

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:14

*Kansalaisyhteiskunnan
toimintaedellytykset*

*Kansalaisyhteiskunnan
toimintaedellytykset*

ISSN 1458-6452
ISBN 952-466-367-8
Oikeusministeriö
Helsinki

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)	Julkaisun laji Työryhmämietintö		
Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -työryhmä	Toimeksiantaja Oikeusministeriö		
pj. Markku Ruohonen siht. Vertti Kiukas	Toimielimen asettamispäivä 22.12.2005		
Julkaisun nimi Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -työryhmälle annettiin toimeksi tehdä kokonaisarvio kansalaisyhteiskunnan toiminnan edellytyksiin vaikuttavista muutoksista ja sen pohjalta ehdotukset sellaisiksi säädösmuutoksiksi, jotka tukevat kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja kannustavat julkisia palveluita täydentävää vapaaehtoistyötä ja vertaistukea. Työryhmän tuli myös mm. esittää yleishyödyllisyyden ajanmukainen määritelmä. Työryhmä on työnsä edetessä käynyt keskustelua kansalaisyhteiskunnan, rahoittajien ja elinkeinoelämän edustajien kanssa.</p> <p>Työryhmä on kartoittanut ja pyrkinyt kuvailemaan järjestöjen harjoittamaa toimintaa, joka voidaan sen näkemyksen mukaan jakaa kolmeen osaan: kansalaisjärjestötoimintaan, yleishyödylliseen palvelutoimintaan ja elinkeinotoimintaan. Työryhmä on pyrkinyt kategorisesti kuvaamaan kunkin toiminnan tunnusomaisia piirteitä eväiksi esimerkiksi yleishyödyllisen ja elinkeinotoimintana pidettävän palvelutoiminnan rajan määrittelemiseksi. Työryhmä korostaa, että rajanveto tehdään aina yksittäistapauksissa ja tällöin on otettava huomioon myös Euroopan unionin asettamat puitteet.</p> <p>Työryhmä esittää, että valtioneuvosto tekisi periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi. Periaatepäätöksessä tunnustettaisiin järjestöjen keskeinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa. Samalla esitetään asettavaksi Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta, jonka tehtävänä on mm. tehdä ehdotuksia valtioneuvostolle tarvittavista toimenpiteistä kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Osana tätä työtä työryhmä esittää, että kaikille ministeriöille ja mahdollisuuksien mukaan myös kunnille tulisi luoda kansalaisjärjestöstrategia.</p> <p>Työryhmä esittää myös, että valtioneuvosto käynnistää yleishyödyllisiä palveluja koskevan kansallisen strategian valmistelun. Sen tehtävänä on määritellä tarpeen mukaan sektorikohtaisesti mitä tarkoitetaan yleishyödyllisillä palveluilla ja miten ne kansallisesti rahoitetaan ja organisoidaan ottaen huomioon myös EU:n yleishyödyllisiä palveluja koskevan sääntelyn.</p> <p>Työryhmä on myös tehnyt esityksiä kansalaisjärjestöjen verotukseen ja rahoitukseen liittyen.</p>			
Avainsanat: (asiasanat)			
kansalaisyhteiskunta, järjestötoiminta, yleishyödylliset palvelut, rahoitus, verotus			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 1/021/2006, OM003:00/2006, OM016:00/2003, OM001:00/2006			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:14		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-367-8
Kokonaissivumäärä 88	Kieli suomi	Hinta 20,00€	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
21.6.2006

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Arbetsgruppen för medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser Ordf. Markku Ruohonen Skr. Vertti Kiukas</p>	<p>Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande</p>		
	<p>Uppdragsgivare Justitieministeriet</p>		
	<p>Datum då organet tillsattes 22.12.2005</p>		
<p>Publikation (även den finska titeln) Medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser (Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset)</p>			
<p>Publikationens delar</p>			
<p>Referat</p> <p>Arbetsgruppen för medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser fick i uppdrag att göra en helhetsbedömning av ändringar som inverkar på medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser och utgående från detta lägga fram förslag till sådana ändringar av lagstiftningen som stöder medborgarsamhällets verksamhet och uppmuntrar till frivilligarbete och stöd av likställda som kompletterar den offentliga servicen. Enligt uppdraget skulle arbetsgruppen också bl.a. presentera en tidsenlig definition på begreppet allmännyttighet. Under arbetets gång har arbetsgruppen diskuterat med medborgarsamhällets, finansierarnas och näringslivets representanter.</p> <p>Arbetsgruppen har kartlagt och försökt beskriva de verksamheter som olika organisationer bedriver. Dessa kan enligt arbetsgruppens uppfattning indelas i tre olika typer: verksamhet i medborgarorganisationer, allmännyttig serviceverksamhet och näringsverksamhet. Arbetsgruppen har haft som mål att kategoriskt beskriva de karakteristiska dragen hos var och en av verksamheterna för att t.ex. skapa grund för en gränsdragning mellan allmännyttig serviceverksamhet och serviceverksamhet som bör betraktas som näringsverksamhet. Arbetsgruppen framhåller att gränsdragningen alltid bör göras från fall till fall och med beaktande av de ramar som Europeiska unionen satt upp.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att statsrådet fattar ett principbeslut om främjande av medborgarorganisationernas verksamhetsbetingelser. I principbeslutet erkänns organisationernas viktiga roll i det finländska samhället. Samtidigt föreslås att det tillsätts en särskild delegation för medborgarsamhällspolitik med uppgift att bl.a. framlägga förslag för statsrådet om nödvändiga åtgärder i syfte att trygga och utveckla medborgarorganisationers verksamhetsbetingelser. Som ett led i detta arbete föreslås att varje ministerium och, i mån av möjlighet också varje kommun, skall göra upp en medborgarorganisationsstrategi.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår vidare att statsrådet inleder beredningen av en nationell strategi för allmännyttiga tjänster. Målet för beredningen är att vid behov sektorsvis fastställa vad som menas med allmännyttiga tjänster och hur de finansieras och organiseras nationellt också med beaktande av EU:s reglering om tjänster i allmänhetens intresse.</p> <p>Arbetsgruppen har också lagt fram förslag angående beskattningen och finansieringen av medborgarorganisationers verksamhet.</p>			
<p>Nyckelord medborgarsamhälle, organisationsverksamhet, allmännyttiga tjänster, finansiering, beskattning</p>			
<p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 1/021/2006, JM003:00/2006, JM016:00/2003, JM001:00/2006</p>			
<p>Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:14</p>		<p>ISSN 1458-6452</p>	<p>ISBN 952-466-367-8</p>
<p>Sidoantal 88</p>	<p>Språk finska</p>	<p>Pris 20,00€</p>	<p>Sekretessgrad Offentligt</p>
<p>Distribution Edita Prima Ab</p>		<p>Förlag Justitieministeriet</p>	

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	2
1. JOHDANTO	5
2. TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS JÄRJESTÖJEN KANNALTA	8
3. KANSALAISTOIMINNAN ERITYISPIIRTEET	13
3.1 Kansalaistoiminnan erityispiirteet Suomessa	13
3.2 Kansalaisjärjestöjen toimintaan liittyvä sääntely Euroopan unionissa	15
3.3 Työryhmän kannanotot ja esitykset	15
4. YLEISHYÖDYLLISYYS	17
4.1 Yleishyödyllisyyden määrittely Suomen lainsäädännössä	17
4.2 Yleishyödylliset palvelut Euroopan unionissa	19
4.3 Työryhmän kannanotot ja esitykset	24
5. JÄRJESTÖJEN TOIMINNAN RAHOITUS JA RAHOITTAJIEN LINJAUKSET	27
5.1 Kuntien toiminta-avustukset järjestöille	28
5.2 Raha-automaattiyhdistyksen tuotto ja veikkausvoittovarot ja muut rahoituslähteet	28
5.3 EU-hankkeet ja järjestöjen toimintaedellytykset	30
5.4 Valtiontuet ja EU-sääntely	31
5.5 Työryhmän kannanotot ja esitykset	32
6. PALVELUT, ELINKEINOTOIMINTA JA KILPAILUTTAMINEN	35
6.1 Elinkeino toiminnan määrittely Suomessa	37
6.2 Palveludirektiivi	39
6.3 Hankintadirektiivit ja kansallinen hankintalainsäädäntö	40
6.4 Työryhmän kannanotot ja esitykset	41
7. VEROTUS JA JÄRJESTÖJEN TOIMINTA	43
7.1 Kansallinen tuloverolainsäädäntö	43
7.2 Arvonlisäverodirektiivi ja arvonlisäverotus	49
7.3 Työryhmän kannanotot ja esitykset	52
8. JÄRJESTÖJEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN VARMISTAMINEN	55
8.1 Työryhmän kannanotot ja esitykset	55
LIITTEET	57
LIITE 1 Suomalainen järjestökenttä	57
LIITE 2 Yleishyödyllisyyden määritelmien kehitys keskeisissä verolaeissa	61
LIITE 3 Pohjoismaista keskustelua	70
LIITE 4 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä yleishyödyllisten yhteisöjen verotukseen liittyen	74

TIIVISTELMÄ

Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset –työryhmä asetettiin vastaukseksi järjestöjen huoleen toimintatilansa kapenemisesta. Työryhmän työ on osoittanut, että tarvitaan pysyvää dialogia eri viranomaistahojen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien välillä. Työryhmä on käsitellyt muun muassa kilpailuttamiseen, Euroopan unionin sääntelyyn, avustamiseen ja verotukseen liittyviä kysymyksiä sekä tehnyt esityksiä järjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi.

Työryhmän tärkeimpiä tehtäviä oli ajantasaisen määritelmän antaminen yleishyödyllisyydelle. Työryhmä on määritellyt yleishyödyllisen toiminnan seuraavasti:

1. Työryhmän mielestä kansalaisjärjestötoiminnalla tarkoitetaan aatteellista, voittoa tavoittelematonta toimintaa, joka rakentuu autonomisesti tietyn toiminta-ajatuksen ympärille.
2. Työryhmä katsoo, että toiminta on yleishyödyllistä, kun se tapahtuu yhteisvastuullisesti ja autonomisesti yleiseksi hyväksi, ei kohdistu vain rajoitettuun henkilöpiiriin, ei tuota siihen osallisille tai muille yksittäisille henkilöille taloudellista etua, on aatteellista ja perustuu toimijan sääntöjen tarkoituksypykälään.
3. Yleishyödyllinen toiminta on ja sen pitää jatkossakin olla tulo- ja arvonlisäverosta vapaata. Silloin kun toiminta on yleishyödyllistä, sen saamalla veroetuksilla ei ole kilpailua vääristävää vaikutusta. Jos yleishyödyllinen yhteisö harjoittaa elinkeinotoimintaa, tulee sen tältä osin olla samojen kilpailu- ja veroperiaatteiden piirissä, kuin voittoa tavoitteleva yritysmuotoinen toiminta.

Työryhmän on tehnyt seuraavat esitykset kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä edistääkseen:

1. Valtioneuvosto edistää EU:n toimintaan liittyvissä linjauksissaan sitä, että kansalaisjärjestöjen asemaan ja sen vahvistamiseen liittyvää valmistelutyötä jatketaan komission kansalaisjärjestöjen asemaan ja sen vahvistamiseen liittyvän tiedonannon pohjalta EU-tasolla. Kansalaisjärjestötoiminnan vahvistaminen jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla edellyttää sitä, että kansalaisjärjestötoiminnan erityinen ja erilainen luonne suhteessa yritystoimintaan tulee tunnustetuksi ja säänneltyksi. Yleishyödyllisten palvelujen aseman vahvistamisessa on otettava huomioon EU:n lainsäädännön asettamat puitteet.
2. Suomen tulee pyrkiä vaikuttamaan Euroopan unionin käytäntöihin niin, että kansalaisjärjestöjä kuullaan niitä koskevista asioista jo valmisteluvaiheessa. Tavoitteena tulee olla, että järjestöt saavat konsultatiivisen aseman.
3. Valtioneuvosto tekee poliittisena tahdonilmauksena kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi periaatepäätöksen. Periaatepäätöksessä määritellään toiminta yleishyödylliseksi silloin, kun se tapahtuu yhteisvastuullisesti ja autonomisesti yleiseksi hyväksi, ei kohdistu vain rajoitettuun henkilöpiiriin, ei tuota siihen osallisille tai muille yksittäisille henkilöille taloudellista etua, on aatteellista ja perustuu toimijan sääntöjen tarkoituksypykälään.

4. On tärkeää, että kansalaisjärjestöjen toiminnan erityinen luonne tulee tunnustetuksi lainsäädäntötasolla. Yhdistyslain uudistamisen yhteydessä on harkittava, että lakiin lisätään kansalais- ja kansalaisjärjestötoimintaa koskevien erityispiirteiden luonnehdinta.
5. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset otetaan huomioon osana yleistä säädösvalmisteluun kuuluvaa vaikutusarviointia.
6. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Raha-automaattiyhdistys valmistelevat tulevana vuosina rintamaveteraanien ja sotainvalidien hoitoon ja kuntoutukseen käytettävien varojen tarpeen vähetessä näiden varojen asteittaista palauttamista Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan käyttöön.
7. Asetetaan selvityshenkilö tai työryhmä laatimaan valtionhallinnolle yhtenäisiä käytäntöjä avustusten myöntämiseen ja niiden valvontaan.
8. Kansalaisyhteiskunta, johon järjestöt kuuluvat, on arvokas ja tärkeä osa demokraattista yhteiskuntaa. Yleisavustukset kaventavat vähiten järjestöjen autonomiaa ja ne ovat keskeisiä kansalaistoiminnan jatkuvuuden turvaajia. Kohdennettuja avustuksia tarvitaan uuden toiminnan käynnistämiseen ja jatkuvuuden varmistamiseen.
9. Järjestöjen paikallisyhdistysten toiminnalla on merkittävä yhteisöllinen ja ongelmien syntymistä tai vaikeutumista ehkäisevä tehtävä ja niiden rahoitusta tulee vahvistaa. Toimikunta suosittelee, että kunnat myöntäisivät paikallisyhdistyksille jatkossakin toiminta-avustuksia ja että kunnat harkitsisivat yleisavustusten myöntämistä projekti- tai tehtäväkohtaisten avustusten sijasta.
10. Alkavalla EU-rahastojen ohjelmakaudella vahvistetaan järjestöjen mahdollisuuksia olla mukana EU- hankeyhteistyössä. Järjestöjen kannalta pulmallisiin maksatusten viiveisiin tulee hakea ratkaisuja. Tulee selvittää, missä määrin kansallinen rahoitus voisi toimia puskureina näissä tilanteissa.
11. Valtioneuvosto käynnistää yleishyödyllisiä palveluja koskevan kansallisen strategian valmistelun. Sen tehtävänä on määritellä tarpeen mukaan sektorikohtaisesti mitä tarkoitetaan yleishyödyllisillä palveluilla ja miten ne kansallisesti rahoitetaan ja organisoidaan ottaen huomioon myös EU:n yleishyödyllisiä palveluja koskevan sääntelyn. Osana kansallista strategiaa selvitetään, onko heikommassa asemassa olevien ihmisten suojaamiseksi ja heidän perusoikeuksiensa turvaamiseksi perustetta antaa tiettyjen palveluiden tuottajille erityinen tehtävä julkisen velvoitteen toteuttajina. Strategian laadinnassa otetaan huomioon muut palvelujärjestelmän kehittämiseen liittyvät hankkeet.
12. Työryhmä suosittelee, että hallituksen antaman hankintalakiesityksen mahdollistamista erilaisista hankintamenettelyvaihtoehdoista tiedotetaan kunnille ja palveluntarjoajille. Työryhmä näkee neuvottelumenettelyn olevan eräs hyvä hankintatapa silloin, kun yksilöiden perusoikeuksiin on syytä kiinnittää erityinen huomio. Sekä hankinta- että tarjontaosaamisen kehittämistä on myös syytä painottaa tässä yhteydessä.

13. Verohallituksen antamat ohjeet Verotusohje yleishyödyllisillä yhteisöillä ja säätiöillä (753/32/2005) ja Talkootyön verotus (508/43/2005) uudistetaan aidossa yhteistyössä ja vuoropuhelussa keskeisten keskusjärjestöjen kanssa huomioiden työryhmän mietintö ja sen linjaukset. Samassa prosessissa luodaan yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille omat veroilmoituslomakkeet.
14. Asetettava Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta seuraa verotusohjeiden vaikutusta ja tekee tarvittaessa esityksiä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi.
15. Valtioneuvosto tekee periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi. Periaatepäätöksessä tunnustetaan järjestöjen keskeinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa, luonnehditaan piirteitä, jotka määrittelevät yleishyödyllisen toiminnan sekä osoitetaan mahdolliset keskeiset lainsäädännön kehittämistarpeet!
16. Järjestöjen yleishyödyllisen aseman turvaamiseksi ja asemaan liittyvien muutosten seuraamiseksi valtioneuvosto asettaa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan. Se koostuu kansalaisjärjestöjen, puolueiden ja asianomaisten viranomaisten edustajista. Neuvottelukunnan tehtävänä on linjata ja tehdä ehdotuksia valtioneuvostolle tarvittavista toimenpiteistä kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja kehittämiseksi sekä edistää poikkihallinnollista eri ministeriöiden yhteistyötä ja kansalaisjärjestöjen toiminnan ymmärrystä. Neuvottelukunnan työ tulee organisoida siten, että se mahdollisimman hyvin tukee ministeriöiden poikkihallinnollista yhteistyötä ja niiden vuoropuhelua kansalaisjärjestöjen kanssa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan puitteissa seurataan myös Euroopan unionin toimielimissä käsiteltäviä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin ja säätelyyn vaikuttavia tekijöitä
17. Kaikkien ministeriöiden tulee laatia ja säännöllisesti päivittää oman hallinnonalansa kansalaisjärjestöstrategia. Strategiaa laadittaessa on kuultava järjestöjä ja strategian ytimenä tulee olla rakentava vuoropuhelu järjestöjen kanssa. Kuntia tulee kannustaa kansalaisjärjestöstrategioiden laatimiseen.

1. Johdanto

Oikeusministeriö asetti 19.12.2005 Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset –työryhmän.

Työryhmälle annettiin toimeksi tehdä 31.5.2006 mennessä kokonaisarvio kansalaisyhteiskunnan toiminnan edellytyksiin vaikuttavista muutoksista ja sen pohjalta ehdotukset sellaisiksi säädösmuutoksiksi, jotka tukevat kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja kannustavat julkisia palveluita täydentävää vapaaehtoistyötä ja vertaistukea.

Työryhmän tuli

- tarkastella EU:n kilpailupolitiikan, hankintalain, verolinjausten, tulosohjauksen, kansallisten rahoittajien linjausten ja vastaavien tekijöiden vaikutusta kansalaisyhteiskuntaan ministeriöissä tehtävien arvioiden perusteella
- tehdä tarvittavat muutosesitykset ja raportoida työstää kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tätä tarkoitusta varten laajennetulle ministeriryhmälle
- esittää yleishyödyllisyyden ajantasainen määritelmä ja ottaa siinä huomioon EU:n yleishyödyllisiä palveluja koskevat kilpailu- ja valtioneuvoston säädökset
- ottaa työssään huomioon Kansalaisyhteiskunta 2006 esitykset, ottaa työssään erityisesti huomioon monimuotoista vertaistukea ja lähimmäispalvelua antavien järjestöjen asema
- pyrkiä siihen, että kansalaisyhteiskuntaan kohdistuvat säädökset ovat ymmärrettäviä ja yksiselitteisiä
- ottaa huomioon kansalaisten yhdenvertaisuus ja Suomen liikkumavara EU:n lainsäädännön valossa sekä tehdä tarvittaessa ehdotuksia Suomen EU-politiikan ja pohjoismaisen yhteistyön linjauksiksi

Työryhmään kutsuttiin:

Puheenjohtaja:

Markku Ruohonen, sosiaalineuvos

Varapuheenjohtaja:

Seppo Niemelä, ohjelmajohtaja, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

Jäsenet:

Kerstin Ekman, yhteysjohtaja, Suomen Liikunta ja Urheilu SLU ry

Peter Fredriksson, ylitarkastaja, ympäristöministeriö

Tarja Jääskeläinen, hallitusneuvos, valtionvarainministeriö

Marietta Keravuori-Rusanen, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Eija Koivuranta, hallitusneuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Petri Lehto, neuvotteleva virkamies, kauppa- ja teollisuusministeriö

Liisa Niilola, toiminnanjohtaja, Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry

Hilkka Nousiainen, toiminnanjohtaja, Kuurojen Palvelusäätiö rs

Janne Peräkyly, ylitarkastaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Mika Rossi, projektipäällikkö, sisäasiainministeriö

Riitta Särkelä, toiminnanjohtaja, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry

Sami Uotinen, neuvotteleva lakimies, Suomen Kuntaliitto

Mirja Virtala, kulttuuriasianneuvos, opetusministeriö

Työryhmän päätoimisena sihteerinä on toiminut filosofian maisteri Vertti Kiukas.

Työryhmä päätti lisäksi kutsua pysyviksi asiantuntijoiksi yhdistysrekisterijohtaja Kari-Pekka Helmisen Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysasiain neuvottelukunnasta sekä Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunnan esitysten toimeenpanosta vastaavan pääsihteerin Tuomas Kurttilan opetusministeriöstä. Lisäksi työryhmä on kokouksissaan kuullut muita asiantuntijoita.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan työssään kuulla kansalaisjärjestöjä sekä elinkeinoelämän edustajia. Työryhmä järjesti yhteistyössä Sivistysliitto – Kansalaisfoorumi ry:n, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry:n ja Suomen liikunta ja urheilu ry:n kanssa kaksi järjestöjen edustajille tarkoitettua kuulemistilaisuutta 17. ja 19.1.2006, minkä lisäksi edellä mainitut järjestöt tekivät järjestöille kaksi kyselyä työryhmän työn pohjaksi. Kuulemistilaisuuksiin osallistui noin 100 järjestöedustajaa sosiaali- ja terveys-, nuoriso-, liikunta-, kulttuuri- ja neuvontajärjestöistä.

Työryhmä järjesti elinkeinoelämän edustajille kuulemistilaisuuden 14.3.2006. Tilaisuuteen kutsuttiin ja osallistui edustaja seuraavista järjestöistä: Elinkeinoelämän keskusliitto – EK ry, Sosiaalialan työnantaja- ja toimialaliitto ry ja Suomen Yrittäjät ry.

Lisäksi työryhmä on järjestänyt kaksi keskustelutilaisuutta 18.4. kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön muutosta koskien eri järjestöjen johtaville toimihenkilöille ja 26.4. kansalaisjärjestöjen rahoittajien linjauksia koskien suurimpien rahoittajien edustajille.

Työryhmän tuli laatia esityksensä ministeriössä tapahtuvan valmistelun pohjalta. Työryhmä päätti lisäksi tilata kaksi ulkopuolista asiantuntijaselvitystä. Professori, oikeustieteen tohtori Esko Linnakangas teki työryhmälle selvityksen yleishyödyllisyydestä Suomen lainsäädännössä ja Lexor Oy/ OTL Tuomas Aho yleishyödyllisyydestä Euroopan unionin lainsäädännössä. Kumpaakin henkilöä on lisäksi kuultu työryhmässä. Selvityksiä on käytetty suoraan työryhmän loppuraportissa.

Työryhmä on pitänyt yksitoista kokousta.

Tehtävänsä suoritettuaan työryhmä kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 16.6.2006

Markku Ruuhonen

Seppo Niemelä

Kerstin Ekman

Peter Fredriksson

Tarja Jääskeläinen

Marietta Keravuori-
Rusanen

Eija Koivuranta

Petri Lehto

Liisa Niilola

Hilkka Nousiainen

Janne Peräkylä

Mika Rossi

Riitta Särkelä

Sami Uotinen

Mirja Virtala

Vertti Kiukas

2. Toimintaympäristön muutos järjestöjen kannalta

Suomalainen järjestökenttä on erittäin monipuolinen ja –muotoinen. Liitteessä 1 on yksi esitys suomalaisesta järjestökentästä.

Järjestöjen tärkeimmät tehtävät ovat vaikuttamistoiminta, kansalaisjärjestötoiminta, asiantuntijatehtävät sekä tuen ja palvelujen kehittäminen ja tarjoaminen. Useimpien järjestöjen keskeisimpiä tehtäviä on etujärjestö- ja vaikuttamistoiminta. Vaikuttamistoiminta tarkoittaa yhteisiin yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamista sekä ihmisten tarpeiden esiintuojana, tulkkina ja äänitorvena toimimista. Valtakunnallisten järjestöjen vaikuttamistoiminnan painopiste on lainsäädäntötyöhön ja ohjelmiin vaikuttamisessa. Paikallisen ja alueellisen vaikuttamistoiminnan painopiste taas liittyy tavallisimmin palveluiden saatavuuteen. Järjestöjen toinen keskeinen tehtävä on niiden toiminta kansalaisjärjestöinä, vapaaehtoistoiminnan mahdollistajana ja vertaistuen tarjoajana. Ne tarjoavat toiminta- ja osallistumisen mahdollisuuksia sekä keskinäistä vertaistukea. Yhdeksän kymmenestä valtakunnallisesta sosiaali- ja terveysjärjestöstä näkee toimintansa merkittäväksi painopisteeksi asiantuntijana toimimisen. Järjestöjen asiantuntijaluonnetta kuvaa se, että niiden toiminnassa yhdistyy ammatillinen sekä kentältä jäsenistön keskuudesta nouseva kokemustieto. Yhdistämällä tätä kokemuksellista ja ammatillista tietoa järjestöt voivat nostaa keskusteluun kysymyksiä, joita muut eivät vielä ole esittäneet ja kehittää uusia toiminnan tapoja. (Sosiaalibarometri, 2005, Vuorinen & al, 2004.)

Vaikuttamistoiminnan, kansalaistoiminnan ja asiantuntijatehtävien lisäksi järjestöt tarjoavat palveluja paitsi jäsenilleen, myös muille kansalaisille. Sosiaalipalvelujen tuotettu arvo vuonna 2004 jakautui seuraavasti: julkinen sektori 4,4 mrd € (73 %), kolmas sektori 1,1 mrd € (18,4 %) ja yritykset 0,5 mrd € (8,6 %). Yhteensä järjestöjen tuottamien sosiaali- ja terveyspalvelujen arvo oli vuonna 2002 1 241 323 100 euroa. Järjestöt tuottavat palveluita koko maassa ja kaikilla sosiaali- ja terveyspalveluiden toimialaluokituksen lohkoilla. Palveluita myydään suoraan kotitalouksille että kaikille julkisyhteisöille, ennen kaikkea kunnille ja Kansaneläkelaitokselle.

Kuntien hankinnat vuonna 2004 olivat noin 900 miljoonaa euroa, josta järjestöjen osuus on noin 70 % (yli 600 milj e) ja yritysten noin 30 % (vajaat 300 milj e). Hankintojen osalta muutos ollut siis suuri sillä noin 15 vuotta sitten se oli kaikilta osin olematonta. Järjestöjen sosiaalipalvelujen tuotos on kasvanut vuodesta 1995 600 miljoonalla eurolla. Tilastojen valossa näyttää itse asiassa siltä, että selvästi suurin osa järjestöjen palvelutuotannon kasvusta viimeisen kymmenen vuoden aikana olisi tullut kuntien hankinnoista.

Koska muiden järjestöjen tuottamien palveluiden kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen ei pääsääntöisesti tarvita lupaa tai ilmoitusmenettelyä, tarkkoja lukuja on hankalaa saada. On kuitenkin selvää, että esimerkiksi tuotettujen liikuntapalveluiden arvo on huomattava.

Kaikki yksityiset sosiaalipalvelut, sekä yritysten että järjestöjen tuottamat, ovat selvästi lisääntyneet 1990-luvulla. Kaikkien yksityisten sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavien toimipaikkojen määrä nelinkertaistui kymmenessä vuodessa. Palvelutuotannon lisäys on merkinnyt kasvua useimmiten yksityisissä asumispalveluissa, kotipalveluissa ja päivätoiminnoissa, joita tarjotaan esim. mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä vanhuksille. Yksityinen päihdehuolto sekä ensi- ja turvakodit ovat lähes kokonaan (yli 90 %) järjestöjen ylläpitämiä. Kolme neljäsosaa kaikista yksityisistä asumispalveluista on järjestöjen

tuottamia. Järjestöt tarjoavat erityisesti ikääntyvien, kehitysvammaisten ja vammaisten asumispalveluja. Kuusi valtakunnallista järjestöä kymmenestä pitää palvelujen tarjoamista tärkeänä painopistealueena. Valtakunnallisten järjestöjen johto arvioi kuitenkin, että palvelutarjonnan suhteellinen merkitys niiden toiminnassa on hiukan vähentynyt viimeisen viiden vuoden aikana. (Sosiaalibarometri, 2005; Kauppinen & Niskanen, 2005.)

Järjestöjen yksi merkittävä tehtävä on innovaatioiden tuottaminen ja kehittämistyö. Nykyisen palvelurakenteen monipuolisuus on pitkälle sen ansiota, että järjestöissä on tunnistettu muuttuvan yhteiskunnallisen tilanteen myötä uusia tarpeita ja alettu kehittää uusia palveluja. Yhteiskunnallisissa muutoksissa juuri järjestöt ovat usein ensimmäisinä ylipäätään tunnistaneet uusien palvelutarpeiden olemassaolon. Niillä on toimintatapoja ja rahoituskanaviensa takia hyviä edellytyksiä tehdä etsivää työtä ja tunnistaa uusia tarpeita. Ne ovat olleet edelläkävijöitä paitsi tarpeiden tunnistamisessa, myös monien uusien työmenetelmien kehittämisessä. Järjestöissä on eettisistä ja aatteellisista lähtökohdista haluttu lähteä kehittämään palveluja ja tukea sellaisiinkin tilanteisiin, joissa yritysmäinen palvelutuotanto ei ole kannattavaa eikä julkisella taholla ole tarpeeksi resursseja tai erityisosaamista.

Euroopan unionin sisämarkkinoiden kehittämisen ja siihen liittyvän sääntelyn vuoksi elinkeinopoliittiset ja kilpailulliset tavoitteet ovat tulleet entistä keskeisemmiksi. Järjestöjen ja yritysten taloudellinen toiminta on huomattavasti kasvanut alkaen 1990-luvun alusta. Tällä on vahvoja heijastusvaikutuksia sosiaali- ja terveystalouteen. Erityisesti hankintadirektiivi ja sen pohjalta tehty hankintalainsäädäntö ovat oleellisesti muuttaneet kuntien ja muiden palveluiden tuottajien yhteistyötä ja keskinäisiä suhteita. Järjestöjen ja yritysten rooli palveluiden tuottajina on kasvanut merkittävästi. Järjestöjen palvelut ovat erityisluonteensa vuoksi nousseet palveluita tarvitsevien ihmisten kannalta myös erittäin tärkeiksi ja joillekin ihmisryhmille käytännössä ainutlaatuisiksi ja korvaamattomiksi, koska muuta tarjontaa ei ole. Näin on käynyt siitäkin huolimatta, että järjestöt eivät voi ottaa kantaakseen julkisen vastuuta ja tarjota palveluita kattavasti eri puolilla Suomea.

Raha-automaattiyhdistys on joutunut omissa rahoituslinjauksissaan muuttuneen toimintaympäristön, etenkin EU:n sisämarkkinasääntelyn vuoksi tekemään rajauksia sen suhteen, mitä se voi rahoittaa. Se on käytännössä merkinnyt ja tulee merkitsemään vetäytymistä sellaisilta palvelualueilta, joilla on palveluyrittäjiä ja joiden avustamisella on arvioitu olevan vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa. Samanaikaisesti Raha-automaattiyhdistyksessä tehdään kuntien järjestämään ja rahoittamaan lakisääteiseen toimintaan. Järjestöjen toimintaa on luonnehdittu yleishyödylliseksi ja voittoa tavoittelemattomaksi toiminnaksi. Järjestöjen mielestä Verohallitus on hallinnollisilla ohjeillaan myös määritellyt yleishyödyllisyyden ja verotettavan elinkeinotoiminnan rajoja aikaisempaa tiukemmalla tavalla. Se heijastuu järjestöjen toimintaan ja tulee vaikeuttamaan niiden palvelutarjontaa.

Järjestöjen mielestä edellä kuvatut samanaikaiset toimintaympäristön muutokset ja niiden yhteisvaikutus saattavat järjestöt tuen ja palvelujen tuottamisessa ahtaalle. Merkittävää on, ettei lainsäädännöllisiä muutoksia eikä muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisissa strategioissa ole tapahtunut. Ne korostavat edelleen julkisen ja järjestöjen kumppanuutta ja eri tahojen yhteistyön välttämättömyyttä. On ennakoitavissa, että käynnissä oleva muutos tulee kärjistämään niiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ongelmia, joille järjestöllinen tuki on merkittävää. Osa ihmisistä tulee todennäköisesti jäämään vaille tarvitsemaansa tukea. Järjestöjen rooli ja toimintatila ovat merkittävästi muuttumassa. Se

aiheuttaa myös taloudellisia paineita ennen kaikkea kunnille ja on kokonaistaloudellisesti kannattamatonta. Käynnissä oleva muutos näyttää tapahtuvan vaiheittain ja siten, että kokonaisvaikutukset eivät ole kenenkään käsissä. Nyt näyttää siltä, että muutos tapahtuu hallinnollisten uusien tulkintojen seurauksena. Muutoksen suunnan määrittäjänä eivät näytä olevan ensisijaisesti sosiaali- ja terveystalouden tavoitteet.

Kunnat odottavat järjestöiltä ja yrityksiltä nykyistä suurempaa roolia palveluiden tuottamisessa. Palvelutarpeet ovat kasvamassa ja monimutkaistumassa. Tarpeisiin vastaamiseksi tarvitaan tulevaisuudessa julkisia toimijoita, järjestöjä, alan yrityksiä ja ihmisten omia ponnisteluja. Järjestöjen joutuminen vetäytymään palvelutuotannosta eräillä keskeisillä toimialoilla tulee merkitsemään ongelmia kuntataloudelle, kun vastuu alueista, joilla kunnat ovat tottuneet luottamaan järjestöjen erityisosaamiseen, palaa takaisin kunnille.

Palvelutoiminnan yhtiöittäminen ja sen erottaminen järjestön muusta toiminnasta voi merkitä sitä, että järjestöissä ei enää kyetä kehittämään eikä tarjoamaan joustavia sektorirajat ylittäviä tuki- ja palvelukokonaisuuksia. Järjestöjen joustavan ja nopealiikkeisen toiminnan edellytys on aina ollut elävä yhteys kansalaistoiminnan ja palvelutarjonnan sekä toisaalta ammatillisen ja vertais- sekä vapaaehtoistoiminnan välillä. Juuri se on tehnyt järjestöille mahdolliseksi tarjota toisenlaisia palveluja kuin yritykset tai julkiset toimijat. Jos tämä yhteys katkaistaan, kajotaan järjestöjen ydinosaamiseen, kykyyn tarjota sektorirajat ylittäviä tarvelähtöisiä palvelukokonaisuuksia. Jos järjestöt joutuvat pilkkomaan palvelunsa tuotteiksi, useat palvelumuodot ovat vaarassa kadota. Ei ole realistista olettaa, että ihmiset myöskään sitoutuisivat vapaaehtoisella työpanoksellaan järjestöjen omistamien yhtiöiden toimintaan. Osassa järjestöjä palvelutoimintoja on yhtiötetty omista tarpeista lähtien ja hyvällä menestyksellä. Käynnissä olevat muutokset edellyttävät, että kukin järjestö itse toimintansa tarkoituksesta lähtien tekee tietoiset strategiset valinnat siitä, mihin se suuntaa omat voimavaransa. Käytännössä kyse on siitä, miten painotetaan vaikuttamistoimintaa ja erilaisen tuen ja palvelujen tuottamista toiminnan kokonaisuudessa.

