsitettä (milloin kyse taloudellisesta toiminnasta, milloin tuki on luonteeltaan niin paikallista, ettei se vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun). Se julkaisee valtiontuen käsitteestä tiedonannon vuoden 2013 aikana. Uudistus ei koske yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä ns. SGEI-palveluja ja niitä koskevia valtiontukisääntöjä, jotka saattavat myös soveltua joidenkin kolmannen sektorin järjestöille myönnettävän tuen ”kliiraamiseen” EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI=Services of General Economic Interest) koskeva käsite on kehittyvä ja se riippuu muun muassa kansalaisten tarpeista, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä yhteiskunnallisista ja poliittisista mieltymyksistä jäsenvaltiossa. Euroopan unionin tuomioistuin on todennut, että SGEI-palvelut ovat palveluja, joilla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä. Koska niiden olemassaolon määrittämistä koskevia unionin sääntöjä ei ole olemassa, jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti laaja harkintavalta niiden määrittellessä tietty palvelu SGEI-palveluksi. Palveluiden on kuitenkin liityttävä kansalaisten jokapäiväisten tarpeiden turvaamiseen tai oltava muuten yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittäviä.

SGEI-palvelut liittyvät taloudelliseen toimintaan ja niiden tuottamisen turvaaminen käytännössä edellyttää usein palvelutuotannon rahoittamista julkisista varoista kompensationsa palveluntuottajalle annettavasta julkisen palvelun velvoitteesta. Korvauksen maksaminen on usein tarpeellista, koska po. palvelun tuottaminen muuten olisi yritykselle kannattamatonta.

Hyvät seminaarin osanottajat

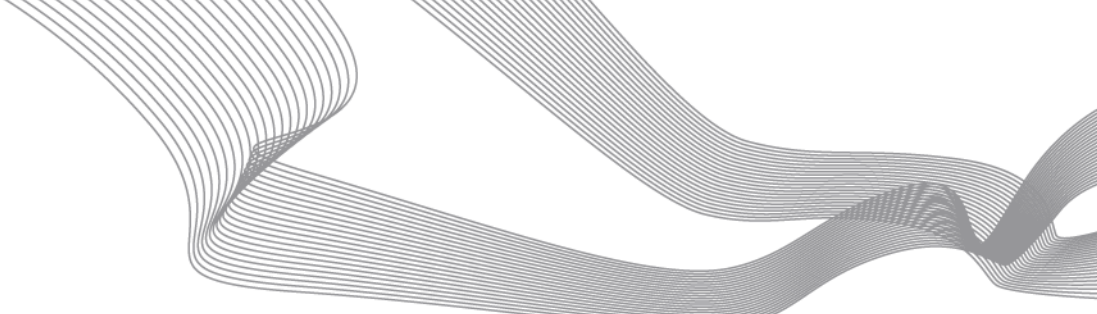
Kunnissa ja myös kolmannella sektorilla SGEI – sääntely on usein nähty vaihtoehtona hankintalain mukaiselle kilpailuttamiselle. SGEI-sääntely ei kuitenkaan automaattisesti oikeuta suorahankintaan. (KHO:n päätös maaliskuussa 2013 pitkäaikaisasunnottomien asumispalvelu-asiassa) KHO; Helsinki menetteli hankintalain vastaisesti.

Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti aidon kilpailun aikaansaamiseksi kilpailupolitiikan avulla turvataan tasaveroiset kilpailuolosuhteet erikokoisille yrityksille ja kuluttajien etujen mukaisesti toimivat markkinat ja selkeytetään palvelujen tuottamiseen liittyviä kilpailuttamisen ja julkisen tuen myöntämisen sääntöjä. EU:ssa valmisteltavana olevan SGEI-normiston vaikutukset kansalliseen 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.

Kuntien näkökulmasta SGEI- sääntely on erittäin vaikeaselkoinen. Jotta kunnat voisivat ylipäänsä arvioida, olisiko SGEI käyttökelpoinen väline julkisten palvelujen toteuttamiseksi, kunnan olisi tiedettävä, mitä menettelyjä ja toimenpiteitä SGEI järjestelyihin kuuluu. Kuntatasolla SGEI –palvelujen tarve on tuotu esille esimerkiksi erikoispalvelua tarvitsevien asiakasryhmien SOTE-palveluissa, kulttuuripalveluissa, sosiaalisessa asuntotuotannossa ja kunnan palveluvelvoitteen siirtymisessä esimerkiksi yksityiselle ostopalvelupäiväkodille.

Hyvät kuulijat

Komissio on käynnistänyt hankintadirektiivien uudistustyön, jonka tavoitteena on hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Esimerkiksi SOTE palveluihin on ehdotettu nykyistä korkeampaa 750 000 euron kynnyksarvoa, jonka yli meneviltä hankinnoilta edellytettäisiin tavallisten menettelytapasääntöjen sijaan ainoastaan avoimuuden ja yhdenvertaisuuden peruseriaatteita. Tällöin voitaisiin kansallisesti linjata, minkälaisia menettelytapasääntöjä alle 750 000 euron hankintoihin sovellettaisiin. Kynnyksarvojen nostaminen SOTE-palveluissa vähentänee käytännössä myös viranomaisten tarvetta harkita SGEI-sääntelyn käyttämistä SOTE-palveluissa.