Kehityssuunta voi merkitä sitä, että markkinoistamisen logiikka hävittää osan järjestökentästä, kuten on tapahtunut jo muutamissa Euroopan unionin jäsenmaissa, kuten Tanskassa. Muutos tulee merkitsemään kunnille ja kuntataloudelle kasvavia paineita, mutta myös mahdollisuuksia monipuolisen palvelutarjonnan kehittämiseen. Joissakin tilanteissa tämä voi myös tarjota järjestöille ja yrityksille uusia mahdollisuuksia. Järjestöjen toiminta ehkäisee useinkin raskaampien kuntien tuottamien palvelujen tarvetta.

Koska työryhmän työn pohjaksi tehdyistä kyselytutkimuksista ja työryhmän järjestämien kuulemistilaisuuksien pohjalta on käynyt ilmi, että sosiaali- ja terveysjärjestöjen ilmaisemat ongelmat työryhmän työn kannalta ovat suurimmat, on edellä keskitytty kuvaamaan tämän järjestösektorin kehitystä Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton valtioneuvoston tarkastajille tekemään Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palvelujen tuottamisessa –raporttiin perustuen. (Särkelä et al 2005)

Järjestöjen kuulemistilaisuus toimintaympäristön muutoksesta

Työryhmä järjesti keskustelutilaisuuden järjestöjen toimintaympäristön muutoksesta, johon oli kutsuttu noin 30 ja johon osallistui noin 15 toiminnanjohtajaa nuoriso-, liikunta- sekä sosiaali- ja terveysjärjestöistä. Kuulemisen perusteella järjestöjen toimintaympäristön kuvauksen viime ajoilta voi esittää seuraavasti. Kuitenkin on muistettava, että järjestöissä on

suuria eroja, eikä niitä tule tarkastella yhteismitallisina. Seuraavat näkemykset perustuvat kuulemistilaisuudessa esiintuotuihin mielipiteisiin, eivätkä ne ole työryhmän kannanottoja.

Järjestöt ovat nyt demokraattisempia kuin vielä 1990-luvun alussa. Johtavilta toimihenkilöiltä on siirtynyt valtaa jäsenistölle, kentälle, esimerkiksi hallituksia valittaessa. Vastaavasti johtajilta edellytetään nyt ammattimaista otetta, järjestöjohtamisen käsitekin oli vielä 15 vuotta sitten vieras.

Ammattimaisuuden vaatimus on leviämässä organisaatioissa yhä alemmas, mikä turhauttaa joitakin toimijoita. Edunvalvonta on kapeutunut ja asia-argumenttien paino noussut. Se että järjestöt ovat myös ja jopa ennen kaikkea yhdessäoloa varten, on osittain kadonnut.

Järjestöt ovat monissa kohdin omaksuneet yritysmaailman kielen ja ryhtyneet puhumaan asiakkaista ja palveluista. Järjestöjen palvelutuotannon logiikka on lähestynyt yritysmaailmaa ja sen tehokkuusvaatimuksia, kaikki on tuotteistettu. Palveluja järjestetään myös entistä yksilöidymmin ja entistä pienemmille ryhmille. Tämä yhdessä sen kanssa, että virkamiehet toimivat vähemmän järjestöissä, on johtanut yhdistysten ja osakeyhtiöiden toimintalogiikkojen erojen hämärtymiseen. Kuitenkin edelleen pääsääntöisesti järjestöt hankkivat varoja tuottaakseen palveluja ja yritykset järjestävät palveluja hankkiakseen varoja. Tämän takia verokohtelun pitäisi olla erilainen, jos järjestö toteuttaa tarkoituksypykäläänsä.

Jäsenistö odottaa järjestöiltä entistä enemmän. Vapaaehtoisillakin on tulos- ja laatuvaatimuksia. Samaan aikaan sitoutuminen on heikentynyt ja järjestöihin tullaan tekemään tiettyjä projekteja kiinnostuksen mukaan, kun ennen saatettiin sitoutua eliniäksi tiettyyn aatteelliseen järjestötoimintaan. Tämä on monille järjestöille suuri haaste, koska järjestöjen nykylaajuinen toiminta perustuu usein vapaaehtoisten panokseen.

Suurimmaksi muutokseksi parin vuosikymmenen aikana on nähty byrokratisoituminen ja ammatillistuminen. Vapaaehtoiset eivät pääsääntöisesti ole kiinnostuneita pöytäkirjoista, lomakkeista, raportoinnista ja veroilmoituksista vaan käytännön työstä järjestön tarkoituksypykälän eteen. Vapaaehtoistyötä ollaan myös entistä enemmän valmiita korvaamaan rahalla – perinteisen talkoopanoksen sijaan annetaan seteleitä.

Viranomaisten nähtiin haluavan entistä enemmän kontrolloida järjestöjen tekemisiä – tästä mainittiin esimerkkinä säätiölain uudistushanke. Viranomaiset eivät piittaa historiallisesta kehityksestä, vaan haluavat lähteä puhtaalta pöydältä ilman mitään järjestötuntemusta.

Kansalaisjärjestötoiminnan tulisi olla sellaista, että kuka tahansa voi hoitaa mitä tahansa vapaaehtoistehtävää. Nykyvaatimukset rajaavat ihmisiä ulos. Esimerkkeinä byrokratisoitumisesta otettiin tapahtumain järjestämiseen tarvittavat luvat.

Esitettiin, että järjestöjen kirjanpitovelvollisuutta ja työnantajavelvoitteita väljennettäisiin pienimpien järjestöjen osalta. Vaadittiin, että järjestöjen itse antamalle koulutukselle annettaisiin arvo myös julkisen vallan taholta.

Avustusten jaossa on siirrytty tulosperusteisuuteen, mitä järjestöt ovat usein kritisoineet. Tulosperustaista avustamista tosin tapahtuu myös järjestöjen sisällä, kun keskusliiton piireille ja osastoille tapahtuvaan rahanjakoon on kehitetty erilaisia enemmän tai vähemmän objektiivisia mittareita esimerkiksi pelkkään jäsenmäärään perustuvan rahanjaon sijasta.

Erityisesti kunnallisella tasolla yleisavustuksia on ajettu alas ja siirretty ostopalvelusopimuksiin samasta toiminnasta. Monin paikoin on myös luovuttu yleishyödyllisille toimijoille annetuista ilmaisista tiloista. Ongelmana on vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen mittaaminen ja kilpailuttaminen. Toisaalta autonomisia järjestöjä ei viimekädessä voi pakottaa mihinkään, mihin ne eivät halua ryhtyä, joskin toiminnan turvaaminen ja henkilöstön aseman turvaaminen on ajoittain saattanut johtaa autonomian vaihtamiseen rahaan.

3. Kansalaistoiminnan erityispiirteet

3.1 Kansalaistoiminnan erityispiirteet Suomessa

Kansalaisjärjestöjen toiminnan voi jakaa kolmeen osaan: perinteiseen kansalaisjärjestötoimintaan, aatteelliseen ja yleishyödylliseen, usein vapaaehtoistoimintaa ja vertaistukea sisältävään palvelutoimintaa sekä elinkeinotoimintaan. Tässä luvussa tarkastellaan perinteistä kansalaisjärjestötoimintaa. Käytännön arjessa kansalaisjärjestötoiminnan ja aatteellis-yleishyödyllisen palvelutoiminnan ero on veteen piirretty.

Kansalaisjärjestötoiminta muodostaa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan ytimen. Kansalaisjärjestöillä on suomalaisessa yhteiskunnassa perinteisesti tärkeä rooli kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoajina sekä yhteisöllisyyden vahvistajina. Kansalaisjärjestötoiminnan organisoitumisen perusmuoto on yhdistys, joka voi olla joko rekisteröity, juridinen toimija tai rekisteröitymätön. Yhdistys on määritelmällisesti ihmisten yhteenliittymä, joka toteuttaa tiettyä yhteistä tavoitetta, arvoa tai intressiä. Kansalaisjärjestötoiminta voi myös organisoitua säätiömuotoon. Tässä keskitytään pääsääntöisesti kansalaisjärjestötoimintaan rekisteröitynä toimintana, koska pitkäjänteinen toiminta useimmiten edellyttää sitä, että kyseessä on juridinen toimija. Yhdistyslaki sääntelee yhdistystoimintaa ja säätiölaki säätiöiden toimintaa.

Kansalaisjärjestötoiminnan oleellinen asia on aatteellisuus, joka rakentuu tietyn toiminta-ajatuksen tai idean ympärille. Kansalaisjärjestötoiminnalla tulee olla oma itsenäinen toimintatila ja se eroaa selkeästi ominaispiirteidensä vuoksi niin julkisesta kuin yritysmuotoisestakin toiminnasta. Toiminta-ajatus ja yhdistyksen olemassaolon tarkoitus on luettavissa yhdistysten sääntöjen tarkoituspöytäkirjasta. Kansalaisjärjestötoimintaa luonnehtii myös sen voittoja tavoittelematon luonne. Jos toiminnasta satunnaisesti syntyy ylijäämää, se palautuu järjestön tarkoituksen mukaiseen toimintaan. Kansalaisjärjestötoiminta kokoaa ihmisiä, joko jäsenistöä tai laajemminkin kansalaisia toimimaan yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi. Kansalaisjärjestötoiminnan avulla on suomalaisessa yhteiskunnassa reagoitu ihmisten uusiin tarpeisiin ja organisoitu niihin tukea tai toimintaa. Kansalaisjärjestötoiminnan yksi tärkeä ulottuvuus on se, että se ilmentää yhteisvastuullisuutta ja yhteistä tekemistä. Kansalaisjärjestötoimintaa ei voi rajata vain jäsenistölle suunnatuksi toiminnaksi.

Kansalaisjärjestötoiminta tarjoaa mahdollisuuksia ihmisten toiminnalle, osallistumiselle, ja vaikuttamiselle sekä synnyttää ihmisille tärkeän osallisuuden tunteen ja kokemuksen. Kansalaisjärjestötoiminta tavoittaa huomattavan osan väestöstä ja ihmiset tulevat toimintaan mukaan omista motiiveistaan. Taloudellinen motiivi ei ole toimimisen lähtökohta. Kansalaisjärjestötoiminnalle on Suomessa luonteenomaista, että se tavoittaa myös varsin paljon ihmisiä, jotka elävät eri tavoin hankalissa elämänolosuhteissa ja joilla on riski syrjäytyä muun yhteiskunnallisen toiminnan ulkopuolelle. Se, että vaikeassa tilanteessa elävät ihmiset uskaltavat ja voimaantuvat osallistumaan, edellyttää järjestöiltä usein monimuotoista ja pitkäjänteistä luottamuksen ja turvallisuuden rakentamista. Voidaan sanoa, että kansalaisjärjestötoiminta vahvistaa ihmisten osallisuutta ja kansalaisuutta. Kansalaisjärjestötoiminta luo ihmisille mahdollisuuksia toimia muiden kanssa ja osallistua yhteiskuntaan kansalaisena eikä pelkästään palvelujen käyttäjänä tai kuluttajana.

Kansalaisjärjestötoiminnan tärkeä ominaispiirre on se, että se auttaa toiminnassa mukana olevia ihmisiä rakentamaan ja vaalimaan omaa identiteettiään. Kansalaisjärjestötoiminta luo koko yhteiskuntaan sosiaalista pääomaa. Sosiaalisen pääoman keskeisiä elementtejä ovat sosiaaliset verkostot ja luottamus. Luottamus syntyy ihmisten ja ryhmien välisissä vuorovaikutusverkostoissa sekä yhteisen tekemisen ja kokemusten kautta. Kansalaisjärjestötoiminnan vahvuus on ihmisten välisissä kohtaamisissa.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa on arvioitu, että järjestöissä tapahtuu vuosittain yli miljoona kohtaamista. Kansalaisjärjestötoiminta rakentuu ihmisten omaehtoisuuden, aktiivisuuden ja vapaaehtoisuuden varaan. Kansalaisjärjestötoiminnassa ihmiset ovat mukana omasta vapaasta tahdostaan ja niin kauan kuin se heille itselleen sopii. Kansalaisjärjestötoiminta saa kulloisenkin sisältönsä ja muotonsa yhteisössä olevista tarpeista, toimijoiden intresseistä ja lähtökohdista. Kansalaisjärjestötoiminta perustuu yksilölliseen valinnanvapauteen. Tämä tarkoittaa myös sitä, että kansalaisjärjestötoiminnalla on autonominen luonne siitakin huolimatta, että eri rahoittajat ovat alkaneet omilla linjauksillaan vaikuttaa kansalaisjärjestöjen toimintaan.

Kansalaisjärjestötoiminnan tärkein resurssi ovat toimintaan sitoutuneet ihmiset, jotka antavat toimintaan vapaaehtoisen panoksensa ja usein myös kokemuksellisen asiantuntijuutensa. Kansalaisjärjestötoiminta on foorumi asiantuntijuudelle. Sen erityinen piirre on myös se, että siinä yhdistetään maallikko-osaamista ja ammatillista osaamista. Saman elämäntilanteen kokeneiden ihmisten kokemuksellinen asiantuntijuus, vertaistuki ja vapaaehtoistoiminnan eri muodot ovat oleellisin osa kansalaisjärjestötoimintaa. Vastaavaa vertaistoiminnan, vapaaehtoistoiminnan ja ammatillisen työn yhdistämistä ei löydy muilta toiminnan alueilta. Tämä merkitsee sitä, että jäsenten ja vapaaehtoisten tietotaito ovat käytössä palkattujen ammattilaisten osaamisen rinnalla. Hiljainen, kokemuksellinen tieto ja ammatitieto täydentävät kansalaisjärjestötoiminnassa toinen toisiaan. Vertaistuki on usein läsnä kaikissa kansalaisjärjestötoiminnan kohtaamisissa esim. virkistystoiminnassa.

Kansalaisjärjestötoimintaan liitetään yleensä eettinen, solidaarinen ja yhteisvastuun ulottuvuus, se on toimintaa ”for us”, ei ”for them”. Näin se poikkeaa lähtökohtaisesti anglosaksisesta charity – traditiosta. Lähtökohtana on ihmisten tasavertaisuus ja tavoitteena ihmisen hyvä.

Kansalaisjärjestötoimintaa rahoitetaan erilaisilla avustuksilla, lahjoituksilla, jäsenmaksuilla ja talkootyöllä. Osa taloudellisista resursseista syntyy oman toiminnan tuottona. Kansalaisjärjestötoiminnassa mukana oleminen ei edellytä ihmisiltä taloudellisia voimavaroja, vaan toiminta on mukana olijalle usein maksutonta tai siitä peritään vain nimellinen korvaus. Tämä on tärkeää, jotta se mahdollistaa myös vaikeassa elämäntilanteessa olevien ja huono-osaisten ihmisten mukana olemisen. Heille kansalaisjärjestötoiminnan tarjoamat mahdollisuudet ovat usein ainoita ulottuvilla olevia mahdollisuuksia.

Suuri osa järjestöjen tarjoamasta tuesta on eri tavoin organisoitua tukea arjen selviytymiseen. Toimintaan liittyy vapaaehtoistyötä, jota ei mitata rahassa, vaan toiminta järjestellään järjestön sisällä muita työmuotoja hyödyntäen. Siihen liittyy myös vaikuttamista ko. ihmisryhmän puolesta ja ihmisen arjessa mukana kulkemista.

Kansalaisjärjestötoiminta, etenkin paikallisella tasolla, on sisällöltään ja resursseiltaan hyvin heterogeenista. Järjestöjen tarjoamissa palveluissa on mukana vapaaehtoistoimijoiden

osaaminen ja työpanos, jotka eivät ole muutettaviksi rahaksi ja joita kirjanpito ei myöskään siksi tunnista.

3.2 Kansalaisjärjestöjen toimintaan liittyvä sääntely Euroopan unionissa

Tekemänsä arvion pohjaksi työryhmä on virkamiestyönä kartoittanut toimeksiantonsa aiheista käytävää keskustelua Pohjoismaissa. Tämän kartoituksen tulokset on esitetty liitteessä kaksi. Koska pohjoismainen ja suomalainenkin järjestösektori on hyvin omalaatuinen niin rahoituksensa kuin laajuutensa puolesta, ei työryhmä katsonut tarkoituksenmukaiseksi tehdä laajaa kansainvälistä vertailua. Hyvä osoitus suomalaisista erityispiirteistä on se, että esimerkiksi Euroopan unionin säännöksissä ei tunnisteta yleishyödyllistä toimintaa suomalaisessa merkityksessä tai välttämättä edes yhdistysmuotoista toimintaa.

Euroopan unionilla ei ole varsinaista toimivaltaa järjestöjen suhteen. Monet unionin hankkeet kuitenkin vaikuttavat suoraan tai välillisesti järjestöjen toimintaympäristöön ja toiminnan ehtoihin. Suomessa ministeriöt usein konsultoivat vireillä olevista asioista oman toimialansa kansalaisjärjestöjä. Tämä ei kuitenkaan monissa tapauksissa riitä, koska uusilla säännöksillä voi olla vaikutuksia laajoihin kansalaispiireihin, mutta ei kuitenkaan välttämättä asianomaisen ministeriön hallinnonalalla toimiviin järjestöihin.

Unioni rahoittaa monia järjestöjä ja toimintoja kaikissa jäsenmaissa erilaisten rahastojen ja hankkeiden puitteissa. Unioni myös konsultoi järjestöjä lainsäädäntöhankkeidensa yhteydessä – tyypillisiä toimintatapoja ovat esimerkiksi pyöreän pöydän keskustelut, jossa ovat läsnä sekä elinkeinoelämän että kansalaisjärjestöjen edustajat.

3.3 Työryhmän kannanotot ja esitykset

Euroopan unionissa ei tunnisteta järjestöjä yritystoiminnasta tavoiltaan ja toimintalogiikaltaan eroavana kolmantena sektorina. Työryhmä pitää tätä valitettavana ja katsoo, että pohjoismaiden tulisi yhdessä ponnistella eron tekemiseksi tunnetuksi.

Työryhmä katsoo, että kansalaisyhteiskuntaa koskevan sääntelyn valmistelu Suomessa ja erityisesti Euroopan unionissa tapahtuu usein niin, että kaikkia relevantteja järjestöryhmiä ei kuulla. Tulisi luoda laajan kuulemisen rakenteet, joilla varmistettaisiin, että kaikki maatamme eri unionin toimielimissä edustavat virkamiehet ja poliitikot toimisivat samaan suuntaan

Työryhmän esitykset:

18. Valtioneuvosto edistää EU:n toimintaan liittyvissä linjauksissaan sitä, että kansalaisjärjestöjen asemaan ja sen vahvistamiseen liittyvää valmistelutyötä jatketaan komission kansalaisjärjestöjen asemaan ja sen vahvistamiseen liittyvän tiedonannon pohjalta EU-tasolla. Kansalaisjärjestötoiminnan vahvistaminen jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla edellyttää sitä, että kansalaisjärjestötoiminnan erityinen ja erilainen luonne suhteessa yritystoimintaan tulee tunnustetuksi ja säänneltyksi. Yleishyödyllisten palvelujen aseman vahvistamisessa on otettava huomioon EU:n lainsäädännön asettamat puitteet.

19. Suomen tulee pyrkiä vaikuttamaan Euroopan unionin käytäntöihin niin, että kansalaisjärjestöjä kuullaan niitä koskevista asioista jo valmisteluvaiheessa. Tavoitteena tulee olla, että järjestöt saavat konsultatiivisen aseman.

4. Yleishyödyllisyys

Tässä luvussa työryhmä on pyrkinyt tekemään katsauksen yleishyödyllisyyden käsitteeseen toisaalta Suomen ja toisaalta Euroopan unionin lainsäädännössä ja sen perusteella tekemään esityksensä yleishyödyllisyyden ajantasaisesta määritelmästä.

4.1 Yleishyödyllisyyden määrittely Suomen lainsäädännössä

Työryhmän tehtävänä on ollut esittää yleishyödyllisyydelle ajantasainen määritelmä. Yleishyödyllisyys-käsite esiintyy laajalti Suomen lainsäädännössä.

Yleishyödyllisyyteen viitataan voimassa olevassa lainsäädännössä 36 säädöksessä (yhteensä 68 pykälässä). Ne ovat seuraavat:

1. Perintö- ja lahjaverolaki (12.7.1940/378), 2 §
2. Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki (9.2.1962/134), 11d §
3. Perintökaari (5.2.1965/40), 22 luvun 7 §, 26 luvun 14 §
4. Laki eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista (13.8.1976/680), 1 §, 2 §, 3 §, 4 §, 5 §, 7 §
5. Osakeyhtiölaki (29.9.1978/734), 12 luvun 6 §
6. Vakuutusyhtiölaki (28.12.1979/1062), 12 luvun 4 §
7. Kalastusasetus (30.12.1982/1116), 40 §
8. Taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki (26.7.1985/662), 9d §
9. Laki taidenäyttelyiden valtiontakuuista (30.5.1986/411), 3 §
10. Vakuutusyhdistyslaki (31.12.1987/1250), 11 luvun 6 §
11. Asetus tielaitoksesta (9.2.1990/126), 22 §
12. Siviilipalveluslaki (30.12.1991/1723), 15 §
13. Kiinteistöverolaki (20.7.1992/654), 13a §
14. Asetus valtion talousarviosta (11.12.1992/1243), 5 §, 72b §
15. Tuloverolaki (30.12.1992/1535), 21 §, 22 §, 23 §, 30 §, 71 §, 80 §, 82 §, 92 §:n 23 kohta, 124 §, 127b §
16. Aravalaki (17.12.1993/1189), 15a §, 15b §, 15c §, 15d §
17. Arvonlisäverolaki (30.12.1993/1501), 4 §, 56 §
18. Opintotukilaki (21.1.1994/65), 41b §
19. Asetus eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista (16.12.1994/1230), 1 §, 2 §, 3 §, 6 §
20. Nuorisolaki (27.1.2006/85), 12 §
21. Laki työeläkevakuutusyhtiöistä (25.4.1997/354), 24 §
22. Telemarkkina-asetus (7.5.1997/424), 11 §
23. Laki yritystuen yleisistä ehdoista (11.7.1997/786), 1 §
24. Laki valtion televisio- ja radiorahastosta (9.10.1998/745), 24 §
25. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta (30.12.1999/1346), 6 §
26. Valtioneuvoston asetus maaseudun kehittämisestä (21.6.2000/609), 89 §
27. Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (29.6.2001/604), 24 §, 25 §, 26 §, 27 §, 43 §
28. Arpajaislaki (23.11.2001/1047), 5 §, 7 §, 22 §, 27 §, 68 §
29. Laki raha-automaattivastuksista (23.11.2001/1056), 1 §, 36 §

30. Säästöpankkilaki (28.12.2001/1502), 41 §
31. Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (15.2.2002/116), 6 §
32. Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta (9.2.2006/103), 8 §
33. Työttömyysturvalaki (30.12.2002/1290), 2 luvun 2 §
34. Laki Koulutusrahastosta (30.12.2002/1306), 16 §
35. Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (24.1.2003/19), 2 §
36. Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (30.1.2004/75), 1 §

Ainoa lakiin sisältyvä, laajempia toimijapiirejä koskettava määritelmä yleishyödyllisyydelle on esitetty tuloverolaissa seuraavasti:

22 § Yleishyödyllinen yhteisö

Yhteisö on yleishyödyllinen, jos

- 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 suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää muun muassa maatalouskeskusta, maatalous- ja maamiesseuraa, työväenyhdistystä, työmarkkinajärjestöä, nuorisotai urheiluseuraa, näihin rinnastettavaa vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuvaa harrastus- ja vapaa-ajantoimintaa edistävää yhdistystä, puolerekisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä, niin myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Edellä mainittu lista on esimerkkiluettelo, ja moni muukin yhteisö kuin listassa mainittu yhteisö voi olla yleishyödyllinen. Toisaalta myös listassa mainittu yhteisö saattaa menettää yleishyödyllisyys-statuksensa, jos sen toiminnan painopiste on siirtynyt muuhun kuin yleishyödylliseen toimintaan, kuten esimerkiksi elinkeinotoiminnan harjoittamiseen.

Lain sanamuodon mukaan yhteisön tulisi toimia *yksinomaan* yleiseksi hyväksi. Lain sanamuodon mukaan pääasiallinen toiminta yleiseksi hyväksi ei siis riitä. Yhteisön täytyy myös toimia *välittömästi* yleiseksi hyväksi. Oikeuskäytännössä yleishyödylliseksi yhteisöksi on kuitenkin katsottu esimerkiksi kiinteistöosakeyhtiö, joka on ylläpitänyt liikuntaan ja terveydenhuoltoon käytettävää rakennusta (KHO 1985 II 504).

Jos yhteisön toiminta kohdistuu vain *rajoitettuihin henkilöpiireihin*, toiminta ei voi olla luonteeltaan yleishyödyllistä. Näin ollen esimerkiksi aatteellisen yhdistyksen jäsenyyden on oltava lähtökohtaisesti avoin siten, että kaikki määrätyt kriteerit täyttävät henkilöt voivat liittyä jäseneksi.

Kyse ei voi olla yleishyödyllisestä yhteisöstä, jos toiminta tuottaa siihen *osallistuvalla taloudellista etua* osinkona tai voitto-osuutena. Käytännössä jo mahdollisuus osingon tai voitto-osuuden jakamiseen on este yleishyödyllisyydelle. Esteenä yleishyödyllisyydelle on myös se, että yhteisön varat sen purkautuessa jaetaan muualle kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen.

Tuloverolain 22 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä arvioidaan kokonaisuutena. Toimintaa arvioitaessa yhteisön säännöillä on merkitystä, mutta ratkaisevassa asemassa on yhteisön tosiasiallinen toiminta.

Oikeudelliselta muodoltaan yleishyödylliset yhteisöt ovat yleensä säätiöitä tai yhdistyksiä. Käytännössä yleishyödyllinen yhteisö toimii vain harvoin osakeyhtiö- tai osuuskuntamuodossa, sillä nämä yhtiömuodot on tarkoitettu lähtökohtaisesti tuottamaan voittoa ja taloudellista etua omistajille tai jäsenilleen.

Muissa laessa pääsääntöisesti joko viitataan tuloverolain määritelmään tai puhutaan yleishyödyllisyydestä enempää sitä määrittelemättä. Monissa säädöksissä yleishyödyllisyys esiintyy vain terminä viittaamassa esimerkiksi oppilaitoksen ylläpitäjään tai siviilipalveluspaikkaan, eikä itse yleishyödyllisyyden määrittely ole merkityksellistäkään kyseisessä yhteydessä, vaikka statuksen menettäminen johtaisikin kyseisen säädöksen perusteella muutoksiin, esimerkiksi siihen, että menettäisi oikeuden toimia siviilipalveluspaikkana.

4.2. Yleishyödylliset palvelut Euroopan unionissa

Yleishyödyllisyyden käsitettä (yleishyödylliset palvelut) ei esiinny perustamissopimuksessa. Se on johdettu yhteisön käytännössä käsitteestä yleistä taloudellista etua koskevat palvelut (services of general economic interest), jota puolestaan käytetään perustamissopimuksessa. Käsitettä yleistä taloudellista etua koskevat palvelut käytetään perustamissopimuksen 16 artiklassa ja 86 artiklan 2 kohdassa. Sitä ei kuitenkaan ole määritelty sen enempää perustamissopimuksessa kuin johdetussa oikeudessakaan.

Yhteisön käytännössä ”vallitsee laaja yksimielisyys” siitä, että käsite yleistä taloudellista etua koskevat palvelut tarkoittaa sellaisia luonteeltaan taloudellisia palveluja, joihin jäsenvaltiot soveltavat erityisiä julkisen palvelun velvoitteita niiden yleishyödyllisyyden perusteella. Käsite kattaa erityisesti tiettyjen suurten verkkotoimialojen (tele, vesi, posti ja energia) palvelut.

Käsite yleistä taloudellista etua koskevat palvelut sisältää alakäsitteen taloudellinen toiminta. Sen katsotaan tarkoittavan ”kaikkea toimintaa, jossa tarjotaan palveluja tietyillä markkinoilla ja jota voi ainakin periaatteessa harjoittaa voittoa tavoitteleva yksityinen yksikkö”. Taloudellisen toiminnan käsite on merkittävä siksi, että yhteisön sisämarkkina- ja kilpailunormien sovellusala määräytyy sen mukaisesti. Kilpailunormien kannalta ei ole merkitystä sillä, onko palvelun tuottajana yksityinen tai julkinen yritys, järjestö tai säätiö; ainoastaan toiminnan

Yleishyödylliset palvelut on puolestaan em. termiä laajempi käsite kattaen sekä markkinapalvelut että palvelut, joille ei ole markkinoita, jotka viranomaiset luokittelevat yleishyödyllisiksi ja joihin ne soveltavat julkisen palvelun velvoitetta.¹

Käsite julkiset palvelut (public services) on puolestaan pidettävä erillään edellä määritellyistä käsitteistä yleishyödylliset palvelut ja yleistä taloudellista etua koskevat palvelut. EU-käsitteistössä julkiset palvelut –käsitettä pidetään niin epäselvänä, että sitä ei lainsäädännössä lainkaan käytetä.

Julkisen palvelun velvoitteilla (public service obligations) puolestaan viitataan erityisesti vaatimuksiin, joita julkiset viranomaiset ovat asettaneet palveluntarjoajille varmistukseksi, että tietyn julkisen edun mukaiset tavoitteet täyttyvät esimerkiksi lento-, rautatie-, teletoiminta- ja energia-alalla. Velvoitetta voidaan soveltaa yhteisössä, valtakunnallisesti tai alueellisesti.

Näistä on edelleen pidettävä erillään julkinen yritys (public undertaking), joka viittaa tietyn yrityksen (palveluntarjoajan) julkisyhteisölliseen omistuspohjaan.²

Komission Internet-sivuilla yleishyödyllisistä palveluista todetaan seuraavaa: yleishyödylliset palvelut ovat voittoa tavoittelevia tai tavoittelemattomia palveluja, joita viranomaiset pitävät yleishyödyllisinä ja joille on sen vuoksi asetettu erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Niihin kuuluvat voittoa tavoittelemattomat palvelut (esim. oppivelvollisuuden mukainen koulutus ja sosiaaliturva), yhteiskunnan määrätehtävät (esim. turvallisuus ja oikeus) ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (esim. energia ja viestintä). EY:n perustamissopimuksen 86 artikla (entinen 90 artikla) ei koske kahta ensimmäistä luokkaa (voittoa tavoittelemattomat palvelut ja yhteiskunnan määrätehtävät).

Yleishyödyllisyys-käsitettä käytetään laajemmassa ja suppeassa merkityksessä. Laajemmassa merkityksessä se kattaa sekä ei-kaupallisen (aatteellisen yleishyödyllisen toiminnan) että myös kaupallisen toiminnan muodossa tapahtuvan, yleensä julkisten infrastruktuuri- tai liikennepalvelujen muodossa tapahtuvan peruspalvelutoiminnan.

Vuoden 1993 alussa voimaan astuneiden yhteisön sisämarkkinoiden vastapainoksi EY:n perustamissopimukseen lisättiin Amsterdamin sopimuksella periaatteellinen säännös yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen asemasta. Tämän säännöksen (16 artikla) mukaan:

”Otaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen aseman palveluina, joita kaikki unionissa arvostavat, ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä...”

Säännöksessä on huomionarvoista, että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut tunnustetaan osaksi unionin yhteisiä arvoja. Toiseksi säännösten mukaan yleistä taloudellista etua koskevat palvelut määrittyvät ensisijaisesti kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen perusteella. Palvelujen järjestämistapa vaihtelee jäsenvaltioissa mm. historiallisten,

¹ Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista, 12.5.2004 KOM(2004) 374, lopull.

² Perustamissopimuksen keskeinen lähtökohta on tiukka neutraalisuus sen suhteen, onko yleishyödyllisen palvelun tuottaja julkisomisteinen vai onko se yksityisomistuksessa.

kulttuuristen ja maantieteellisten seikkojen vuoksi. Nykyisessä perustamissopimuksessa ei anneta yhteisölle erityistä toimivaltaa yleishyödyllisten palvelujen alalla. EU:n perustuslakia koskevassa sopimuksessa sen sijaan on yleistä taloudellista etua koskevia palveluja sääntelevälle unionin lainsäädännölle oma oikeusperusta.

Yleishyödylliset palvelut ovat osa yhteisvastuullisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun tavoitteita, jotka muodostavat eurooppalaisen yhteiskuntamallin perustan. Kyse on palveluista, jotka viranomaiset katsovat yleisen edun mukaisiksi ja joille tästä syystä asetetaan erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Julkisen palvelun velvoitteilla tarkoitetaan niitä erityisiä vaatimuksia, joita julkiset viranomaiset ovat asettaneet palvelujen tarjoajalle varmistaakseen julkisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen. Yleishyödyllisten palvelujen tarjoaminen katsotaan siis välttämättömäksi, vaikkei markkinoiden kannattavuus aina olisi mahdollista.

Onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten yleishyödyllinen palvelu lopulta määritellään ja mikä erottaa yleishyödyllisen palvelun yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta, johon tulee soveltaa sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntöä (siltä osin kun ne eivät estä julkisen palvelun velvoitteiden hoitamista). Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista katsoi yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi mm. kaikki ne palvelut, jotka tuotetaan ostopalveluina. Tästä lähtökohdasta kaikki sellaiset palvelut, jotka voidaan hankkia markkinoilta, voitaisiin tulkita taloudellisiksi. Valkoinen kirja ei käytännössä muuttanut tätä lähtökohtaa, mutta se painotti poliittisen valinnan merkitystä (KOM (2004)374):

"Tekemällä selväksi, että tehtävät ja välineet ovat eri asioita, voitaneen selkeyttää tilannetta ja auttaa näin näiden palvelujen ajanmukaistamista toimintaympäristössä, jossa käyttäjien tarpeet muuttuvat... Jaon selkeyttäminen auttaa etenkin niitä jäsenvaltioita, jotka käyttävät sosiaali- ja terveystalouden tuottamisessa markkinapohjaisia järjestelyjä, ennakoimaan EU:n kilpailulainsäädännön mahdolliset vaikutukset. Jatkoksin on toki jäsenvaltioiden asia tehdä poliittiset päätökset siitä, käyttävätkö ne tällaisia järjestelyjä vai tarjoavatko ne palvelut suoraan verorahoitteisten elinten kautta."

Komissio toteaa valkoisessa kirjassa yleishyödyllisistä palveluista, että yleishyödyllisten palvelujen määrittäminen, järjestäminen, rahoittaminen ja valvonta kuuluvat jäsenvaltioiden viranomaisille. Tätä selkeää lähtökohtaa hämärtävät kuitenkin monet seikat, mm. sisämarkkinavapauksien vaikutus sekä EU:n tavoittelema oikeusperusta yleishyödyllisten palvelujen sääntelylle. Kun siis määritellään, mitkä palvelut ovat yleishyödyllisiä palveluja, on kyse kansallisesta poliittisesta päätöksestä, mutta määrittelyä ei voida kuitenkaan tehdä markkinoista ja siellä toimivista yrityksistä riippumattomasti.

Kukin jäsenvaltio voi siis määritellä, EU:n lainsäädännön asettamissa rajoissa, mitä se pitää yleishyödyllisinä palveluina. Jäsenvaltio voi myös päättää, miten se järjestää yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen tarjonnan, eli tarjoavatko julkiset viranomaiset yleishyödylliset palvelut itse, vai hankitaanko palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta.

Yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen tarjoajat ovat kuitenkin yhteisön lainsäädännössä tarkoitettuja yrityksiä ja siksi niihin sovelletaan EU:n kilpailulainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa, että kun julkinen viranomainen päättää antaa yleisen taloudellisen edun mukaisen palvelun tarjoamisen kolmannen osapuolen tehtäväksi, palveluntarjoajan valinnassa

on noudatettava sääntöjä ja periaatteita, jotka turvaavat yhdenvertaiset kilpailumahdollisuudet kaikille palvelun tarjoajille. Sovellettavaksi tulevat julkisia hankintoja koskevat määräykset, jos hankinta saavuttaa tai ylittää määritellyn raja-arvon eikä palvelua ei ole suljettu hankintoja koskevan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Jäsenvaltiot rahoittavat yleishyödylliset palvelut muun muassa suoralla taloudellisella tuella, joka voi olla esimerkiksi avustus tai verovähennys, myöntämällä erityis- tai yksinoikeuksia tai määrittelemällä palveluille hinnat. Palvelut voidaan myös rahoittaa sosiaaliturvamaksuilla. Jäsenvaltioiden vapautta päättää yleishyödyllisten palvelujen rahoituksesta rajoittaa kuitenkin vaatimus siitä, että rahoitustapa ei saa haitata sisämarkkinoiden toimintaa. Jäsenvaltiot voivat siten maksaa korvauksia sellaisista julkisen palvelun velvoitteista, jotka ovat välttämättömiä yleisen taloudellisen edun mukaisen palvelun toiminnan kannalta.³

Euroopan komissio antoi tiedonannon yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista 26.4.2006. Tiedonannon lähtökohdaksi todetaan, että sosiaalipalveluilla on keskeinen rooli sosiaalisen koheesion edistäjinä ja näin olennainen osa Lissabonin strategian toteuttamista. Tämän takia Euroopan sosiaalijärjestelmät ja -malli eivät saa kärsiä palveluiden vapauttamisesta.

Tiedonanto jakaa sosiaalipalvelut kahteen osaan: toisaalta elämän suuriin riskeihin (esimerkiksi sairaudet, työtapaturmat, työttömyys, eläkkeet, vammautuminen) vastaavat lakisääteiset ja niitä täydentävät järjestelmät; toisaalta olennaiset henkilökohtaiset palvelut, joilla on keskeinen rooli sosiaalisen koheesion ja inklusion edistäjinä ja perusoikeuksien turvaajina. Jälkimmäiseen kategoriaan luetaan palvelut, jotka auttavat yksilöitä vaikeissa elämäntilanteissa kuten työttömyyden tai päihdeongelman aikana; jotka auttavat ihmisiä integroitumaan yhteiskuntaan (esimerkiksi vankien rehabilitaatio-ohjelmat) ja työmarkkinoille (koulutuspalvelut); jotka auttavat pitkäaikaissairaita ja vammaisia pärjäämään yhteiskunnassa; sosiaalinen asuntotuotanto tukipalveluineen. Palveluilla nähdään myös perheen huolenpitoa täydentävä ja tukeva rooli.

Tiedonannossa todetaan, että vaikka unionilainsäädäntö ei pidä sosiaalipalveluita erityisasemassa, ovat ne yllä mainitun roolinsa takia Euroopan yhteiskunnan ja talouden tukipilareita ja olennaisen tärkeitä niin talouden toiminnan kuin ihmisarvon toteutumisen kannalta. Sosiaalipalveluiden erityispiirteenä voidaan pitää myös sitä, että koska ne vastaavat inhimillisiin tarpeisiin, jotka voivat myös muuttua, palveluita ei voida ennalta tarkasti kuvata.

Tiedonanto luonnehtii sosiaalipalveluiden tuottamistapoja seuraavasti:

- ne perustuvat solidaarisuusperiaatteeseen, joka ei perustu tasapainoiseen panos-tuotos-suhteeseen
- ne vastaavat eri tarpeisiin tavoitteena turvata ihmisoikeudet ja heikoimpien asema
- ne ovat voittoa tavoittelemattomia ja vastaavat erityisesti vaikeimmassa asemassa olevien tarpeisiin ja ovat usein kiinnittyneet maan historialliseen kehitykseen
- ne sisältävät vapaaehtoistyötä
- ne pohjautuvat kulttuuriperintöön
- ne eivät perustu normaaliin tuottaja-kuluttaja-suhteeseen ja usein edellyttävät kolmannen, maksavan osapuolen mukanaoloa.

Tiedonanto arvioi sosiaalipalvelut voimakkaaksi kasvavaksi palvelujen sektoriksi, jota leimaa aiempaan verrattuna ennen kaikkea julkisen sektorin kumppanuus yksityisen sektorin kanssa,

³ EU:n lainsäädäntöä valtioneuvoston liittyen on käsitelty luvussa 5.4

palvelujen ulkoistaminen yksityisen sektorin hoidettavaksi, hajauttaminen alemmille tasoille sekä käyttäjien osallistuminen hallintoon. Tätä kehitystä on pyritty tukemaan Euroopan sosiaalirahaston kautta.

Tiedonannossa todetaan EY-tuomioistuimen päätösten pohjalta, että jäsenmailla on suuri valta määrittellä haluamansa toiminnot yleishyödyllisiksi, kunhan määrittely on läpinäkyvää, määritelmiin perustuvaa ja järjestämistavaltaan syrjimätöntä. Tästä huolimatta lähes kaikki sosiaalipalvelut voidaan katsoa taloudelliseksi, maksajasta riippumatta, jolloin niihin sovelletaan EU:n sisämarkkina- ja kilpailunormeja.

Jos julkinen valta ostaa palveluja yksityisiltä markkinoilta, on pääasiassa sovellettava julkisia hankintoja koskevia säännöksiä. Julkinen valta voi maksaa tukea päätöksellään yksityiselle toimijalle annetun tehtävän suorittamisesta aiheutuvien kulujen kattamiseen pääsääntöisesti ilman notifiointivelvollisuutta.⁴ Sosiaalisten oikeuksien turvaamiseksi on myös mahdollista rajoittaa markkinoiden toimintaa syrjimättömiin kriteereihin perustuen, esimerkiksi lupamenettelyllä.

Komissio toteaa tiedonantonsa päätteeksi, että tiedonannon tarkoituksena on aloittaa keskusteluprosessi, jonka seurauksena muun muassa aletaan julkaista raporttia kahden vuoden välein.

EU:n perustamissopimus ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuinkin tunnustavat jäsenvaltioiden vapauden määrittellä yleishyödylliset tehtävänsä ja niiden järjestämistä koskevat periaatteet, tätä vapautta on kuitenkin käytettävä läpinäkyvästi ja yhteisölainsäädäntöä kunnioittaen. Viime kädessä päätöksen jäsenvaltion tekemän määrittelyn yhdenmukaisuudesta perustamissopimuksen kanssa tekee Euroopan yhteisöjen tuomioistuin.

Riippuen siitä miten käytettyä käsitteistöä tulkitaan, sillä saattaa olla hyvinkin kauaskantoisia seurauksia Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle. Sen selvittäminen mitä yleishyödyllisyydellä tarkoitetaan sekä kansallisesti että EU:n tasolla on suuri haaste. Erityisen tärkeäksi muodostuu rajanveto ”yleishyödyllisten palvelujen” ja ”yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen” välillä, koska niihin sovellettavat yhteisön säännökset poikkeavat toisistaan.

Komission tiedonanto yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista painottaa yhtäältä, että sosiaalipalvelut eivät muodosta juridisesti erityistä yleishyödyllisten palveluiden alalajia. Jotta palvelut olisivat perustamissopimuksen artiklan 16 tarkoittamia ”yleiseen taloudelliseen etuun liittyviä palveluita”, niiden täytyy lisäksi sisältää jäsenvaltion tai EU:n palvelujen tarjoajalle asettamia yleiseen etuun perustuvia erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Komission tiedonannon perusteella näyttäisikin siltä, että monet sosiaalipalvelut voitaisiin kansallisesti määrittellä tähän kategoriaan kuuluviksi palveluiksi. Erotuksena ”yleishyödyllisiin (ei-taloudellisiin) palveluihin”, niihin tulee kuitenkin soveltaa sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntöä siltä osin kun ne eivät estä julkisen palvelun velvoitteiden hoitamista.

⁴ Notifiointivelvollisuus vältetään, jos kyseessä on Altmank-päätöksen ehdot täyttävä tuki, komission päätöksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävä tuki tai voidaan soveltaa de minimis – periaatetta.

4.3 Työryhmän kannanotot ja esitykset

Yleishyödyllisten palvelujen organisointi ja rahoitus kuuluvat kansallisen määräysvallan piiriin, mutta jos yleishyödyllinen palvelu on EU:n taloudellisten perusvapauksien (tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus) soveltamisalalla eli jos yleishyödyllinen palvelu täyttää taloudellisen toiminnan tunnusmerkit, on tarkastelussa otettava huomioon EU:n sisämarkkina- ja kilpailusäädökset.

Yhteisökäytännössä yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi on perinteisesti sisällytetty tietyt tekniset verkostopalvelut kuten televisio ja yleinen puhelinverkko, liikenne, posti ja energianjakelu. Viime vuosien aikana yhteisöjen tuomioistuimessa ja komission ratkaisuisa käytäntö on kuitenkin laajentunut siten, ettei kyse ole vain teknisten palvelujen vaan myös yleishyödyllisten sosiaalipoliittisten palvelujen tuottamisesta.

Yrityksen käsite EU-oikeudessa on laaja: yrityksiksi määritellään kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta asemasta ja rahoitustavasta riippumatta. Näin ollen yleishyödyllisen taloudellisen toiminnan käsitteen alle kuuluvat julkisyhteisöjen omistamat/kontrolloimat yhtiöt, taloudellista toimintaa harjoittavat julkiset laitokset ja yleishyödyllistä taloudellista toimintaa harjoittavat yksityiset yritykset, säätiöt ja järjestöt.

Koska EU:ssa ei ole kuitenkaan yhteisesti hyväksyttyä yleishyödyllisen palvelun eikä yleishyödyllisen taloudellisen palvelun määritelmää, palvelun luonnetta koskevissa ratkaisuisa on painottunut tapauskohtaisuus ja viime kädessä ratkaisut on tehty tuomioistuimessa.

Edellä olevasta seuraa, että yleishyödyllisen palvelun taloudellisen ja ei-taloudellisen rajanvedon määrittely on monimutkainen kokonaisuus, jossa on otettava huomioon useita näkökohtia.

Oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan tunnusmerkkejä ovat muun muassa tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen tietyillä markkinoilla, palveluista perittävät korvaukset sekä toiminnan vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Olennaista on kuitenkin havaita, ettei palvelun yleishyödyllinen tavoite tai voiton tavoittelun puuttuminen sulje pois sitä, että kyse voi olla EU:n sisämarkkinavapauksien kannalta taloudellisesta toiminnasta, sillä taloudellinen toiminta tulkitaan EY-oikeudessa hyvin laajasti.

Toisaalta EY:n tuomioistuin on tehnyt useampia ratkaisuja, joissa on katsottu, ettei lakisääteisten, kansalliseen yhteisvastuuseen perustuvien sosiaaliturvajärjestelmien toiminta ole taloudellista ja ettei EU:n kilpailuoikeuden tarkoittamia yrityksiä voi samaistaa julkisen sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointiin osallistuviin organisaatioihin, jotka toteuttavat yksinomaisesti yleishyödyllisiä ja voittoa tavoittelemattomia, kansalliseen yhteisvastuuseen perustuvia tehtäviä.

On myös huomattava, että yritys tai yhteisö, jonka pääasiallinen toiminta on luonteeltaan ei-taloudellista, saattaa toissijaisesti harjoittaa em. mielessä taloudelliseksi luonnehdittavaa toimintaa. Esimerkiksi komission tuoreessa yleishyödyllisten palvelujen valtioneuvoston päätöksessä edellytetään, että julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvän toiminnan

kustannukset ja tulot on kyseisen yrityksen kirjanpidossa selkeästi erotettava muuhun toimintaan liittyvistä kustannuksista ja tuloista.⁵

Ydinkysymyksenä on tunnistaa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen oikeus- ja toimintavarmuuden vahvistamiseksi EU – oikeudessa hyväksyttävät EU:n sisämarkkinavapauksien rajoitusedellytykset. Tämän arvioimiseksi on ratkaistava rajoitetaanko ylipäänsä kansallisella sääntelyllä palvelujen tarjoamisen vapautta. Jos rajoitetaan, voidaanko rajoitus perustella perustamissopimukseen ja oikeuskäytäntöön perustuvilla objektiivisilla syillä (esim. yleinen turvallisuus, kansanterveys, sosiaaliturvan taloudellisen tasapainon vaarantuminen) ja onko rajoitus syrjimätön, välttämätön ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Ongelmallista EU-lainsäädännössä ja sen tulkinnoissa on, että yleistä, yhteistä käsitystä ei ole vapaaehtoisesta kansalaisjärjestötoiminnasta. Sosiaaliset palvelut ja sosiaalinen koheesio liitetään yleensä vain sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintakenttään. Kohtalaisen tuntematon on ajatus siitä, että myös mm. liikunta-, nuoriso-, ja kulttuurijärjestöt edistävät samoja yhteiskunnallisia päämääriä.

Työryhmä on keskustellut useasta vaihtoehdosta yleishyödyllisyyden ajanmukaisen määritelmän esittämiseksi. Keskustelussa on esitetty, että eräs mahdollisuus olisi säätää yleislaki yleishyödyllisyyden määrittelystä. Lain säätämistä on kuitenkin pidetty ongelmallisena erityisesti sen vuoksi, että yleishyödyllisyyden kriteerit sekä niiden tulkinta- ja määrittelytarpeet vaihtelevat eri normistoissa.

Yleislain säätämällä ei olisi vaikutusta esimerkiksi tuloverolakiin, joka sisältää yleishyödyllisyyden määritelmän. Toisaalta laki määritteli esimerkiksi nuorisolain ja lain raha-automaattivavastuksista sisältämän yleishyödyllisyyden käsitteen, koska sitä ei ole näissä erikseen määritelty. Tämä merkitsisi sitä, että mitä erityisesti tulee yleishyödyllisen toiminnan avustamiseen, avustuksen myöntäjän tulkintavalta kapenisi. Työryhmä ei pidä tätä tarkoituksenmukaisena.

Työryhmä ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena, että kaikkiin viittauksen yleishyödyllisyyteen sisältäviin lakeihin kirjoitettaisiin asianomaista säädöstä koskeva määritelmä yleishyödyllisyydestä. Tämä olisi monin paikoin tarpeetonta ja johtaisi todennäköisimmin vielä suurempaan hajontaan määrittelyissä kuin nyt. Tämä myös hankaloittaisi järjestöjen tilannetta.

Työryhmä katsoo, että nopein ja tarkoituksenmukaisin tapa yleishyödyllisyyden määrittelyyn olisi tehdä valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaamisesta. Periaatepäätöksen tulisi sisältää yleishyödyllisen toiminnan määrittelyn lisäksi määritelmä kansalaisjärjestötoiminnasta sekä suuntaviivoja siitä, missä olosuhteissa järjestön harjoittama palvelutoiminta olisi tulkittavissa elinkeinotoiminnaksi. Käytännössä harkinta olisi jatkossakin tapauskohtaista ja tapahtuisi viime kädessä oikeusistuimissa, mutta valtioneuvoston tulisi määritellä kysymyksessä poliittinen tahtotila. Tämä tahtotila ei luonnollisesti voisi ohjata hallinnon tai oikeuslaitoksen laintulkintaa, mutta tulisi näkyviin esimerkiksi ministeriö- ja virastokohtaisissa kansalaisyhteiskuntastrategioissa.

⁵ Laki eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003); Komission direktiivi 80/723/ETY ("avoimuusdirektiivi"), siihen tehtyine muutoksineen

Periaatepäätöksen ja sen vaikutusten toteutumista seuraamaan sekä kulloinkin eteen tulevia kysymyksiä pohtimaan olisi syytä luoda pysyvä rakenne, valtioneuvoston asettama kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. Neuvottelukunnan tulisi koostua keskeisten ja edustavien kansalaisjärjestöjen keskusjärjestöjen ja puolueiden edustajista sekä ylemmistä virkamiehistä ja tutkijoista. Toimikunnan sijaintipaikkaa valittaessa on pyrittävä siihen, että kaikki merkittävät tahot tulevat tasapuolisesti kuulluiksi. Sijainti ei saa johtaa siihen, että sijaintiministeriön omat intressit korostuvat neuvottelukunnan työssä.

Työryhmä katsoo, että on tärkeää, että kansalaisjärjestötoiminnan erityinen luonne ja ominaispiirteet tunnustetaan mahdollisimman laajasti suomalaisessa yhteiskunnassa ja hallinnossa. Yhdistyslain mahdollisen uudistamisen yhteydessä olisi harkittava kansalaisjärjestötoiminnan erityispiirteiden kirjaamista lakiin tai sen perusteluihin.

Työryhmä on omalta osaltaan pyrkinyt määrittelemään toisaalta kansalaisjärjestötoiminnan kriteerejä ja toisaalta palvelun käsitettä sekä sitä, milloin yleishyödyllisen yhteisön palvelutoimintaa on pidettävä yleishyödyllisenä

1. Työryhmän mielestä kansalaisjärjestötoiminnalla tarkoitetaan aatteellista, voittoa tavoittelematonta toimintaa, joka rakentuu autonomisesti tietyn toiminta-ajatuksen ympärille.
2. Työryhmä katsoo, että toiminta on yleishyödyllistä, kun se tapahtuu yhteisvastuullisesti ja autonomisesti yleiseksi hyväksi, ei kohdistu vain rajoitettuun henkilöpiiriin, ei tuota siihen osallisille tai muille yksittäisille henkilöille taloudellista etua, on aatteellista ja perustuu toimijan sääntöjen tarkoituksypykälään.
3. Yleishyödyllinen toiminta on ja sen pitää jatkossakin olla tulo- ja arvonnalisäverosta vapaata. Silloin kun toiminta on yleishyödyllistä, sen saamista veroetuuksilla ei ole kilpailua vääristävää vaikutusta. Jos yleishyödyllinen yhteisö harjoittaa elinkeinotoimintaa, tulee sen tältä osin olla samojen kilpailu- ja veroperiaatteiden piirissä, kuin voittoa tavoitteleva yritysmuotoinen toiminta.

Työryhmän esitykset:

1. Valtioneuvosto tekee poliittisena tahdonilmauksena kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi periaatepäätöksen. Periaatepäätöksessä määritellään toiminta yleishyödylliseksi silloin, kun se tapahtuu yhteisvastuullisesti ja autonomisesti yleiseksi hyväksi, ei kohdistu vain rajoitettuun henkilöpiiriin, ei tuota siihen osallisille tai muille yksittäisille henkilöille taloudellista etua, on aatteellista ja perustuu toimijan sääntöjen tarkoituksypykälään.
2. On tärkeää, että kansalaisjärjestöjen toiminnan erityinen luonne tulee tunnustetuksi lainsäädäntötasolla. Yhdistyslain uudistamisen yhteydessä on harkittava, että lakiin lisätään kansalais- ja kansalaisjärjestötoimintaa koskevien erityispiirteiden luonnehdinta.
3. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset otetaan huomioon osana yleistä säädösvalmisteluun kuuluvaa vaikutusarviointia.

5. Järjestöjen toiminnan rahoitus ja rahoittajien linjaukset

Suomalainen yhteiskunta on pitkälle lähtenyt siitä, että järjestöt ovat yhteiskunnalta saamistaan avustuksista huolimatta autonomisia, eikä avustusten käyttöön ole liitetty erityisiä ehtoja. Järjestöt on nähty oman toimintansa parhaina asiantuntijoina.

Avustukset voidaan karkeasti jakaa yleisavustuksiin, kohdennettuihin avustuksiin, projektiavustuksiin ja investointiavustuksiin. Yleisavustukset ovat väljin järjestöille annettujen avustusten laji, joiden käyttöä ei ole ohjattu juuri millään lailla, kunhan käyttötarkoitus on lakien ja yhdistyksen sääntöjen mukainen, so. palvelee määriteltyä toiminnan tarkoitusta. Lisäksi on tiettyjä toimintoja ja kuluja, joita yleisavustuksesta ei saa maksaa, kuten lainojen korot. Avustuksen saajalle täytyy syntyä myönnettyä avustusta enemmän hyväksyttäviä menoja.

Kohdennetut avustukset annetaan nettoperustaisesti, so. kuluja vähennettynä tuotoilla täytyy olla avustusta enemmän, tiettyyn toimintaan esimerkiksi aluetoimintaan tai nuorisotoimintaan. Osa järjestöstä saa vain kohdennettua avustusta koko toimintaansa.

Investointiavustukset annetaan hankintoihin, joista tyypillisimpiä ovat toimitila- ja käyttöomaisuushankinnat, tai tilojen korjaukseen. Avustuksella hankittuun omaisuuteen liittyy rajoituksia, eikä sitä esimerkiksi saa myydä ilman lupaa kuin aikaisintaan 30 vuoden (20 vuoden, jos avustus on saatu ennen vuotta 1999) kuluttua avustuksen saamisesta. Lupaani liittyy yleensä määräys palauttaa avustus kokonaan tai osittain.

Projektiavustukset annetaan nettokustannusperiaatteella tietyn hankkeen suorittamiseen tietyssä ajassa, useimmin 2 – 4 vuodessa.

Yleisavustuksia myönnetään lähes yksinomaan toimintansa jo vakiinnuttaneille järjestöille, jotka usein ovat valtakunnallisia. Veikkaus Oy:n tuotoista kulttuuri-, nuoriso- ja urheilujärjestöille annettavat pitkäaikaiset avustukset ovat luonteeltaan lähes yksinomaan yleisavustuksia, vaikka muunlaistenkin avustusten myöntäminen olisi mahdollista. Raha-automaattiyhdistykseltä saa yleisavustusta noin 200 järjestöä, kohdennettuja avustuksia useampi. Projektiavustuksia myönnetään myös vähemmän vakiintuneille toimijoille. Lähes kaikki ministeriöt tukevat budjettirahoituksen turvin erilaisia järjestöjä. Järjestöjen rahoitus on pääsääntöisesti harkinnanvaraista.

Työryhmän rahoittajien edustajille järjestämässä keskustelutilaisuudessa katsottiin, että avustusjärjestelmä on liian pirstaleinen ja sitä pitäisi kehittää yleisavustusten suuntaan. Kansalaisyhteiskunnan valjastaminen tiettyihin hankkeisiin avustuksia kohdentamalla syö järjestöjen autonomiaa. Innovatiivisuus on ylikorostunut. Monihallinnollista otetta kaivattiin enemmän väliinputoamistilanteiden ehkäisemiseksi. Myös elinkeinoelämän edustajille järjestetyssä kuulemistilaisuudessa katsottiin, että kilpailun kannalta ongelmattomimpia ovat yleisavustukset ja ongelmallisimpia investointiavustukset.

5.1 Kuntien toiminta-avustukset järjestöille

Kunnat ovat perinteisesti myöntäneet avustuksia erilaiseen järjestötoimintaan. 1990-luvun laman ja samaan aikaan uudistetun valtiosuuslainsäädännön seurauksena monet kunnat kuitenkin lakkauttivat kokonaan tai merkittäväällä tavalla vähensivät järjestöjen saamia avustuksia. Viime vuosina on ollut myös nähtävissä, että kunnat ovat vähentäneet yleisavustusten myöntämistä ja rajanneet avustuksen käyttötarkoitusta kohdentamalla sen tiettyihin toimintoihin. Kunnat ovat myös tietyissä tapauksissa lakkauttaneet avustuksen ja solmineet ostopalvelusopimuksen tietyn toiminnan toteuttamiseksi.

5.2 Raha-automaattiyhdistyksen tuotto ja veikkausvoittovarot ja muut rahoituslähteet

Erittäin monet viranomaiset myöntävät avustuksia kansalaisjärjestöjen toimintaan. Merkittävimpiä rahoittajia ovat Raha-automaattiyhdistys, joka rahoittaa vuosittain yli 1000 järjestöä noin 300 miljoonalla eurolla, minkä lisäksi sen tuotosta noin 100 miljoonaa käytetään sotaveteraanien kuntoutukseen Valtiokonttorin kautta, ja opetusministeriö, joka tukee järjestöjen sivistystyötä, yleissivistävän koulutuksen kehittämistä tukevia järjestöjä ja neuvontajärjestöjen työtä sekä Veikkaus Oy:n tuotoilla pääasiassa liikunta, nuoriso- ja kulttuurijärjestöjä. Myös muut ministeriöt ja keskusvirastot avustavat omalla toimialallaan toimivia järjestöjä.

Järjestöjen paikallistoiminta tarjoaa tietoa, tukea sekä mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintaan kansalaisena, ei pelkästään palvelujen vastaanottajana. Yhdistystoiminta tavoittaa paljon ihmisiä sellaisissa elämäntilanteissa, joissa tukemista ja auttamista julkinen sektori pitää vaikeana. Kynnys paikallisyhdistysten toimintaan on matala ja ne tekevät myös etsivää työtä. Monet järjestöjen toiminnat tavoittavat ihmisiä, jotka eivät hakeudu julkisen palvelujärjestelmän pariin. Tällaisella etsivällä ja matalan kynnyksen työllä voidaan puuttua ihmisten ongelmiin, ennen kuin tilanne vaatii raskaampia toimia. Toimintatapa ehkäisee syrjäytymistä, auttaa ihmisiä saamaan elämän syrjästä kiinni ja tuottaa myös kustannussäästöjä kunnille. Erityisesti nuorisojärjestöillä on lisäksi merkittävä rooli kasvattamisessa aktiiviseen kansalaisuuteen. Liikuntajärjestöt osallistuvat kansakunnan terveystalkoisiin. Noin miljoona ihmistä osallistuu säännöllisesti viikoittain seurojen liikuntatoimintaan. 500 000 vapaaehtoista huolehtii toiminnan järjestämisestä, valmentamisesta ja koulutuksesta.

Paikallisyhdistysten tarjoamalle tuelle on nykyisin paljon enemmän tarvetta ja kysyntää kuin mihin yhdistykset nykyisillä resursseilla pystyvät vastaamaan. Harvat paikallisyhdistykset saavat valtakunnallisilta tahoilta suoraa tukea, mutta avustustuottoja kanavoituu paikallisyhdistykseen valtakunnallisten liittojen kautta. Paikallisyhdistysten taloudelle kuntien toiminta-avustukset ovat olennaisen tärkeitä. Tuoreiden tutkimusten mukaan kuntien myöntämät toiminta-avustukset paikallisyhdistyksille ovat niukkenemassa. Toiminta-avustusten sijaan kunnat ovat suuntaamassa rahoitustaan paikallisyhdistyksille projektiluontoisesti toteutettaviin erillisiin tehtäviin eikä yhdistystoimintaan sinänsä. Paikallisyhdistysten toiminnan säilyminen ja vahvistuminen edellyttää sitä, että kunnat jatkavat toiminta-avustusten myöntämistä paikallisyhdistyksille.

Raha-automaattiyhdistyksen avustusosasto ja johtokunta valmistelevat avustusesityksen ja sen puoliksi valtioneuvoston nimittämistä ja puoliksi yhdistyksen kokouksen valitsemista järjestöedustajista koostuva hallitus tekee lopullisen esityksen. Avustusten jakamisesta tekee

lopullisen päätöksen valtioneuvosto sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä. Käytännössä RAY:n hallituksen esitykseen on tehty vain vähäisiä muutoksia.

Raha-automaattiyhdistys tavoittelee maltillista kasvua. RAY:lle 1990-luvun mittaan kertynyt ylijäämä jaettiin kerralla järjestöille vuonna 2005, kun valtioneuvosto päätti jatkosodan päättymisen 60-vuotisjuhlien kunniaksi korottaa RAY:n tuotosta Valtiokonttorille veteraanikuntoutukseen menevää osuutta. Järjestöille suunnattavien avustusten määrä pieneni vuonna 2006. Vuosien 1990 – 2005 aikana RAY:n järjestöille jakama rahamäärä kuitenkin kasvoi 125 miljoonasta yli 300 miljoonaan.

Opetusministeriö myöntää vuosittain sivistysjärjestöille valtionavustusta noin 4 miljoonaa euroa. Kotitalousneuvontajärjestöille ja käsi- ja taideteollisuusjärjestöille myönnetään valtionavustusta yhteensä noin 5,1 miljoonaa euroa ja naisjärjestöille noin 0,2 miljoonaa euroa vuosittain. Viime vuosien aikana neuvontajärjestöjen avustuksiin on tullut noin 8 %:n kertakorotus ja naisjärjestöjen avustuksiin 76 % korotus. Muutoin järjestöjen valtionavustukset ovat olleet hyvin pitkään samalla tasolla 1990-luvun alussa tapahtuneen 30 %:n leikkauksen jälkeen.

Veikkaus Oy:n tuotoista jaettavat järjestöavustukset valmistellaan opetusministeriössä, jossa keskeisiä valmisteluelimiä ovat Nuorisojärjestöjen arviointi- ja avustustoimikunta, Taiteen keskustoimikunta ja Valtion liikuntaneuvosto. Avustusten määrä on vuodesta 2004 alkaen ollut voimakkaassa kasvussa, kun kirjastotoiminnan valtionosuuksia on palautettu järjestöille eduskunnan tahdon mukaisesti jakosuhdelain mukaisesti tieteen, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön käyttöön, esimerkiksi nuorisojärjestöjen avustussumma on kasvanut kolmessa vuodessa yli 40 %.

Nuorisojärjestöille jaetaan vuosittain noin 10,5 miljoonaa euroa ja lisäksi nuorisotyötä tekeville järjestöille 1,5 miljoonaa euroa. Määrä on viime vuosina kasvanut yli kolmanneksella. Nämä avustukset ovat yleisavustuksia. Hankeavustuksia jaetaan vuosittain eri järjestöille 4 – 5 miljoonaa euroa (mukaan lukien erityiskohteet, kuten iltapäivätoiminta ja ennaltaehkäisevä päihdetyö). Osa saajista on järjestöjä, jotka saavat yleisavustusta, mutta avustettaviin kuuluu pääasiassa muita.

Avustustoimikunta tekee ministeriölle esityksen nuorisojärjestöjen määrärahoista sekä antaa mahdollisimman sitovaksi tarkoitetun lausunnon nuorisotyötä tekevien järjestöjen määrärahoista. Järjestöjä ei vertailla keskenään vaan kutakin arvioidaan oman toimintansa perusteella. Arviointikriteereinä ovat toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus sekä avustamisen tarve ja ajankohtainen yhteiskunnallinen merkitys.

Valtakunnallisille, alueellisille sekä paikallisille liikuntajärjestöille myönnetään vuodessa 37,8 miljoonaa euroa. Valtaosa valtakunnallisille sekä alueellisille liikuntajärjestöille myönnettävistä avustuksista ovat olleet yleisavustuksia. Näitä avustuksia valmisteltaessa on käytetty erityisiä, niin kutsuttuja tulosperusteisia kriteerejä, jotka on kehitetty järjestöjen kanssa yhteistyössä. Osa myönnettävistä avustuksista on kohdennettuja avustuksia tiettyihin hankkeisiin erityisesti lasten ja nuorten sekä terveysliikunnan osa-alueilla.

Taiteen ja kulttuurin tukemiseen käytetään eniten veikkausvoittovaroja. Koska monet suuretkin kansalliset instituutiot, esimerkiksi Kansallisooppera, ovat muodollisesti järjestöjen ylläpitämiä, on vertailu muihin järjestöihin vaikeampaa. Toisin kuin muilla sektoreilla varoista myönnetään apurahoja merkittävässä määrin myös yksittäisille ihmisille. Avustuksia

jakavat sekä Taiteen keskustoimikunta omilla päätöksillään että opetusministeriö. Taiteen perusopetuksen järjestöjä avustetaan osin koulutuksen, osin kulttuurin määrärahoilla. Vain osa järjestöistä saa avustusta. Avustuksiin käytettävät määrärahat ovat pysyneet vuosia samansuuruisina.

Yleissivistävän koulutuksen järjestömäärärahan jakaa Opetushallitus mm. kodin ja koulun yhteistyöstä huolehtiville järjestöille, koulun vapaan harrastustoiminnan tukemiseen ja talousarviossa nimetyille järjestöille.

Opetusministeriön jakamista yleisavustuksista päättää viime kädessä asiasta vastaava ministeri. Ministeri on viime vuosina käyttänyt harkintavaltaansa aiempaa enemmän, mutta suuria muutoksia valmistelevien elinten esityksiin ei ole tehty.

Avustukset myönnetään valtionavustuslain ja erityislainsäädännön nojalla. Erityislainsäädännössä on säädetty avustusten käyttökohteista ja myöntämisperusteista, minkä lisäksi valmistelevilla elimillä voi olla omia painotuksia. Viime kädessä avustusten myöntäminen perustuu poliittiseen harkintaan.

5.3 EU-hankkeet ja järjestöjen toimintaedellytykset

Projekteilla on viime vuosien aikana ollut hyvin suuri merkitys ja rooli uusien toimintatapojen ja ratkaisujen kehittämisessä. Niiden määrän ja merkityksen kasvu liittyy yhtäältä Euroopan unionin erilaisten ohjelmien ja rakennerahastojen tuomiin mahdollisuuksiin. Näissä erittäin usein korostetaan kohderyhmän osallisuutta ja kansalaisjärjestöjen kumppanuutta julkisen rinnalla. Kansalaisjärjestöt ovat vastanneet tähän haasteeseen aktiivisesti. Järjestöt ovat toimineet sekä hallinnoijina että partnereina erittäin monissa EU-rahoitteisissa hankkeissa. EU-hankkeet ovat myös vahvistaneet järjestöjen kansainvälistymistä ja kansainvälistä yhteistyötä.

EU-rahoitteisiin hankkeisiin liittyy suurena pulmana hankkeiden jälkirahoitteisuus. Järjestöjen on pysyttävä kattamaan hankkeesta syntyvät kulut kokonaisuudessaan ja vasta sitten niistä voidaan jättää maksatushakemus. Maksatushakemukset tehdään takautuvasti usein kolmen kuukauden jaksoissa. Kohtuuttomia tilanteita on syntynyt siitä, että edellä kuvatusta maksatuskäytännöstä huolimatta järjestöt ovat joutuneet odottamaan suunnitelman mukaisten kulujen maksatusta takaisin kuukausia, pahimmillaan jopa lähes vuoden. Tämä merkitsee useille järjestöille pulmia ja syntyneet kulut joudutaan kattamaan muusta toiminnasta. Pienissä paikallisissa yhdistyksissä tämä on merkinnyt jopa sitä, että pystyäkseen maksamaan projektissa työskentelevien palkat ja syntyneet kulut muille tahoille, yhdistykset ovat joutuneet ottamaan lainoja, joista hallituksen jäsenet ovat henkilökohtaisesti vastuussa.

Sosiaalibarometri 2004 mukaan EU-ohjelmien merkitys näyttää viimeisen kolmen vuoden aikana hiljalleen vähentyneen järjestöissä. Niiden järjestöjen määrä, jotka eivät ole mukana EU-rahoitteisissa hankkeissa on jatkuvasti kasvanut. Näyttää siltä, että järjestöt ovat tehneet johtopäätöksen, että niillä ei ole taloudellisesti edellytyksiä maksatuskäytännöistä johtuen olla mukana EU- hankkeissa. On erittäin suuri riski, että järjestöt pääsääntöisesti vetäytyvät tästä hankeyhteistyöstä, koska tilanne on monille taloudellisesti mahdoton.

5.4 Valtiontuet ja EU-sääntely

Valtiontukea koskevat säännöt ovat EU:n perustamissopimuksen 87- 88 artikloissa. Pääsäännön mukaan (87.1 artikla) mukaan ”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”

Valtiontuki-käsite määritellään hyvin laajasti ja käytännössä se kattaa muun muassa koko julkisen sektorin myöntämät lainat, takaukset, korkotuet, avustukset, verohelpotukset.

Seuraavissa artikloissa määritellään poikkeukset eli on koottu yhteen yhteismarkkinoille soveltuvat tukimuodot. Perustamissopimuksen perusteella soveltuvat (87.2 artikla) tukimuodot kuten mm. yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, joka myönnetään harjoittamatta syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella. Komission harkintavallan piirissä (87.3 artikla) ovat mm. tuet taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma.

Jäsenvaltion on annettava komissiolle tieto tuen myöntämisestä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta (nk. ennakoilmoitusvelvollisuus, 88 artikla) niin ajoissa, että komissio voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei sovellu yhteismarkkinoille, jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

Neuvosto voi määränemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan päättää tukimuodoista, joihin ei sovelleta em. valtiontukisääntöjä (89 artikla). Nämä ns. ryhmäpoikkeukset koskevat mm. työttömyystukia ja uutena sektorina komissio on ehdottanut yrityksille maksettavia innovaatiotukia. Lisäksi on käytössä nk. de minimis-sääntö, jonka mukaan valtiontukikiellon piirissä ei ole enintään kolmeksi vuodeksi myönnetty ja enintään 100 000 euron suuruinen tuki.

EU:n komissio on heinäkuussa 2005 tekemässään päätöksessä tarkentanut yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita tuottavien yritysten valtiontukia koskevia aiempia linjauksia. Komission päätös ja siihen liittyvä direktiivi ovat tulleet voimaan myös Suomea velvoittavana 19.12.2005.

Tiiviisti ilmaistuna kyse on siitä, että komissio on määritellyt ehdot, joiden perusteella julkisen palvelun velvoitteesta yrityksille maksettava korvaus on yhteensopiva EU:n kilpailu- ja valtiontukisäädösten kanssa

Komission uuteen linjaukseen vaikutti vahvasti EY-tuomioistuimen heinäkuussa 2003 antama tuomio (*Altmark Trans GmbH*). Varsinainen juttu käsitteli paikallisia liikennepalveluja tuottaneen saksalaisen yrityksen saamien tukien yhteismarkkinakelpoisuutta. Tuomioistuim otti kuitenkin perusteluissaan laajemmin kantaa EU:n valtiontukipolitiikkaan. Sen ratkaisussa todetaan, että julkisen palvelun velvoitteesta maksettavat korvaukset eivät ole perustamissopimuksessa tarkoitettua valtiontukea, jos tuomiossa mainitut kaikki neljä edellytystä täyttyvät:

- 1) julkisen palvelun velvoitteen osoittaminen ja määrittelemine;

- 2) korvauserusteiden vahvistaminen etukäteen objektiivisesti ja läpinäkyvästi;
- 3) korvauksella on oltava tehtävän täyttämisen edellyttämä enimmäistaso;
- 4) ellei käytetä julkisia hankintoja koskevaa menettelyä, korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla kustannuksia, jotka ko. alalla toimivalle keskivertoyritykselle aiheutuisi velvoitteiden täyttämistä.

Altmark-päätös määritteli siis perusteet, joilla voidaan arvioida yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista maksettavien valtiontukien yhteensopivuutta yhteismarkkinoilla. Äärimmäisessä tapauksessa – jos kaikki neljä em. ehtoa täyttyvät – kyse ei ole lainkaan valtiontuesta. Koska useimmiten yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen valtiontukia koskevissa tapauksissa em. kaikki ehdot eivät täyty, tarvittiin komission asiaa selventävä linjaus.

Komission päätöstä julkisen palvelun velvoitteesta maksettavista korvauksista sovelletaan seuraavasti:

- yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottavissa yrityksissä, jos liikevaihto kahden vuoden aikana on alle 100 milj. euroa (luottolaitoksissa 800 milj. euroa) ja korvaus alle 30 milj. euroa
- sairaaloissa ja sosiaalisesta asuntotuotantoa harjoittavissa yrityksissä (engl. ilmaisu "social housing undertakings"), jotka tuottavat yleishyödyllisiä palveluja
- tiettyihin saarten välisiin meriliikenneyhteyksiin ja lentokenttien ja satamien liikenneyhteyksiin

Päätöksen soveltaminen edellyttää, että julkisen palvelun velvoite uskotaan yritykselle jäsenvaltion päättämällä tavalla virallisella säädöksellä tai säädöksillä. Niissä tulee yksilöidä

- a) yrityksille em. säädösten perusteella asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täsmällinen luonne
- b) kyseessä olevat yritykset ja niiden toiminta-alue
- c) yrityksille myönnettävien yksin- ja erityisoikeuksien luonne
- d) em. valtiontukien laskennassa, valvonnassa ja arvioinnissa käytettävät perusteet
- e) liikaa maksetun korvauksen ennalta ehkäisy ja palauttamisen perusteet

Julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä aiheutuvalle korvaukselle on määriteltävä enimmäistaso. Julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvän toiminnan kustannukset ja tulot on kyseisen yrityksen kirjanpidossa selkeästi erotettava muuhun toimintaan liittyvistä kustannuksista ja tuloista. Jäsenvaltio on toimittava niin, ettei päätöksessä tarkoitetuille yrityksille makseta julkisen palvelun velvoitteesta ylikompensaatiota. Komission kirjallisesti vaatiessa jäsenvaltion on toimitettava kaikki komission tarvitsemat tiedot sen selvittämiseksi, ovatko myönnetty korvaukset yhteensopivia tämän päätöksen kanssa. Jäsenvaltioiden on kolmen vuoden välein raportoitava komissiolle päätöksen toteutumisesta. Komissiolla on aikomus ensimmäisen raportointikierroksen jälkeen tehdä evaluointi päätöksen vaikutuksista.

5.5 Työryhmän kannanotot ja esitykset

Työryhmä katsoo, että suomalainen järjestöavustusjärjestelmä toimii pääsääntöisesti hyvin, eikä suuria muutoksia ole tarpeen tehdä. Veikkaus Oy:n ja Raha-automaattiyhdistyksen suunnilleen samansuuruisen tuoton käyttö valmistellaan ja siitä päätetään eri tavoin, mutta tällä ei ole oleellista merkitystä, eikä se saata järjestöjä keskenään erilaiseen asemaan. Sekä

RAY:n hallituksessa että valtioneuvoston asettamissa, opetusministeriön yhteydessä toimivissa rahanjakoa valmistelevisä elimissä on järjestöjä tuntevia ihmisiä, joiden valintaan järjestöt ovat voineet vaikuttaa suoraan tai välillisesti.

Työryhmä pitää tärkeänä, että avustusesitysten valmisteluun osallistuvat tuntevat järjestöjä ja niiden toimintaa, mikä usein edellyttää omakohtaista toimintaa eri järjestöissä. Työryhmä pitää myös tärkeänä sitä, että lopullinen päätöksenteko avustusten käytöstä on poliittisilla toimijoilla, valtioneuvostolla tai yksittäisellä ministerillä.

Avustusten merkitys kansalaisyhteiskunnan toiminnalle on ratkaisevan tärkeä. Monet järjestöt rahoittavat toimintansa suureksi osaksi avustuksilla. Yhteiskunnan järjestöille antamien avustusten keskeinen tarkoitus on turvata kansalaistoiminnan rakenteiden olemassaolo. Ilman kestäviä ja elinvoimaisia rakenteita ei suunnitelmallinen ja vaikuttava toiminta ole mahdollista. Ilman yhteiskunnan tukea taas näiden rakenteiden ylläpito nykymuodossaan olisi mahdotonta millään järjestösektorilla. Ilman tukea monista järjestöjen jäsenistöilleen järjestämistä tapahtumista ja tilaisuuksista tulisi niin kalliita, ettei kaikilla enää olisi mahdollisuutta osallistua niihin.

Työryhmän mielestä kuntien tulisi jatkaa perinnettä myöntää yleisavustuksia järjestötoimintaan. Järjestöt ovat oman toimintansa ja jäsenistönsä parhaita asiantuntijoita ja järjestöjen avulla maahan on rakennettu monia toimivia matalan kynnyksen toimintoja, joiden avulla kuntalaisia on pystytty auttamaan, tukemaan ja kasvattamaan.

Työryhmä on esittänyt kansalaisyhteiskunnalle tärkeitä asioita käsittelevän neuvottelukunnan asettamista. Neuvottelukunnan tulisi säännöllisesti seurata avustusjärjestelmän toimivuutta. Toisaalta järjestelmä on pidettävä selkeänä niin, että eri rahoittajien vastuut pysyvät selkeinä.

Järjestöt ovat viime vuosina joutuneet keskenään epätasa-arvoiseen tilanteeseen rahoituksen kehityksen suhteen. Lama-aikana Veikkaus Oy:n tuottoa ryhdyttiin käyttämään kirjastojen valtionosuuksiin ja Raha-automaattiyhdistyksen tuottoa veteraanikuntoutukseen Valtiokonttorin kautta. Eduskunta on kuitenkin päättänyt palauttaa koko Veikkaus Oy:n tuoton edunsaajille vuoteen 2010 mennessä. Tämä on johtanut järjestöavustusten voimakkaaseen kasvuun. Samaan aikaan RAY:lta avustuksensa saavien järjestöjen avustussumma on vuonna 2006 pienentynyt.

Erityisesti pienten, mutta laaja-alaisten järjestöjen osalta ongelmana on, että kaikilla rahoittajilla on omat aikataulunsa, lomakkeensa ja käytäntönsä. Tämä aiheuttaa järjestöjen näkökulmasta turhaa byrokratiaa ja työtä, mikä ei voi olla rahoittajankaan intressissä. Työryhmä katsoo, että olisi siirryttävä yhtenäisiin käytäntöihin sen suhteen, mitä tietoja haku- ja tilityslomakkeissa kerätään ja että kerättävien tietojen tulisi olla sellaisia, että ne ovat helposti kirjanpidosta saatavissa.

Työryhmän esitykset:

20. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Raha-automaattiyhdistys valmistelevat tulevana vuosina rintamaveteraanien ja sotainvalidien hoitoon ja kuntoutukseen käytettävien varojen tarpeen vähetessä näiden varojen asteittaista palauttamista Raha-automaattiyhdistyksen avustustoiminnan käyttöön.

21. Asetetaan selvityshenkilö tai työryhmä laatimaan valtionhallinnolle yhtenäisiä käytäntöjä avustusten myöntämiseen ja niiden valvontaan.
22. Kansalaisyhteiskunta, johon järjestöt kuuluvat, on arvokas ja tärkeä osa demokraattista yhteiskuntaa. Yleisavustukset kaventavat vähiten järjestöjen autonomiaa ja ne ovat keskeisiä kansalaistoiminnan jatkuvuuden turvaajia. Kohdennettuja avustuksia tarvitaan uuden toiminnan käynnistämiseen ja jatkuvuuden varmistamiseen.
23. Järjestöjen paikallisyhdistysten toiminnalla on merkittävä yhteisöllinen ja ongelmien syntymistä tai vaikeutumista ehkäisevä tehtävä ja niiden rahoitusta tulee vahvistaa. Toimikunta suosittelee, että kunnat myöntäisivät paikallisyhdistyksille jatkossakin toiminta-avustuksia ja että kunnat harkitsisivat yleisavustusten myöntämistä projekti- tai tehtäväkohtaisten avustusten sijasta.
24. Alkavalla EU-rahastojen ohjelmakaudella vahvistetaan järjestöjen mahdollisuuksia olla mukana EU- hankeyhteistyössä. Järjestöjen kannalta pulmallisiin maksatusten viiveisiin tulee hakea ratkaisuja. Tulee selvittää, missä määrin kansallinen rahoitus voisi toimia puskureina näissä tilanteissa.

6. Palvelut, elinkeinotoiminta ja kilpailuttaminen

Järjestöjen palvelutoiminta on pääsääntöisesti osa järjestön sääntöjen ja tarkoitussykälän mukaista järjestön yleishyödyllistä perustoimintaa. Jyrkkää eroa järjestön palvelutoiminnan, jäsenoiminnan ja vaikuttamistoiminnan välillä ei kenties aina voi tehdä, koska palvelutoiminnassa kertyy tietoa ihmisten tilanteista ja tarpeista vaikuttamisen tueksi. Toisaalta kilpailulainsäädännön, verotuksen ja avustamisen näkökulmasta on voitava erottaa nämä järjestön eri toiminnot toisistaan. Järjestöjen palvelut ovat yleensä syntyneet täyttämään ihmisten kannalta muun palvelutarjonnan puutteita ja aukkoja, siten sillä voi jonkin asiakasryhmän kannalta olla erityisen suuri merkitys.

Järjestöillä on pitkä perinne toimia palvelujen kehittäjänä uusiin tarpeisiin. Järjestöjen palvelutoiminta on erityislaatuista, koska ne voivat reagoida ongelmiin ja tarpeisiin nopeasti ja joustavasti, kokeillen ja kehitellen rikkoa ammatillisia ja hallinnollisia sektorirajoja, yhdistää maallikko- ja vertaisapua ammatilliseen osaamiseen, koota yhteen ja selvittää erityisosaamista sekä tuottaa tietoa, jota muut eivät tuota Lisäarvoa palvelutoimintaan tuo toiminnan luotettavuus, jonka tuo järjestöjen vahva, sitoutunut ja kestävä arvopohja.

Seuraavassa taulukossa pyritään yleisesti kategorisoimaan elinkeinotoimintana harjoitettavan palvelutoiminnan, yleishyödyllisen palvelutoiminnan ja puhtaan kansalaisjärjestötoiminnan erityispiirteitä. Jaottelu koskee sekä yritys- että järjestötoimintaa. Se on luonnollisesti kaavamainen ja arkitodellisuus vielä vivahteikkaampi ja vaikeammin jäseneltävä. Monissa tilanteissa erottelu joudutaan kuitenkin tekemään avustuspäätöksiä tai veropäätöksiä harkittaessa. Jäsentelyä tarkasteltaessa on huomattava, että järjestöjen osuus elinkeinotoiminnan luontoisessa palvelutoiminnassa voi olla varsin vähäinen ja pääosa toimijoista on yrityksiä tai yrittäjiä.

	Elinkeinotoiminnaksi katsottavat yritysten ja järjestöjen palvelut	Kansalaisjärjestötoiminta	
		Järjestöjen yleishyödyllinen palvelutoiminta	Muu kansalaisjärjestötoiminta
1. Toiminnan perusta / tarkoitus	Taloudellisen edun tuottaminen ja voiton tavoittelu omistajille tai muille edunsaajille, toimeentulon hankkiminen ja järjestön kohdalla varainhankinta muuhun toimintaan	Järjestön sääntöjen ja tarkoitussykälän mukaista aatteellista ja yleishyödyllistä yleiseksi hyväksi tarkoitettua toimintaa	Järjestön sääntöjen ja tarkoitussykälän mukaista aatteellista ja yleishyödyllistä yleiseksi hyväksi tarkoitettua toimintaa
2. Toiminnan lähtökohdat	Voiton tavoittelu tai ammatinharjoittaminen kysynnän ja havaittujen tarpeiden pohjalta	Syntynyt jäsenten tai toiminnan kohteena olevan ihmisryhmän erityisistä tarpeista tai syrjäytymisuhasta.	Syntynyt kansalaisten osallistumisen, liittymisen ja toiminnan tarpeesta

3. Suhde taloudellisen edun / pääoman hankkimiseen	Taloudellisen edun tavoittelu omistajille tai muille edunsaajille kuuluu toiminnan luonteeseen. Voi myös synnyttää taloudellista pääomaa.	Taloudellista etua tavoittelematon luonne. Luo sosiaalista pääomaa. Voi sisältää myös taloudellisen pääoman kartuttamista investointien, varainkeruun tms välityksellä. Mahdollinen ylijäämä käytetään yleishyödyllisen palvelutoiminnan kehittämiseen yleishyödylliseen toimintaan.	Taloudellista etua tavoittelematon luonne. Luo sosiaalista pääomaa.
4. Toiminnan rahoitus	Palvelusta maksettavan hinnan uskotaan riittävän kattamaan palvelun tuottamisesta aiheutuvat kulut ja tuottamaan ylijäämää. Pitemmällä aikavälillä tämä on toiminnan jatkuvuuden edellytys.	Kuluja ei aina voida ehkä täysin kattaa palvelu- tai käyttömaksuilla. Toiminnan mahdollistaja silloin voi olla julkinen tuki, lahjoitukset tai vapaaehtoisten ja jäsenistön osallistuminen.	Kulut katetaan yleisavustuksella tai muulla kohdentamattomalla rahoituksella esim. jäsenmaksuilla. Toiminnan mahdollistaja on jäsenistön ja muiden vapaaehtoinen osallistuminen.
5. Ylijäämän käyttö	Tavoitteena on jakaa voitto-osuuksia tai osinkoja omistajille tai järjestön kohdalla rahoittamaan järjestön yleishyödyllistä toimintaa..	Mahdollinen ylijäämä käytetään järjestön yleishyödyllisen palvelutoiminnan kehittämiseen.	Ei tavoitteena synnyttää ylijäämää.
6. Toiminnan / palvelun toteuttajat	Palvelu on toteutettu yrittäjän omin voimin tai yritykseen palkatun henkilöstön avulla.	Palvelun toteuttajina on usein palkatun henkilöstön lisäksi myös vapaaehtoisia ja vertaistuen merkitys voi olla suuri..	Toimijoina ovat kansalaiset itse sekä apuna mahdollisesti palkattu henkilöstö.
7. Liiketoiminta-edellytykset	Palvelun tuottamisella uskotaan olevan liiketaloudelliset edellytykset	Toimii joko maantieteellisillä tai sisältöalueilla, joilla liiketoiminnan edellytyksiä ei juurikaan ole eikä julkisia palveluja ole syntynyt tarvetta vastaavasti.	Ei ole.

8. Mahdollisuus toiminnan tuotteistamiseen ja myymiseen	Palvelu pyritään selkeästi tuotteistamaan.	Palvelu voi olla vaikeasti tuotteistettavissa, usein kyse on palvelukokonaisuuksista tai toimintakykyä tukevista prosesseista.	Toiminta ei ole tuotteistettavissa. Se tarjoaa mahdollisuuksia ihmisille toimia, osallistua ja vaikuttaa.
9. Päätöksenteko toiminnan tai palvelun taustalla	Omistaja tai osakkaat, järjestön tapauksessa yhdistyksen hallitus tai sen asettama erillinen johtokunta.	Päätöksenteosta vastaavat yhdistyksen kokous tai sen valitsevat luottamuselimet. Yhdistyksen jäsenyys on avoin kaikille tietyt ehdot täyttävillä kansalaisille.	Päätöksenteosta vastaavat yhdistyksen kokous tai sen valitsevat luottamuselimet. Yhdistyksen jäsenyys on avoin kaikille tietyt ehdot täyttävillä kansalaisille..

6.1 Elinkeinotoiminnan määrittely Suomessa

Elinkeinoverolain mukaan elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Tämän tarkemmin ei elinkeinoverolaissa ole elinkeinotoiminnan käsitettä määritelty eikä laissa ole minkäänlaista liike- tai ammattitoiminnan määritelmääkään. Lakia valmisteltaessa näitä käsitteitä pidettiin sisällöltään verraten vakiintuneina, ja niiden tarkempi kiteyttäminen jätettiin käytännön varaan. [Ks. esim. Andersson & Ikkola, "Elinkeinoverolain kommentaari", 2000]

Liiketoiminnan tarkoituksena pidetään yleensä voiton tavoittelua. Sen katsotaan edellyttävän itsenäistä sekä suunnitelmallista ja edeltä käsin määrätyn tai määräämättömän ajan jatkuvaa toimintaa, jossa asetetaan, voiton saamiseksi, erilaisia etuja riskeille alttiiksi ja joka näkyvällä tavalla suuntautuu rajoittamattomaan tai ainakin laajahkoon rajoitettuun asiakasjoukkoon. Liike- ja ammattitoimintojen väliset erot ovat vain aste-eroja ja rajanvedon merkitys on enää vähäinen.

Elinkeinoverolain liiketoiminnan käsitteen kriteeriksi ei voida asettaa mahdollisimman suuren voiton tavoittelua vaan vain voiton tavoittelu sellaisenaan. Tämäkään kriteeri ei ole ehdoton: normeja on ilmeisesti sovellettava kaikkiin niihin verovelvollisiin, joiden tulonmuodostumisprosessi on elinkeinoverolaissa edellytetyn kaltainen, ja näiden verovelvollisten toimintaa on pidettävä elinkeinotoimintana. Näin ollen sellaisenkin osuuskunnan toiminta, joka pyrkii palvelemaan jäseniään myymällä tuotteita halvoin hinnoin, on epäilyksettä katsottava liiketoiminnaksi. Myös voimalaitosyhtiöt, avustuskassat, eläkesätiöt, työeläkekassat yms. harjoittavat liiketoimintaa. Erityisesti pienimuotoista elinkeinotoimintaa harjoitettaessa tavoitteena voi olla se, että liikkeen- tai ammatinharjoittaja saa riittävän korvauksen työpanokselleen

Verosubjektin luonteella ei sinänsä ole merkitystä elinkeinoverolain soveltamisen kannalta. Esimerkiksi säätiö tai aatteellinen yhdistys voi tosiasiaassa harjoittaa liiketoimintaa.

Ennen kuin toiminta on liiketoimintaa, sen tulee olla suunnitelmallista ja jatkuvaa. Ennakkopäätöksissä on kuitenkin katsottu, että nämä vaatimukset täyttää kuitenkin jo

esimerkiksi joidenkin messujen yhteydessä tapahtunut ravintolan pito. Jatkuvaaksi suunniteltu toiminta on myös, mikäli muut liiketoiminnan kriteerit toteutuvat, liiketoimintaa.

Liiketoiminnassa sen harjoittaja hankkii raaka-aineita, kauppatavaroita, rakennuksia, kalustoja ja laitteita sekä suorittaa palkkoja ja muita menoja odottaen niiden avulla aikaansaaduista suoritteista kertyvän tuloja. Kun menot täten suoritetaan ennen tulojen kertymistä, ne asetetaan riskeille alttiiksi. Liiketoimintaan liittyyneen kuitenkin aina jonkinlainen riski.

Toiminnan tulee siis ollakseen liiketoimintaa suuntautua näkyvällä tavalla rajoittamattomaan tai ainakin laajahkoon rajoitettuun henkilökuntaan. Näkyvänä, ulkoisena liiketoiminnan tunnusmerkkinä on totuttu pitämään myymälää, tehdasta, toimistoa ja muuta liiketoimipaikkaa. Jos toiminta on laajamittaista ja ainakin pääosiltaan liiketoiminnan muodossa tapahtuvaa, sitä voidaan pitää liiketoimintana, vaikka toiminnan kohteet on jo etukäteen osoitettu ja vaikka niiden määrä on pieni.

Elinkeinonharjoittamisen käsite tulee vastaan myös kilpailunrajoituslain kautta, sillä laki koskee vain elinkeinonharjoittamista [ks. esim. Aalto-Setälä, Kärkkäinen, Lehto, Petäjäniemi-Björklund ja Stenborg, ”Kilpailulait ja laki julkisista hankinnoista,” 2004, josta seuraavat referaatit:]

Elinkeinonharjoittajan käsite on lainsäädännössä tarkoitettu laajaksi. Elinkeinonharjoittajana voidaan pitää luonnollisia henkilöitä tai yksityisiä tai julkisia oikeushenkilöitä, jotka ammattimaisesti pitävät kaupan, ostavat, myyvät tai muutoin vastiketta vastaan hankkivat tai luovuttavat tavaroita tai palveluksia. Elinkeinotoiminnan oikeudellinen muoto ei ratkaise kilpailunrajoituslain soveltamista, vaan lähtökohtana ovat tietyt laissa elinkeinotoiminnalle asetetut vaatimukset, kuten vastikkeellisuus ja ammattimaisuus. Vaikka elinkeinon harjoittamiseen liittyy pääsääntöisesti ansiotarkoitus, ei tätä ole kuitenkaan pidetty täysin poikkeuksettomana elinkeinonharjoittamisen tunnusmerkkinä. Tämä käy ilmi kilpailunrajoituslakia edeltäneen lain (709/1987) samansisältöisestä elinkeinonharjoittajaa koskevan määritelmän perusteluista (148/1987). Perustelujen mukaan elinkeinonharjoittaminen ei aina välttämättä edellytä toiminnan harjoittamista taloudellisen voiton saamiseksi itselle tai toiselle. Kilpailuneuvosto on katsonut päätöksissään, että laaja ja suunnitelmallinen toiminta täyttää laissa asetetun ammattimaisuuden kriteerin.

Kilpailuneuvosto on todennut, että elinkeinonharjoittajina pidetään myös aatteellisia yhdistyksiä siltä osin, kuin niiden toiminta on kilpailurajoituslaissa tarkoitettulla tavalla liiketoiminnallista. Koska elinkeinonharjoittaminen ei edellytä toiminnan harjoittamista taloudellisen voiton saamiseksi itselle tai toiselle, voi esimerkiksi urheilutoiminta, joka katsotaan yleisesti aatteelliseksi toiminnaksi, kuulua toiminnan taloudellisen ulottuvuuden osalta kilpailurajoituslain soveltamisalan piiriin. Esimerkiksi Suomen Koripalloliitto on todettu elinkeinonharjoittajaksi. Samoin arpajaistoiminnan käytännön toimeenpanon todettiin olevan elinkeinonharjoittamista.

Kilpailunrajoituslain ja Euroopan unionin oikeuden elinkeinonharjoittajan käsitteet poikkeavat jossain määrin toisistaan.⁶ EU:n kilpailusääntöjen piirissä elinkeinonharjoittajan

⁶ EY:n perustamissopimuksen 81, 82 ja 86 artiklan soveltamisalaa määrittävä elinkeinonharjoittajan käsite on muotoutunut ja pitkälti vakiintunut EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Käsitettä on viime vuosina tarkasteltu mm. seuraavissa tapauksissa: Asia C-82/01P *Aéroports de Paris*, 24.10.2002, Kok. 2002, s. I-9297; Asia C-180/98 - 184/98 *Pavel Pavlov*, 12.9.2000, Kok. 2000, s. I-6451;

(81 ja 82 artiklassa *yrityksen*) käsite määritellään taloudellisen toiminnan kautta: kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt kuuluvat kilpailusääntöjen soveltamisalan piiriin. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan markkinoille.⁷ Sillä, tapahtuuko tämä vastikkeellisesti, ei ole sellaisenaan merkitystä. Rajanvetotilanteissa painoarvoa on annettu sille, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa markkinoilla yksityisten toimesta. Myöskään esimerkiksi vetoaminen yleiseen etuun ei sellaisenaan riitä siihen, että toiminta jäisi kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Toimintaan liittyvät yleiseen etuun perustuvat velvoitteet, erityisoikeudet, yksinoikeudet tai valtionapu eivät estä toiminnan määrittelyä liiketoiminnaksi.⁸ Sen sijaan esimerkiksi pelkkää hyödykkeiden ostamista tai hankintaa ei kaikissa tilanteissa ole katsottu taloudelliseksi toiminnaksi, mikäli hyödykkeet on hankittu käytettäväksi muussa kuin taloudellisessa toiminnassa.⁹

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan tehdä se johtopäätös, että kilpailunrajoituslain aiemmassa tulkinnassa käytetyt keskeiset kriteerit ammattimaisuus, vastikkeellisuus ja toiminnan tähtääminen taloudelliseen tulokseen, eivät ole kilpailusääntöjen soveltamisalan kannalta ratkaisevia.

Edellä kuvatulla on merkitysti myös kilpailunrajoituslain soveltamisen kannalta. EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaan sisältyviä kilpailusääntöjä tulee soveltaa kaikissa niissä tapauksissa, joissa menettelyllä voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppakriteeri). Näiden normien tehokas soveltaminen edellyttää, että myös elinkeinonharjoittajan – tai yhteisön oikeuden mukaisesti taloudellisen toiminnan – käsitettä sovelletaan kotimaisessa arvioinnissa samalla tavoin kuin yhteisön oikeudessa. Tämä merkitsisi ainakin kauppavaikutuksen piiriin kuuluvissa tapauksissa kilpailunrajoituslain 3 §:n elinkeinonharjoittajan käsitteen aiemman kotimaisen tulkinnan ohittamista. Siten edellä kuvattu kotimainen ratkaisukäytäntö ei välttämättä kaikilta osin vastaa nykyistä oikeustilaa.

Elinkeinoelämän keskeisille järjestöille järjestetyssä kuulemistilaisuudessa todettiin, että:

- Elinkeinoelämä ei periaatteessa näe ongelmia järjestöjen verokohtelussa
- Elinkeinoelämä pitää tärkeänä, että vapaaehtois- ja järjestötoiminnan toimintaedellytykset turvataan
- Elinkeinoelämä pitää tuloverolain antamaan yleishyödyllisyyden määrittelyä hyvänä
- Elinkeinoelämä ei näe, että kaikki järjestöjen tuottamat palvelut olisivat elinkeinotoimintaa, mutta kilpailutilanteessa ei tulisi olla merkitystä sillä, onko kyseessä palveluntuottajana yhdistys, säätiö vai osakeyhtiö.

6.2 Palveludirektiivi

Palveludirektiivin tämän hetkessä ehdotuksessa soveltamisala on määritelty avoimesti siten, että direktiiviä sovelletaan kaikkiin palveluihin, ellei niitä ole suljettu pois direktiivin soveltamisalan piiristä. Yleishyödylliset palvelut eivät ole direktiivin piirissä mutta lähtökohtaisesti yleishyödylliset taloudelliset palvelut ovat.

⁷ Asia C-118/85 *Komissio v. Italia*, 16.6.1987, ECR 1987, s. 2599.

⁸ Asia 15/73 *Italia v. Sacchi*, 30.4.1974, Ep. s. 271.

⁹ Asia T-319/99 *FENIN* 4.3.2003, Kok. 2003, s. II-357. Ratkaisusta on valitettu yhteisön tuomioistuimeen, ja asian käsittely on kesken.

Kaikki direktiiviehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle rajatut palvelut eivät ole selkeitä itsenäisiä toimialoja, vaan osa rajauksista on tehty kvalifioimalla tiettyjä palveluiden ominaisuuksia.

Terveystenhoito- ja sosiaalipalveluiden osalta ulkopuolelle ollaan rajaamassa kaikki terveyspalvelut, mutta sosiaalipalveluissa on eräänä rajaamisperusteena käytetty palveluun liittyvää tarveharkintaa. Direktiiviä ei sovelleta sosiaaliseen asumiseen liittyvissä sosiaalipalveluissa, lastenhoitopalveluissa eikä tukea eri syistä tilapäisesti tai pysyvästi tarvitsevien perheiden tai henkilöiden sosiaalipalveluihin.

Erikseen on todettu, että direktiivillä ei ole vaikutusta universaaleihin järjestelmiin. Direktiivi ei myöskään vaikuta sosiaalipalveluiden rahoitusjärjestelyihin tai velvoitteisiin, joita järjestelmälle asetetaan julkisen vallan intressien tai sosiaalisen koheesion turvaamiseksi. Direktiivissä todetaan, että omavastuusuuden maksaminen ei tee palvelusta taloudellista ja direktiivin piiriin kuuluvaa, jos palvelu pääosin rahoitetaan julkisista varoista, erikseen on todettu, että voittoa tavoittelematon urheilutoiminta on direktiivin soveltamisalan ulkopuolella. Myöskään rahapelitoiminta ei kuulu direktiivin soveltamisalaan.

6.3 Hankintadirektiivit ja kansallinen hankintalainsäädäntö

Julkisten hankintojen direktiivit 2004/17/EY ja 2004/18/EY vahvistettiin 30.4.2004. Direktiivit olisi tullut saattaa voimaan osaksi kansallista lainsäädäntöä 31.1.2006 mennessä. Hallitus on antanut lakiesityksen (HE 50/2006) laiksi julkisista hankinnoista (hankintalaki). Lakiesitysten sisältö vastaa pääosin jo voimassaolevaa hankintalainsäädäntöä. Direktiiveistä johtuvat keskeisimmät muutokset koskevat yhteishankintayksikön asemaa, eräisiin vakaviin rikoksiin syyllistyneiden tarjoajien pakollista poissulkemista, uusia kilpailuttamismenettelyjä ja ilmoituskanavia sekä tarjousten vertailuperusteiden pakollista painottamista.

Hankintalain mukaiset EU-kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 211 000 euroa sekä rakennusurakoissa 5 278 000 euroa. EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin sovelletaan direktiivien mukaisia yksityiskohtaisia kilpailuttamismenettelyjä. EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on julkaistava muun muassa ilmoitus kuten nytkin EU:n virallisessa lehdessä.

Hallituksen esityksessä hankintalain kansallisiksi kynnysarvoiksi ehdotetaan tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa. Kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa tarjoajan ja tarjouksen valinnassa noudatetaan samoja pääperiaatteita kuin EU-kynnysarvot ylittävissäkin hankinnoissa. Kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin lakia ei sovelleta. Näihin hankintayksiköt voivat soveltaa omia ohjeitaan. Ohjeiden on kuitenkin täytettävä EY:n perustamissopimuksen vaatimukset avoimuudesta ja syrjimättömyydestä.

Erityisalojen hankintalaki koskee pelkästään EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja eli tavaroita ja palveluja koskevia yli 422 000 euron ja rakennusurakoita koskevia yli 5 278 000 euron hankintasopimuksia. Erityisaloja koskeva laki vastaa pääpiirteissään hankintalakia. Hankintamenettelyt ovat kuitenkin joustavammat.

Taloudellisilta vaikutuksiltaan tärkeimmät ovat hankintalakiin sisältyvät ehdotukset kansallisten kynnysarvojen sääntelystä johtuva rajaus soveltamisalaan ja ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen koskemaan kaikkia kansallisen kynnysarvon ylittäviä

hankintoja. Lukumääräisesti suurin osa hankintapäätöksistä jää hankintalainsäädännön ulkopuolelle, jolloin kilpailuttamiskustannuksissa säästetään. Ilmoitusvelvollisuus puolestaan lisää jonkin verran kilpailuttamiseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia. Kynnysarvosääntely merkitsee myös sitä, että yrityksillä ei enää ole mahdollisuutta valittaa kansallisten kynnysarvojen alle jäävistä hankintapäätöksistä markkinaoikeuteen.

Vaihtoehtoisia menettelyjä olisivat lähinnä avoin- ja rajoitettu menettely sekä neuvottelumenettely. Uutena mahdollisuutena olisivat mm. aiempaa joustavammat kilpailullinen neuvottelumenettely ja puitejärjestely. Neuvottelumenettely on perusteltu esimerkiksi silloin jos hankintaa ei sen luonteen puolesta ole tarkoituksenmukaista määrittellä etukäteen, tilanteissa, joissa markkinoilla on erilaisia vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa hankinta sekä tilanteissa, joissa hankinta edellyttää palveluntarjoamisesta vastaavan henkilön ominaisuuksien arviointia ja huomioimista hankintasopimuksen sisällössä. Neuvottelumenettely mahdollistaa joustavamman sekä nopeamman tavan toteuttaa hankinta.

6.4 Työryhmän kannanotot ja esitykset

Palveludirektiivin mukaan palvelulla tarkoitetaan toimintaa markkinoilla niin, että palvelusta maksetaan täysi tai osittainen korvaus. Kaikki palvelut eivät ole elinkeinotoimintaa.

Palveluista maksettava täysi korvaus tarkoittaa, että joku, ei välttämättä käyttäjä, maksaa palvelusta todellisen markkinahinnan, joka kattaa kaikki palvelun tuottamisesta syntyneet tuotantokustannukset. Ollakseen palvelua, on toiminnalla oltava ostaja ja myyjä ja palvelun tuottamisella liiketaloudelliset edellytykset. On myös muistettava, että palvelun ostaja ei aina ole sen käyttäjä.