TEM:ssä päätetään viimeistään syksyllä 2013, miten kansallisen hankintalainsäädännön valmistelu aloitetaan ja mitä muita toimenpiteitä em. hallitusohjelmakirjauksen perusteella käynnistetään, (esimerkiksi mahdollisen oman kansallisen SGEI -käsikirjan laatiminen). Oman kansallisen SGEI:tä koskevan menettelytapalain laatimista ei ole alustavissa, eri sidosryhmien kanssa, käydyissä keskusteluissa pidetty tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona.

Valtiovarainministeriössä vireillä olevan kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä on tarkoitus linjata myös tarvetta ottaa kuntalakiin SGEI:tä koskevaa sääntelyä tai sen käytön rajoituksia. VM:n asettaman työryhmän toimikausi päättyy huhtikuussa 2014.

Hankintalainsäädäntö ohjaa hankintojen menettelyä eikä sitä, mitä hankitaan. Hankinnan sisällön ja laadun määrittäminen jäävät tulevassakin direktiivissä hankkijan harkittaviksi.

Useiden jäsenvaltioiden kuten Suomen tavoitteena on ollut selkeyttää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (ns. SGEI-palvelut) organisoimisen ja hankintalainsäädännön suhdetta. Tulevaan hankintalainsäädäntöön saattaa tulla lyhyitä viittauksia myös SGEI-järjestelyihin. SGEI-palvelujen organisoimisen osalta on tärkeää pitää mielessä, etteivät nämä palvelut jää automaattisesti hankintalainsäädännön ulkopuolelle.

Lisäksi vahvasti EU-pohjaisella lainsäädännöllä on tavoitteenaan EU:n sisämarkkinoiden tehostaminen siten, että kaikista jäsenvaltioista kotoisin olevilla toimittajilla on tasapuoliset mahdollisuudet osallistua muiden jäsenvaltioiden viranomaisten järjestämiin tarjouskilpailuihin. 2000-luvulla hankintoja koskevaan lainsäädäntöön on tullut uusina tavoitteina ympäristö-, sosiaali- ja innovaatiopoliittiset tavoitteet, koska julkisten hankintojen kautta on katsottu voitavan vaikuttaa niin julkisyhteisöjen omaan toimintaan (esimerkiksi viranomaisten rakennusten energiatehokkuus) kuin markkinoilla olevaan tarjontaan suurten ostovolyymien johdosta.

Julkisia hankintoja ohjataan usealla eri tasolla: kansallisesti, EU-laajuisesti ja tätäkin laajemmin maailman kauppajärjestön piirissä. .

Julkisia hankintoja koskevien EU:n direktiivien ja kansallisen hankintalainsäädännön suhde perustuu sille, että direktiivit luovat puitteet kansallisen lain säätämiseksi. Direktiivit asettavat siten tietyt rajat tai vähimmäissäännöt, jotka tulee kirjata jokaisen jäsenvaltion omaan kansalliseen hankintalainsäädäntöön. Siltä osin kuin direktiiveissä ei ole asetettu ehdottomia vaatimuksia tai sääntöjä, on jäsenvaltioiden lainsäätäjillä harkintavaltaa säätää joko tiukemmin tai väljemmin kuin EU-tasolla on säädetty.

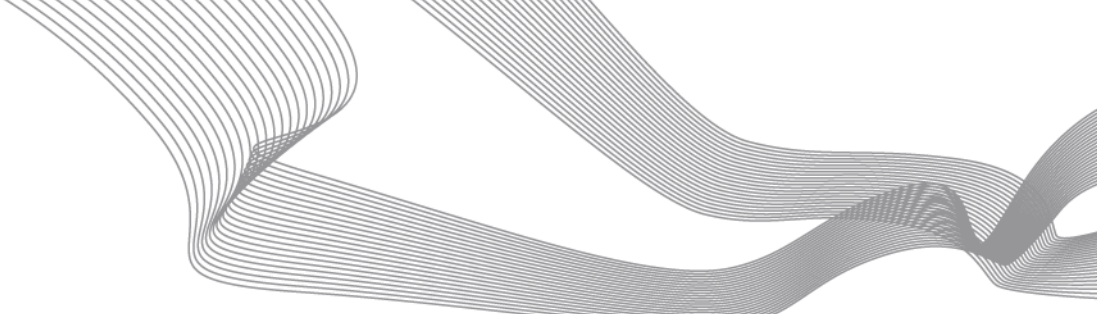
Jäsenvaltioiden lainsäädännön kehittämistä ohjaavat myös EU-tuomioistuimen ratkaisut. Näin ollen jäsenvaltiot eivät saa kansallisissa hankintalaeissaan säätää EU-tuomioistuimen ratkaisujen kanssa ristiriitaisia kansallisia sääntöjä.