Jotta palvelutoiminnasta tulisi elinkeinotoimintaa, on kyseessä oltava markkinatilanne. Markkinat voivat olla olemassa myös, kun on olemassa vain yksi myyjä (monopolitilanne). Sosiaali- ja terveystaloudellissa ei markkinoita aina ole johtuen toiminnan luonteesta ja väestöpohjan alueellisesta kattavuudesta. Alueelliset erot onkin tarkastelussa otettava huomioon.

Työryhmää katsoo, että monilla sosiaalipalveluiden sektoreilla täysimääräisten kustannusten asettaminen asiakkaiden maksettavaksi on monesti mahdollista vain hyvän maksukyvyyn omaavilla. Julkinen valta voi kuitenkin luoda edellytykset markkinoiden syntymiselle sellaiselle tuotteelle tai palvelulle, jota ei muutoin voisi olla, esimerkiksi tulonsiirtojen avulla päivähoitossa.

Työryhmä katsoo, että kategorista rajaa sille, missä yleishyödyllinen toiminta loppuu ja liiketoiminta alkaa ei voida vetää vaan kyse on aina kokonaisarviointista. Rajanveto riippuu myös siitä, millaisissa markkinaolosuhteissa toiminta tapahtuu. Tarkastelu tulee tällöin tehdä toimiala- ja sektorikohtaisesti jossa kilpailutilanteen olemassaolo on yksi näkökulma.

Ydinkysymykseksi nousee se, miten nykyisten EU:n kilpailu- ja valtiontukisäännösten puitteissa voidaan tuottaa tarvittavat yleishyödylliset palvelut laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja sosiaaliset perusoikeudet turvaavalla tavalla ottaen huomioon palvelutuottajien erilaiset roolit ja erityisosaaminen väestöryhmien tarpeiden kannalta eriytyvillä palvelumarkkinoilla.

Muuttuneissa olosuhteissa ei selvitä vanhoilla keinoilla, vaan hyvinvointivastuun turvaaminen edellyttää uusia kansallisia linjauksia. Tarvitaan kansallinen strategia, jossa arvioidaan minkälaisilla palvelujen tuottamismalleilla hyvinvointivastuu voi parhaiten vastata erilaisten väestöryhmien tarpeisiin ja maksukykyyn. Suomalaisessa perinteessä monien erityisryhmien palveluiden turvaaminen on ollut järjestöjen vastuulla mm. sellaisilla sektoreilla, joilla ei ole pienen väestöpohjan takia realistista arvioida syntyvän yritystoimintaa eikä riittävää erityisosaamista.

Työryhmän esitykset:

25. Valtioneuvosto käynnistää yleishyödyllisiä palveluja koskevan kansallisen strategian valmistelun. Sen tehtävänä on määrittellä tarpeen mukaan sektorikohtaisesti mitä tarkoitetaan yleishyödyllisillä palveluilla ja miten ne kansallisesti rahoitetaan ja organisoidaan ottaen huomioon myös EU:n yleishyödyllisiä palveluja koskevan sääntelyn. Osana kansallista strategiaa selvitetään, onko heikommassa asemassa olevien ihmisten suojaamiseksi ja heidän perusoikeuksiensa turvaamiseksi perustetta antaa tiettyjen palveluiden tuottajille erityinen tehtävä julkisen velvoitteen toteuttajina. Strategian laadinnassa otetaan huomioon muut palvelujärjestelmän kehittämiseen liittyvät hankkeet.
26. Työryhmä suosittelee, että hallituksen antaman hankintalakiesityksen mahdollistamista erilaisista hankintamenettelyvaihtoehdoista tiedotetaan kunnille ja palveluntarjoajille. Työryhmä näkee neuvottelumenettelyn olevan eräs hyvä hankintatapa silloin, kun yksilöiden perusoikeuksiin on syytä kiinnittää erityinen huomio. Sekä hankinta- että tarjontaosaamisen kehittämistä on myös syytä painottaa tässä yhteydessä.

7. Verotus ja järjestöjen toiminta

Tuloverolain 23 §:n mukaan yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta (26 %). Lisäksi yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta kunnalle ja seurakunnalle (6,2322 %). Kiinteistön tuottamana tulona pidetään myös metsätalouden pääomatuloa, kiinteistöstä saatua vuokratuloa ja maatalouden tuloa. Kiinteistön luovutusvoitot eivät ole kiinteistötuloa.

Muista kuin edellä mainituista tuloista yleishyödyllinen yhteisö ei ole verovelvollinen. Näin ollen yleishyödyllinen yhteisö ei maksa veroa esimerkiksi jäsenmaksutuloista, sijoituksista kertyvistä koroista, osingoista, osakehuoneistosta saaduista vuokratuloista tai saamistaan luovutusvoitoista, elleivät tulot liity elinkeinotoimintaan. Yleishyödyllinen yhteisö on perintöverolain 2§:n mukaan verovapaa myös perintö- ja lahjaverotuksessa.

Yhdistykset ja säätiöt ovat lähtökohtaisesti yleishyödyllisiä. Yhteisöä ei kuitenkaan voida pitää yleishyödyllisenä riippumatta siitä, millaista toimintaa se harjoittaa. Jos yhteisö pääasiallisesti tai kokonaan siirtyy yleishyödyllisestä toiminnasta elinkeinotoiminnan puolelle, yhteisön kaikkia tuloja verotetaan 26 %:n verokannan mukaan.

7.1 Kansallinen tuloverolainsäädäntö

Tuloverolain 22 §:n 1 momentin mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos

- 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä,
- 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin, ja
- 3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempaa palkkana tai muuna hyvityksenä.

Lain sanamuodon mukaan yhteisön tulisi toimia yksinomaan yleiseksi hyväksi. Lain sanamuodon mukaan pääasiallinen toiminta yleiseksi hyväksi ei siis riitä. Yhteisön täytyy myös toimia välittömästi yleiseksi hyväksi. Oikeuskäytännössä yleishyödylliseksi yhteisöksi on kuitenkin katsottu esimerkiksi kiinteistöosakeyhtiö, joka on ylläpitänyt liikuntaa ja terveydenhuoltoon käytettävää rakennusta (KHO 1985 II 504). Toisaalta myös kannatusyhdistystä on pidettävä yleishyödyllisenä, jos sen tarkoituksena on tukea erilaista yleishyödyllistä toimintaa.

Jos yhteisön toiminta kohdistuu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin, toiminta ei voi olla luonteeltaan yleishyödyllistä. Näin ollen esimerkiksi aatteellisen yhdistyksen jäsenyyden on oltava lähtökohtaisesti avoin siten, että kaikki määrätyt kriteerit täyttävät henkilöt voivat liittyä jäseneksi. Toisaalta jos yhdistyksen tarkoituksena on toimia esimerkiksi jonkin suppean vammaryhmän edustajana ja parissa, toiminta kohdistuu väistämättä suppeaan henkilöpiiriin, mikä ei tee yhdistyksestä ei-yleishyödyllistä vaan kyseessä on kokonaisharkinta.

Kyse ei voi olla yleishyödyllisestä yhteisöstä, jos toiminta tuottaa siihen osallistuvalla taloudellista etua osinkona tai voitto-osuutena. Käytännössä jo mahdollisuus osingon tai voitto-osuuden jakamiseen on este yleishyödyllisyydelle. Esteenä yleishyödyllisyydelle on

myös se, että yhteisön varat sen purkautuessa jaetaan sääntöjen mukaan muualle kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen.

Tuloverolain 22 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä arvioidaan kokonaisuutena. Toimintaa arvioitaessa yhteisön säännöillä on merkitystä, mutta ratkaisevassa asemassa on yhteisön tosiasiallinen toiminta.

Tuloverolain 22 §:n 2 momentin mukaan yleishyödyllisenä yhteisönä pidetään muun muassa maatalouskeskusta, maatalous- ja maamiesseuraa, työväenyhdistystä, työmarkkinajärjestöä, nuoriso- tai urheiluseuraa, näihin rinnastettavaa vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuvaa harrastus- ja vapaa-ajantoimintaa edistävää yhdistystä, puolerekisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä, niin myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Edellä mainittu lista on esimerkkiluettelo, ja moni muukin yhteisö kuin listassa mainittu yhteisö voi olla yleishyödyllinen. Toisaalta myös listassa mainittu yhteisö saattaa menettää yleishyödyllisyys-statuksensa, jos sen pääasiallisesti harjoittaa muuta kuin yleishyödyllistä toimintaa, kuten esimerkiksi elinkeinotoimintaa.

Oikeudelliselta muodoltaan yleishyödylliset yhteisöt ovat yleensä säätiöitä tai yhdistyksiä. Käytännössä yleishyödyllinen yhteisö toimii vain harvoin osakeyhtiö- tai osuuskuntamuodossa, sillä nämä yhtiömuodot on tarkoitettu lähtökohtaisesti tuottamaan voittoa ja taloudellista etua omistajille tai jäsenilleen.

Elinkeinotulon ja muun tulon rajanvedosta

Tuloverolain 23 §:n 3 momentissa on luettelo tuloista, joita ei pidetä yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona. Säännöksen mukaan yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotuloa ei ole:

- 1) yhteisön toimintansa rahoittamiseksi järjestämistä arpajaisista, myyjäisistä, urheilukilpailuista, tanssi- ja muista huvitilaisuuksista, tavarankeräyksestä ja muusta niihin verrattavasta toiminnasta eikä edellä mainittujen tilaisuuksien yhteydessä harjoitetusta tarjoilu-, myynti- ja muusta sellaisesta toiminnasta saatu tulo,
- 2) jäsenlehdistä ja muista yhteisön toimintaa välittömästi palvelevista julkaisuista saatu tulo,
- 3) adressien, merkkien, korttien, viirien tai muiden sellaisten hyödykkeiden myynnin muodossa suoritetusta varojenkeräyksestä saatu tulo,
- 4) sairaaloissa, vajaamielislaitoksissa, rangaistus- tai työlaitoksissa, vanhainkodeissa, invalidihuoltolaitoksissa tai muissa sellaisissa huoltolaitoksissa ja huoltoloissa hoito-, askartelu- tai opetustarkoituksessa valmistettujen tuotteiden myynnistä tai tällaisessa tarkoituksessa suoritetuista palveluksista saatu tulo, ja
- 5) bingopelin pitämisestä saatu tulo.

Elinkeinotulon ja muiden tulojen välinen rajanveto poikkeaa edellä mainittujen tulojen osalta yleishyödyllisillä yhteisöillä ja muilla verovelvollisilla, sillä edellä mainituista toiminnoista saatuja tuloja voidaan muun tahon kuin yleishyödyllisen yhteisön harjoittamana pitää elinkeinoverolaissa tarkoitettuna elinkeinotulona. Muiden kuin edellä mainittujen tulojen osalta erityisestä verokohtelusta ei ole erikseen säädetty, joten toimintaa arvioidaan yleisten

elinkeinotuloa koskevien säännösten nojalla. Yleishyödyllisten yhteisöjen varainhankintaa ei yleensä veroteta. Varsinaisen yleishyödyllisen toiminnan tuloja ei pääsääntöisesti veroteta.

Elinkeinoverolain 4 §:n mukaan veronalaisia elinkeinotuloja ovat elinkeinotoiminnassa rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot. Elinkeinoverolain 1 §:n mukaan elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa.

Elinkeinotoiminnalle tyypillisiä tunnusmerkkejä ovat muun muassa toiminnan itsenäisyys, jatkuvuus, voiton tavoittelu, toimiminen kilpailutilanteessa, suuri liikevaihto ja toiminnan riskinalaisuus. Elinkeinotoiminnan tunnusmerkit näyttäytyvät usein siten, että yhteisö toimii kilpailuolosuhteissa harjoittaen samanlaista toimintaa kuin elinkeinonharjoittajat.

Nykyisten säännösten on todettu olevan tulkinnanvaraisia ja oikeustila tällä hetkellä perustuu suurelta osin korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiin. Jos nykyisessä oikeustilassa olevia tulkinnanvaraisuuksia pyrittäisiin torjumaan lainsäädäntöä muuttamalla, tehtävä olisi haastava monesta eri syystä. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että yleishyödyllisiä yhteisöjä on hyvin erilaisia ja ne toimivat monissa erilaisissa olosuhteissa. Näin ollen yleishyödyllisten yhteisöjen verokohtelua ei ole mahdollista yleispätevästi ja yksityiskohtaisesti säännellä. Käytännön tilanteet jättävät aina sijaa tulkinnalle.

Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotoimintaa on yleensä säännöllinen, laajamittainen, jatkuvasti järjestettävä koulutustoiminta, jäsenistön ulkopuolelle suuntautuva, kaupallinen julkaisutoiminta, säännöllisin väliajoin järjestettävät, toiminnan tarkoitusta palvelemattomat messutapahtumat ja yleensä toiminta, jota harjoitetaan samaan tapaan kuin tavanomaista elinkeinoa. Nykymaailmassa entistä enemmän painoa on pantu sille, toimitaanko markkinoille ominaisessa kilpailussa voittoa tavoittelevien elinkeinotoimintaa harjoittavien yritysten kanssa.

Yleishyödylliselle toiminnalle on perinteisesti ollut tyypillistä, ettei samaa toimintaa ole harjoitettu markkinaehtoisesti elinkeinotoimintana, koska taloudellisesti kannattavan toiminnan edellytykset ovat puuttuneet. Nyt tilanne on muuttumassa, sillä esimerkiksi liikuntapalveluista ollaan nykyisin valmiita myös maksamaan, kun niitä aiemmin tuotettiin lähinnä omakustannushintaan urheilu- ja liikuntaseurojen omassa parissa.

Yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittava yhteisö

Yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavalla yleishyödyllisellä yhteisöllä on mahdollisuus hakea verovapautta myös sinänsä veronalaisesta elinkeinon tai kiinteistön tuottamasta tulosta. Huojennus perustuu lakiin (680/76) eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista. Verohallituksen määräämä verovirasto myöntää veronhuojennuksen määrääjäksi, kuitenkin enintään viideksi verovuodeksi kerrallaan.

Ennen veronhuojennuksen myöntämistä uudelle hakijayhteisölle tai yhteisölle, jonka olosuhteissa on tapahtunut olennainen muutos, veroviraston on hankittava asiasta lausunto yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauslautakunnalta.

Veronhuojennus voidaan myöntää silloin, kun se on perusteltua yhteisön toiminnan yhteiskunnalle tuottamaan etuun nähden. Huojennusta harkittaessa otetaan huomioon, missä määrin yhteisön varoja ja tuloja käytetään yhteiskunnan kannalta tärkeään yleishyödylliseen

toimintaan. Lisäksi otetaan huomioon, merkitseekö tiettyä liiketoimintaa koskeva veronhuojennus vastaavaa toimintaa harjoittavalle elinkeinonharjoittajalle haittaa, joka ei ole vähäinen.

Yleishyödyllisen yhteisön katsotaan harjoittavan yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa, jos sen varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen rekisteröitynä puolueena taikka sosiaalisen tai muun yhteiskunnallisesti tärkeitä tarpeita palvelevan toiminnan harjoittaminen, mikäli tämä toiminta on koko valtakunnan alueen kattavaa tai muuten laajaa, vakiintuneen muodon saavuttanutta ja pysyvää.

Jos eri verovelvollisina pidettävien yhteisöjen muodostaman järjestön toiminta on yhteiskunnallisesti merkittävää, voidaan kullekin yhteisölle myönnettävän veronhuojennuksen edellytyksiä harkittaessa ottaa huomioon koko järjestön toiminta, jos se järjestön luonteeseen nähden ja yhteisön asema järjestössä huomioon ottaen on perusteltua.

Viimeaikainen kehitys

Viime vuosiin saakka yhdistysten ja säätiöiden verovalvonta on ollut melko kevyttä. Joitakin vuosikymmeniä sitten yhdistys- ja säätiömuodossa harjoitettu toiminta oli pääsääntöisesti perinteistä yhdistys- ja järjestötoimintaa, johon ei ole liittynyt juurikaan fiskaalista valvontaintressiä. Toisaalta yhdistykset ja säätiöt ovat monessa tapauksessa olleet ensimmäisiä toimijoita tietyillä aloilla, joille on sittemmin yleisen maksukyvyyn lisääntyessä syntynyt myös yritystoimintaa tai julkinen valta on saattanut ryhtyä harjoittamaan samaa toimintaa.

Yhdistysten varainhankinta on kuitenkin viime vuosina kehittynyt yhä selvemmin elinkeinotoiminnan suuntaan ja siihen liittyen kilpailunäkökohdat ovat luonnollisesti korostuneet. Näin ollen myös verottajan valvontaintressi on kasvanut. Verohallitus, joka vastaa verovelvollisten yhdenmukaisesta verotuksesta, on katsonut, että tässä tilanteessa verotuskäytännön yhtenäistämiseksi on ollut erityisen tärkeää saada valtakunnallinen ja julkinen ohje. Tämän vuoksi Verohallitus on 1.6.2005 antanut verotusohjeen yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille. Aiemmin yhdistysten ja säätiöiden verottamisesta ei ole ollut Verohallituksen antamaa ohjetta.

Yleishyödyllisiä yhteisöjä koskeva lainsäädäntö on pysynyt pitkään ennallaan. Verohallituksen ohje on yleishyödyllisten yhteisöjen keskuudessa herättänyt laajaa keskustelua siitä, millaisesta toiminnasta saatu tulo voidaan katsoa elinkeinotuloksi. Elinkeinotulon käsite ei kuitenkaan ole ohjeen antamisen myötä muuttunut. Verovirastot ovat ohjeen antamisen jälkeen pyrkineet aikaisempaa perusteellisemmin selvittämään, millaista toimintaa yleishyödylliset yhteisöt tosiasiallisesti harjoittavat. Koska aiempaa ohjeistusta ei ole ollut, verovirastojen yhteisöille tekemät selvityspyynnöt ovat herättäneet keskustelua. Selvityksiä kuitenkin tarvitaan, jotta verovirastot voisivat tehdä yhteisön verotuskohtelua koskevan ratkaisun. On yhteisönkin edun mukaista, että verovirasto pyrkii verotuksen toimittamisen yhteydessä mahdollisimman laajasti selvittämään yhteisön toiminnan luonnetta, jolloin riski jälkikäteisiin toimenpiteisiin pienenee.

Ratkaisevaa yhteisön toiminnan luonnetta arvioitaessa on se, täyttyvätkö yhteisön toiminnassa elinkeinotoiminnan tunnusmerkit. Ratkaisu yhteisön toiminnan luonteesta on tehtävä kokonaisarvioinnilla ottaen huomioon yhteisön säännöt sekä yhteisön tosiasiallinen toiminta. Yhteisön yleishyödyllisyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota kilpailuolosuhteisiin sekä

siihen, tavoitteleeko yhteisö toiminnallaan voittoa. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös siihen, onko voittoa tuottavalla toiminnalla rahoitettu yhteisön harjoittamaa varsinaista yleishyödyllistä toimintaa. Mitä etäämmällä varainhankintatoiminta on yleishyödyllisen yhteisön varsinaisesta toiminnasta, sitä todennäköisemmin toimintaa pidetään veronalaisena elinkeinotoimintana. Näissä tilanteissa laajan varainhankintatoiminnan ja varsinaisen yleishyödyllisen toiminnan eriyttäminen toisistaan voisi olla paikallaan. Voittoa tuottava toiminta voitaisiin yhtiöittää, ja yhtiön voitto jakaa sen omistamalle yleishyödylliselle yhteisölle käytettäväksi sen toiminnassa. Yhtiöittäminen ei ole kuitenkaan välttämätöntä, vaan Suomessa yleishyödyllinen yhteisö voi itsekkin harjoittaa elinkeinotoimintaa tai muuta tulonhankkimistoimintaa menettämättä yleishyödyllisen yhteisön statustaan. Jos varsinaisen yleishyödyllisen toiminnan osuus yhteisön toiminnasta jää kuitenkin vähäiseksi, yhteisö saattaa menettää yleishyödyllisen yhteisön statuksen, jolloin yhteisö tulee verovelvolliseksi kaikesta toiminnastaan.

Verohallinto tekee yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa parhaillaan yhteistyötä esiintyneiden tulkintaongelmien ratkaisemiseksi eri toiminnoissa. Tämän työn perusteella on tarkoitus tämentää Verohallituksen yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevaa verotusohjetta. Tavoitteena on, että uusi ohje voitaisiin antaa tämän vuoden syksyllä. Lisäksi tavoitteena on, että yleishyödyllisten yhteisöjen veroilmoitusmenettelyä kehitettäisiin siten, että yleishyödyllisten yhteisöjen veroilmoituksen tekeminen olisi nykyistä sujuvampaa ja että tulkinnanvaraiset tilanteet tulisivat verotusta toimitettaessa nykyistä paremmin esille.

Talkootyön verotus

Verolainsäädännössä ei ole talkootyön määritelmää. Verohallitus on 12.10.2005 antanut talkootyön verotuksesta ohjeen (Drno 508/32/2005).

Talkootyöllä tarkoitetaan yleensä toisen lukuun korvauksetta tehtyä työtä. Talkoilla tehtävä työ on "jokamiehentyötä", joka ei vaadi erityistä ammattitaitoa. Talkootyö ei siis vaatavuudellaan rajoita kenenkään osallistumista työn tekemiseen. Tyypillisiä talkootöitä ovat olleet esimerkiksi sadonkorjuu ja yksinkertaiset rakennustyöt.

Yhdistyksen jäsenten tehdessä korvauksetta talkoo- tai vapaaehtoistyötä yhdistyksen hyväksi ei verotusongelmia yleensä synny. Talkootyötä on esimerkiksi urheiluseuran oman urheilukentän kunnostustyö tai lipunmyynti yhdistyksen järjestämässä tilaisuudessa.

Jos työ tehdään yhdistyksen nimissä jonkun muun lukuun yhdistykselle maksettavaa korvausta vastaan, on ratkaistava kysymys, onko työ talkootyötä vai palkkatyötä, josta saadun korvauksen työn suorittaja lahjoittaa yhdistykselle. Tällöin on kiinnitettävä huomiota siihen, kuka on suorituksen saaja, valvoo työ teettäjä työtä ja kuinka kauan työ kestää.

Yhdistyksen jäsenten tekemästä työstä maksettu korvaus voi olla verovapaata vain silloin kun suorituksen saajana on rekisteröity yleishyödyllinen yhdistys, joka käyttää varat yleishyödyllisen toimintansa tukemiseen. Rekisteröimättömän yhteenliittymän nimissä työskenteleville maksetut korvaukset ovat usein työn suorittajien veronalaista ansiotuloa. Tällainen yhteenliittymä on verotuksellisesti joukko luonnollisia henkilöitä, joiden saamana palkkana suoritus käsitellään. He voivat lahjoittaa vain nettopalkkansa.

Verovapaan talkootyön piiriin eivät kuulu myöskään tilanteet, joissa työn suorittajat rekisteröidyn yhdistyksen nimissä keräävät rahaa tosiasiallisesti itselleen, omien matka- tai harrastuskulujensa kattamiseen. Yhdistys ei voi myöskään antaa työhön osallistuneille yhdistyksen perustoimintaan kuulumattomia etuja. Työstä saatavan hyödyn on jakauduttava laajemmalle piirille kuin työn suorittajille. Tässä suhteessa ongelmatapauksia ovat erityisesti jäsenmäärältään pienet yhdistykset, joissa käytännössä hyöty kohdistuu työn suorittajille.

Talkootyötä ei ole työ, joka tehdään toimeksiantajan johdon ja valvonnan alaisena. Johtoon ja valvontaan viittaavat esimerkiksi työskentely toimeksiantajan tiloissa, työtä suorittavien henkilöiden hyväksyminen toimeksiantajan taholta sekä se, että kysymyksessä on muutoin omilla työntekijöillä teetettävä työ.

Oikeuskäytännössä palkaksi on katsottu rekisteröidyn uskonnollisen yhdistyksen jäsenten tekemä työ silloin kun he tekivät yövuoroa muovipuristetehaassa (KHO 1983 II 602). Myös urheiluseuran liikerakennuksen järjestysmiestehtävästä saama korvaus oli työn suorittajien palkkaa (KHO 1988/5382). Samoin palkkaa oli urheiluseuran jäsenten ääntenlaskennasta saama korvaus (KHO 1996/3729).

Verotuskäytännössä on talkootyönä pidetty luonteeltaan tilapäistä selvästi rajatun tehtävän suorittamista, joka ei vaadi erityistä ammattitaitoa. Tyypillistä talkootyötä ovat esimerkiksi siivousurakka ja tilapäinen mainosjakelu- tai postitustyö.

Jatkuva tai pitempiaikainen toimeksiantosuhde viittaa yleensä siihen, ettei kysymys voi olla talkootyönä pidettävästä toiminnasta. Näin on asian laita erityisesti silloin, kun työn tulos tulee suoraan toimeksiantajalle esimerkiksi erilaisissa aliorakointitehtävissä, rakennusalan urakoissa ja jatkuviissa postitus-, pakkaus- tai jakelutoimeksiannoissa.

Jatkuvakin toimeksiantosuhde voi olla talkootyötä silloin, kun tehtävä liittyy läheisesti työtä tekevän yhdistyksen omaan toimintaan ja se suoritetaan ilman toimeksiantajan johtoa ja valvontaa. Tällaisia ovat KHO:n päätöksen (1991/2153) mukaan urheiluseurojen suorittamat urheilu- ja liikuntapaikkojen hoito-, kunnossapito- ja valvontatyöt.

Urheiluseuroille järjestysmies- ja ovimiestehtävistä sekä lipunmyynti- ja vartiointitehtävistä sekä mainosten jaosta maksettuja suorituksia KHO piti palkkana. Päätöstä ei kuitenkaan voitane tulkita siten, että luetelluista tehtävistä maksetut korvaukset olisivat aina palkkaa, vaan on selvitettävä ne olosuhteet, joissa ko. tehtäviä suoritetaan.

Silloin kun toiminta täyttää talkootyön kriteerit, työhön osallistuva yhdistyksen jäsenen palkkana ei veroteta sitä suoritusta, joka maksetaan yhdistykselle.

Vuodesta 2001 yleishyödyllisen yhteisön sen toimeksiannosta tehdystä matkasta maksamat matkakustannusten korvaukset ovat verovapaita tuloverolain 71 §:n 3 momentissa (1086/2000) säädetyin rajoituksin. Säännös koskee esimerkiksi palkatonta talkootyötä tekeviä.

Jos työn suorittajalla on mahdollisuus saada palkkio itselleen, mutta hän päättää lahjoittaa sen hyväntekeväisyystarkoitukseen, hän voi lahjoittaa vain nettopalkkionsa.

Poikkeuksen muodostavat eräät keräystyyppiset järjestelyt, joissa työn suorittajalla ei ole mahdollisuutta saada palkkiota itselleen. Tällaisia ovat esimerkiksi koululaisten taksvärkkikeräykset, joissa koululainen on velvollinen tilittämään palkkionsa

lyhentämättömänä keräykseen. Myöskään metsänomistajien metsämarssin perusteella suoraan Sotainvalidien Veljesliiton tilille suorittamia korvauksia ei pidetty metsämarssiin osallistuneiden palkkana. Myös esiintyminen ilmaiseksi hyväntekeväisyyskonsertissa on tällaista ilmaista työntekoa.

7.2 Arvonlisäverodirektiivi ja arvonlisäverotus

Arvonlisäverolain (1501/1993) 4 §:n mukaan tuloverolaissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen vain, jos sen harjoittamasta toiminnasta saatua tuloa pidetään tuloverolain mukaan yhteisön veronalaisena elinkeinotulona. Yleishyödylliset yhteisöt ovat siten verollisia vain toiminnasta, josta saatua tuloa pidetään tuloverolain mukaan yhteisön veronalaisena elinkeinotulona. Lisäksi yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen tarjoilupalvelun ja kiinteistöhallintapalvelun omaan käyttöön ottamisesta. Yleishyödylliselle yhteisölle tuloverotuksessa veronhuojennuksena myönnettyllä elinkeinotulon verovapaudella ei ole vaikutusta toiminnan arvonlisäverovelvollisuuteen. Vaikka huojennus myönnettäisiin, yhteisön on suoritettava saadusta tulosta arvonlisäveroa arvonlisäverolain yleisten säännösten mukaisesti.

Yleishyödyllisen yhteisön harjoittaman toiminnan arvonlisäverokohtelusta säädetään Suomea sitovasti kuudennessa neuvoston arvonlisäverodirektiivissä (77/388/ETY). Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan A kohdan 1 alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on vapautettava arvonlisäverosta:

- 1 alakohdan mukaan poliittisia, ammattijärjestöllisiä, uskonnollisia, isänmaallisia, filosofisia, hyväntekeväisyys- tai kansalaisaatteellisia päämääriä edistävien, voittoa tavoittelemattomien järjestöjen palvelujen suoritukset jäsenilleen yhteisen edun hyväksi sääntöjen mukaista jäsenmaksua vastaan ja niihin suoraan liittyvät tavaroiden luovutukset, jollei tämä vapautus ole omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen;
- m alakohdan mukaan tietyt, läheisesti urheiluun ja liikuntakasvatukseen liittyvät palvelujen suoritukset, joita voittoa tavoittelemattomat yhteisöt tarjoavat urheiluun tai liikuntakasvatukseen osallistuville henkilöille;
- o alakohdan mukaan sellaisten yhteisöjen, joiden liiketoimet on b, g, h, i, l, m tai n alakohdan nojalla vapautettu verosta, yksinomaan omiin tarkoituksiinsa järjestämien varainhankintakampanjoiden yhteydessä suorittamat palvelujen suoritukset ja tavaroiden luovutukset, jollei tämä vapautus ole omiaan johtamaan kilpailun vääristymiseen. Jäsenvaltiot voivat asettaa tarvittavia rajoituksia erityisesti varainhankintakampanjoiden lukumäärälle tai vapautukseen oikeuttavien tuottojen suuruudelle.

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan A kohdan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa vapautuksen myöntämiselle muiden yhteisöjen kuin julkisoikeudellisten laitosten osalta kussakin yksittäistapauksessa yhden tai useamman seuraavista ehdoista:

- kyseisten yhteisöjen tarkoituksena ei saa olla järjestelmällinen voiton tavoittelu, eikä mahdollisesti syntynyttä voittoa saa koskaan jakaa, vaan se on käytettävä tarjottujen palvelujen ylläpitämiseksi tai kehittämiseksi,
- yhteisöjen johdossa ja hallinnossa toimivien henkilöiden on toimittava pääasiallisesti vapaaehtoisuusperiaatteella, eikä heille saa omassa toiminnassaan tai välikäsiensä kautta koitua välitöntä tai välillistä hyötyä toiminnan tuloksesta,

- yhteisöjen on sovellettava viranomaisten vahvistamia hintoja tai sellaisia hintoja, jotka eivät ylitä vahvistettuja hintoja taikka sellaisten liiketoimien osalta, joiden hintoja ei ole vahvistettava, alhaisempia hintoja kuin niitä, joita arvonlisäveroa maksavat kaupalliset yritykset veloittavat vastaavista liiketoimista,
- vapautukset eivät saa johtaa arvonlisäverollisia kaupallisia yrityksiä haittaavaan kilpailun vääristymiseen.

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan A kohdan 2 kohdan b alakohdan mukaan palvelujen suorituksiin ja tavaroiden luovutuksiin ei sovelleta 1 kohdan b, g, h, i, l, m ja n alakohdassa tarkoitettuja vapautuksia, jos

- ne eivät ole välttämättömiä vapautettujen liiketoimien suoritukselle,
- niiden pääasiallinen tarkoitus on lisätulojen hankkiminen yhteisölle tällaisilla liiketoimilla, jotka kilpailevat suoraan arvonlisäveroa maksavien kaupallisten yritysten harjoittaman toiminnan kanssa.

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin säännösten ensisijaisena tarkoituksena on taata kilpailuneutraalisuuden säilyminen palvelun suorittajien ja tavaroiden luovuttajien kesken. Jos toiminnan vapauttaminen arvonlisäverosta aiheuttaisi haittaavaa kilpailun vääristymistä arvonlisäveroa suorittavien elinkeinonharjoittajien ja vastaavaa toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen välillä, yleishyödyllisen yhteisön toimintaa ei voida vapauttaa arvonlisäverosta.

Yhteisöjen tuomioistuin on antanut vain muutaman yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevan päätöksen.

Yhteisöjen tuomioistuin on 7.5.1998 antamassaan päätöksessä C-124/96 (komissio vastaan Espanja) todennut 13 artiklan A kohdan 1 alakohdan m alakohdan osalta, että jäsenmaksun- tai kausimaksun määrään perustuva vapautusperuste saattaa johtaa artiklan vastaiseen lopputulokseen, koska tällaisen vapautusperusteen soveltamisen seurauksena voittoa tavoittelematon yhteisö ei ehkä saisi tuossa säännöksessä tarkoitettua vapautuksen suomaa veroetua, ja toisaalta voittoa tavoitteleva yhteisö voisi saada kyseisen edun. Jäsenvaltio voi rajata vapautusta vain 13 artiklan A kohdan 2 alakohdassa mainituin edellytyksin. Vapautuksen rajaaminen enintään tietyn suurista jäsen- tai kausimaksua periviin yleishyödyllisiin yksityisiin urheiluyhteisöihin ja -laitoksiin on tämän vuoksi arvonlisäverodirektiivin vastainen.

Yhteisöjen tuomioistuimen 21.3.2002 antamassa päätöksessä C-174/00 (Kennemer Golf & Country Club) ratkaisun perustelujen mukaan golfyhdistyksen jäsenet saivat käyttää yhdistyksen golfrataa ja klubitaloa vuosittaista jäsenmaksua ja käyttömaksua vastaan. Edellä mainittujen maksujen lisäksi yhdistyksen jäsenten oli myös osallistuttava korottomaan joukkovelkakirjalainaan. Muut kuin yhdistyksen jäsenet saivat käyttää yhdistyksen golfrataa ja siihen liittyviä palveluja maksamalla päivämaksun.

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan 13 artiklan A kohdan 1 alakohdan m alakohta on tulkittava siten, että yhteisön luokittelu voittoon tavoittelemattomaksi on tehtävä ottamalla huomioon sen toiminta kokonaisuudessaan. Arvioinnissa tärkeänä perusteena korostettiin yhdistyksen sääntömääräistä tarkoitusta ja vallitsevaa tosiasiallista tilannetta. Yhteisö voidaan luokitella voittoon tavoittelemattomaksi, vaikka se tavoittelisi järjestelmällisesti ylijäämää, jonka se myöhemmin käyttää palvelujensa suorittamiseen.

Oleellista on se, ettei yhteisön tarkoituksena saa olla voiton tuottaminen yhteisön jäsenille kaupallisen yrityksen tavoin.

Vaikka yhteisön toiminta olisi edellä esitettyjen säännösten perusteella arvonlisäverollista, toiminta voi kuitenkin olla verotonta tietyn arvonlisäverolain poikkeussäännöksen perusteella.

Arvonlisäverolain (1501/1993) mukaan veroa suoritetaan periaatteessa kaikesta liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä. Arvonlisäverolain 37 §:n mukaan veroa ei kuitenkaan suoriteta sosiaalihuoltona tapahtuvasta palvelujen ja tavaroiden myynnistä. Lain 38 §:n mukaan sosiaalihuollolla tarkoitetaan valtion tai kunnan harjoittamaa sekä sosiaaliviranomaisten valvomaa muun sosiaalihuollon palvelujen tuottajan harjoittamaa toimintaa, jonka tarkoituksena on huolehtia lasten ja nuorten huollosta, lasten päivähoidosta, vanhustenhuollosta, kehitysvammaisten huollosta, muista vammaisten palveluista ja tukitoimista, päihdehuollosta sekä muusta tällaisesta toiminnasta.

Kuudennen arvonlisäverodirektiivin 13 artiklan A kohdan 1 alakohdan g alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on vapautettava verosta sosiaalihuoltoon tai sosiaaliturvaan läheisesti liittyvät palvelujen suoritukset tai tavaroiden luovutukset, mukaan lukien vanhainkotien, julkisoikeudellisten laitosten tai muiden kyseisen jäsenvaltion luonteeltaan yhteiskunnallisiksi tunnustamien laitosten palvelujen suoritukset tai tavaroiden luovutukset.

Sillä, missä oikeudellisessa muodossa toimintaa harjoitetaan, ei ole merkitystä arvioitaessa, onko kysymys verottoman sosiaalihuoltopalvelun tuottamisesta. Toiminnan verottomuuden edellytyksenä on, että palvelun tuottaja on merkitty yksityisten sosiaalipalvelun tuottajien rekisteriin ja että palvelu luovutetaan sosiaalihuoltopalveluun oikeutetulle. Siten muun muassa yleishyödyllinen yhteisö, jonka toimintaa pidetään elinkeinotoimintana ja joka siten olisi toiminnastaan arvonlisäverovelvollinen, voi olla vapautettu veron suorittamisesta sillä perusteella, että toimintaa pidetään arvonlisäverolain mukaisena verottomana sosiaalihuoltopalveluna.

Verohallitus on antanut 6.3.2006 ohjeen 413/40/2006 sosiaalihuoltopalvelujen arvonlisäverotuksesta. Syynä ohjeen antamiselle on ollut verotuskäytännön vakiintumattomuus. Verohallituksen antamalla ohjeella on tarkoitus selkeyttää verottoman sosiaalihuoltopalvelun käsitettä ja helpottaa lain tulkintaa sekä sosiaalihuoltopalvelun tarjoajien että verohallinnon osalta. Uusi ohje tulee voimaan 1.7.2006 ja sillä on selkiytetty muun muassa yksityisten sosiaalipalvelun tuottajien verottomuuden edellytyksiä.

Verohallituksen ohjeen mukaan yksityisten palveluntuottajien harjoittaman sosiaalihuollon verottomuuden edellytyksenä on aina se, että palveluntuottaja on merkitty yksityisten palvelun antajien rekisteriin. Verottomuus koskee ainoastaan niitä palveluja ja siinä laajuudessa, joiden harjoittamisesta yksityinen palveluntuottaja on merkitty rekisteriin.

Verottomia ovat julkisyhteisöjen yksityisten palvelun antajien rekisteriin merkityiltä palveluntuottajilta ostamat palvelut, jotka julkisyhteisö maksaa kokonaan tai osittain. Verottomuus koskee sekä julkisyhteisön että asiakkaan maksamaa osuutta palvelusta. Jos yksityinen asiakas ostaa määrällisesti enemmän tai muita hyödykkeitä kuin mitä julkisyhteisön maksusitoumus koskee, myydyt palvelut ovat verottomia, jos jäljempänä esitetyt palveluntuottajan suoraan asiakkaalle myymien palveluiden verottomusedellytykset täyttyvät.

Kun yksityinen palveluntuottaja myy sosiaalihuoltoa suoraan asiakkaalle, arvonlisäverottomuuden edellytyksenä on, että myyjä ja ostaja ovat tehneet myytävistä palveluista kirjallisen sopimuksen sekä palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muun vastaavan suunnitelman (Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 ja 7 §). Sopimuksesta tulee käydä ilmi muun muassa, mitä palveluita ja kuinka paljon asiakkaalle myydään. Palvelujen tarve voi aiheutua esimerkiksi sairaudesta, vammaisuudesta tai ikääntymisestä johtuvasta toimintakyvyn alentumisesta sekä lasten ja nuorten hoitoon ja huoltoon liittyvistä syistä.

Yksityisten palveluntuottajien toisilta yksityisiltä palveluntuottajilta ostamat sosiaalihuoltopalvelut, jotka luovutetaan edelleen asiakkaalle, ovat verottomia. Verottomuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, ovatko edelleen luovutettavat palvelut itsenäisiä vai sisältyvätkö ne osana johonkin kokonaispalveluun.

7.3 Työryhmän kannanotot ja esitykset

Laaja julkinen keskustelu järjestöjen verotuksesta alkoi viime vuonna, kun Verohallitus 1.6.2005 antoi ohjeen yleishyödyllisten yhteisöjen verottamisesta. Monet järjestöt katsoivat, että ohje tiukensi siihen asti voimassa ollutta laintulkintaa. Verohallituksen ohje on järjestöjen mielestä monilta osin pulmallinen ja epävarmuutta tuottava. Ongelmien on katsottu johtuvan pitkälti siitä, että verohallinto ei tunne järjestöjä tai ymmärrä järjestötoiminnan logiikkaa. Erityisesti kritisoitiin Verohallituksen ohjeessa ollutta kohtaa, jonka mukaan yhteisö voi menettää yleishyödyllisen yhteisön statuksensa, jos yleishyödylliseksi katsottavan toiminnan osuus yhteisössä jää alle yhden kolmasosan. Ohjetta tulkittiin myös niin, että aikaisempia verotusperusteita ja olemassa olevaa oikeuskäytäntöä ei enää noudatettaisi verotuspäätöksiä tehtäessä. Järjestöt ovat tuoneet erityisesti esille huolensa talkootyöhön ja jäsenlehtiin liittyvästä verohohtelusta samoin kuin kannatusyhdistysten ja oppilaskuntien verotuksesta. Myös verohallituksen syksyllä 2005 talkootyön verottamisesta antaman ohjeen järjestöt ovat katsooneet kiristävän verotusta. Ohjetta on pidetty vaikealukuisena eikä sen sisältöä ole kaikilta osin ymmärretty. Keskusjärjestöjen tekemän selvityksen mukaan joissakin tilanteissa järjestön tietyn toiminnan verokohtelu on muuttunut ohjeen antamisen jälkeen, vaikka toiminnassa ei ole tapahtunut muutoksia.

Verohallitus ja valtiovarainministeriö puolestaan ovat todenneet, että Verohallituksen ohjeella ei ollut tarkoitus kiristää verotusta. Ohjeen antamisella pyrittiin edistämään oikean ja yhdenmukaisen verotuksen toteutumista. Asiaa on tarkemmin selostettu edellä kohdassa Viimeaikainen kehitys. Aikaisemmin yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevaa erillistä ohjetta ei ollut ja niiden verotus oli saattanut olla epäyhtenäistä. Yhdistyksiä ja säätiöitä ei ole juurikaan valvottu verotuksessa. Toisaalta osa yhteisöistä on saattanut olla huonosti perillä verotuksesta eikä säädettyä ilmoitusvelvollisuuttakaan aina ole täytetty. Myös verotuksen toimittajien osaamisessa on esiintynyt puutteita. Yhteisön verokohtelu on voinut muuttua, jos sitä ei ole aikaisemmin tutkittu verotuksessa tai verotus on toimitettu muista syistä väärin. Verotuksen muutos voi käytännössä johtua myös siitä, että yhteisön toiminnassa on tapahtunut merkittäviä muutoksia elinkeinotoiminnan suuntaan. Verokohtelussa tapahtuneet muutokset ovat kuitenkin poikkeuksia. Suurimmassa osassa yhdistyksiä ja säätiöitä verokohtelu on ollut vakiintunutta ja mahdollinen elinkeinotoiminta on erotettu yleishyödyllisestä toiminnasta jo pitkään.

Verohallituksen ohjeessa ei ole ollut tarkoitus vähätellä muodostuneen oikeuskäytännön merkitystä. Koska ohje haluttiin tehdä mahdollisimman yksinkertaiseksi ja helppolukuiseksi, siinä ei ole esitelty lainsäädäntöhistoriaa eikä selostettu oikeustapauksia. Valittu menettelytapa on kuitenkin voinut osaltaan luoda epäilyksen siitä, että esitetyt tulkinnat poikkeaisivat vallitsevasta oikeustilasta. Tätä voidaan pitää ohjeen heikkoutena.

Myös verohallinnon ohjeen antamisen jälkeen lähettämät selvityspyyntökirjeet ovat aiheuttaneet yhdistyksissä ja säätiöissä epätietoisuutta ja hämmennystä. Lisäselvitystarve on johtunut pitkälti siitä, että yhteisöjen yleinen veroilmoituslomake (lomake 6) ei ole kovin käyttökelpoinen sen enempää verohallinnon kuin yhdistysten tai säätiöidenkään kannalta. Tämän vuoksi on jouduttu hyvin suuressa osassa tapauksia jo vuosien ajan pyytämään lisätietoja, jotta verotus on voitu toimittaa. Yhdistysten ja säätiöiden veroilmoitusmenettelyn kehittämiseen onkin jo ryhdytty.

Verohallitus on vuoden 2005 syksystä alkaen tehnyt yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa yhteistyötä esiintyneiden tulkintaongelmien ratkaisemiseksi. Monet järjestöt ovat olleet myös oma-aloitteisesti olleet yhteydessä Verohallitukseen tai paikallisiin verotoimistoihin. Keskusteluissa on käyty läpi sekä sektorikohtaisia että yksittäistapauksia koskevia erityiskysymyksiä. Näissä yhteydenpidoissa on voitu oikoa väärinkäsityksiä puolin ja toisin ja antaa ohjausta veroasioissa sekä syventää verohallinnon tuntemusta erilaisten järjestöjen toiminnasta. Keskustelujen tuloksena on pystytty hahmottamaan aikaisempaa selkeämmin mikä on elinkeinotoimintaa ja mikä järjestön yleishyödyllistä toimintaa.

Työryhmä pitää myönteisenä viimeksi kuluneen vuoden aikana verohallinnon ja yleishyödyllisten yhteisöjen kesken tapahtunutta yhteistyötä yhdistysten ja säätiöiden verotusaseman selkiyttämiseksi. Työryhmä katsoo kuitenkin, että tämä työ on vielä kesken ja tarvitaan lisää tasapuolista vuoropuhelua verohallinnon ja yhteisöjen välillä. Molemmilla tahoilla on yhteinen tavoite verotuksen toteuttamiseksi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti mahdollisimman yhdenmukaisella ja ennustettavalla tavalla. Tämä tapahtuu työryhmän mielestä parhaiten siten, että täsmennetään ja selkiytetään Verohallituksen yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevaa ohjetta niin, että tulkinnanvaraisuuksilta, väärinkäsityksiltä ja kohtuuttomuuksilta vältytään.

Työryhmä katsoo, että verotusmenettelyn ja verotuksen ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen tulee olla mahdollisimman yksinkertaista ja helppoa. Tätä tavoitetta edistää parhaiten yhdistysten ja säätiöiden erityispiirteet nykyistä verolomaketta paremmin huomioonottava erillinen verolomake täyttöohjeineen. On tärkeää, että verolomake olisi mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä. Luonnos verolomakkeesta ja täyttöoppaasta on parhaillaan lausuntokierroksella. Työryhmä kehottaa yhdistyksiä ja säätiöitä sekä verohallintoa erityisesti panostamaan tähän työhön.

Työryhmä korostaa lisäksi koulutuksen merkitystä yhdenmukaisen verotuksen toteuttamiseksi ja käytävän vuoropuhelun edellytysten parantamiseksi. Verohallituksen tulee erityisesti huolehtia yhtenäisten käytäntöjen luomisesta eri verovirastoissa tuloverotusta ja arvonlisäverotusta koskevissa asioissa. Verohallinnon tulisi myös edelleen neuvoa ja opastaa yhdistyksiä ja säätiöitä verokysymyksissä käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Yhdistyksien ja säätiöiden tulee puolestaan panostaa veroasioiden ja kirjanpidon tuntemuksen parantamiseen, mikä helpottaa yhteistyötä viranomaisten kanssa ja edistää yhteisöjen lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä.

Työryhmän esitykset:

27. Verohallituksen antamat ohjeet Verotusohje yleishyödyllisillä yhteisöillä ja säätiöillä (753/32/2005) ja Talkootyön verotus (508/43/2005) uudistetaan aidossa yhteistyössä ja vuoropuhelussa keskeisten keskusjärjestöjen kanssa huomioiden työryhmän mietintö ja sen linjaukset. Samassa prosessissa luodaan yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille omat veroilmoituslomakkeet.
28. Asetettava Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta seuraa verotusohjeiden vaikutusta ja tekee tarvittaessa esityksiä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten turvaamiseksi.

8. Järjestöjen toimintaedellytysten varmistaminen

Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset –työryhmän työ on osoittanut, että kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten välisen yhteisymmärryksen löytyminen saattaa olla toisinaan vaikeaa. Työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuuksissa esitettiin näkemyksiä viranomaisten vaikeuksista hahmottaa järjestökentän erityispiirteitä ja sen toimintalogiikkaa, vaikka käsitykset kansalaistoiminnan yhteiskunnallisesta merkityksestä ovat sinänsä olleet yhdensuuntaisia.

Työryhmän työ on nostanut selvästi esille myös sen, että toimintaympäristön nopea muutos vaikuttaa oleellisesti kansalaisjärjestötoimintaan, sen toimintaedellytyksiin sekä järjestöjen ja muiden tahojen keskinäisiin suhteisiin. Myös järjestöjen toiminta on muuttunut ja muuttuu yhteiskunnallisen muutoksen ja yhteiskunnassa sekä jäsenistöllä olevien tarpeiden mukaisesti. Työskentelyn aikana on käynyt selväksi, että eri ministeriöillä ja järjestöillä on erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on toivottava ja mahdollinen tulevaisuuden kehityssuunta ja millaiseksi järjestöjen asema sekä rajankäynti niin julkiseen kuin yritysmaailmaankin toimintaan voi tulevaisuudessa muodostua.

Syntyvien pulmakohtien ja kansallisia linjauksia sekä mahdollisia säädösmuutoksiakin edellyttävien asioiden ratkaisemisen kannalta tarvitaan jatkuvaa vuoropuhelua, jossa ovat mukana poikkihallinnollisesti eri ministeriöt, kansalaisjärjestöjen keskeiset keskusjärjestöt ja muut toimijat. Työryhmä näkeekin, että on luotava pysyvä rakenne järjestöjen ja keskeisten, eri hallinnonalojen viranomaisten sekä poliittisten päättäjien yleiselle keskustelulle, joka ei keskustelee spesifistä kysymyksistä vaan keskittyy kansalaisyhteiskunnan toiminnan arviointiin ja sen toimintaedellytysten turvaamiseen.

8.1 Työryhmän kannanotot ja esitykset

29. Valtioneuvosto tekee periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi. Periaatepäätöksessä tunnustetaan järjestöjen keskeinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa, luonnehditaan piirteitä, jotka määrittelevät yleishyödyllisen toiminnan sekä osoitetaan mahdolliset keskeiset lainsäädännön kehittämistarpeet.
30. Järjestöjen yleishyödyllisen aseman turvaamiseksi ja asemaan liittyvien muutosten seuraamiseksi valtioneuvosto asettaa kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan. Se koostuu kansalaisjärjestöjen, puolueiden ja asianomaisten viranomaisten edustajista. Neuvottelukunnan tehtävänä on linjata ja tehdä ehdotuksia valtioneuvostolle tarvittavista toimenpiteistä kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaamiseksi ja kehittämiseksi sekä edistää poikkihallinnollista eri ministeriöiden yhteistyötä ja kansalaisjärjestöjen toiminnan ymmärrystä. Neuvottelukunnan työ tulee organisoida siten, että se mahdollisimman hyvin tukee ministeriöiden poikkihallinnollista yhteistyötä ja niiden vuoropuhelua kansalaisjärjestöjen kanssa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan puitteissa seurataan myös Euroopan unionin toimielimissä käsiteltäviä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin ja säätelyyn vaikuttavia tekijöitä.
31. Kaikkien ministeriöiden tulee laatia ja säännöllisesti päivittää oman hallinnonalansa kansalaisjärjestöstrategia. Strategiaa laadittaessa on kuultava järjestöjä ja strategian

ytimeä tulee olla rakentava vuoropuhelu järjestöjen kanssa. Kuntia tulee kannustaa kansalaisjärjestöstrategioiden laatimiseen.

LIITTEET

LIITE 1 Suomalainen järjestökenttä¹⁰

Järjestöt voidaan ryhmitellä monella tavalla. Tässä yksi luokittelutapa.

Urheilu- ja liikuntayhdistykset

Liikuntatoiminnan perusyksikkö on Suomessa urheiluseura. Ensimmäinen urheiluseura perustettiin 1856. Aikaisemmin oli tavallista, että yhden seuran puitteissa harrastettiin monia urheilulajeja. Viime vuosina lajikohtaiset urheiluseurat ovat yleistyneet. Seurat ovat organisoituneet valtakunnallisiksi lajiliitoiksi. Lajikirjo sisältää lähes kaikki maailmalla tunnetut urheilulajit. Suosituimpia urheilulajeja ovat jalkapallo, voimistelu, yleisurheilu, hiihto, salibandy, jääkiekko ja pesäpallo. Urheilulajeja harrastetaan sekä kuntoiluna että kilpaurheiluna.

Kulttuuriyhdistykset

Kulttuurin puolella on samanlainen tilanne kuin liikunnassa. Uusia yhdistyksiä on perustettu viime vuosina runsaasti ja eri taidemuotoja varten on muodostettu omia yhdistyksiä ja järjestöjä. Kirjo ulottuu maalaustaiteesta audiovisuaaliseen ja digitaaliseen taiteeseen. Lisäksi monilla kulttuurilaitoksilla on omat kannatusyhdistyksensä. Kotiseutuyhdistykset vaalivat eri asuinseutujen paikallista ja alueellista kulttuuria. Viime vuosina ovat yleistyneet monikulttuuriset yhdistykset, joiden puitteissa tehdään työtä maahanmuuttajien oman kulttuurin sekä suomalaisen ja maahanmuuttajien yhteisen kulttuurin parissa.

Vapaa-aika- ja harrastusyhdistykset

Harrastusyhdistysten kirjo on lisääntynyt parin viimeisen vuosikymmenen aikana tavattomasti. Lemmikkieläinyhdistykset, saunaseurat, tanssiharrastusseurat, auto- ja venekerhot, larppaajien yhdistykset, fani-klubit jne. ilmentävät ihmisten halua toimia yhdessä oman rakkaan harrastuksensa parissa ja puolesta. Ilmiö on tyypillisesti postmoderniin aikaan kuuluva. Vielä 30 vuotta sitten ei tunnettu henkilön etunimen perusteella muodostettua yhdistystä, mutta nykyisin on sellaisiakin. Jaguaria, Porschea tai Mustangia ajavilla on omat yhdistyksensä, samoin englantilaisten huippujalkapalloseurojen kannattajilla. Ihmiset haluavat kuulua tiettyyn ryhmään ja toimia yhdessä mutta samalla myös rakentaa omaa identiteettiään. Suomalainen tapa on organisoida toiminta edelleen yhdistysmuotoon.

Sosiaali- ja terveysyhdistykset

Vammaisjärjestöt, potilasyhdistykset, lastensuojelujärjestöt, Suomen Punainen Risti jne. hoitavat omien jäsentensä edunvalvontaa ja tarjoavat vertaistukea ja asiantuntija-apua jäsenilleen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kohdalla on myös eri sairauteen liittyvien yhdistysten ja valtakunnallisten järjestöjen kirjo lisääntynyt kaiken aikaa. Perinteisen järjestöllisen toiminnan ohella sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat lisänneet viime vuosina palvelutuotantoaan. Kunnat ovat olleet halukkaita ostamaan erityisesti sosiaalialan palveluja järjestöiltä sen sijaan että olisivat itse tuottaneet tarvittavat palvelut kunnan asukkaille.

¹⁰ Liite perustuu FT Aaro Harjun tekstiin

Toisen maailmansodan aikaan noin 630.000 miestä ja naista osallistui rintamapalveluun. Tämä takasi isot jäsenmäärät sotaveteraanien ja rintamanaisten järjestöille. Nyt järjestöt ovat lopettamassa toimintaansa jäsenten kuollessa pois. Sen sijaan eläkeläisten järjestöt lisäävät nopeasti jäsenmääriään väestön ikääntymisen vuoksi. Molemmilla järjestöillä on ollut ja on vahva edunvalvonnallinen leima, mutta eläkeläisten toiminnassa korostuvat myös yhdessäoloon ja virkistykseen liittyvät asiat. Veteraanijärjestöt ovat keskittyneet viime vuosina ikääntyneiden jäsenten kuntoutukseen.

Nuorisoyhdistykset ja opiskelijajärjestöt

Nuorisotyö on ollut ja on vahvaa järjestötoiminnan kenttää Suomessa. Kuntien ja seurakuntien lapsi- ja nuorisotyön ohella partiolaiset, 4H-yhdistykset, uskonnolliset ja poliittiset lapsi- ja nuorisojärjestöt, opiskelijajärjestöt jne. toimivat monipuolisesti ja laajasti lasten ja nuorten parissa. Poliittisen lapsi- ja nuorisotyön suosio on laskenut kahden viimeisen vuosikymmen aikana, mutta harrastusjärjestöjen jäsenmäärät ovat vastaavasti kasvaneet ja toiminnallinen kirjo laajentunut.

Poliittiset yhdistykset

Puolueilla on Suomessa paikallisyhdistyksiä kylittäin, kunnittain ja kaupunginosittain. Lisäksi puolueilla on jonkin verran naisyhdistyksiä ja suurimmilla puolueilla myös oma valtakunnallinen naisten liitto. Puolueilla on omia tai niiden lähellä toimii lapsi- ja nuorisojärjestöjä, sivistysliittoja, kulttuuriliittoja jne., joten poliittisten tai poliittisluonteisten yhdistysten kirjo on kaikkiaan varsin laaja, vaikka näiden järjestöjen toiminta kiinnostaa ihmisiä nykyisin vähemmän kuin 1970-luvulla.

Ammattiyhdistykset

Teollisuudessa on ollut perinteisesti tehdaskohtaisia ammattiosastoja. Muiden ammattiryhmien kohdalla puhutaan ammattiyhdistyksistä ja -järjestöistä, jotka toimivat paikkakunta-kohtaisesti tai alueellisesti. Erityisalojen kohdalla jäsenet kuuluvat suoraan valtakunnalliseen ammattiliittoon. Ammattiosastoja ja -yhdistyksiä on Suomessa lukumääräisesti paljon, mutta monet niistä toimivat tällä hetkellä huonosti, koska ammattiyhdistystoiminta ei kiinnosta jäseniä samalla tavalla kuin vielä kolme vuosikymmentä sitten.

Talous- ja elinkeinoyhdistykset

Keskisuuret ja suuret yritykset kuuluvat Suomessa omaan valtakunnalliseen liittoon, pienyrittäjät omaan. Lisäksi maanviljelijöillä on oma vahva liittonsa, jolla on paikallistoimintaa koko maan alueella. Nuorkauppakamarit, kauppiaiden yhdistykset, kalastajien yhdistykset jne. täydentävät monipuolista talous- ja elinkeinoyhdistysten skaalaa.

Neuvontajärjestöt

Neuvontajärjestöillä on pitkä ja merkittävä historia ennen muuta suomalaisella maaseudulla. Maatalousneuvontajärjestöt ovat tehneet vuosikymmeniä työtä maanviljelyn ja karjanhoidon kehittämiseksi. Kotitalousneuvontajärjestöt ja käsityöneuvontajärjestöt ovat toimineet

aktiivisesti sekä maaseudulla että kaupungeissa perinteen vaalimiseksi tai siirtämiseksi sekä taitojen ylläpitämiseksi.

Uskonnolliset ja maailmankatsomukselliset yhdistykset

Eri uskontokuntien yhdistykset ja kristilliset yhdistykset järjestävät aktiivista toimintaa, mutta niiden jäsenmäärät ovat pääosin pienet. Tapa toimia on näin uskonnollisissa, kristillisissä ja maailmankatsomuksellisissa yhdistyksissä toisenlainen kuin monissa muissa järjestöissä. Hengellinen ja aatteellinen sanoma ja sen levittäminen ovat ykkösasia, ja toiminta keskittyy tiiviisti tämän ydinasian ympärille. Järjestöllinen toiminta on toissijaisempaa.

Kasvatus-, tiede- ja opintoyhdistykset

Tiedejärjestöt, eri oppiaineiden opettajajärjestöt, sivistys- ja opintojärjestöt sekä oppilaitosten kannatus- ja tukiyhdistykset muodostavat oman järjestöryhmänsä Suomessa. Yhdistyksiä on paljon, ja niissä on runsaasti jäseniä. Järjestöryhmän kokonaisvolyymi kertoo suomalaisten halusta toimia vapaaehtoisesti kasvatus- ja sivistystyön parissa. Taustalla on rahvaan sivistämisestä ja kansallisesta heräämisestä liikkeelle lähtenyt innostus koulutus- ja kasvatusasioita kohtaan. Tämä innostus on kyetty ylläpitämään uudistettuna vielä 2000-luvullakin.

Ympäristöyhdistykset

Suomen Luonnonsuojeluliitto perustettiin yli 60 vuotta sitten edistämään luonnon monimuotoisuutta, kestäväää elämäntapaa ja ympäristönsuojelua. Tästä huolimatta luonnonsuojeluyhdistykset, eläinsuojeluyhdistykset, lintuharrastusyhdistykset jne. ovat enemmän

postmodernin ajan ilmiö suomalaisella järjestökentällä. Kiinnostus ympäristöasioita kohtaan lisääntyi nuorten keskuudessa 1970-luvulla, ja sen jälkeen koettiin tämän järjestöryhmän yhdistysten lisääntyminen erityisesti kaupunkilaisten keskuudessa. Jäsenmäärältään ympäristöyhdistykset eivät kuulu Suomessa suurimpien järjestöryhmien joukkoon, mutta niiden toiminta on saanut paljon julkisuutta jäsenten aktiivisuuden ja järjestöjen rohkeiden esiintymisten ja väliintulojen vuoksi.

Kylä- ja kaupunginosayhdistykset

Kylätoimikunnat levittäytyivät nopeasti 1970- ja 1980-luvulla koko maahan. Yhdistyksistä muodostui ennen muuta maalaiskylien yhteistoiminta- ja edunvalvontajärjestöjä, jotka vaikuttavat aloitteiden ja kyläsuunnitelmien kautta kunnalliseen päätöksentekoon.

Yhdistysten toimesta on tehty viime vuosina laajaa hanketoimintaa EU:n ja kansallisilla aluekehittämisvaroilla. Kaupungeissa vastaavia yhdistyksiä ovat kaupunginosa- ja omakotiyhdistykset.

Maanpuolustus- ja rauhanjärjestöt

Asevelvollisuuden suorittaneiden reserviläisten järjestöt ovat tyypillisesti miesten yhdistyksiä. Reservissä olevilla upseereilla ja aliupseereilla on omat järjestönsä, samoin eri aselajien reserviläisillä. Vapaaehtoinen maanpuolustusinnostus on lisääntynyt viime vuosina ja houkutelut mukaan yhdistysten toimintaan myös naisia. Jos maanpuolustusharrastus on

lisääntynyt, rauhanjärjestöt ovat vastaavasti alamaissa. Rauhanjärjestöjen kukoistuskausi ajoittui 1960- ja 1970-luvulle.

Ystävyysseurat, etniset järjestöt ja kehitysyhteistyöjärjestöt

Suomessa toimii lukuisia eri maiden ja kansojen ystävyysseuroja. Tunnetuimmat ovat Suomi-Amerikka -Yhdistysten Liitto ja Suomi-Venäjä-Seura. Muita vastaavia seuroja ovat esimerkiksi Suomi-Intia-seura, Suomi-Somalia-seura, Arabikansojen ystävyysseura ja Suomen latinalaisamerikkalainen yhdistys. Yhdistykset ylläpitävät hyviä suhteita maiden ja kansojen välillä sekä levittävät tietoutta ko. maasta, järjestävät kulttuurinäyttelyitä ja -tilaisuuksia, matkoja ja kielikoulutusta. Lisäksi erilaisilla etnisillä vähemmistöillä on omat yhdistyksensä. Mm. somalit ovat perustaneet useita yhdistyksiä. Edelleen useat järjestöt tekevät kehitysyhteistyötä ja auttavat pakolaisia Suomessa ja ulkomailla.

Palvelujärjestöt

Lions- ja rotary-yhdistykset ovat tunnettuja järjestöjä koko maan alueella. Suomessa toimii väestömäärään suhteutettuna erittäin paljon Lions-yhdistyksiä. Nämä järjestöt keskittyvät auttamis- ja hyväntekeväisyystyöhön rahallisen tuen ja vapaaehtoistyön muodoissa. Palvelujärjestöksi voi luokitella myös vapaapalokunnat, jotka vastaavat palontorjunnasta edelleen valtaosassa maata.

Suurimmat järjestöryhmittymät ovat kansainvälisessä Johns Hopkins -tutkimuksessa vuonna 1996 käytetyn luokituksen mukaan seuraavat:

Suurimmat järjestöryhmittymät Yhdistyksiä Jäseniä

Kulttuuri- ja harrastusjärjestöt 28.000 5.000.000

Sosiaali- ja terveysjärjestöt 13.000 1.000.000

Ammatti- ja elinkeinoyhdistykset 12.000 4.500.000

Kansalaistoimintaan ja edunvalvontaan

keskittyneet yhdistykset 11.000 3.000.000

Koulutus- ja tutkimusyhdistykset 4.500 1.000.000

Kulttuuri- ja harrastusjärjestöjen ryhmään kuuluu laaja kirjo hyvin erilaisia järjestöjä. Eniten on liikuntayhdistyksiä, noin 8.000. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen ryhmän muodostavat lukuisat vertaistuki-, asiantuntija- ja edunvalvontajärjestöt. Ammattiyhdistysten suuri jäsenmäärä kertoo suomalaisten korkeasta ammatillisesta järjestäytymisasteesta. Kansalais- ja edunvalvontajärjestöjen ryhmään kuuluu mm. paljon maaseudulla toimivia yhdistyksiä, jossa on perinteisesti ollut vahva järjestökenttä. Koulutus- ja tutkimusyhdistykset koostuvat pääosin kasvatus- ja tiedealan järjestöistä.

LIITE 2 Yleishyödyllisyyden määritelmien kehitys keskeisissä verolaeissa¹¹

Yleishyödyllinen asema merkitsee sitä, että yhteiskunta katsoo toimijan tekevän koko yhteiskuntaa tai sen osaa hyödyttävää työtä, minkä seurauksena se ansaitsee yhteiskunnan tuen. Tuki on suurimpien järjestöjen ja monien pienempienkin kohdalla suoraa rahallista avustusta, mutta suurimman osan yhdistyksistä kohdalla tuki annetaan yksinomaan verovapauden muodossa. Tästä syystä selvityksessä on keskitytty erityisesti yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen kehitykseen.

Kehitys 1800-luvun lopulta 1940-luvun puoliväliin

Vuosina 1865 - 885 kannettiin Suomessa valtiolle tulosuostuntaveroa. Siitä oli vapautettu yleishyödyllisiksi katsottuja yhteisöjä. Esimerkiksi vuonna 1883 säädetystä tulosuostunnasta (4/1883) olivat vapautettuja (5 § a kohta) ”kirkot, tieteelliset yhteiskunnat, talous- ja maanviljelys-seurat, yleiset koulut ja opetuslaitokset, stipendirahastot, pensionilaitokset, sairas- ja vaivashoito- sekä muut armeliaisuuslaitokset, elinkorko-laitokset, keskinäiselle edesvastaukselle perustetut kotimaiset vakuutusyhtiöt, säästöpankit sekä kunnat ja seurakunnat.”

Ensimmäisen maailmansodan aikana sai Suomessa alkunsa pääsylippujen huviverotus. Vuoden 1914 lopulla annetussa keisarillisessa asetuksessa määrättiin pääsymaksuista kannettavaksi sodan aikana erityinen valtiolle menevä vero. Siitä olivat vapautettuja ne tilaisuudet, joiden puhdas tulo meni kokonaan sellaisille yhdistyksille ja laitoksille, joiden tarkoituksena oli haavoittuneiden ja sairaiden sotilaiden hoitaminen tai huolenpito sotaan kutsuttujen henkilöiden perheistä (1 §).

Suomen itsenäistyminen ja valtion lisääntynyt varaintarve olivat 1910- ja 1920-lukujen vaihteessa kiirehtimässä verolainsäädännön uudistamista. Odotettaessa yleistä pysyvää valtion tuloverotusta säädettiin itsenäisyyden ensimmäisinä vuosina kutakin vuotta varten lait tulojen suostuntaveroista. Näistä olivat vapautettuja mm. armeliaisuuslaitokset sekä kirjallisuuden, tieteen, taiteen, maatalouden tai muun yleishyödyllisen tarkoituksen edistämiseksi perustetut yhteisöt. Laissa 180/1918 puhuttiin seuroista, yhdistyksistä ja sääteistä (9.5 §), kun taas laissa 133/1919 puhuttiin yhteisöistä ja sääteistä (2.1 §).

Vuonna 1920 annetussa tulo- ja omaisuusverolaisissa säädettiin verosta vapaiksi mm. armeliaisuus- ja opetuslaitokset sekä kansanvalistuksen, tieteen tai taiteen edistämistä varten perustetut tai sellaiset yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden varat käytettiin yksinomaan yleishyödylliseen tarkoitukseen. Säännös säilyi samanlaisena vuonna 1924 annetussa tulo- ja omaisuusverolaisissa ja oli voimassa 1940-luvulle saakka.

Kunnallisverotuksessa ei ennen Suomen itsenäistymistä ollut nimenomaisia säännöksiä yleishyödyllisistä tai aatteellisista yhteisöistä. Kunnallisverosäännöksiä tarkistettiin vuonna 1922 annetuilla laeilla siten, että aatteellinen yhtymä, laitos ja säätiö olivat verovelvollisia ainoastaan kiinteistöstä sekä elinkeinosta ja liikkeestä saaduista tuloista. Säännökset säilyivät samanlaisina vuonna 1923 annetussa laeissa, jotka olivat voimassa aina 1950-luvun lopulle saakka.

¹¹ Liite perustuu kokonaisuudessaan professori Esko Linnakankaan työryhmälle tekemään selvitykseen

Perintöverotuksessa yleishyödylliseen tarkoitukseen annetut perinnöt ovat nauttineet verovapautta jo ennen Suomen itsenäistymistä. Esimerkiksi vuonna 1900 säädettyssä laissa oli erityishelpotus testamentista, joka tehtiin opetuslaitokselle, tieteelliseen tarkoitukseen tai armeliaisuuslaitokselle. Vuonna 1910 säädettiin verovapaaksi testamentit paitsi mainituille laitoksille ylipäänsä kaikille laitoksille, sääteille ja yhdistyksille, joilla oli yleishyödyllinen tarkoitus (2/1910, 2 §). Vuonna 1919 säädetyn perintö- ja lahjaverolain 2 §:n mukaan veroa ei kannettu mm. sellaisesta omaisuudesta, joka testamentilla tai lahjana oli annettu armeliaisuuslaitokselle taikka kansanvalistusta varten taikka tieteelliseen, taiteelliseen tai muuhun kotimaiseen yleishyödylliseen tarkoitukseen käytettäväksi. Säännös pysyi samanlaisena vuonna 1921 annetussa perintö- ja lahjaverolaissa.

Uusi perintö- ja lahjaverolaki säädettiin vuonna 1940. Verovapaaksi säädettiin (2.1 §) omaisuus, joka on

”annettu aatteelliselle yhdistykselle tai muulle yhteisölle, laitokselle tai säätiölle, jolla, sen tarkoittamatta toiminnallaan tuottaa siihen osallisille taloudellisia etuja, on tieteellinen, taiteellinen, kansanvalistusta, maanpuolustusta tai kotimaista elinkeinoelämää edistävä tahi muu yleishyödyllinen tarkoitus.”