Suomessa julkisia hankintoja koskevien menettelyjen ratkaisuista voidaan valittaa markkinaoikeuteen. Markkinaoikeudesta voidaan valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös hankintayksiköille itselleen voidaan tehdä vaatimuksia hankintamenettelyn virheen oikaisemiseksi. Markkinaoikeuteen saapuneiden hankintoja koskevien valitusten määrä on ollut jatkuvassa nousussa koko 2000-luvun.

Euroopan komissio käynnisti vuonna 2011 julkisen kuulemisen hankintadirektiivien kehittämisestä. Saadun pääosin myönteisen palautteen ja taloudellisen arvioinnin perusteella komissio päätyi joulukuun 2011 lopussa esittämään ehdotukset uusiksi julkisia hankintoja koskeviksi direktiiveiksi.

Direktiiviehdotusten päätavoitteet ovat seuraavat:

1. hankintamenettelyjen yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen
2. ympäristö- ja sosiaalisten sekä innovaationäkökohtien huomioimisen tehostaminen



3. pk-yritysten parempi pääsy hankintamarkkinoille

4. esteellisyysstilanteiden, toimittajien kielletyn yhteistyön ja epäasianmukaisen vaikuttamisen ehkäiseminen tarjouskilpailuissa

5. julkisten hankintamenettelyjen valvonnan ja neuvonnan tehostaminen.)

Yksinkertaistamistavoite tapahtuu pitkälti sääntelyn täsmentämisen ja joustavoittamisen kautta: kun asiasta on säädetty täsmällisemmin laissa, ei epäselvyyksistä jouduta riitelemään tuomioistuimissa.

Ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioimisen sääntelyä on selkeytetty ja todettu että esimerkiksi tarjouksia vertailtaessa voidaan huomioida myös tuotteen valmistukseen liittyviä tekijöitä (päästöt ympäristöön, tuotetta valmistavien henkilöiden työolot). Myös mahdollisuutta rajata tarjouskilpailu vain esimerkiksi tietyn määrän vammaisia tai pitkäaikaistyöttömiä palkkaaviin toimittajiin on laajennettu (vähintään 30 % henkilöstöstä).

Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuspalvelujen hankinnalle on esitetty nykyistä merkittävästi korkeampia kynnysarvoja (750 000 EUR). Tämän kynnyksen alapuolella voitaisiin kansallisesti päättää menettelytavoista.

Pk-yritysten aseman tehostamisessa on lähdetty siitä, että yrityksiltä vaadittavia selvityksiä ei tarvitse toimittaa yhtä paljon kuin nykyään.

Yhteiskunnallisten yritysten perustamisen mahdollisuudesta minulta kysyttiin myös. Vastaus on, että Suomeen ei ole ainakaan toistaiseksi tulossa lakia yhteiskunnallisista yrityksistä.

Tällä hetkellä ei ole vielä mitään tietoa siitä, mitä sosiaalisista yrityksistä annettulle laille tulee tapahtumaan – tuleeko muutoksia vai ei, vai säilytetäänkö ennallaan, on siis täysin auki. Hallitusohjelman mukaan sosiaalisia yrityksiä koskevan lainsäädännön uudistustarpeet arvioidaan tällä hallituskaudella. Jos muutoksia tehdään, hallituksen esitys annettaneen syksyllä 2014 ja muutokset tulisivat voimaan 1.1.2015.

STM:n asettama sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä pohtinut työryhmä on lopettelemassa työtään. Työryhmä laatii kesän aikana loppuraportin, jonka he luovuttavat syksyllä. Työryhmän tehtävänä on ollut järjestöjen yhteiskunnallisen roolin selkeyttäminen sosiaali- ja terveysalan toimijoina STM:n järjestöpoliittisten linjausten mukaisesti, kilpailulainsäädännön ja valtioneuvoston päätösten edellytysten sekä ehtojen tarkastelu järjestötoiminnan kannalta, julkisten palveluvelvoitteiden analysointi ja määrittely sosiaali- ja terveysalalla, hankintalainsäädännön uudistamisen seuranta ja ratkaisuihin vaikuttaminen, uusien palveluratkaisujen etsiminen ja mallintaminen järjestöjen palvelutuotannossa.

Toimin itse kahden järjestön puheenjohtajana; toinen niistä on sijoitettujen lasten ja sijaisvanhempien sekä perhehoitajien asiaa ajava Perhehoitoliitto ja toinen syöpäsairaiden lasten ja heidän vanhempiansa asiaa ajava Sylva. Kummassakin järjestössä olen saanut nähdä ja kokea sen, miten ruohonjuuritasolla osataan antaa vertaistukea ja kehittää palveluita. Kun eduskunnassa säädetään lakeja, on järjestökentän ja sen haasteiden tuntemisesta erittäin hyvä apu toimivan ja tasavertaisen lainsäädännön aikaansaamiseksi.

Järjestöt ovat aikamoisten haasteiden edessä ja väitän, että meikäläinen virkakoneisto suhtautuu esim. EU:sta tuleviin direktiiveihin liian jäykästi ja proaktiivisesti – kun pitäisi monessa tapauksessa puolustaa suomalaisia hyviä käytäntöjä ja vaatia pikemminkin niiden aseman säilyttämistä edelleen.

Aila Paloniemi
kansanedustaja (kesk)