Uutuutena tässä oli se, että maanpuolustuksen ja kotimaisen elinkeinoelämän edistäminen mainittiin nimenomaisesti yleishyödyllisten tarkoitusten joukossa. Selostettu perintö- ja lahjaverolain 2.1 § on voimassa yhä, 65 vuoden jälkeen muuttamattomassa muodossa.

Samalla kertaa perintö- ja lahjaverolain säätämisen yhteydessä vuonna 1940 muutettiin tulo- ja omaisuusverolain yleishyödyllistä yhteisöä koskeva määritelmä aivan samanlaiseksi kuin perintö- ja lahjaverolaissa. Yleishyödyllisten yhteisöjen verotusasema säilyi vuonna 1943 säädettyssä tulo- ja omaisuusverolaissa ennallaan eli ne olivat vapaat tulosta ja omaisuudesta menevästä valtionverosta tulon ja omaisuuden laadusta riippumatta (10.1 §:n 3 kohta). Yleishyödyllisiä yhteisöjä koskeva lain säännös säilyi samanlaisena kuin miksi se oli vuonna 1940 muutettu.

Tulo- ja omaisuusveroasetuksessa (27/1944) oli asiasta seuraavat täydentävät säännökset (7 ja 8 §):

”Yleishyödyllinen on tarkoitus, jonka täytyminen koituu yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä tai siveellisessä mielessä. Yleisenä hyvänä älköön kuitenkaan pidettävä tarkoitusta, joka kohdistuu vain tiettyjen henkilöiden tai määrättyjen ahtaiden henkilöpiirien hyväksi.

Sitä seikkaa, että jonkin yrityksen tulot menevät jollekin julkisoikeudelliselle tai yleishyödylliselle yhteisölle, laitokselle tai säätiölle, älköön yksinään pidettävä selvityksenä yrityksen yleishyödyllisyydestä.”

”Tulo- ja omaisuusverolain 10 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettun opetuslaitoksen, aatteellisen yhdistyksen tai muun yhteisön, laitoksen tai säätiön toiminnan katsotaan tuottavan siihen osalliselle taloudellista etua, jos tämä saa siitä osinkoa tai voitto-osuutta taikka palkkana tai muunlaisena hyvityksenä kohtuullista suurempaa muuta tuloa.”

Suomalaisten säännösten esikuvana oli ilmeisestikin Saksan verolainsäädäntö.

Valtiovarainministeriön vero-osaston sodan aikana vuonna 1944 antamien ohjeiden mukaan valtionverotuksessa verovapaina pidettäviä yhteisöjä olivat mm. suojeluskunnat, Lotta Svärd- ja Martta-yhdistykset, maamies- ja maatalousseurat, poliittiset yhdistykset, työväenyhdistykset, maatalouskerhot, palokunnat, nuorisoseurat, raittius-, aseveli- ja kristilliset yhdistykset sekä urheiluliitot ja -seurat.

Yleishyödyllisille yhteisöille suuri merkitys on ollut myös pääsylippujen huviverotuksella. Vuoden 1943 leimaverolaissa tuosta verosta esim. vapaiksi säädettiin rekisteröidyn aatteellisen tai yksinomaan yleishyödyllisiä tarkoituksia palvelevan yhteisön tai laitoksen toimeenpanemat huvitilaisuudet, joiden pääasiallisena ohjelmana oli puheita, esitelmiä, lausuntaa, laulu- ja soittoesityksiä, näytelmiä tai muuta niihin verrattavaa, mutta tanssia ainoastaan ohjelman päätyttyä enintään tietyn laissa säädetyn ajan. Säännös poikkesi aikaisemmasta erityisesti siten, että ennen oli puhuttu vain yhdistyksestä ilman tarkempia määräyksiä. Uudistuksella pyrittiin estämään kiertelevien seurueiden pääseminen nauttimaan verohelpotusta.

Kehitys 1940-luvun puolivälistä 1970-luvun alkuun

Tuloverosäännökset säilyivät sodan jälkeen ennallaan muun muassa yleishyödyllisen yhteisön käsitteen osalta. Epäselvää ehkä kuitenkin oli, miten hyvin valtiovarainministeriön vero-osaston vuonna 1944 antamat ohjeet olivat ajan tasalla. Noissa ohjeissa oli lueteltu yleishyödyllisiksi sellaisiakin järjestöjä, jotka eivät enää olleet edes sallittuja, kuten suojeluskunnat.

Tyytymättömänä verotuskäytäntöön, jossa poliittisia yhdistyksiä ei aina pidetty yleishyödyllisinä, hallitus antoi vuonna 1955 esityksen tulo- ja omaisuusverolain muuttamisesta siten, että siinä nimenomaan lueteltiin verovapaita yhteisöjä. Tämän esityksen pohjalta muutetussa tulo- ja omaisuusverolain 10.1 §:n 4 kohdassa valtionverosta vapaa yleishyödyllinen yhteisö määriteltiin seuraavasti:

”Sellainen opetuslaitos, aatteellinen yhdistys tai muu yhteisö, laitos tai säätiö, jolla on tieteellinen, taiteellinen, kansanvalistusta, maanpuolustusta tai kotimaista elinkeinoelämää edistävä tai muu yleishyödyllinen tarkoitus, kuten maanviljelys-, maatalous- ja maamiesseura, työväenyhdistys, nuoriso- ja urheiluseura sekä yhdistys, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, mikäli tällainen laitos, yhdistys, yhteisö tai säätiö ei tarkoita toiminnallaan tuottaa siihen osallisille taloudellisia etuja.”

Laki säilyi tällaisena aina 1970-luvun puoliväliin saakka. Tulo- ja omaisuusveroasetuksen edellä selostettuja säännöksiä ei muutettu.

Huviverotusta koskevaa leimaverolain säännöstä (59c §) muutettiin 1950-luvun lopulla siten, että yleishyödyllisen yhteisön käsite kirjoitettiin aivan samanlaiseksi kuin tulo- ja omaisuusverolain vastaava säännös vuoden 1955 uudistuksessa. Tuollaisena se säilyi aina 1980-luvun alkuun asti, jolloin huviverotus kumottiin (elokuverotus kumottiin vasta 1990-luvun alussa).

Kehitys 1970-luvulta 1980-luvun lopulle

Vuonna 1961 mietintönsä jättänyt verolakikomitea (KM 1961:4) esitti tulo- ja omaisuusverolaista jätettäväksi pois säännökset siitä, milloin yhteisöä oli pidettävä yleishyödyllisenä. Se ehdotti säädettäväksi vain, että verovapaus koski yhteisöä, jolla sen tarkoittamatta toiminnallaan välittömästi tuottaa siihen osallisille taloudellisia etuja oli yleishyödyllinen tarkoitus. Komitean mielestä tämä sanamuodon yksinkertaistaminen ei olisi merkinnyt asiallista muutosta mutta se olisi mahdollistanut, että yleishyödyllisenä yhteisönä olisi voitu entistä helpommin pitää sellaistaakin tarkoitusta, joka ei sisältynyt esimerkkiluetteloon. Verolakikomitean esitys ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

Yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksen uudistaminen oli jälleen esillä vuonna 1968 mietintönsä jättäneessä liikeverotuksen uudistustoimikunnassa (KM1968:B 50). Myös se esitti jätettäväksi laista pois esimerkkiluettelot siitä, milloin yhteisöä oli pidettävä yleishyödyllisenä. Toimikunta esitti, että asetustasolla olleet yleishyödyllisen käsitettä tarkentavat määritelmät olisi otettu lakiin jossakin määrin täsmennettyinä, mutta asialliseen muutokseen ei tällä toimikunnan mukaan pyritty. Toimikunta esitti, kuten oli tehnyt jo verolakikomiteakin, että yleishyödylliset yhteisöt oli saatettava verovelvollisiksi liiketuloista sekä kunnallis- että valtionverotuksessa. Liiketulona ei toimikunnan esittämän säännöksen mukaan olisi pidetty yleishyödyllisen yhteisön toimintansa rahoittamiseksi järjestämistä arpajaisista, myyjäisistä, amatööriurheilu- ja totalisaattorikilpailuista, huvitilaisuuksista ja muusta niihin verrattavasta tilapäisestä toiminnasta satua tuloa eikä vähäisessä määrässä harjoitetusta tarjoilu-, myynti- ja muusta sellaisesta toiminnasta saatua tuloa.

Vuonna 1969 mietintönsä jättänyt verotuksen yksinkertaistamistoimikunta (KM 1969:B 12) toisti liikeverotuksen uudistustoimikunnan ehdotukset miltei sellaisenaan. Se kuitenkin korvasi sanat ”amatööriurheilu- ja totalisaattorikilpailut” yksinkertaisesti termillä ”urheilukilpailut”. Lisäksi tämä toimikunta esitti säädettäväksi, että liiketulona ei olisi pidettävä myöskään jäsenlehdistä ja niihin verrattavista julkaisuista eikä adressien, merkkien, viirien ja muiden sellaisten hyödykkeiden myynnin muodossa suoritetusta rahankeräyksestä saatua tuloja.

Vuonna 1970 mietintönsä jättänyt perheverotuksen tarkistamistoimikunta (KM 1970:B 69) toisti verotuksen yksinkertaistamistoimikunnan mietinnön ehdotuksen lähes sellaisenaan. Kuitenkin se ehdotti lakiin otettavaksi eräin täydennyksin tulo- ja omaisuusverolakiin sisältyneen esimerkkiluettelon siitä, milloin yhteisöä oli pidettävä yleishyödyllisenä. Toimikunnan esimerkkiluettelossa mainittiin maanviljelys-, maatalous- ja maamiesseura, työväenyhdistys, työmarkkinajärjestöt, nuoriso- ja urheiluseura sekä yhdistys, jonka varsinaisena tarkoituksena oli valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen.

Vuonna 1974 annettu hallituksen esitys tulo- ja varallisuusverolaiksi perustui huomattavalta osin aivan sanatarkasti selostettuun perheverotuksen tarkistamistoimikunnan esitykseen. Lakiteksti muuttui kuitenkin valtiovarainvaliokunnassa melkoisesti. Valiokunta ehdotti lakiin sisällytettäväksi yleishyödyllisen yhteisön määritelmän kokonaisuudessaan. Tuota määritelmää valiokunta ehdotti samalla siten täydennettäväksi, että laissa nimenomaan mainittiin myös yhteiskunnallinen toiminta. Lisäksi valiokunta ehdotti, että yleishyödyllisten yhteisöjen esimerkkiluettelossa mainittaisiin nuoriso- ja urheiluseuraan rinnastettava vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuva harrastus- ja vapaa-ajan toimintaa edistävä

yhdistys ja että esimerkkiluetteloon sisällytettäisiin myös sellainen yhteisö, jonka varsinaisena tarkoituksena oli tieteen ja taiteen tukeminen.

Valiokunnan mukaan lakiin ehdotettu ei-liiketulojen määrittely sisälsi ainoastaan sen määrittelyn, mitä muutoin liiketuloksi katsottavia tuloja ei pidettäisi yleishyödyllisen yhteisön liiketulona. Tätä määritelmää ehdotettiin siten muutettavaksi, että määritelmästä poistettaisiin toiminnan tilapäisyyden vaatimus. Lisäksi ehdotettiin kohtaa, jonka mukaan tarjoilu-, myynti- ja muusta sellaisesta toiminnasta saatu tulo ei olisi säännöksessä lueteltujen tilaisuuksien yhteydessä harjoitettuna liiketuloa. Lisäksi huvitilaisuuksista mainittiin valiokunnan ehdotuksessa esimerkkinä tanssitilaisuudet. Myöskään yhteisön toimintaa välittömästi palvelevista julkaisuista saatua tuloa ei ollut valiokunnan ehdotuksen mukaan pidettävä liiketulona.

Koska näinkään täydennettynä lain määritelmä ei valiokunnan mielestä ollut riittävän täydellinen, se esitti, että lakiin sisällytettäisiin valtuutussäännös, jonka mukaan asetuksella voitiin säätää, ettei tilapäisestä, vähäisestä tai laadultaan erityisestä liiketoiminnasta saatua tuloa pidettäisi yleishyödyllisen yhteisön liiketulona. Esityksen lakitekstiin valiokunta teki myös sellaisen muutoksen, että esimerkkiluettelossa erilaisten yhteisöjen edellä ollut sanonta ”pidetään muun muassa” korvattiin sanonnalla ”voidaan pitää”. Lisäksi valiokunta poisti hallituksen esityksen sanonnan, jonka mukaan ”yhteisön ei katsota toimivan yleiseksi hyväksi, jos liiketoiminta muodostaa sen toiminnasta huomattavan osan.” Vielä valiokunta katsoi, että eräät yleishyödylliset yhteisöt harjoittivat siinä määrin yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa, että koko yhteiskunnan kannalta voitiin pitää tarkoituksenmukaisena niiden vapauttamista kokonaan tai osaksi muutoin määräytyvistä veroista.

Tulo- ja varallisuusverolaki säädettiin valiokunnan esittämässä muodossa ja se tuli voimaan vuoden 1975 alusta. Tulo- ja varallisuusveroasetukseen otettiin säännös yleishyödyllisen toiminnan bingo-pelin pitämisestä saadun tulon verovapaudesta. Laki yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista säädettiin vuonna 1976. Se mahdollisti sellaisen tulon, joka muutoin olisi yleishyödylliselle yhteisölle veronalaista, katsomisen hakemuksesta osittain tai kokonaan verovapaaksi tietyin edellytyksin.

Kun yleishyödyllisten yhteisöjen verotuskohtelun uudistamista ryhdyttiin 1950- ja 1960-lukujen vaihteessa valmistelemaan, tarkoitus oli saattaa niiden liiketoiminta todella veronalaiseksi myös valtionverotuksessa. Tarkoitus oli myös, etteivät huomattavassa määrin liiketoimintaa harjoittavat yhteisöt saisi lainkaan edullista verokohtelua. Liiketoiminnan olemassa olo olisi ratkaistu ns. yleisten liiketoimintakriteerien mukaisesti. Lainvalmistelun edetessä tästä tavoitteesta pitkälti luovuttiin ja ilmeni myös jonkinlaista epäluottamusta lain soveltajaan. Otettiinhan lakiin esimerkkiluettelot yleishyödyllisistä yhteisöistä ja myös niistä tuloista, jotka eivät olisi liiketuloja yleishyödyllisillä yhteisöillä. Näitä luetteloita laajennettiin jatkuvasti. Eduskunnassa tehtiin vielä suuria muutoksia. Erityisen tärkeää on huomata, että niiden tulojen luetteloon, joita ei pidetä yleishyödyllisten yhteisöjen liiketuloina, lisättiin sellaisia tuloja, joita oikeuskäytännössä oli 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa alettu pitää liiketuloina, jos toimintaa oli harjoitettu laajasti.

Asian edetessä tapahtui luopumista alkuperäisen uudistuksen tavoitteista. Pyrittiin vetämään takaisin niin paljon kuin mahdollista ja menemään entistäkin lievempään verokohteluun. Lopullisesti alkuperäiset tavoitteet muuttuivat päinvastaisiksi yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuslailla.

Korkein hallinto-oikeus oli hyvin selvillä lainsäädännön kehityksestä ja lainvalmistelun edetessä tapahtuneista säännösmuutoksista tehdessään merkittäviä prejudikaatteja 1980-luvulla. Sillä oli vaikutusta siihen, että oikeuskäytännön ratkaisut muodostuivat verovelvollisille varsin edullisiksi sekä yleishyödyllisyyden että liiketulon käsitteen osalta.

Kehitys 1980-luvun lopulta 2000-luvulle

Yleishyödyllisiä yhteisöjä koskeva sääntely säilyi entisellään vuonna 1988 säädetyssä tulo- ja varallisuusverolaissa (21-22 §). Vuonna 1989 laista tosin poistettiin valtuutussäännös, jonka mukaan asetuksella voitiin säätää, ettei tilapäisestä, vähäisestä tai laadultaan erityisestä liiketoiminnasta saatua tuloa pidetä yleishyödyllisen yhteisön liiketulona. Samalla tulo- ja varallisuusverolain ei-liiketulojen luetteloon lisättiin yleishyödyllisen yhteisön tulo bingo-pelin pitämisestä, joten asiallista muutosta ei tältäkin osin tapahtunut. Säännökset säilyivät samanlaisina myös vuonna 1992 säädetyssä vieläkin voimassa olevassa tuloverolaissa (22-23 §). Näin yleishyödyllisen yhteisöjen tuloverotukseen liittyvien käsitteiden voidaan sanoa pysyneen lainsäädännössä aivan samanlaisina 1970-luvun puolivälistä tähän päivään.

Vuoden 1964 liikevaihtoverolakiin liittyi liikevaihtoveroasetuksen 2a §. Sen mukaan liikevaihtoverolaissa tarkoitettuna liiketoimintana ei pidetty aatteellisen yhdistyksen toimeenpanemansa urheilu-, huvi- tai muun senkaltaisen tilaisuuden yhteydessä pääasiallisesti palkatonta työvoimaa käyttäen harjoittamaa ruoan ja virvokkeiden, kuten virvoitusjuomien, kahvin ja muiden niihin verrattavien juomien tarjoilua eikä tupakan, makeisten, jäätelön ja muiden niihin verrattavien tavaroiden myyntiä. Säännös ei koskenut säätioitä, koska ne eivät olleet yhdistyksiä. Asetukseen lisättiin 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa 2b §, jonka mukaan liikevaihtoverolaissa tarkoitettuna liiketoimintana ei pidetty yleishyödyllisen yhteisön harjoittamaa tavarankeräyksellä tai muulla siihen verrattavalla toiminnallaan vastikkeetta saamien tavaroiden myyntiä. Muutoin yleishyödylliset yhteisöt olivat verovelvollisia liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaran myynnistä. Palvelut olivat yleensä liikevaihtoverotuksen ulkopuolella.

Verolainsäädännön käsitteiden yhtenäistämiseksi ja verotuksen yksinkertaistamiseksi vuonna 1991 säädetyssä uudessa liikevaihtoverolaissa omaksuttiin järjestelmä (17 §), jonka mukaan tulo- ja varallisuusverolaissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö oli liikevaihtoverovelvollinen vain, jos sen harjoittamasta toiminnasta saatua tuloa pidettiin tulo- ja varallisuusverolain mukaan yhteisön liiketulona. Yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuslain mukainen hakemusperusteinen huojennus ei sen sijaan johtanut liikevaihtoverovapauteen. Uudistus laajensi vain lievästi yleishyödyllisten yhteisöjen liikevaihtoverovapautta, koska palvelut eivät olleet yleensä liikevaihtoverotuksen piirissä. Uudistuksella säästettiin hallinnollisia kustannuksia, jotka aatteellisten yhdistysten kohdalla olivat usein suuret veron tuottoon nähden.

Vuonna 1994 voimaan tullessa arvonlisäverolaissa (4 §) suhde tuloverotukseen säilytettiin. Tuloverolaissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on siis, paria poikkeusta lukuun ottamatta, arvonlisäverovelvollinen vain, jos sen harjoittamasta toiminnasta saatua tuloa pidetään tuloverolain mukaan yhteisön veronalaisena elinkeinotulona.

Koska palvelut ovat lähtökohtaisesti arvonlisäverotuksen piirissä, toisin kuin asia oli liikevaihtoverotuksessa, tuloverokytkennän merkitys on nykyisin aivan toista suuruusluokkaa

kuin se oli liikevaihtoverolain aikana. Hyvin monessa tapauksessa arvonlisäverokohtelulla on yhteisölle suurempi merkitys kuin tuloverotuksella. Näin ei kuitenkaan ole tapauksissa, joissa palvelut on joka tapauksessa säädetty arvonlisäverottomiksi, kuten terveystalveissa.

Kilpailuneutraliteetti on arvonlisäverotuksessa tärkeämpi kuin tuloverotuksessa. Arvonlisäverosäätelyssä on lisäksi otettava huomioon arvonlisäverodirektiivin vaatimukset. Arvonlisäverolain voimaan tullessa yleishyödylliset yhteisöt pelkäsivätkin sitä, että tulo- ja arvonlisäverotuksen kytkentä voi johtaa tosiasiasa myös tuloverokohtelun kiristämiseen. Merkkejä siitä oli nähtävissä verovirastojen kannanotoissa. KHO:n 1990-luvun antamat ennakkopäätökset osoittivat pelon ainakin pääosin aiheettomaksi. KHO antoi monia ratkaisuja, joiden voitiin katsoa merkitsevän tuloverotuksessa aikanaan omaksutun säännösten kehityshistoriaa kunnioittavan ratkaisulinjan säilymistä ja laajenemista myös arvonlisäverotukseen.

Kiinteistöverolakiin lisättiin vuonna 1998 yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöveroprosenttia koskeva 13a §. Sen mukaan kunnanvaltuusto voi määrätä tuloverolain 22 §:ssä tarkoitetun yleishyödyllisen yhteisön omistaman rakennuksen ja sen maapohjan kiinteistöveroprosentin normaalia alhaisemmaksi ja jopa nollassi, jos kiinteistöllä sijaitseva rakennus on pääasiassa yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä.

Toteuttamatta jääneet lainmuutosehdotukset

Valtiovarainministeriön työryhmämuistio vuonna 1987

Verovapaiden subjektien tuloverokohtelua ja lahjoitusten vähennysoikeutta selvittäneen työryhmän muistio (1987:VM 31) liittyi ns. kokonaisverouudistuksen valmisteluun. Työryhmä totesi verovapauden kaventavan tuloverotuksen veropohjaa. Verovapauteen liittyi työryhmän mukaan myös siinä määrin epäkohtia, että verovapauden poistamista ja tuen antamista suoraan tuen muodossa tulisi harkita. Jos yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevat erityissäännökset poistettaisiin, olisi kuitenkin ratkaistava, miten näiden yhteisöjen tulo olisi laskettava.

Työryhmä totesi, ettei voimassa olleita säännöksiä ole laadittu silmällä pitäen yleishyödyllisten yhteisöjen laajaa veronalaisuutta. Yleishyödyllisten yhteisöjen kaikkien tulojen veronalaisuus vaatisi mm. rajanvetoa tulojen ja lahjoitusten välillä. Ongelmallisia olisivat myös jäsenmaksut ja julkisyhteisöiltä saadut avustukset. Manojen vähennyskelpoisuus olisi vaikeasti ratkaistava ongelma. Jos kaikki tulot olisivat veronalaisia, tulisi kai kaikkien menojen olla myös vähennyskelpoisia. Luonnollisen vähennyksen käsite on kuitenkin ongelmallinen yleishyödyllisen toiminnan osalta. Jaksottamiskysymykset vaatisivat erityisarviointia. Toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi olisi yleishyödyllisille yhteisöille ilmeisesti annettava omia varausmahdollisuuksia.

Työryhmä katsoi, että yleishyödyllisten yhteisöjen verovapauden poistaminen vaatisi verotettavan tulon laskentaa koskevan erityisselvityksen. Sen suorittaminen oli niin vaativa tehtävä, ettei työryhmä voinut siihen ryhtyä.

Jos yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa pyritään tukemaan tuloverotuksessa, oli yleishyödyllisen yhteisön määritelmä työryhmän mielestä keskeisessä asemassa. Työryhmä piti voimassa olevaa määritelmää liian väljänä ja laajana. Väljä ja laaja määritelmä merkitsee

työryhmän mielestä sitä, että tuki voi kohdistua yhteisöihin, joiden toimintaa yhteiskunta ei tukisi suoran tuen muodossa. Työryhmä kiinnitti huomiota myös siihen, että verotuen määrä sattumanvaraisesti riippuu verotettavan tulon määrästä. Työryhmä katsoi, että yleishyödyllisten yhteisöjen määritelmää voitaisiin tarkistaa asettamalla edellytykseksi, että yhteisön pääasiallinen toiminta ei välillisestikään saa palvella taloudellisia tavoitteita, mikä edellyttäisi laissa olevan esimerkkiluettelon tarkistamista. Työryhmä kiinnitti huomiota myös siihen, että yhteisöjen tosiasiallisen yleishyödyllisen toiminnan laajuus voi olla vähäinen. Työryhmän mielestä yleishyödyllisen yhteisön määritelmää olisi tarkistettava asettamalla edellytykseksi, että yhteisö käyttää pääosan tuotoistaan yleishyödylliseen toimintaan.

Työryhmä katsoi myös, että verovelvollisuuden laajuuden tulisi olla sama valtion- ja kunnallisverotuksessa, jolloin kiinteistötulot olisi säädettävä veronalaisiksi myös valtionverotuksessa.

Työryhmä piti välttämättömänä, että yleishyödyllisten yhteisöjen saamat osinko- ja vuokratulot säädetään veronalaiseksi tuloksi. Työryhmä katsoi myös, että yleishyödyllisten yhteisöjen saamat korkotulot ja myyntivoitot tulisi säätää veronalaiseksi tuloksi.

Koska työryhmän mielestä yleishyödyllisten yhteisöjen saaman liiketulon pitäisi olla aina veronalaista, työryhmä katsoi, että laista olisi kumottava kohta, jonka mukaan tietyt tulot jäävät yleisen liiketulon käsitteen ulkopuolelle. Tavoitteena oli, että suunnitelmallinen, jatkuva ja laaja liiketoiminta tulisi verovelvollisuuden piiriin.

Työryhmä pohti myös erityisen perusvähennyksen mahdollisuutta. Jos yleishyödyllisten yhteisöjen verovelvollisuutta laajennetaan, näille yhteisöille myönnettävä perusvähennys olisi ensisijaisesti perusteltua hallinnollisilla näkökohdilla. Työryhmä katsoi, että yleishyödyllisille yhteisöille voitaisiin myöntää esim. 30 000 mk:n (n. 5 000 euron) perusvähennys verotettavasta tulosta, jos yleishyödyllisten yhteisöjen verovelvollisuutta huomattavasti laajennetaan.

Työryhmä tarkasteli kriittisesti yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa harjoittavien yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuslakia ja ehdotti ensisijaisesti koko lain kumoamista.

Kokonaisverouudistuksen tavoitteiden mukaista oli työryhmän mukaan, että lahjoitusten vähennysoikeus poistetaan, mitä työryhmä ehdottikin.

Työryhmän ehdotuksia ei ole toteutettu.

Ehdotukset 1990-luvun lopulla

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksessa 16/1997 ehdotettiin mm., että verovapaus rajattaisiin pienimuotoiseen, yhteisön tavoitteisiin liittyvään ja puhtaasti aatteelliseen toimintaan. Muutoin yhteisöjä olisi selkeämpää tukea suoralla tuella kuin verotuksen kautta. Talkootöiden tulisi olla verottomia vain, jos ne liittyvät yhdistyksen toimialaan. Yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan verovapaus tulisi kytkeä enemmän yhteisön toimialaan.

Urheilun verotustyöryhmä (VM 1998:17) ehdotti tuloverolakiin tehtäväksi joitakin yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta kiristäviä ja verovapautta rajoittavia muutoksia. Verolliseen ravintolatoimintaan rinnastettava toiminta olisi työryhmän mielestä säädettävä kokonaan veronalaiseksi tulo- ja arvonnäisäverotuksessa. Se esittikin, että tuloverolain 23 §:ään tehtäisiin lisäys, jonka mukaan pääasiassa palkallista työvoimaa käyttäen harjoitetusta tarjoilutoiminnasta saatu tulo olisi veronalaista myös 23 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tilaisuuksien yhteydessä. Alkoholijuomien myyntiä se esitti verolliseksi, vaikka myyntiin olisi käytetty palkatonta työvoimaa.

Kilpailuvääritymän lieventämiseksi työryhmä esitti kiristämistä myös tavarankeräys- ja muun siihen verrattavan verottomuusedellytyksiin. Ehdotuksen mukaan yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona ei pidettäisi yhteisön toimintansa rahoittamiseksi järjestämistä ja palkatonta työvoimaa käyttäen harjoitetusta tavarankeräyksestä saatua tuloa eli palkatulla työvoimalla harjoitettuna se tulisi veronalaiseksi.

Työryhmä esitti lakiin säännöstä myös talkootyötulosta. Sen mukaan yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona ei pidettäisi yhteisön toimintansa rahoittamiseksi palkatonta työvoimaa käyttäen toteutetuista satunnaista tai yleishyödylliseen toimintaan kiinteästi liittyvistä työsuorituksista saatua tuloa, jos toiminta ei aiheuta kilpailuhaittaa vastaavaa toimintaa harjoittaville elinkeinonharjoittajille.

Nämäkään muutosehdotukset eivät ole toteutuneet.

LIITE 3 Pohjoismaista keskustelua

Seuraavassa on käyty läpi järjestöjen asemaa Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa.

Tanska

Vuonna 2004 tehdyn selvityksen mukaan 35 prosenttia tanskalaisista osallistui viimeisen kuukauden aikana vapaaehtoissektorin (liikunta, kulttuuri, uskonto tai sosiaaliala 2004) toimintoihin. Osallistuminen vapaaehtoistyöhön on ollut hivenen laskusuuntaista 1990-luvun 45 prosentista. Tanskassakin pääosa vapaaehtoistyöstä tehdään urheilun ja harrastustoiminnan kautta. 6 prosenttia tanskalaisista ilmoittaa osallistuvansa sosiaalialan vapaaehtoistoimintaan.

Tanskan ilmoittamien tietojen mukaan 25 prosenttia yhdistyksistä voidaan lukea sosiaali- tai terveysalan yhdistyksiksi. Pääosan muodostaa jälleen urheiluun ja liikuntaan liittyvä toiminta.

Tanskalaiset ovat aktiivisia lahjoittajia. 68 prosenttia tanskalaisista on lahjoittanut viimeisen vuoden aikana rahaa vapaaehtoissektorille.

Valtio tuki vuonna 2005 sosiaalialan vapaaehtoissektoria 350 milj. tanskan kruunulla (47 milj. euroa). Rahoituksesta 125 milj. kruunua tulee kuntien toimintoja ohjaavan ”Servicelovin” 115 pykälän nojalla. Sen mukaan kuntien ja viranomaisten on työskenneltävä yhteistyössä vapaaehtoisten organisaatioiden kanssa ja tuettava niitä taloudellisesti sosiaalisten aktiviteettien edistämiseksi. Kunnat voivat kuitenkin itse päättää yhteistyön muodot. Olemassa olevia yhteistyön muotoja ovat mm. vapaaehtoisneuvonnan järjestäminen, tutkimuksellinen yhteistyö ja pysyvien tapaamisten järjestäminen poliitikkojen, virkamiesten ja vapaaehtoisten välillä kunnallisella tasolla.

Vuonna 2003 tanskalaisista kunnista oli 54 prosentilla vapaaehtoissektorin työtä ohjaamassa virallinen kirjoitettu ja viranomaisen hyväksymä vapaaehtoispolitiikka. Lisäksi tanskalaiset mainitsevat, että ilman vapaaehtoispolitiikkaakin noin puolissa tanskalaisista kunnista on nimetty vastuuvirkamies yhteyshenkilöksi vapaaehtoissektorille.

Palveluiden tuottamisen osalta tanskalaiset eivät nosta erityisesti esille kilpailuun ja hankintoihin liittyviä keskusteluja.

Norja

Norjalaisten osallistuminen vapaaehtoissektorin työhön on ollut nousussa. Vuonna 2004 peräti 59 prosenttia norjalaisista ilmoitti osallistuvansa johonkin vapaaehtoistyöhön. Vuosituhannen alussa luku oli 52 prosenttia. Aikuisen väestön osallistuminen vapaaehtoistyöhön raportoidaan myös tehtyinä työtunteina ja täysipäivätyöksi muutettuna. Nämä luvut olivat norjassa vuonna 2004 200 miljoonaa työtuntia tai 111 000 henkilötyövuotta. Norjalaisista 73 prosenttia kuuluu johonkin vapaaehtoiseen organisaatioon ja 43 prosenttia kuuluu jäsenenä vähintään kahteen organisaatioon. Yli puolet kaikista norjalaisista yhdistyksistä lasketaan kuuluviksi kulttuuri- ja vapaa-aikayhdistyksiin.

Norjalaisilla ei ole yhteenvetoa julkisesta rahoituksesta. Kansalaisten aktiivisuutta lahjoitukseen ja kiinnostusta vapaaehtoisorganisaatioiden olemassaoloon on haluttu kohottaa nostamalla lahjoitusten verovapausraja 12 000 norjan kruunuun (1 540 euroa).

Julkisen ja vapaaehtoisen sosiaalisektorin yhteistyötä ohjaa ”sosiaalityöntekijät” ja sen 3 pykälä. Sen mukaan sosiaaliviranomaisten on pyrittävä yhteistyöhön vapaaehtoisten organisaatioiden kanssa, jotka työskentelevät samojen tehtävien parissa kuin sosiaaliviranomainen.

Valtiollista rahaa ohjataan sosiaalisektorin toimintoihin ja yhteistyöhön vuositasolla mm. seuraaviin kahteen kohdennettuun tarkoitukseen: 1) 93 milj. kruunua (11,9 milj. euroa) sellaisten vapaaehtoisten organisaatioiden, yhdistysten ja säätiöiden työhön, jotka työskentelevät merkittävästi heikommassa asemassa olevien ryhmien aseman parantamiseksi (köyhyys, syrjäytyminen, heikoimmassa asemassa olevien palveluiden tuottaminen). Pääosa mainitusta rahoituksesta (65 milj. kruunua) on viime vuosina suunnattu vapaaehtoisen päihdetyöhön. 2) tuki oma-apu ja itsehoitoryhmille, tuki eläkeläisjärjestöille ja tuki toimintakeskuksille yhteensä 128 miljoonaa kruunua (16,4 milj. euroa).

Palveluiden tuottamisen osalta norjalaiset mainitsevat, että Stortinget on hyväksynyt hankintalainsäädännön, jonka mukaan yli 200 000 norjan kruunun (25 000 euroa) hankinnat on kilpailutettava. Alle menevät hankinnat voidaan tehdä suorilla hankinnoilla. Jälkikäteen lainsäädäntöä on kuitenkin muutettu vielä siten, että kunnat ja terveydenhuoltoyritykset voivat lain mukaan suoraan kattaa niiden vapaaehtoisorganisaatioiden kustannuksia (direkte driftsavvtal), jotka osallistuvat palvelun tuottamiseen. Epäselväksi jäi, onko kyseessä kilpailutetun palvelun tuottaminen ns ”alihankkijana” osavastuussa. Joka tapauksessa tällainen epäselvä käytäntö kuitenkin vaihtelee suuresti maan eri osissa.

Norjassa on tällä hetkellä halua joustavoittaa yhdistystoiminnan hallintomuodollisuuksia. Tätä varten kirkko- ja kulttuuriministeriö on perustanut työryhmän, joka esittelee raporttinsa kesäkuussa 2006. Keskeistä raportissa on esitys yhdistysrekisterin perustamisesta. Yhdistysrekisterin tarpeellisuutta tullaan alustavien tietojen mukaan perustelemaan juuri halulla helpottaa pienten yhdistysten byrokratiaa sekä halulla yksinkertaistaa viranomaisten tekemää valvontatyötä.

Toisaalta myös vapaaehtoisten organisaatioiden on Norjassa liityttävä yritysrekisteriin silloin kun pääosa tai jo pelkkä osa sen toiminnasta kohdentuu esimerkiksi jonkun sosiaalihuollon laitoksen ylläpitämiseen. Rekisteröintiä edellytetään mm. työnantajavastuukysymysten takia ja, että tämän kautta ylläpidetään työnantajarekisteriä.

Ruotsi

Ruotsalaisista 52 prosenttia osallistui viimeisimpien (2001) saatavilla olevien tietojen mukaan vapaaehtoissektorin toimintaan. Luku on hivenen noussut ja noususta ovat vastanneet naiset lisäämällä osallistumistaan. Sosiaalisektorin vapaaehtoisorganisaatioihin ilmoitti kuuluvansa noin 22 prosenttia ruotsalaisista. Kuva on siis melko samanlainen kuin muissa pohjoismaissa. Liikunta, urheilu ja muu harrastetoiminta näyttäytyy edelleen vahvimpana osallistumisen muotona.

Ruotsalaisillakaan ei ole yhteenvetoa koko vapaaehtoissektorin volyymistä mutta esimerkkeinä jo yksittäisten sektoreiden toiminnan laajuudesta mainitaan vammais- ja potilasyhdistysten toimintamenojen (liikevaihto) 2,1 miljardia kruunua (225 milj. euroa) sekä 2 miljardin kruunun ”liikevaihto” yhdistyksillä, jotka työskentelevät sosiaalisen hoivan ja huolenpidon alueella. Ruotsalaiset laskevat tämän sektorin vapaaehtoistyöpanoksen olevan niin laajaa, että siitä saadaan yhteiskuntaan 15 000 kokopäiväisen henkilön työpanos vuodessa.

Vapaaehtoissektoriin kohdistuvista lahjoituksista ei ole kokonaiskuvaa muutoin kuin, että esimerkkinä mainitaan vammais- ja potilasorganisaatiot, joiden tuloista kolmasosa muodostuu kansalaisilta ja yrityksiltä saaduista lahjoituksista.

Viranomaisen ja vapaaehtoissektorin yhteistyön ohjaajana ruotsalaisetkin mainitsevat, että 64 prosentilla kunnista oli jo vuonna 2001 kirjoitettu ja hyväksytty toimintapolitiikka yhteistyöstä ja tuesta vapaaehtoissektorin kanssa. Sosiaalipalvelulain (socialtjänstelag) 4 pykälän mukaan kunnan on ehkäisevässä työssä työskenneltävä yhteistyössä vapaaehtoisorganisaatioiden ja yhdistysten kanssa.

Esimerkkeinä valtiollisesta tuesta sosiaalihuollon sektorille ruotsalaiset mainitsevat mm seuraavat kokonaisuudet vuodelta 2005: 1) 63 milj. kruunua (6,7 milj. euroa) aatteellisille valtakunnallisille organisaatioille päihdetyöhön, 2) 35 milj. kruunua (3,7 milj. euroa) projektirahoitusta päihdetyöhön, 3) 163 milj. kruunua (17,5 milj. euroa) organisaatiotukea vammaisorganisaatioille, 4) 82 milj. kruunua (8,8 milj. euroa) toimintatukea vammaisorganisaatioille, 5) 6,5 milj. kruunua (0,7 milj. euroa) organisaatiotukea eläkeläis- ja omaisorganisaatioille, 6) 40 milj. kruunua (4,3 milj. euroa) tukea ennaltaehkäisevään kansanterveysyöhön ja pienempiä kokonaisuuksia rikos- ja maahanmuuttajatyössä toimiville vapaaehtoisille organisaatioille.

Lisäksi vapaaehtoissektori voi hakea tukea erityisestä rahastosta (Allmänna arvsfond), joka jakaa vuosittain 200 – 300 miljoonaa kruunua (21,5-32,2 milj. euroa) lasten ja nuorten etujen edistämistyöhön sekä työhön liikuntavammaisten aseman kehittämiseksi.

Kunnat tukevat vuosittain sosiaalisektorin vapaaehtoisia organisaatioita lisäksi suoraan noin 400 miljoonalla kruunulla (43 milj. euroa) vuodessa organisaatiotukena tai toimintaan kohdennettuna tukena.

Kuntien aatteellisilta organisaatioilta ostamat sosiaalipalvelut ovat nousseet vuosituhaten alun 1,7 miljardista kruunusta (182 milj. euroa) vuoden 2003 loppuun 2,4 miljardiin kruunuun (258 milj. euroon). Oletus on, että ostot edelleen kasvavat, koska esimerkiksi sosiaalihuollon yhteydessä toimiva virallinen vapaaehtoisen sosiaalityön sihteeristö on aktiivisesti korostanut nimenomaan järjestösektorilta tapahtuvien palvelujen ostojen lisäämistä kuntien vähentäessä omaa tuotantoaan.

Lisäksi Ruotsin hallitus on huhtikuussa 2006 antanut entisen mepin Inger Schörlingin johtamalle työryhmälle tehtävän selvittää, millaisilla ehdoilla aatteellisia yhdistyksiä voidaan ("Delegation om villkor för idéburna organisationer inom den offentliga hälso- och sjukvården och äldreomsorgen") ottaa enenevässä määrin mukaan julkisten tehtävien hoitamiseen. Ruotsalaisessa keskustelussa ei ole korostunut kilpailu- ja hankintaproblematiikka. Tämän vastaperustetun työryhmän on nähtävästi käsiteltävä myös näitä reunaehtoja vuoteen 2008 mennessä.

Palkatun henkilöstön tuottamien palveluiden ja vapaaehtoisten toiminnan välimuotona ruotsalaiset haluavat erikseen mainita yhteyshenkilö- ja yhteysperhetoiminnan, jota säädelään joko sosiaalipalvelulain tai erityistä tukea tarvitsevien liikuntavammaisten lain nojalla. Lain nojalla maksetaan vähäistä korvausta yksityiselle henkilölle tai perheelle sen antamasta tuesta yksinhuoltajille. Palvelun tai tuen piirissä oli vuonna 2003 mm. 22 000 alle 20-vuotiasta nuorta.

Työryhmä toteaa havaintoinaan seuraavaa:

- 1) Kaikissa Pohjoismaissa kansalaisjärjestösektorin tilanne on vahva ja julkinen taloudellinen panostus erittäin mittavaa. Sektorin rooli- ja rahoituskeskustelu on ajankohtaista jokaisessa maassa.
- 2) Vielä julkisempi tunnustaminen viranomaisen ja kolmannen sektorin yhteistyön tärkeydestä voisi olla mietittävän arvoinen asia kotimaassakin.
- 3) Kirjoitetut ja hyväksytyt ”vapaaehtoispolitiikat” kuntiin – pelkästään ministeriöiden strategioilla ei käytännön arkea edistetä. Valtakunnallisia järjestöjä lukuun ottamatta järjestötyön arki ja pysyvyys nousee ja laskee kuntien sisällä.
- 4) Mielipiteet jakautuvat melko tiukasti kahtia – kilpailuttamisen edut (tehokkuus, hinta yms.) vastaan pakkokilpailuttamisen kustannukset ja sosiaalipuolen arvomaailma. Kaikilla mailla on kuitenkin hyvin samankaltainen eurooppalaisittain sitova hankintalainsäädäntö kuin Suomen uusi hankintalakiesitys on. Tästä syystä keskustelu varmaankin nousee jatkossa esiin myös muissa Pohjoismaissa ja siihen joudutaan syvällisemmin paneutumaan.
- 5) Vähäiset hankinnat voidaan tehdä maassa kun maassa kilpailuttamatta. Vähäisen hankinnan arvo näyttäisi olevan 20 – 50 000 euroa maasta riippumatta. Erityiset syyt mahdollistavat myös jokaisessa maassa suorahankintoja.

LIITE 4 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä yleishyödyllisten yhteisöjen verotukseen liittyen

Seuraavassa esitetään muutamia Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksia, joilla on pyritty määrittämään yleishyödyllisyyden rajaa:

KHO 1980/1181 II 502

Osakeyhtiön toimialana oli matkailuelinkeinojen harjoittaminen ylläpitämällä matkailua palvelevia laitoksia sekä harjoittamalla matkatoimistoliikettä, joka käsitti leirintäalueen paikkojen varaamista sekä majoitus- ja laivalippujen välitystä. Yhtiön osakkaina olivat kaupunki sekä eräät, suurimmaksi osaksi yleishyödylliset yhteisöt. Tuloja yhtiö sai myös muun muassa kuntien avustuksina. Yhtiö saattoi tuottaa osakkailleen taloudellista etua osinkona. Yhtiötä ei pidetty verotuksessa yleishyödyllisenä yhteisönä. Ennakkotieto. Verovuodet 1979 ja 1980.

KHO 1982 T 5011

Säätiön tarkoitus oli perustaa ja ylläpitää erilaisten sairauksien vaivaamien, väsyneitten ja vanhusten lepo- ja toipilaskoteja, joissa nämä saivat asianmukaista lääkärin valvonnassa tapahtuvaa hoitoa sekä muita tarvitsemiaan palveluita. Säätiö ylläpiti toipilaskotia, jonka vuodepaikat olivat pääosin erään kaupungin terveystaloston varaamia vanhus- ja muiden toipilaiden, ei kuitenkaan syvästi kehitysvammaisten, hoitoa varten. Hoitopaikoista pieni osa oli myös muiden kuntien ja yksityistenkin käytössä. Säätiö peri hoitopäivämaksuina määrän, joka kattoi toipilaskodin ylläpitokustannukset. KHO katsoi, että säätiö on tulo- ja varallisuusverolain 13 §:ssä tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö, jonka toimintaa, jota ei harjoitettu ansiotarkoituksessa, ei ollut pidettävä säätiön liiketoimintana, josta se olisi ollut verovelvollinen. Verovuosi_1976

KHO 1985/2253 II 503

Yhdistyksen tarkoituksena oli toimia yhdyssiteenä kotimaisten väri- ja lakkatehtaiden kesken, edustaa jäseniään ulospäin sekä valvoa ja edistää niiden yhteisiä etuja, ei kuitenkaan työnantajien ja työntekijöiden välisiä suhteita koskevissa kysymyksissä. Yhdistys neuvotteli viranomaisten sekä teollisuuden ja kaupan keskusjärjestöjen kanssa sekä järjesti neuvottelu- ja esitelmätilaisuuksia, toimitti jäsenistölleen koti- ja ulkomaista lainsäädäntöä ja viranomaispäätöksiä sisältäviä koosteita ja tiedotteita sekä harjoitti vähittäiskauppaan ja kuluttajiin suunnattua tiedotustoimintaa, antoi lausuntoja sekä osallistui alan standardien kehittelyyn. Yhdistys katsottiin TVL:n 13 §:ssä tarkoitetuksi yleishyödylliseksi yhteisöksi.

KHO 1994/2979 B 503

Säätiön tarkoituksena oli tukea työväen aatteellisten sekä tiede- ja taidejärjestöjen toimintaa, mitä tarkoitustaan säätiö toteutti avustamalla sanottuja järjestöjä toimitilojen hankkimisessa ja myöntämällä sanotuille järjestöille taloudellisia avustuksia. Säätiö oli säädekirjalla saanut omistukseensa 3 tilaa, joista muodostuneella kiinteistöllä olevia rakennuksia säätiö osittain vuokrasi yleisiä opetustiloja varten ja osittain antoi veloituksetta säädekirjassa tarkoitettujen järjestöjen käyttöön. Säätiö antoi verovuonna avustuksia säädekirjassa tarkoitetuille järjestöille 150.000 markkaa. Säätiö oli tulo- ja varallisuusverolain 21 §:ssä tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö. Verovuosi 1990.

01.03.2000/404 KHO:2000:15

Vuonna 1950 perustetun säätiön sääntöjen mukainen tarkoitus oli ylläpitää sivistys- ja urheilutaltoa itsekannattavuuteen tähtäävää periaatetta noudattaen ylijäämiä tavoittelematta. Säätiö oli luovuttanut tuon talon X:n kaupungille jo vuonna 1973. Sen jälkeen säätiön harjoittama pääasiallinen toiminta tuli käsittämään säätiön omistaman toisen kiinteistön vuokralle antamisen ja vuodesta 1993 lähtien säätiön omistamien erään kiinteistöyhtiön osakkeiden nojalla hallitsemien tilojen vuokralle antamisen käyvästä hinnasta. Säätiö oli omistanut kiinteistöyhtiön osakkeista ensin 75 % ja vuodesta 1996 lähtien kaikki osakkeet. Kiinteistöyhtiön rakennushankkeen kustannukset olivat noin 27 miljoonaa markkaa, josta säätiön osuus oli noin 17,9 miljoonaa markkaa. Säätiö oli rahoittanut osuutensa ottamalla pankeilta lainaa 11 miljoonaa markkaa ja käyttämällä omia varoja 6,9 miljoonaa markkaa. Sanottuja tiloja ei asiakirjojen mukaan ollut luovutettu sivistys- tai urheilukäyttöön. Laajamittainen, käypään hintaan tapahtunut vuokraustoiminta oli tuottanut säätiölle huomattavat tuotot ja ylijäämät. Verovuonna 1995 säätiö oli saanut tuottoja kaikkiaan 2 646 344 markkaa, lähes kaikki vuokratuottoa, ja tuloslaskelma osoitti 961 158 markan ylijäämää. Säätiön sääntöjen mukaan osa ylijäämävaroista voitiin käyttää muuhunkin sivistyksellisen ja urheilutoiminnan edistämiseen X:n kaupungissa, kuten kirjastojen perustamiseen, muistomerkkien pystyttämiseen, taideharrastusten tukemiseen sekä uimahallien, urheilu- ja leikkikenttien, voimistelusalien ynnä muun rakentamisen avustamiseen. Säätiö oli vuosina 1962, 1966, 1970, 1975, 1983-1993 ja vuonna 1996 jakanut avustuksia ja stipendejä yhteensä 2 536 880 markkaa. Säätiö ei jakanut avustuksia tai stipendejä lainkaan vuosina 1994 ja 1995. Säätiötä oli aikaisemmin verotuksessa pidetty yleishyödyllisenä yhteisönä, mutta verovuoden 1995 verotuksessa säätiötä ei enää katsottu yleishyödylliseksi yhteisöksi.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että jaettujen avustusten ja stipendien määrä oli ollut säätiön vuosittaisiin ylijäämiin ja varallisuusmassaan nähden vähäinen. Säätiölle oli vuoteen 1992 mennessä kertynyt noin 7 miljoonaa markkaa varoja, joita ja pankeilta lainaksi otettuja 11 miljoonan markan varoja oli käytetty varojen sijoittamiseksi tulonhankintaan. Säätiön keskeiseksi toiminnaksi oli niin ollen muodostunut kiinteistöjen ja osakkeiden omistus sekä käypään hintaan tapahtuneen vuokraustoiminnan muodossa toteutettu tulonhankinta. Säätiön sääntöjen mukainen yleishyödylliseksi tarkoitettu toiminta oli todellisuudessa jäänyt vähäiseksi, ja sitä oli estänyt muun muassa varojen sitoutuminen suurelta osin lainavaroin harjoitettuun vuokraustoimintaan. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi, että säätiötä ei voitu verovuonna 1995 pitää tuloverolain 22 §:ssä tarkoitettuna yleishyödyllisenä yhteisönä, vaan se oli koko toiminnastaan, siis myös vuokraustoiminnasta, verovelvollinen.

Asiassa ei nähty perustetta säätiön esittämään luottamuksensuojan antamiseen, vaikka säätiö oli aikaisemmissa verotuksissa hyväksytty yleishyödylliseksi yhteisöksi. Verovuosi 1995.

KHO 19.12.2005/3416

Liiton tarkoituksena oli edistää toiminnallaan kaupan alalla toimivien jäsentensä ammatillista ja taloudellista yhteistyötä, liiketoiminnan kannattavuutta ja kilpailukykyä sekä yleisten toimintaedellytysten kehittämistä. Liiton oma välitön toiminta muodostui sellaisten etujen ja palvelujen tarjoamisesta jäsenilleen, jotka auttoivat jäsenten liiketoiminnan ja kilpailukykyyn kehittämistä sekä saivat aikaan kustannussäästöjä. Liiton toiminta kohdistui tiettyyn kauppiasryhmittymään, joten sen pääasiallisena tarkoituksena ei ollut koko alan edunvalvonta. Liittoa ei siten pidetty tuloverolain 22 §:ssä tarkoitettuna työmarkkinajärjestönä eikä muunakaan lainkohdassa tarkoitettuna yleishyödyllisenä yhteisönä. Liitto oli

arvonlisäverolain 12 §:n 1 momentin perusteella merkitty hakemuksensa mukaisesti toiminnastaan arvonlisäverovelvolliseksi 1.7.2001 lukien.

Liitto peri jäseniltään jäsenmaksun. Liitto järjesti lisäksi jäsenilleen muun muassa koulutus- ja valmennustilaisuuksia, joihin osallistujilta se peri osallistumismaksun. Liiton jäsenmaksu- ja osallistumismaksutulot eivät olleet kysymyksessä olevana aikana kattaneet kaikkia tilaisuuksien järjestämisestä aiheutuneita kuluja, vaan osa kuluista oli katettu liiton sijoitustoiminnan tuotoista. Liitto harjoitti toimintaansa tavoittelematta ja saamatta siitä itselleen voittoa, mutta sen harjoittama toiminta tuotti sen jäsenille taloudellista hyötyä. Liiton toiminta ja sen suorittamat palvelut liittyivät liiton jäsenten liiketoimintaan. Liiton ja sen jäsenten toiminnalla oli siten kokonaisuudessaan ansiotarkoitus. Liiton katsottiin harjoittavan toimintaansa arvonlisäverolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla liiketoiminnan muodossa. Veroasiamiehen valitus, jonka mukaan liiton toiminta ei kuulunut arvonlisäverolain soveltamisalaan eikä liitto siten ollut arvonlisäverolaissa tarkoitettu verovelvollinen, hylättiin. Palautuspäätös tilikausilta 1.1.-31.12.2001 ja 1.1.-31.12.2002.

KHO 1997:2.

Yleishyödyllisenä yhteisönä pidettävä urheiluseura oli tehnyt sopimuksen yritysten viikkomainosten jakelusta kunnan alueella. Jakelun suorittivat yhdistyksen jäsenet talkootyönä. Mainosten jakelusta saatavat tulot, joita arveltiin kertyvän 80.000 markkaa vuodessa, käytettiin yhdistyksen junioritoiminnan tukemiseen. Mainosten jakelutoiminta tapahtui ansiotarkoituksessa ja muutenkin arvonlisäverolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla liiketoiminnan muodossa. Siitä saatua tuloa ei kuitenkaan toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen pidetty tuloverolaissa tarkoitettuna veronalaisena elinkeinotulona. Koska yleishyödyllinen yhteisö on arvonlisäverolain 4 §:n mukaan verovelvollinen vain, jos sen toiminnastaan saamaa tuloa pidetään tuloverolaissa tarkoitettuna veronalaisena elinkeinotulona, yhdistyksen ei ollut suoritettava harjoittamastaan jakelutoiminnasta arvonlisäveroa.

KHO 1997 T 2642.

Yhdistyksen tarkoituksena oli edistää terveellisen, raittiin elämäntavan omaksumista päihdeongelmaisten kuntoutuksena annettavan työterapian ja hengellisen asennekasvatuksen avulla. Tarkoituksensa toteuttamiseksi yhdistys pyrki parantamaan ihmisten elinolosuhteita, luonnon kasvustoa ja kierrätykseen perustuvaa taloutta. Yhdistys sai kotitalouksilta ilmaiseksi erilaista käytöstä poistettua tekstiilitavaraa. Yhdistyksellä oli toimintaansa varten 17 kirpputoria ja jätteenkäsittelykeskus. Pieni osa yhdistyksen toiminnan tukemiseksi lahjoitetuista vaatteista myytiin kirpputoreilla. Kunnollinen tavara lahjoitettiin joko kotimaan tai ulkomaisille tarvisijoille. Se osa tavarasta, jota ei lahjoitettu tai myyty, käsiteltiin jätteenkäsittelykeskuksessa sellaiseksi, että se voitiin myydä teollisuudelle raaka-aineeksi. Yhdistyksellä oli toimintaa varten 20 palkattua työntekijää, joista osa työrajoitteisia, ja lisäksi kirpputoreilla useita talkoolaisia. Tilikauden 1.7.1994-30.6.1995 tuloslaskelman mukaan kirpputoritoiminnan tuotot olivat noin 3,9 miljoonaa markkaa ja kulut noin 2,7 miljoonaa markkaa ja lajittelukeskuksen tuotot olivat noin 190.000 markkaa ja kulut noin 1,3 miljoonaa markkaa. Lääninverovirasto 23.2.1996 tekemällään päätöksellä merkitsi yhdistyksen verovelvollisten rekisteriin liikevaihtoverovelvolliseksi ajalle 1.1.1993-31.5.1994 ja arvonlisäverovelvolliseksi 1.6.1994 lukien. Lääninoikeus hylkäsi yhdistyksen valituksen.

KHO katsoi, että yhdistys oli sääntöjensä perusteella yleishyödyllinen yhteisö. Yhdistyksen tavarankeräystoiminta tapahtui liikevaihtoverolain (559/91) 2 §:n 1 kohdassa ja arvonlisäverolain (1501/93) 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla liiketoiminnan muodossa. Koska yhdistys myi sille sen toiminnan tukemiseksi ilmaiseksi luovutettua tavaraa,

tavarankeräyksestä saatu tulo oli kuitenkin tuloverolain 23 §:n 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tavarankeräyksestä tai siihen verrattavasta toiminnasta saatua tuloa, joka ei ollut yleishyödyllisen yhteisön veronalaista elinkeinotuloa. Mainitun liikevaihtoverolain 17 §:n ja arvonlisäverolain 4 §:n mukaan yhdistys ei niin ollen ollut toiminnastaan verovelvollinen eikä sitä tämän vuoksi tullut merkitä verovelvollisten rekisteriin. Vähemmistöön jääneet katsoivat, ettei lääninoikeuden päätöstä ollut syytä muutoin muuttaa kuin, että yhdistys oli merkittävä verovelvollisten rekisteriin 1.10.1997 lukien. Äänestys 5-2

Oikeustapauksia elinkeinotulon ja muun tulon rajanvedosta:

KHO 1986/4068

Aluesairaalan kuntainliitto harjoitti sairaalassa kahviotoimintaa. Kahviotoiminnasta syntynyt ylijäämä siirrettiin erityiseen viihdytysrahastoon, jonka varoja käytettiin ensisijaisesti potilaiden ja sairaalan henkilökunnan viihdytys- ja virkistystoimintaan edistäviin tarkoituksiin. Liikevaihto oli vuonna 1982, jolloin tilikausi oli käsittänyt ajan 1.10.1982-31.12.1982, 171 142 mk ja tilikauden voitto 22 614 mk sekä verovuonna 1983, jolloin tilikausi oli käsittänyt kalenterivuoden, 913 884 mk ja voitto 101 274 mk. Katsottiin, että kahviotoiminnasta saatu tulo oli kuntainliiton liiketuloa, josta se oli kunnalle verovelvollinen. Verovuodet 1982 ja 1983. Äänestys 3-1.

KHO 1990/1828 B 524

Yhdistys julkaisi oman alansa lehteä, joka toimi yhdistyksen toiminnan näkyvimpänä muotona ulospäin. Lehden tarkoituksena oli muun muassa kysymyksessä olevan alan tietämyksen lisääminen. Lehti ilmestyi verovuonna 10 numerona sivumäärän ollessa yhteensä 792 sivua. Lehdestä saadut kokonaistuotot olivat 1 385 971 markkaa ja nettotulo 562 509 markkaa. Yhdistyksen jäsenille jaettiin lehteä jäsenmaksuun sisältyvänä etuna yhteensä 2 226 kappaletta ja ilmaisjakeluun meni 493 kappaletta. Tilattujen vuosikertojen määrä oli 693 kappaletta tilausmaksujen ollessa yhteensä 87 638 markkaa. Lehden selvitetty levikki ja julkaisemisesta kertyneet kokonaistuotot huomioon ottaen lehti kilpaili ilmoituksista muiden lehtien kanssa. Lehteä ei näissä olosuhteissa ollut pidettävä tulo- ja varallisuusverolain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettuna jäsenlehtenä vaan lehden julkaisemisesta kertynyt tulo oli yhdistyksen liiketuloa. Verovuosi 1985. Äänestys 3-2.

KHO 1983/459

Opettajien paikallisella ammattiyhdistyksellä oli tuloja kerran vuodessa julkaisemastaan lehdestä. Lehteen oli kerätty oppilaiden kirjoituksia ja piirustuksia, ja sen tarkoituksena oli yhdistyksen ilmoituksen mukaan koululaisten ilmaisukyvyn ja kuvaamataidon kehittäminen sekä hyvien suhteiden ylläpitäminen heidän koteihinsa. Lehden tuottamaa ylijäämää oli pääasiassa käytetty yhdistyksen toiminnan rahoittamiseen, mutta osaksi myös oppilaiden stipendeihin. Lehden katsottiin välittömästi palvelevan yhdistyksen toimintaa, johon sen sääntöjen mukaan kuului muun ohella koululaitoksen kehittäminen, eikä lehden julkaisemisesta saatu tulo näin ollen ollut yhdistyksen yleishyödyllisenä yhteisönä saamaa liiketuloa. Verovuodet 1977-1978.

KHO 1985/647 II 506

A:n torvisoittokunta ry:n tarkoituksena oli torvimusiikin edistäminen. Tarkoituksensa toteuttamiseksi yhdistys järjesti konsertteja, harjoituksia sekä koulutus- ja valistustoimintaa torvimusiikin piirissä ja muillakin tavoin pyrki herättämään harrastusta torvimusiikkiin, kuten esiintymällä erään seurakunnan järjestämissä tilaisuuksissa ja järjestämällä nuorisotoimintaa. Yhdistys aikoi keväällä 1985 säestää B:n teatterin musiikkinäytelmää, josta se saisi

korvauksena 30 esiintymiskerrasta yhteensä 159 000 mk. Yhdistyksen jäsenille ei maksettaisi palkkioita. Yhdistykselle suoritettava korvaus oli suunniteltu käytettäväksi sen toiminnan edelleen kehittämiseksi, soittimien, tarpeiston ja nuottimateriaalin hankkimiseen sekä esiintymis- ja kilpailumatkojen rahoittamiseen. Yhdistystä pidettiin yleishyödyllisenä. Se ei ollut verovelvollinen B:n teatterilta saamastaan korvauksesta. Ennakkotieto. Verovuosi 1985. TVL 13 § 1 mom.

KHO 1985/2044 II 507

Yhdistys oli tarkoituksensa mukaisesti harjoittanut jatkokoulutustoimintaa insinöörikoulutuksen saaneiden teknisen ammattitaidon ylläpitämiseksi. Koulutuksesta saadut kokonaistulot olivat vuonna 1979 olleet 7 802 050 mk ja siihen kohdistuvat menot 7 211 281 mk. Koulutukseen olivat voineet korvausta vastaan osallistua kaikki halukkaat yhdistyksen jäsenyydestä riippumatta. Koulutustoiminta katsottiin yhdistyksen liiketoiminnaksi. Verovuodet 1979-1980.

KHO 1998:52

KHO oli antanut ratkaisun 1984 II 505, jonka mukaan omakustannusperiaatteella toiminut osuuskunta, joka ylläpiti ja hoiti vedenhankinta- ja viemäröintilaitosta, oli tulo- ja varallisuusverolain 13 §:ssä tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö, jonka toiminta ei ollut liiketoimintaa. Verohallitus oli lääninverovirastoille ja verotoimistoille 26.10.1984 osoittamassaan kirjeessä nro 10101/41/84 viitannut sanottuun päätökseen ja lausunut käsityksensä, että tuota päätöstä voidaan soveltaa myös osakeyhtiömuotoiseen paikallista vesi- ja viemärlaitosta hoitavaan yhteisöön, jos korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä mainitut seikat muutoin ovat olemassa. Mainitusta päätöksestä oli muodostunut oikeus- ja verotuskäytännössä noudatettu ennakkopäätössääntö. KHO oli toisaalta arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkitsemistä arvonlisäverolain voimaantulosta 1.6.1994 lukien koskevassa ratkaisussaan 1997:37 katsonut, että vesiosuuskunnan veden myynnistä saamaa tuloa ei ollut pidettävä tuloverolain 23 §:n nojalla tuloverotuksessa verovapaana, vaan se oli osuuskunnan veronalaista elinkeinotuloa. Vesi- ja viemärlaitostoimintaa harjoittavaa lähes kokonaan kunnan omistuksessa olevaa osakeyhtiötä A oli pidetty jatkuvasti KHO:n ratkaisun 1984 II 505 mukaisesti verotuksessa yleishyödyllisenä yhteisönä, jonka toiminta ei ollut elinkeinotoimintaa. Näin oli tapahtunut myös verovuodelta 1994 toimitetussa verotuksessa, johon veroasiamies haki muutosta katsoen, että noudatettu verotuskäytäntö oli virheellinen. Lääninoikeus hyväksyi veroasiamiehen valituksen ja katsoi, että A:ta ei ollut pidettävä yleishyödyllisenä yhteisönä, minkä vuoksi se oli velvollinen suorittamaan tuloveroa saamastaan elinkeinotulosta. A haki muutosta KHO:ssa, joka myönsi valitusluvan.

KHO katsoi, että vesiosakeyhtiö A:n olosuhteet olivat nyt erilaiset kuin oli ollut vuonna 1984 ratkaistussa tapauksessa, kun otettiin huomioon KHO:n ratkaisu 1997:37 ja arvonlisäverolaista ilmenevä kytkentä yhteisön veronalaiseen elinkeinotuloon. Vesi on kulutushyödyke, jonka jatkuvaa myyntiä asiakkaille vastiketta vastaan arvioidaan nykyisin laadultaan eri tavalla kuin ennen, vaikka olosuhteissa ei muutoin olisi tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kun vielä otettiin huomioon, että vuoden 1984 ratkaisussa oli ollut kysymys harkintaverotuksesta, jota koskeva säännöstö on kumottu, KHO pysytti lääninoikeuden päätöksen lopputuloksen.

KHO katsoi siis vastoin aikaisemmassa ennakkopäätöksessä ilmaisemaansa kantaa, että vesiosakeyhtiötä ei voitu pitää tuloverolaissa tarkoitettuna yleishyödyllisenä yhteisönä. Käytännön muutos säännönmukaista verotusta kiristävään suuntaan säännösten pysyessä asiallisesti ennallaan oli kuitenkin yhtiön kannalta ilmeisen kohtuutonta. Veronhuojennusta

koskevaa hakemusta silmällä pitäen KHO saattoi asianomaisten viranomaisten tietoon käsityksensä siitä, että verovelvollinen oli tässä tapauksessa erehtynyt verosäännösten sisällöstä olosuhteissa, joissa erehtymistä ei voitu pitää verovelvollisen huolimattomuudesta tai laiminlyönnistä aiheutuneena, ja että yhtiön luottamusta verotuskäytännön pysymiseen ennallaan olisi syytä suojata. Verovuosi 1994. Äänestys 4-2+1.TVL 22 §, TVL 23 §, EVL 1 §, L verotusmenettelystä 88 § 1 mom.

KHO 2000:15.

Vuonna 1950 perustetun säätiön sääntöjen mukainen tarkoitus oli ylläpitää sivistys- ja urheilutaltoa itsekannattavuuteen tähtäävää periaatetta noudattaen ylijäämiä tavoittelematta. Säätiö oli luovuttanut tuon talon X:n kaupungille jo vuonna 1973. Sen jälkeen säätiön harjoittama pääasiallinen toiminta tuli käsittämään säätiön omistaman toisen kiinteistön vuokralle antamisen ja vuodesta 1993 lähtien säätiön omistamien erään kiinteistöyhtiön osakkeiden nojalla hallitsemien tilojen vuokralle antamisen käyvästä hinnasta. Säätiö oli omistanut kiinteistöyhtiön osakkeista ensin 75 % ja vuodesta 1996 lähtien kaikki osakkeet. Kiinteistöyhtiön rakennushankkeen kustannukset olivat noin 27 miljoonaa markkaa, josta säätiön osuus oli noin 17,9 miljoonaa markkaa. Säätiö oli rahoittanut osuutensa ottamalla pankeilta lainaa 11 miljoonaa markkaa ja käyttämällä omia varoja 6,9 miljoonaa markkaa. Sanottuja tiloja ei asiakirjojen mukaan ollut luovutettu sivistys- tai urheilukäyttöön. Laajamittainen, käypään hintaan tapahtunut vuokraustoiminta oli tuottanut säätiölle huomattavat tuotot ja ylijäämät. Verovuonna 1995 säätiö oli saanut tuottoja kaikkiaan 2 646 344 markkaa, lähes kaikki vuokratuottoa, ja tuloslaskelma osoitti 961 158 markan ylijäämää. Säätiön sääntöjen mukaan osa ylijäämävaroista voitiin käyttää muuhunkin sivistyksellisen ja urheilutoiminnan edistämiseen X:n kaupungissa, kuten kirjastojen perustamiseen, muistomerkkien pystyttämiseen, taideharrastusten tukemiseen sekä uimahallien, urheilu- ja leikkikenttien, voimistelusalien ynnä muun rakentamisen avustamiseen. Säätiö oli vuosina 1962, 1966, 1970, 1975, 1983-1993 ja vuonna 1996 jakanut avustuksia ja stipendejä yhteensä 2 536 880 markkaa. Säätiö ei jakanut avustuksia tai stipendejä lainkaan vuosina 1994 ja 1995. Säätiötä oli aikaisemmin verotuksessa pidetty yleishyödyllisenä yhteisönä, mutta verovuoden 1995 verotuksessa säätiötä ei enää katsottu yleishyödylliseksi yhteisöksi.

KHO totesi, että jaettujen avustusten ja stipendien määrä oli ollut säätiön vuosittaisiin ylijäämiin ja varallisuusmassaan nähden vähäinen. Säätiölle oli vuoteen 1992 mennessä kertynyt noin 7 miljoonaa markkaa varoja, joita ja pankeilta lainaksi otettuja 11 miljoonan markan varoja oli käytetty varojen sijoittamiseksi tulonhankintaan. Säätiön keskeiseksi toiminnaksi oli niin ollen muodostunut kiinteistöjen ja osakkeiden omistus sekä käypään hintaan tapahtuneen vuokraustoiminnan muodossa toteutettu tulonhankinta. Säätiön sääntöjen mukainen yleishyödylliseksi tarkoitettu toiminta oli todellisuudessa jäänyt vähäiseksi, ja sitä oli estänyt muun muassa varojen sitoutuminen suurelta osin lainavaroin harjoitettuun vuokraustoimintaan. Näin ollen korkein hallinto-oikeus katsoi, että säätiötä ei voitu verovuonna 1995 pitää tuloverolain 22 §:ssä tarkoitettuna yleishyödyllisenä yhteisönä, vaan se oli koko toiminnastaan, siis myös vuokraustoiminnasta, verovelvollinen.

Asiassa ei nähty perustetta säätiön esittämään luottamuksensuojan antamiseen, vaikka säätiö oli aikaisemmissa verotuksissa hyväksytty yleishyödylliseksi yhteisöksi. Verovuosi 1995.

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2006

1. Kuluttajavalituslautakunnan toimivallan laajentaminen ja ryhmävalitusmenettely
2. Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta
Perustuslain muuttamista selvittäneen työryhmän mietintö
3. Tulliselvitysrikoksia koskeva lainsäädäntö
4. Ehdotus laiksi ryhmäkanteesta
5. Yrityssaneerausta koskevan lainsäädännön tarkistaminen
6. Todistajien tukipalvelut
7. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin. Välimietintö
8. Rikoksista kansainvälistä oikeutta vastaan
9. Asunto-osakeyhtiölakityöryhmän mietintö
10. Lapsen elatusavun suuruuden arvioiminen
11. Tuomarikoulutusjärjestelmä
12. Normaalisuusperiaatteen toteutuminen vankien, tutkintavankien ja yhdyskuntaseuraamuksia suorittavien kohtelussa
13. Vesilakityöryhmän mietintö